

1 *ANALISIS, TAHUN 1, NOMOR 3 Oktober 2000*

**PEMBANGUNAN DAERAH  
DARI PERSPEKTIF KEMANDIRIAN LOKAL**

**MAPPADJANTJI AMIEN \***

**ABSTRACT**

## I. PENDAHULUAN

Dinamika lingkungan global serta keberhasilan pembangunan menyebabkan terjadinya pergeseran aspirasi masyarakat yang bermuara pada berkembangnya realitas-realitas baru yang dalam banyak kasus tidak dapat lagi dipahami dengan hanya menggunakan cara pandang (*world view*) atau paradigma lama. Memang perlu disadari bahwa setiap paradigma memiliki zamannya sendiri dan adalah mustahil untuk mempertahankan suatu paradigma pembangunan dalam kurun waktu yang relatif lama. Dengan kata lain, pendekatan pembangunan yang dianut Orde Baru juga memiliki zamannya sendiri, yaitu sekitar pertengahan tahun 1960-an sampai tahun 1980-an, dan hanya akan menimbulkan masalah jika ingin tetap dipertahankan pada waktu-waktu sesudahnya.

Alur pikir ini bermuara pada simpulan bahwa krisis multi dimensi yang sedang dialami Indonesia, perlu dicoba untuk tidak lagi dilihat dengan *menggunakan framework of thinking* yang lama, karena kerangka fikir itu diyakini tidak mampu lagi digunakan untuk memahami hakikat perubahan yang sedang terjadi. Yang justru mendesak untuk segera dilakukan adalah membangun kerangka fikir baru atau bahkan paradigma baru yang tidak saja dapat digunakan untuk memahami kondisi yang sedang berlangsung, tetapi juga dapat digunakan untuk menata ulang pola kehidupan berbangsa dan bernegara agar mampu berartikulasi secara optimal terhadap dinamika lingkungan strategis, sekaligus mampu memanfaatkan segenap potensi bangsa serta menyalurkan aspirasi masyarakat yang kesemuanya diharapkan bermuara pada peningkatan kondisi obyektif ke posisi *equilibrium* baru yang lebih tinggi.

Dengan kata lain, untuk tetap mampu melaksanakan pembangunan diperlukan adanya pendekatan atau bahkan paradigma baru pembangunan. Hal inilah yang mendorong tim Unhas bersama-sama dengan tim serupa pada beberapa Perguruan Tinggi yang tergabung dalam BKS-PTN INTIM untuk mengembangkan suatu pendekatan baru pembangunan yang diberi nama Kemandirian Lokal.

- 1 Makalah dipresentasikan pada Panel Diskusi *Pembangunan Daerah Menyongsong Era G/oba/isasi dan Otonomi Daerah* yang diselenggarakan oleh Program Pasca Sarjana Unhas, pada tanggal 18 Maret 2000 di Pusat Kegiatan Penelitian Unhas Makassar. !
- 2 Guru Besar Sistem Kontrol Otomatik dan Aplikasi Komputer pada Fakultas MIPA dan Ketua Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Pola Ilmiah Pokok Universitas Hasanuddin, Makassar.

Disadari bahwa pengembangan pendekatan atau paradigma baru pembangunan bukanlah suatu upaya yang mudah, karena membutuhkan kajian yang komprehensif dan mendalam. Oleh karena itu, konsep Kemandirian Lokal yang dijabarkan pada makalah ini hendaknya dianggap sebagai hasil awal yang masih membutuhkan masukan dan koreksi untuk menyempurnakannya, sehingga pada saatnya nanti dapat diketengahkan sebagai visi Indonesia Baru sekaligus sebagai paradigma dan pendekatan pembangunan untuk mewujudkan visi dimaksud.

Pada makalah ini, Kemandirian Lokal dicoba digunakan sebagai acuan dalam pengembangan pendekatan baru pembangunan daerah. Untuk memberikan pemahaman, maka terlebih dahulu akan dijabarkan secara singkat wacana Kemandirian Lokal yang kemudian diikuti dengan penjabarannya dalam perencanaan pembangunan daerah.

## II. KEMANDIRIAN LOKAL

### 1. PENDEKATAN

Gagalnya suatu paradigma menerangkan fenomena atau gejala alam (dan atau gejala sosial) yang merupakan suatu realitas baru, disebabkan adanya "unsur" baru yang sebelumnya tidak diprediksi keberadaannya sewaktu paradigma itu disusun. Oleh karena itu, upaya pertama yang perlu dilakukan dalam penyempurnaan atau penyusunan paradigma adalah penemuan unsur-unsur dimaksud.

Dikaitkan dengan kondisi Indonesia, penyusunan dan perumusan wacana Kemandirian Lokal sebagai suatu alternatif pendekatan atau paradigma baru pembangunan Indonesia dilakukan dengan bertitik tolak pada

upaya penemuan "unsur" yang menjadi penyebab kegagalan pendekatan pembangunan yang lama. Proses penemuan dilakukan dengan mengamati pengalaman pembangunan yang dilaksanakan di Indonesia dibandingkan dengan pengalaman pembangunan dunia serta perkembangan serta kecenderungan global yang sedang terjadi, termasuk pergeseran paradigma keilmuan.

#### a. Pengalaman Pembangunan Indonesia

*Le desire d'etre ensemble*, keinginan untuk bersatu dari berbagai suku dan wilayah di Nusantara pada awalnya dipacu oleh persamaan nasib, yaitu sama-sama dijajah oleh Belanda. Wacana ke-Indonesia-an dikembangkan sedemikian rupa, khususnya dalam konteks kebangsaan. Perjuangan kemerdekaan berbasis kepada solidaritas dimaksud akhirnya bermuara pada proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945.

Pada dekade-dekade awal RI, pimpinan nasional, khususnya Presiden Soekarno, menyadari bahwa persoalan yang sedang dan akan dihadapi bangsa yang besar ini adalah tidak adanya karakteristik khas yang dapat dijadikan sebagai perekat utama bangsa. Semangat solidaritas yang merupakan modal berharga pada zaman perjuangan kemerdekaan disadari tidak akan dapat berfungsi efektif pada masa-masa berikutnya.

Bertitik tolak dari alur pikir itu, Soekarno menyimpulkan bahwa *Nation and Character Building* (NCB) perlu dijadikan arah dan sekaligus prioritas pembangunan Indonesia. Berbagai upaya dilakukan untuk mengembangkan NCB. Keberadaan Indonesia di zaman sebelumnya dicari pembenarannya dalam sejarah. "Ditemukan" bahwa Indonesia memang pernah ada dan bahkan jaya di era Sriwijaya dan Majapahit, dan setiap daerah/propinsi selama penjajahan Belanda senantiasa berusaha untuk mengusir Belanda demi untuk membangun kembali Indonesia Raya. Hal yang disebutkan terakhir dikukuhkan dengan "menciptakan" pahlawan nasional dari berbagai daerah: Cuk Nyak Dien di Aceh, Hasanuddin di Sulawesi Selatan, sampai Patimura di Maluku. Sedangkan fakta bahwa Nusantara terdiri dari berbagai etnik

dengan akar budaya yang sangat beragam dicoba dipersatukan dengan ideologi yang sama sekali baru: *Nasakom* (*Nasionalisme, Agama dan Komunis*).

NCB dan Nasakom ternyata tidak sejalan dengan wacana pembangunan yang dianut oleh dunia pada saat itu. Wacana pembangunan dunia pada dekade 50-60'an masih dititik beratkan pada upaya untuk meningkatkan kesejahteraan material negara-negara yang baru merdeka, bukan berupa pembangunan non-material. Pada sisi lain, ideologi Nasakom, juga ternyata tidak luput dari imbasan pengaruh dinamika percaturan politik dan ideologi global. Nasakom akhirnya lebih bernuansa komunis ketimbang agama dan faham nasionalis.

Kegagalan NCB dan Nasakom dikoreksi dengan pendekatan baru yang dipraktekkan oleh Orde Baru. Pembangunan kesejahteraan material dipercaya dapat menjawab masalah yang dihadapi bangsa, sesuai dengan faham atau wacana pembangunan dunia saat itu. *Akselerasi dan modernisasi* (A&M) merupakan kata kunci bagi pola pendekatan pembangunan baru tersebut. Akselerasi merupakan refleksi kebijakan untuk memacu percepatan pertumbuhan ekonomi untuk mengejar kesejahteraan material, sedangkan modernisasi dititik beratkan pada upaya-upaya untuk menata kembali teknostruktur dan kelembagaan masyarakat agar mampu menunjang akselerasi pembangunan.

Implementasi A&M dilaksanakan dengan berbasis pada konsep Trilogi Pembangunan: Stabilitas, Pertumbuhan dan Pemerataan yang walaupun urutannya dalam GBHN senantiasa diubah, tetapi pendekatan keamanan untuk stabilitas nasional demi menciptakan kondisi yang kondusif bagi pertumbuhan ekonomi tetap mewarnai semua kebijaksanaan dan strategi pembangunan Indonesia.

Pada awalnya, pendekatan pembangunan ini berhasil mendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia. Terlepas dari jumlah utang luar negeri yang membengkak dengan cepat, Indonesia pernah berhasil masuk ke dalam jajaran negara-negara berpenghasilan menengah, serta mampu meningkatkan nilai beberapa indikator keberhasilan pembangunan lainnya. Untuk mengejar pertumbuhan dan

kestabilan, diterapkan sistem pemerintahan sentralistis yang diiringi dengan pendekatan pembangunan sektoral. Model pembangunan seperti ini sangat mengandalkan peran sektor pemerintah, sehingga secara langsung maupun tidak langsung mengabaikan pembangunan teknostruktur dan kelembagaan masyarakat. Malah agar pelaksanaan pembangunan dapat berjalan dengan lebih baik, diupayakan pembangunan kelembagaan baru yang memiliki karakteristik seragam di seluruh wilayah Indonesia. Di samping itu, pola pendekatan pembangunan ini tidak berwawasan lingkungan dan tidak atau sangat kurang menyentuh aspek manusia dan kelebagaannya. Padahal sementara itu pandangan dunia terhadap pembangunan sudah bergeser ke arah pendekatan pembangunan yang berwawasan manusia, peran serta masyarakat, desentralisasi dan lingkungan hidup. Memang ada beberapa koreksi kecil terhadap penerapan pendekatan pembangunan.

Masalah lingkungan misalnya dicoba diakomodasikan dengan mendirikan instansi Lingkungan Hidup yang mengurus persoalan Amdal. Koreksi seperti ini jauh dari memadai, karena belum menempatkan lingkungan hidup sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari sasaran pembangunan itu sendiri.

Setelah dipraktekkan selama kurang lebih 2 (dua) dasawarsa, berbagai dampak pembangunan seperti kesenjangan antar wilayah, antar sektor dan antar lapisan masyarakat, melemahnya teknostruktur dan kelembagaan masyarakat yang diikuti dengan rendahnya kualitas sumberdaya manusia serta mewabahnya KKN merupakan signal untuk melakukan koreksi total terhadap pendekatan pembangunan yang dianut. Signal ini ternyata tidak digubris, pola pemerintahan dan pembangunan tetap tidak dirubah, sehingga dampak negatif pembangunan menjadi semakin terakumulasi dan bermuara pada semakin rentannya struktur ekonomi Indonesia. Dinamika global berupa krisis nilai tukar mata uang ternyata tidak mampu ditanggulangi oleh struktur ekonomi Indonesia yang berdampak pada timbulnya krisis ekonomi yang diikuti dengan krisis di berbagai bidang lainnya.

Struktur ekonomi Indonesia ternyata sangat rentan, karena hanya didukung oleh sekelompok kecil konglomerat yang tidak ditopang atau terkait dengan teknostruktur masyarakat. Sedangkan kestabilan sosial politik yang dicapai hanyalah kondisi semu, karena tercipta akibat kekuatan represif pemerintah yang didukung sepenuhnya oleh Angkatan Bersenjata.

#### **b. Perkembangan Pemikiran Global**

Pergeseran dan atau reorientasi konsep pembangunan dunia yang telah disinggung sebelumnya banyak dipengaruhi oleh perkembangan pemikiran global. Pergeseran pemikiran utama yang patut dicatat disini adalah pergeseran pemikiran yang berbasis pada filsafat Descartes ke paradigma holistik dan ekologis, seperti akan dicoba dijabarkan secara singkat di bawah ini.

Setelah dipercaya dan dipraktekkan selama kurang lebih 3 abad oleh hampir semua disiplin ilmu, filsafat Descartes (prinsip reduksionisme) dan pandangan (*world-view*) Newton yang lebih dikenal dengan nama mekanika Newton (konsep deterministik) ternyata bermuara kepada berbagai masalah yang bersifat global, seperti kerusakan lingkungan, kesenjangan kesejahteraan, dan bahkan ancaman kepunahan umat manusia yang antara lain disebabkan oleh perlombaan persenjataan pemusnah massal.

Kegagalan paradigma ini menunjukkan bahwa dunia dan alam semesta bukanlah sekadar materi yang kelakuannya dapat dimengerti dengan hanya mempelajari kelakuan unsur-unsur pembentuknya. Dunia dan alam semesta bukanlah sekadar mesin yang tunduk kepada hukum-hukum gerak yang bersifat deterministik.

Koreksi terhadap pandangan Newton menghasilkan pemahaman baru terhadap alam, yaitu bahwa fenomena alam tidak hanya dipengaruhi oleh unsur-unsur pembentuknya, tetapi lebih banyak ditentukan oleh interaksi antara unsur-unsur tersebut. Dengan kata lain, telah terjadi pergeseran cara pandang, dari "obyek" ke cara pandang "hubungan". Di samping itu, dipahami pula bahwa alam bukanlah sekadar kumpulan materi, tetapi lebih

menyerupai zat organik yang tunduk kepada hukum-hukum evolusi.

Interaksi tidak hanya antar manusia dengan-manusia lainnya atau antar kelompok manusia dengan kelompok manusia lainnya, tetapi juga antar manusia dengan lingkungannya. Kualitas kehidupan manusia sangat tergantung kepada kualitas hubungan atau interaksi ini. Interaksi dan hubungan (interkoneksi) merupakan kata kunci pemahaman terhadap perilaku alam semesta.

Pemahalan baru ini bermuara pada *kesadaran kosmologis* bahwa upaya pembangunan seyogyanya tidak bernuansa antroposentris, yaitu semata-mata terpusat pada kepentingan manusia secara sempit tanpa memperhatikan eksistensi makhluk lain di alam semesta. Kesadaran ini kemudian memicu berkembangnya etika hidup berkelanjutan yang berintikan prinsip rasa hormat terhadap komunitas kehidupan, termasuk kepada bentuk budaya lain, serta kekaguman dan kecintaan kepada sang Pencipta.

Konsep pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) merupakan salah satu buah dari pergeseran paradigma ini. Pembangunan tidak dapat hanya mencakup masalah kesejahteraan fisik/material saja, tetapi memiliki dimensi yang lebih luas. Pembangunan yang berkelanjutan hanya dapat dilaksanakan jika kualitas manusia dijadikan arah sekaligus titik tumpu pembangunan, di samping mengupayakan agar proses pembangunan dimaksud senantiasa berwawasan lingkungan, dalam arti tetap mempertahankan kualitas dan fungsi lingkungan hidup (kesadaran ekologis).

Kesepakatan global tentang pembangunan yang berkelanjutan di Rio de Janeiro pada tahun 1992 yang antara lain dijabarkan ke dalam Agenda 21, menyatakan :

- pembangunan yang berkelanjutan adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi masa kini tanpa menghalangi pemenuhan kebutuhan generasi masa depan;
- keberlanjutan pembangunan harus bertumpu pada peningkatan kemandirian manusia sebagai subyek pembangunan;

- peningkatan efektifitas manajemen pembangunan adalah melalui peningkatan kemitraan semua pelaku pembangunan, pada semua jenjang manajemen dan pada setiap bidang pembangunan.

Posisi manusia dalam proses pembangunan menjadi semakin penting, manusia tidak boleh dikorbankan hanya untuk kepentingan pembangunan. Pemikiran ini bermuara pada berkembangnya konsep Hak Asasi Manusia, serta pendekatan pembangunan yang berwawasan gender. Hal yang disebutkan terakhir terutama disebabkan karena kaum perempuan di banyak wilayah masih merupakan kelompok terkebelakang dan kurang tersentuh atau berperan dalam kegiatan pembangunan.

Peningkatan kualitas manusia sebagai tujuan pembangunan memiliki konsekuensi logis, manusia bukan lagi merupakan obyek pembangunan, tetapi lebih berperan sebagai subyek pembangunan. Implementasi praktisnya adalah upaya pembangunan harus melibatkan peran serta masyarakat. Pengambilan keputusan tidak dapat lagi dilakukan secara terpusat, karena model seperti ini tidak akan mampu merefleksikan aspirasi masyarakat yang justru menjadi tujuan pembangunan itu sendiri. Kesadaran ini bermuara pada perlunya desentralisasi dalam semua tahapan pembangunan.

Meningkatnya peran serta masyarakat diiringi dengan pergeseran peran pemerintah yang tadinya meliputi tiga hal, yaitu : (i) pengaturan dan pengendalian, (ii) pelayanan masyarakat, dan (iii) agen pembaharuan, menjadi pemberdaya dan pengendali. Peran pemerintah ditekankan pada pengaturan dan pengendalian untuk mencegah adanya eksploitasi suatu kelompok terhadap kelompok masyarakat lainnya dan untuk mendorong terjadinya sinergi antara berbagai aktivitas masyarakat, di samping membukakan pintu yang lebih lebar bagi kelompok-kelompok LSM sebagai mitra pembangunan. Sedangkan upaya pemberdayaan dilakukan agar masyarakat mampu menyediakan secara mandiri fungsi-fungsi pelayanan yang dibutuhkannya.

Pendekatan pembangunan sektoral menjadi "kuno" dan digantikan oleh

pendekatan pembangunan regional, malah yang disebutkan terakhir ini telah bergeser pula kepada pendekatan pembangunan yang berorientasi komunitas yang menghasilkan proyek-proyek pembangunan yang berciri : (i) *community-oriented*, berorientasi kepada pemenuhan kebutuhan nyata masyarakat yang bersangkutan; (ii) *community-based*, yaitu didasarkan pada sumberdaya yang ada di masyarakat yang bersangkutan; dan (iii) *community-managed*, yaitu dikelola dengan partisipasi aktif para anggota masyarakat yang bersangkutan (Mila Retorma, di dalam Clarence Shubert, ed., 1996).

## 2. WACANA KEMANDIRIAN LOKAL

### a. Konsep Tatanan

Analisis dan evaluasi terhadap pengalaman pembangunan Indonesia dibandingkan dengan pengalaman dunia serta perkembangan pemikiran global menunjukkan bahwa telah terjadi pergeseran dalam aspek, metoda dan pelaku pembangunan, di samping ditemukan beberapa "unsur baru" yang perlu disertakan dalam perumusan pendekatan atau paradigma baru pembangunan Indonesia.

Dari sisi aspek atau ruang lingkup pembangunan telah terjadi pergeseran. Kegiatan pembangunan yang pada awalnya hanya semata mencakup aspek kesejahteraan material berkembang menjadi lebih luas sehingga mencakup aspek lingkungan hidup dan manusia. Metoda pembangunan juga mengalami pergeseran, dari pendekatan sektoral menjadi pendekatan pembangunan wilayah dan pada akhir-akhir ini lebih dititik beratkan pada pembangunan komunitas. Dari sisi pelaku pembangunan juga mengalami pergeseran yang signifikan. Peran pemerintah yang tadinya sangat dominan dalam semua tahapan pembangunan menjadi berkurang digantikan oleh peran serta masyarakat. Pada sisi ini juga terjadi pergeseran yang cukup berarti, yaitu digantikannya peran pemerintah pusat oleh pemerintah daerah (desentralisasi pembangunan).

Sedangkan "unsur baru" yang berhasil ditemukan dan perlu diintegrasikan ke dalam rumusan pendekatan atau paradigma baru pembangunan Indonesia adalah : (i)

interkoneksi, (ii) kesadaran ekologis, (iii) kualitas kesejahteraan manusia, (iv) teknostruktur dan kelembagaan masyarakat, dan (v) desentralisasi dan peran serta masyarakat.

Upaya pemahaman terhadap arah pergeseran serta perpaduan kelima unsur yang disebutkan di atas menghasilkan suatu konsep baru yang diberi nama *Tatanan* yang didefinisikan sebagai perwujudan interkoneksi antar manusia dengan sang pencipta, antar manusia dengan manusia lainnya, dan antar manusia dengan lingkungannya. Teknostruktur dan kelembagaan masyarakat merupakan unsur dari tatanan, karena merupakan hasil karya dan karsa manusia yang secara langsung maupun tidak langsung dipengaruhi oleh lingkungan fisiknya (termasuk ketersediaan sumberdaya alam). Mengingat lingkungan memiliki karakteristik yang spesifik, maka teknostruktur dan kelembagaan masyarakat akan memiliki karakteristik yang khas pula. Tatanan mempengaruhi nilai, sikap dan perilaku manusia, sebaliknya nilai, sikap dan perilaku manusia juga dapat mempengaruhi tatanannya. Dengan wujud interaksi seperti ini, maka setiap tatanan akan memiliki karakteristik yang khas.

Elemen-elemen tatanan, baik yang berupa "elemen lunak" seperti manusia dengan sistem nilai, kelembagaan dan teknostrukturnya, maupun yang berupa "elemen keras" seperti lingkungan alam dan sumberdayanya, merupakan entitas yang dinamis yang senantiasa tumbuh dan berkembang. Demikian pula wujud interkoneksitasnya. Oleh karena itu, tatanan seyogyanya dipandang sebagai suatu "organisme" yang memiliki kecenderungan dan kemampuan untuk berkembang secara mandiri dan melakukan "asosiasi" atau "fusi" dengan tatanan lainnya. Asosiasi adalah wujud interkoneksitas di antara setiap tatanan masih mempertahankan karakteristiknya, sedangkan fusi menghasilkan tatanan baru dengan karakteristik yang baru pula karena setiap tatanan yang bergabung lebur ke dalam tatanan baru tersebut.

Dari definisi di atas, terlihat bahwa Tatanan merupakan suatu **Ecosystem Plus**, karena selain terdiri atas elemen-elemen

"klasik" suatu Ecosystem, juga melibatkan "man-made environment", yaitu lingkungan sosial budaya masyarakat (termasuk politik tentunya), teknostruktur dan kelembagaan masyarakat, serta sistem nilainya,

Dikaitkan dengan *world view* holistik-ekologis, tatanan dapat dipandang sebagai penjabaran lanjut dari konsep *holon* yang pertama kali diperkenalkan oleh Arthur Koestler yang menyatakan bahwa *segala segala sesuatu merupakan keseluruhan dan sekaligus bagian*. Koestler berpendapat bahwa setiap holon memiliki dua kecenderungan atau tendensi yang berlawanan: **tendensi integratif** yang digunakan sebagai fungsi untuk mempertahankan posisinya sebagai bagian dari keseluruhan yang lebih besar, dan **tendensi penonjolan diri** yang digunakan sebagai fungsi untuk melestarikan otonomi individualnya ( dalam Capra, 1982).

Dalam suatu sistem biologi atau sosial, setiap holon harus menegakkan individualitas atau jadinya untuk mempertahankan struktur bertingkat sistem, tetapi pada sisi lain, ia harus pula patuh pada tuntutan-tuntutan keseluruhannya agar sistem dapat terus berjalan. Kedua tendensi ini saling berlawanan tetapi saling melengkapi. Dalam suatu sistem yang sehat, baik individu, masyarakat maupun ekosistem, terdapat keseimbangan dinamis antara kecenderungan untuk berintegrasi dengan kecenderungan penonjolan diri. Keseimbangan ini tidak bersifat statis melainkan terdiri dari hubungan saling pengaruh yang dinamis antara kedua kecenderungan yang saling melengkapi itu, sehingga membuat sistem keseluruhannya menjadi luwes dan terbuka bagi perubahan (Capra, 1982).

Pemilihan tatanan sebagai konsep dasar bagi wacana baru pembangunan, dilakukan dengan mengacu kepada pemikiran sebagai berikut :

- Interkoneksi adalah kata kunci untuk memahami realitas atau fenomena alam (termasuk fenomena sosial). Saat ini, kehidupan sebagai suatu jaringan yang saling terkait merupakan kesadaran baru di kalangan ilmuwan. Kita semakin memahami bahwa ada keterkaitan dinamis antara

berbagai bagian dalam suatu keseluruhan, dan wujud keterkaitan tersebut menentukan karakteristik keseluruhannya.

- Interkoneksi antar partikel pada level sub atomik misalnya, memperlihatkan perilaku yang sama sekali bukan merupakan kombinasi dari perilaku partikel-partikelnya dan bahkan sama sekali tidak menampilkan fenomena tentang keberadaan partikelnya. Kondisi seperti ini dapat dianalogikan sebagai tampilan tarian tanpa adanya penari, atau alunan lagu yang merdu tanpa adanya penyanyi. Model mikro kosmos ini analog dengan perilaku kelompok/massa, yang juga bukan merupakan hasil kombinasi perilaku individu-individunya.
- Mengacu kepada pemahaman ini, mengembangkan konsep pembangunan yang berbasis kepada tatanan dianggap lebih realistis dan masih berada dalam jalur faham kolektivisme yang menjadi *way of life* sebahagian besar masyarakat Indonesia. Pengembangan konsep pembangunan yang ditekankan hanya kepada pembangunan manusia sebagai individu, dirasakan sarat dengan nafas individualistis dan masih bernuansa pendapat Laplace yang dijabarkannya dari filsafat Descartes bahwa pengembangan iptek diperlukan agar manusia bisa mengendalikan dan memanfaatkan alam semesta. Alur fikir Laplace ini jelas tidak sejalan dengan kesadaran kosmologis yang telah dijelaskan sebelumnya.
- Model tatanan melibatkan atau bernuansa kepercayaan dan kecintaan terhadap Sang Pencipta sesuai dengan nilai-nilai religius bangsa Indonesia, dan juga sejalan dengan semangat spiritualisme yang semakin berkembang dan semakin banyak dianut, termasuk di dunia Barat.
- Model tatanan akan menghindari eksploitasi yang berlebihan atau semena-mena terhadap sumberdaya alam dan lingkungan, karena eksploitasi dimaksud hanya dilaksanakan sesuai dengan tingkat perkembangan masyarakatnya. Dengan demikian, upaya pembangunan yang dilaksanakan dengan mengacu kepada

wacana ini akan sarat dengan nuansa-  
nuansa lingkungan hidup yang merupakan  
salah satu syarat utama bagi terwujudnya  
penyelenggaraan pembangunan yang  
berkelanjutan (*5.u.. \.tainable development*).

#### b. Definisi Pembangunan

Mengacu kepada konsep tatanan yang  
dijabarkan sebelumnya, ditemukan dan  
dirumuskan definisi pembangunan sebagai  
upaya pengembangan dan peningkatan kualitas  
tatanan yang dilakukan secara mandiri (dan  
terdesentralisasi) oleh tatanan itu sendiri.  
Sedangkan pemberdayaan didefinisikan adalah  
upaya yang dilakukan oleh unsur di luar  
tatanan terhadap suatu tatanan, agar tatanan itu  
mampu berkembang secara mandiri.

Dari definisi di atas dapat ditarik  
simpulan, bahwa istilah pembangunan yang  
selama ini digunakan adalah setara dengan  
istilah pemberdayaan dalam wacana  
Kemandirian Lokal. Dari kaca mata  
Kemandirian Lokal, pemberdayaan dilihat  
sebagai upaya perbaikan wujud interkoneksi  
yang ada pada suatu tatanan dan atau upaya  
penyempurnaan terhadap elemen tatanan yang  
diarahkan agar tatanan dapat berkembang  
secara mandiri. Dengan kata lain,  
pemberdayaan adalah upaya-upaya yang  
diarahkan agar suatu tatanan dapat mencapai  
suatu kondisi yang memungkinkannya  
membangun dirinya sendiri.

Jika tatanan dianalogikan sebagai suatu  
"mesin" yang rusak, maka pemberdayaan dapat  
dipandang sebagai upaya perbaikan komponen  
mesin dan keterhubungan antar komponen  
yang ada sehingga mesin pada akhirnya dapat  
berkerja secara otonom, tanpa tergantung lagi  
kepada "bantuan" dari luar tatanannya. Di  
samping itu, pemberdayaan dapat pula  
dianalogikan sebagai suatu *prime-mover* yang  
diperlukan untuk menghidupkan suatu  
"mesin". Analogi di atas sebenarnya kurang  
begitu tepat, karena tatanan merupakan suatu  
entitas organik yang memiliki kemampuan  
untuk memperbaiki, membangun dan  
mengembangkan dirinya sendiri. Tetapi dalam  
banyak kasus, proses evolusi ini membutuhkan  
waktu yang relatif lama, sehingga dibutuhkan  
"intervensi" dari luar berupa upaya-upaya yang  
kita laksanakan dengan pemberdayaan tadi.

Perlu digaris bawahi bahwa  
penemuan upaya pemberdayaan harus  
dilakukan secara cermat dan hati-hati, karena  
upaya-upaya itu, termasuk segala jenis upaya  
peningkatan dan pengembangan kemampuan  
(termasuk kelembagaan/ teknostruktur)  
masyarakat, harus dilakukan dengan  
memperhatikan karakteristik tatanannya, dalam  
arti seyogyanya dilaksanakan dengan  
mengindahkan nilai-nilai lokal tatanan dan  
dilakukan dengan upaya *reinterpretasi*,  
*reaktualisasi*, dan *transformasi* nilai dan  
kelembagaan tatanan, bukan berupa upaya  
*transplantasi* nilai dan kelembagaan asing  
yang cenderung kontra produktif

Kemandirian Lokal juga mengisyaratkan  
agar semua tahapan pemberdayaan dilakukan  
secara terdesentralisasi. Upaya-upaya  
pemberdayaan yang berciri sentralistik tidak  
akan mampu menemukan karakteristik khas  
tatanan yang ada, dan cenderung atau potensial  
akan mengabaikan potensi khas yang dimiliki  
oleh tatanan. Sebaliknya, upaya pemberdayaan  
yang dilakukan secara terdesentralisasi akan  
mampu mengakomodasikan berbagai  
keragaman tatanan. Pembeneran *premis* ini  
dapat dilihat pada proses pembentukan tatanan  
yang memiliki kemiripan dalam pembentukan  
fraktal. Dengan kata lain, tatanan adalah suatu  
fenomena fraktal, oleh sebab itu tunduk kepada  
hukum-hukum teori chaos. Dengan pendektan  
ini, maka tatanan dapat dipandang sebagai  
suatu sistem non-linear yang memiliki *respons*  
yang sangat peka terhadap perubahan input  
(dalam hal ini antara lain dapat berupa  
kebijakan pemberdayaan). Mengingat bahwa  
input adalah suatu variabel lokal, maka mudah  
dimengerti bahwa kebijakan yang berhasil  
pada suatu tatanan memiliki kemungkinan  
untuk memacu chaos pada tatanan lainnya,  
atau sebaliknya.

Mengacu kepada definisi pembangunan  
yang disebutkan sebelumnya, kualitas tatanan  
dapat diukur dengan memperhatikan  
peningkatan nilai dari indikator yang  
merefleksikan aspek-aspek berikut :

- Kemandirian manusia, sebagai unsur utama  
tatanan, dalam pengembangan diri dan  
penyaluran aspirasinya.

- Aspek ini diartikan bahwa pada satu sisi terdapat kemampuan tatanan menyediakan berbagai pilihan kepada masyarakatnya di bidang sosial, ekonomi dan budaya, dan pada sisi lain diiringi dengan kemandirian masyarakat untuk melakukan pilihannya, termasuk menyalurkan aspirasinya (*choicedan voice*).
- Terjadinya interaksi harmonis antar unsur-unsur tatanan dengan berbasis kepada kesadaran kosmologis. Unsur manusia dari suatu tatanan dapat saja terdiri atas sekelompok manusia yang berkualitas tetapi tidak memiliki interkoneksi yang harmonis dengan lingkungannya bukan merupakan tatanan yang diinginkan. Pengelolaan sumberdaya alam yang tidak berwawasan ekologis atau hubungan antar manusia yang berciri penindasan atau penguasaan satu orang/kelompok terhadap orang /kelompok lainnya merupakan colitoh lain dari wujud tatanan yang buruk.
- Kemampuan untuk memperluas jangkauan interkoneksi. Tatanan yang berkualitas adalah tatanan yang memiliki kemampuan untuk senantiasa memperkaya jenis dan memperlebar jangkauan interkoneksi-sanya, demi untuk meningkatkan efisiensi proses fungsional yang menjadi ciri khasnya serta untuk menciptakan sinergi serta menerima "energi" baru yang diperlukan untuk berkembang.
- Kemandirian unsur manusia untuk meningkatkan kualitas tatanannya. Aspek ini mencerminkan bahwa tatanan yang berkualitas adalah tatanan yang memiliki kemampuan untuk meningkatkan kualitasnya secara mandiri, tanpa bantuan dari unsur lain di luar tatanan. Hal ini berarti bahwa upaya pemberdayaan yang dilakukan terhadap suatu tatanan harus dianggap sebagai *prime-mover* saja, karena selanjutnya tatanan dimaksud akan mampu berproses secara mandiri untuk membangun dan mengembangkan dirinya sendiri.

Pada hakekatnya kemandirian yang dimaksudkan disini bukanlah kemandirian yang bersifat absolut, tetapi bernuansa interkoneksi dan bersifat komplementaris.

Kemandirian itu hanya akan bermakna dan berarti jika dapat dimanfaatkan dan memanfaatkan kemandirian yang dimiliki dan dikembangkan di tatanan yang lain. Dari sudut pandang teori sistem (*system theory*), tatanan dapat dianggap sebagai suatu sistem *terbuka* (*open system*) yang walaupun mampu bekerja secara mandiri, tetapi senantiasa menerima dan memberi aliran energi kepada lingkungannya. Dengan adanya interaksi ini, sistem dapat mempertahankan atau bahkan meningkatkan kualitas keberadaannya, sebaliknya sistem akan mengalami kepunahan. Dengan kata lain, mewujudkan interkoneksi merupakan syarat harus bagi suatu tatanan untuk mempertahankan dan meningkatkan kualitas keberadaannya.

### c. Posisi Kemandirian Lokal

Mengacu kepada wacana Kemandirian Lokal yang dijabarkan sebelumnya, mudah dimengerti bahwa wacana ini dapat berfungsi sebagai visi pembangunan sekaligus sebagai paradigma pembangunan Indonesia Baru.

#### Sebagai Visi Pembangunan

Visi pembangunan Indonesia Baru menurut wacana Kemandirian Lokal adalah Indonesia yang terwujud dan didukung oleh tatanan wilayah (daerah dan propinsi) yang maju dan memiliki kemandirian Untuk berkembang dan meningkatkan kualitasnya secara berkesinambungan.

Dalam wacana Kemandirian Lokal, negara dipandang sebagai perwujudan interkoneksi dari berbagai tatanan administratif (geo-politik) maupun fungsional yang memiliki kemandirian dalam mengembangkan dirinya masing-masing. Visi ini melihat Indonesia sebagai perwujudan interkoneksi asosiatif yang bersifat sinergis dari berbagai tatanan berkualitas berupa wilayah (daerah dan propinsi) yang didukung oleh, dan atau terdiri atas, berbagai tatanan lain yang terwujud akibat adanya interkoneksi yang bersifat fungsional.

Kekuatan dan kualitas Indonesia sebagai suatu tatanan selain ditentukan oleh kualitas tatanan wilayah yang mendukungnya, juga ditentukan oleh kualitas asosiasi antar tatanan-tatanan tersebut.

### Sebagai Paradigma Pembangunan

Tatanan menurut wacana Kemandirian Lokal adalah suatu "entitas organis" yang memiliki potensi dan kemampuan untuk berkembang secara mandiri.

Berdasarkan konsep ini, maka upaya-upaya *pemberdayaan* seyogyanya diarahkan untuk memperbaiki dan menyempurnakan kualitas elemen-elemen tatanan dan interkoneksi antar elemen dimaksud agar tercipta suatu wujud interkoneksi yang memungkinkan tatanan untuk membangun dirinya sendiri dan berkembang secara lebih baik. Dalam hal ini upaya pemberdayaan, yang dilakukan oleh unsur-unsur yang bukan merupakan elemen tatanan, bukan merupakan rangkaian proyek yang berkesinambungan, tetapi bersifat sebagai "impuls" saja yang berfungsi untuk memberikan "energi" awal kepada tatanan untuk berkembang secara mandiri.

Pembangunan, yang didefinisikan sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas tatanan, dilakukan secara mandiri oleh elemen tatanan, dalam hal ini unsur masyarakat, dengan mengacu kepada prinsip : (i) berorientasi kepada pemenuhan kebutuhan tatanan, (ii) berbasis pada sumberdaya yang dimiliki, dan (iii) dikelola dengan partisipasi aktif masyarakat tatanan.

Pembangunan bukanlah merupakan upaya sistematis yang berbasis pada perencanaan yang lengkap dan solid, yang disusun dan dilaksanakan oleh sekelompok orang secara terpusat, tetapi lebih menyerupai proses alamiah yang melibatkan semua pihak. Proses pembangunan dimaksud dapat dianalogikan sebagai pertumbuhan berbagai jenis rumput-rumputan dan tumbuhan kecil lainnya dengan memanfaatkan unsur hara yang tersedia secara lokal. Dalam pertumbuhannya, setiap tumbuhan saling menghubungkan diri dan tumbuh bersama membentuk belukar dan akhirnya akan berwujud hutan yang memiliki ekosistemnya sendiri. Kemampuan ekosistem ini mempertahankan keberadaannya sangat ditentukan oleh keberagaman tumbuhan dan makhluk hidup lainnya yang membentuknya.

Analogi ini memperlihatkan bahwa desentralisasi pelaksanaan pembangunan yang

berbasis pada tatanan akan menghasilkan tatanan-tatanan yang kuat dan mandiri yang saling terkait secara fungsional satu dengan lainnya dan membentuk tatanan yang lebih besar berwujud Indonesia yang memiliki kemampuan untuk mempertahankan keberlangsungan keberadaan dan jati dirinya di era globalisasi.

Dengan paradigma pembangunan ini, maka peran pemerintah seyogyanya bergeser, demi untuk memberikan porsi yang lebih besar kepada partisipasi / peranserta masyarakat. Dari ketiga peran utama pemerintah: pengendalian dan pengaturan, pelayanan masyarakat dan agen pembaharuan, seyogyanya dititik beratkan hanya pada peran pengaturan dan pengendalian saja ditambah dengan satu peran baru : pemberdaya. Seberapa jauh bobot peran pada keempat aspek dimaksud juga tidak harus seragam untuk seluruh wilayah Indonesia. Pada beberapa daerah, pemerintah masih perlu melaksanakan keempat peran tersebut karena teknostruktur masyarakat belum berkembang, sebaliknya pada daerah-daerah lainnya, pemerintah cukup memainkan peran sebagai pengatur / pengendali saja. Tetapi pada umumnya, fungsi sebagai agen pembaharu, khususnya di lihat dari sisi pengembangan dan penerapan Iptek, peran pemerintah masih diperlukan, karena aspek ini membutuhkan sumberdaya yang tidak seluruhnya dapat disediakan oleh daerah yang paling makmur sekalipun. Minimal pengembangan Iptek dilaksanakan oleh pemerintah propinsi, untuk Iptek yang diperlukan bagi pembangunan daerah propinsi, sedangkan pengembangan Iptek lainnya diselenggarakan secara nasional.

### d. Makna Istilah

Dari definisi dan penjelasan konsep pembangunan yang disebutkan di atas terlihat jelas bahwa kemandirian tatanan untuk berkembang dan mempertahankan keberadaannya merupakan titik berat dari wacana pembangunan ini. Itulah sebabnya wacana ini diberi nama Kemandirian Lokal.

Atribut *lokal* dipakai untuk menegaskan bahwa kemandirian yang dimaksud adalah suatu variabel lokal. Artinya kualitas atau nilainya tidak dipengaruhi apalagi ditentukan oleh entitas lain yang berada di luar tatanan. Dengan kata lain, kemandirian tatanan untuk

berkembang dan mempertahankan keberadaannya hanya ditentukan oleh kualitas wujud interkoneksitasnya. Pengertian "mempertahankan keberadaan untuk dan dengan berkembang secara berkelanjutan" dapat dijelaskan dengan menggunakan istilah *sustainable* (Inggris). Dengan demikian, Kemandirian Lokal dapat pula diterjemahkan menjadi Local Sustainability .

### III. PEMBANGUNAN DAERAH

#### 1. MODEL PENGELOLAAN PEMBANGUNAN

Pendekatan pengelolaan pembangunan yang berciri sentralistik-sektoral dan berbasis pada perencanaan pembangunan jangka panjang (*long-term planning*) yang dipraktekkan selama ini di Indonesia tidak dapat lagi dipertahankan. Pengalaman memberikan pelajaran bahwa pendekatan pengelolaan pembangunan tersebut memiliki begitu banyak kelemahan yang justru mampu menghapus keunggulan yang dimilikinya. Kelemahan-kelemahan dimaksud sudah dijabarkan sebelumnya pada bagian awal makalah ini.

Seiring dengan semangat desentralisasi yang sedang bergulir saat ini, diperlukan pendekatan pengelolaan pembangunan yang baru, yang diharapkan dapat memobilisasi segenap potensi bangsa dan wilayah untuk secara bersama-sama meningkatkan kualitas kesejahteraan segenap lapisan masyarakat Indonesia.

Diantara berbagai model pengelolaan (manajemen) pembangunan yang dikenal, model perencanaan strategik (*strategic planning*) mungkin yang sesuai diterapkan di Indonesia di masa kini, karena pada dasarnya memiliki filosofi yang sejalan dengan wacana Kemandirian Lokal.

Seperti telah dijabarkan sebelumnya, pembangunan menurut wacana Kemandirian Lokal adalah upaya peningkatan kualitas tatanan yang dilakukan secara mandiri oleh tatanan itu sendiri. Konsep ini jika diproyeksikan ke dalam perspektif wilayah/daerah berarti bahwa pembangunan daerah harus dilaksanakan oleh daerah itu sendiri secara mandiri. Agar upaya

pembangunan daerah dapat berjalan seiring dan bahkan mampu menciptakan sinergi antara sesamanya, maka diperlukan adanya visi dan misi bersama.

Dengan pendekatan perencanaan strategik, maka yang perlu dilakukan di tingkat nasional adalah sekadar mendefinisikan misi dan visi serta nilai dan beberapa arahan kebijakan (*guidelines*) yang bersifat mendasar yang merupakan **Identitas Pembangunan Nasional**. Pada prinsipnya, pada tingkat nasional tidak diperlukan adanya program pembangunan seperti selama ini dipraktekkan, kecuali yang berkaitan dengan upaya-upaya koordinasi pembangunan antar propinsi.

Identitas pembangunan nasional dimaksud selanjutnya dijabarkan ke dalam identitas pembangunan propinsi yang dilengkapi dengan beberapa program yang bersifat lintas kabupaten. Program dimaksud pada dasarnya merupakan penataan ruang wilayah yang dikembangkan berdasarkan pertimbangan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan peningkatan interaksi fungsional antar kabupaten, seperti pengembangan jaringan perhubungan, irigasi, energi, dan lainnya.

Pada tingkat kabupaten, identitas pembangunan propinsi diterjemahkan lebih jauh menjadi identitas pembangunan daerah yang selanjutnya dijadikan acuan dalam perumusan program-program pembangunan daerah. "Arahan" yang dapat dijadikan acuan dalam penemukenalan dan perumusan program-program pembangunan daerah adalah "semua dapat dilakukan, kecuali yang bertentangan dengan program penataan ruang wilayah propinsi".

Model pengelolaan pembanguhan ini, akan memberikan "kebebasan" kepada daerah untuk memanfaatkan potensi pembangunan yang dimilikinya. Kontrol yang dilakukan tidak perlu lagi seperti yang dilaksanakan selama ini, yang melibatkan berbagai instansi pada berbagai tingkatan yang kemudian terbukti tidak efektif. Tugas pengendalian yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Nasional adalah agar identitas pembangunan propinsi tidak berbenturan dengan propinsi lainnya dan secara bersama-sama akan bermuara pada pelaksanaan misi dan pencapaian visi

pembangunan nasional. Sedangkan di tingkat propinsi, tugas pemerintah adalah menjaga agar identitas pembangunan daerah kabupaten dapat menciptakan sinergi dengan upaya pembangunan daerah lainnya.

"Pengawasan" yang melibatkan sekian banyak aparat dan harus didukung oleh sejumlah dana yang tidak kecil tidak diperlukan lagi pada model pengelolaan pembangunan seperti ini. Karena pada prinsipnya upaya pembangunan dilaksanakan oleh daerah kabupaten yang memanfaatkan potensi masing-masing. Pengawasan pelaksanaan pembangunan dan pertanggungjawaban penggunaan anggaran adalah merupakan wewenang dan tugas pemerintah daerah yang secara periodik (setahun sekali atau bisa lebih sering) dipertanggung jawabkan kepada DPRD. Akuntabilitas hanya didasarkan pada pencapaian misi dan visi, yang dijalankan sesuai dengan nilai dan arahan kebijakan.

Model ini kelihatannya akan ditempuh oleh pemerintah yang ditandainya dengan adanya Inpres No.7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Jika disimak lebih jauh, GBHN 1999-2004 juga sudah disusun dalam "gaya" Perencanaan Strategik, terlepas dari hasil rumusan visi dan misi yang kurang sejalan dengan kaidah perencanaan strategis yang baku, serta belum disertai dengan rumusan nilai-nilai dasar pembangunan serta arahan kebijakan pembangunan. Yang disebutkan terakhir mungkin dapat saja tidak perlu dibuat, tetapi rumusan nilai diperlukan karena merupakan acuan utama dalam penyusunan identitas dan program pembangunan pada tingkat propinsi dan kabupaten.

## 2. SASARAN & LINGKUP PEMBANGUNAN DAERAH

Mengacu pada wacana Kemandirian Lokal, daerah merupakan suatu tatanan. Hal ini sejalan dengan jiwa Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, perumusan sasaran dan strategi pembangunan daerah merupakan wewenang penuh dari Pemerintahan Daerah dan DPRD. Sasaran, strategi dan lingkup pembangunan dimaksud terutama dirumuskan berdasarkan kebutuhan dan aspirasi

masyarakat dengan memperhatikan ketersediaan dan dukungan sumberdaya serta identitas pembangunan nasional.

Rumusan sasaran pembangunan daerah dapat bervariasi dari suatu daerah dengan daerah lainnya, tetapi pada dasarnya dijabarkan dari sasaran pembangunan tatanan, yaitu meningkatnya kualitas tatanan tersebut, yang dapat diukur dengan mengamati nilai dari beberapa indikator yang telah disebut sebelumnya.

Terlepas dari kemungkinan beragamnya rumusan sasaran tersebut, secara umum sasaran pembangunan daerah dalam kerangka paradigma Kemandirian Lokal dapat dirumuskan dalam bentuk :

*Meningkatnya kualitas kemandirian manusia sebagai elemen utama tatanan untuk menyalurkan pendapat / aspirasi (voice) dan memilih berbagai alternatif di bidang ekonomi, sosial, politik dan budaya (choice).*

Dilihat dari sisi lain, sasaran pembangunan dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori, yaitu : ekonomi, sosial dan lingkungan hidup :

- Pergeseran struktur ekonomi sebagai salah satu sasaran klasik pembangunan seyogyanya tidak dilihat dengan sudut pandang yang sempit, tetapi mengikuti rekomendasi *Amartya Sen* (1983) yang mendefinisikan pergeseran struktur dimaksud sebagai suatu situasi dimana terjadi *expansion of people's capabilities*, yang antara lain dapat diukur dengan meluasnya kepemilikan aset produksi oleh masyarakat. Atau menurut *Chakravarty* (1987) yang berpendapat bahwa hal tersebut berkaitan dengan pertumbuhan, pemerataan dan sekaligus peningkatan kreatifitas rakyat. Pendapat ini senada dengan yang dikemukakan oleh *Gunnar Myrdal* (1973) yang mendefinisikan pertumbuhan ekonomi sebagai situasi di mana terjadi peningkatan seluruh sistem sosial.
- Pembangunan di bidang sosial diarahkan untuk pemenuhan kebutuhan dasar yang diharapkan akan bermuara pada peningkatan kualitas sumberdaya manusia, yang dapat diukur antara lain dengan HDI

yang dimodifikasi agar mampu merefleksikan kemampuan masyarakat untuk berperanserta dalam proses pembangunan dan mengolah sumberdaya alam, dengan parameter seperti kemudahan mendapatkan informasi dan atau hal-hal lain yang berhubungan dengan peningkatan kemampuan masyarakat untuk memiliki dan menggunakan perangkat produksi untuk mencapai tujuan dan standar kebutuhan dasar. Perlu pula ditambahkan parameter yang merefleksikan kemampuan tatanan untuk menjalin interkoneksi dengan tatanan lainnya.

- Agar pembangunan dapat berlangsung secara berkesinambungan, maka kelestarian lingkungan merupakan salah satu syarat utama yang harus dipenuhi. Untuk itu, maka semua program pembangunan yang berhasil ditemukan perlu dikaji dampaknya terhadap keserasian ekosistem alam lingkungan dan kelestarian sumberdaya alam, dan dilakukan dengan keyakinan akan adanya kesetimbangan dinamis antara lingkungan, pola hidup dan alam untuk generasi sekarang dan generasi yang akan datang (kesadaran kosmologis)

### 3. PROSEDUR PERENCANAAN

Rencana pembangunan bukanlah semata merupakan output proses perencanaan klasik yang dilakukan oleh para perencana, tetapi merupakan hasil *konsensus* antara aktor-aktor pembangunan pada wilayah yang ditinjau. Aktor pembangunan dimaksud disini adalah Pemerintah Daerah beserta kalangan masyarakat yang terdiri atas kelompok swasta dan lapisan masyarakat lainnya.

Perlunya konsensus dibangun didasarkan pada pertimbangan sebagai berikut :

- Perencanaan merupakan proses yang rumit yang membutuhkan dukungan sumberdaya perencanaan (dana, tenaga dan kelembagaan perencanaan, waktu, dan sebagainya) yang pada umumnya ketersediaannya bervariasi dari suatu daerah ke daerah lainnya. Di samping itu, betapapun canggihnya peralatan perencanaan yang digunakan, dalam

banyak kasus, sering gagal menemukan masalah (dan potensi) yang ada di daerah yang ditinjau. Masukan dari kalangan masyarakat setempat merupakan input yang sangat berharga untuk mengatasi kelemahan ini.

- Pembangunan bukan semata dilakukan oleh dan untuk pemerintah, tetapi diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada kondisi seperti ini, seyogyanya aspirasi masyarakat setempat perlu diperhatikan, karena merekalah yang paling tahu tentang kebutuhannya masing-masing. Dengan adanya upaya untuk menampung aspirasi masyarakat maka diharapkan proses implementasi rencana pembangunan dapat dilaksanakan secara lebih baik, karena mendapat dukungan dari pihak mereka.
- Konsensus perlu dibangun sejak awal proses perencanaan dan dibina selama implementasi program. Konsensus merupakan jalan keluar untuk menghindari ketidaksepahaman (konflik) antara pelaku-pelaku pembangunan. Ketidaksepahaman yang diusahakan untuk ditutup-tutupi pada awal penyusunan rencana, pada suatu ketika akan terbuka dan mungkin akan menjadi pemicu kegagalan proses implementasi program terkait yang sudah memasuki tahap akhir.

Konsensus diharapkan dapat diperoleh dengan jalan dialog antara para pelaku pembangunan (pemerintah, masyarakat dan swasta). Untuk maksud tersebut maka *kelembagaan dialog* merupakan syarat utama yang perlu dibangun dan terus dipelihara dan dikembangkan di daerah.

Seorang perencana (termasuk lembaga perencanaan pembangunan) di samping berfungsi melaksanakan tugas utamanya menyusun rencana pembangunan daerah, juga seyogyanya mampu berperan sebagai *moderator pembangunan* dan *agen pembaharuan* di daerahnya masing-masing.

Sebagai moderator pembangunan, seorang perencana harus mampu mempertemukan arahan pembangunan yang memiliki hirarki yang lebih tinggi dengan kebijakan Pemerintah Daerah dan aspirasi

masyarakat. Untuk maksud tersebut seorang perencana harus memiliki komitmen terhadap wawasan pembangunan yang dianut serta dibekali dengan kemampuan analisis yang prima. Dalam arti mampu memanfaatkan berbagai peralatan analisis, dari yang sederhana sampai yang rumit, sesuai dengan dukungan sumberdaya pembangunan, khususnya data, yang tersedia.

Sebagai agen pembaharuan, seorang perencana harus mampu merangsang berkembang *kelembagaan pembangunan* di wilayahnya masing-masing, tidak hanya terbatas pada kelembagaan perencanaan resmi (seperti BAPPEDA), tetapi meliputi kelembagaan non-formal yang berfungsi menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Kelembagaan dimaksud harus diperlihara dan dikembangkan agar mampu menghasilkan program pembangunan daerah yang tidak sekadar hanya merupakan keinginan, tetapi berupa rencana yang handal untuk mendorong pengembangan wilayah, serta sekaligus mampu mengorganisasikan dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

#### 4. METODA ANALISIS

Uraian sebelumnya mengantar kita kepada beberapa simpulan awal bahwa pendekatan pembangunan daerah yang dibutuhkan pada masa kini dan masa depan adalah pendekatan pembangunan yang meletakkan upaya peningkatan kemandirian manusia sebagai prioritas utama.

Kemandirian manusia tidak dapat diukur dengan pendekatan konvensional, seperti misalnya dengan *Human Development Index*, tetapi perlu diperkaya dengan indikator lain yang merefleksikan kemampuan manusia sebagai elemen utama tatanan dalam mengelola potensi dan sumberdaya lokal dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi dan kualitas lingkungan hidup, di samping kemampuan untuk menjalin kerjasama (interkoneksi) dengan tatanan lain.

Berdasarkan hal tersebut, maka format metoda perencanaan pembangunan daerah yang perlu dikembangkan adalah sebagai berikut :

1. Mengadopsi pendekatan pembangunan manusia yang direkomendasikan oleh Ditjen Bangda (lihat *MTO Pengembangan dan Pemanfaatan Indeks Pembangunan Manusia dalam Perencanaan Pembangunan Daerah*, dengan beberapa modifikasi sebagai berikut :
  - Menambahkan aspek aksesibilitas dalam perhitungan berbagai indikator, khususnya indikator input dan proses. Dengan modifikasi ini; selain nilai indikator lebih mendekati atau merefleksikan keadaan yang sebenarnya, juga sekaligus dapat digunakan dalam penemuan dan prasarana wilayah yang perlu dikembangkan untuk meningkatkan aksesibilitas fisik, serta upaya-upaya lainnya yang dibutuhkan untuk meningkatkan aksesibilitas non-fisik.
  - Modifikasi pada indikator-indikator yang berkaitan dengan aspek kelangsungan hidup agar sesuai dengan paradigma baru pembangunan kesehatan.
2. Memanfaatkan Indeks Info-Struktur, sebagai salah satu indikator komposit dalam pengukuran tingkat pengetahuan dari HDI.
3. Menambahkan indikator untuk merefleksikan kemampuan masyarakat lokal dalam pengelolaan sumberdaya dan pemeliharaan kelestarian fungsi dan kualitas lingkungan hidup (indikator untuk pengukurankualitas tatanan).
4. Menambahkan indikator yang berkaitan dengan kerjasama/keterkaitan fungsional dengan tatanan lain (indikator kualitas interkoneksi).

Indikator-indikator (dampak) yang dimaksudkan pada butir 2, 3 dan 4 di atas dapat digabungkan dengan indikator dampak dari aspek hidup layak, pengetahuan dan kelangsungan hidup yang selama ini digunakan dalam mengukur Indeks Pembangunan Manusia, ataukah tetap mempertahankan metoda pengukuran yang lama (HDI) dan indikator lainnya (dari butir 2, 3 dan 4) diperlakukan sebagai indikator yang berdiri

sendiri yang dapat digunakan untuk melengkapi analisis HDI konvensional.

#### **IV. PENUTUP**

Penggunaan indeks/indikator sangat baik untuk membandingkan "kondisi" atau "kinerja" dari 2 atau lebih daerah, tetapi memiliki kelemahan mendasar, yaitu sering tidak mampu memperlihatkan keunggulan "spesifik" yang dimiliki oleh suatu wilayah, karena keunggulan dimaksud tidak termasuk dalam variabel-variabel indikator yang digunakan. Oleh karena itu dalam perencanaan berbasis Kemandirian Lokal, penggunaan indeks (misalnya IPM) harus dilakukan dengan sangat hati-hati, atau minimal harus dikombinasikan dengan metoda atau peralatan analisis lainnya. Dengan kata lain, upaya penemuan program pembangunan pada suatu wilayah seyogyanya tidak dilakukan dengan hanya mengacu kepada perbandingan indeks yang diperoleh wilayah dimaksud terhadap suatu angka acuan. Pendekatan seperti ini harus dihindari karena secara sadar atau tidak sadar akan mengabaikan potensi unik yang dimiliki wilayah yang pada gilirannya akan memperlebar kesenjangan antar wilayah.

### DAFTAR PUSTAKA

- Amartya Sen, 1983, *Development Economics- Which Way New ?* Economic Journal, V 0193, No.372,
- Amien, Mappadantji A., 1996, *PRPW - Penataan Ruang Untuk Pembangunan Wilayah*, PSDAL Lembaga Penelitian Unhas, Ujungpandang.
- \_\_\_\_\_, 1997, *Sisfem Informasi Perencanaan Pembangunan Daerah*, \_\_\_\_\_, 1999. *Metoda Perencanaan Pembangunan Daerah dan Kemandirian Lokal*, makalah disampaikan pada Lokakarya Peningkatan Kapasitas Kelembagaan dalam Perencanaan Pembangunan Daerah yang Berbasis Desentralisasi, kerjasama UNDP dengan Pemda Tingkat I Sulawesi Selatan, yang diadakan pada tanggal 16 September 1999, di Hotel Sedona Ujungpandang.
- \_\_\_\_\_, 1999, *Kemandirian Lokal dan Pembangunan Daerah*, Makalah dipresentasikan pada Seminar dan Lokakarya Perencanaan Pembangunan Daerah yang diselenggarakan oleh Senat Mahasiswa Fakultas Ekonomi Unhas, pada tanggal 6-7 Desember 1999 di Hotel Celebes Makassar.
- \_\_\_\_\_, 1999, *Penyelenggaraan Negara dari Perspektif Kemandirian Lokal* dalam Amandemen UUD 1945 dari Perspektif Kemandirian Lokal Penerbit Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Connors, Michael, 1997, *The Race to the Intelligent State*, Capstone Publishing Limited, Oxford, Inggris Raya.
- Hammer, Michael & James Champy, 1993, *Ree engineering the Corporation,' A Manifesto for Business Revolution*, Harper Business.
- Jenssen, Bemd (ed), 1992. *Planning as Dialog, District Development Planning and Management in Developing Countries*, Spring Research Series, Spring Center, Faculty of Spatial Planning, University of Dortmund, Dortmund.
- Kelompok Kerja Universitas Hasanuddin (W.I.M. Poli, Tajuddin Parenta, Taslim Arifin, Sadly AD, Faried Ali, Kamrul Perangkat lunak SIM hasil kerjasama Bappeda Tingkat I Sulawesi Selatan dengan Lembaga Penelitian Unhas, Ujungpandang.
- \_\_\_\_\_, 1999, *Sistem Informasi Geografis Pembangunan Kesehatan*, Perangkat lunak SIG hasil kerjasama Kanwil Departemen Kesehatan Propinsi Sulawesi Selatan dengan Lembaga Penelitian Unhas, Ujungpandang.
- Kasim, Willy Vol 11, Laica Marzuki), 1998. *Beberapa Butir Pemikiran tentang Paradigma Baru Pembangunan Wilayah*, Kertas karya untuk *Seminar Membangun Kemandirian Daerah untuk Mewujudkan Pembangunan Bangsa dalam Konteks Global*, Kampus Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang, 11 Juli 1998.
- Kotler, Philip, Somkid Jatusripitak, dan Suvid Maesicee, 1997. *The Marketing of Nations : A Strategic Approach to Building National Wealth*, New York : The Free Press.
- Osborne, David & Ted Gaebler, 1993. *Reinventing Government,' How the Entrepreneurail Spirit is Transforming the Public Sector*. PLUME, Penguin Group.
- Reforma, Mila, 1996. "Urbanisation and Urban Poverty in the Philippines"; di dalam Shubert, Clarence (ed.), 1996. *Building Partnerships for Urban Poverty Alleviation,. Community-Based Programmes in Asia*. United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT).
- Shubert, Clarence (ed.), 1996. *Building Partnerships for Urban Poverty Alleviation; Community-Based Programmes in Asia*. United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT).
- Sukhamoy Chakravarty, 1987, *The State of Development Economics*, The Manchester School, No.2.
- UNDP, 1996. *Human Development Report*, New York, Oxford: Oxford University Press.
- UNDP dan Ditjen Pembangunan Daerah, Departemen Dalam Negeri, 1998. *Manual Teknis Operasional (MTO)*,

17 *ANALISIS, TAHUN 1, NOMOR 3 Oktober 2000*

*Pengembangan dan Pemanfaatan Indeks  
Pembangunan Manusia dalam  
Perencanaan Pembangunan Daerah.  
Jakarta.*