

Petikan Makalah

KERJASAMA ANTARDAERAH

Oleh Sri-Edi Swasono

Pendahuluan

Sesuai dengan permintaan panitia untuk mengisi salah satu agenda Raker Gubernur, yaitu yang berkaitan dengan masalah pemberdayaan ekonomi kerakyatan dalam kaitan dengan Kerjasama Antardaerah (sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999), maka perlu kita memiliki *platform* bersama mengenai "ekonomi kerakyatan".

Untuk itu maka di dalam makalah ini, sebelum kita menyinggung UU No. 22 Tahun 1999, khususnya Pasal-Pasal 87, 88, dan 89, dan UU No. 25 Tahun 1999, maka akan dikemukakan berikut ini beberapa titik-tolak untuk memahami dimensi ekonomi kerakyatan....

....

Model Pemberdayaan: Strategi Dasar

Di samping merupakan suatu pemihakan, pembangunan perekonomian rakyat mempunyai peran sebagai strategi pembangunan. Sebagai strategi pembangunan, menempatkan sektor ekonomi rakyat sebagai sokoguru ekonomi nasional merupakan upaya strategis agar ekonomi nasional tumbuh dan berakar di dalam negeri. Dari sini kita membangun fundamental ekonomi dalam-negeri pula. Hanya dengan demikian pula maka perekonomian Indonesia lebih mampu mandiri dan tidak kelewat ringkih dan tergantung pada perekonomian luar negeri.

Sesuai dengan dasar pemihakan dan strategi di atas, arah kebijaksanaan ekonomi nasional harus pula ditujukan kepada sektor-sektor yang sarat dengan kepentingan rakyat, terkait dengan potensi dan kapasitas rakyat, serta sekaligus sesuai dengan sumber-sumber Indonesia (*factor-endowment*) yang tersedia. Sektor pertanian dan industrialisasi pertanian menjadi pilihan strategis karena posisinya yang berdasar sumber-sumber sendiri (*resources-based*) dan bertitik sentral pada rakyat (*people centered*) dengan sekaligus meng-utamakan kepentingan rakyat (*putting people first*). *Resources-based strategy* akan lebih mampu menjamin kemandirian industri dalam-negeri, agar tidak kelewat tergantung pada kebutuhan akan komponen luar negeri sebagai elemen ketergantungan, *import contents* produk industri dalam-negeri menjadi minimal.

Ketergantungan ekonomi Indonesia akan *import contents*, yang merupakan salah satu sebab terpuruknya industri nasional oleh hantaman krisis moneter, bukan sekedar kesalahan strategi dalam menstruktur pola industri nasional ataupun salah dalam menginterpretasi makna interdependensi

ekonomi. Tetapi lebih dari itu terjadinya ketergantungan parah terhadap produk/komponen luar negeri ini adalah juga sebagai akibat ulah dari kelompok kepentingan yang mencari untung dari kegiatan impor dalam "rezim patronasi bisnis" yang kolusif saat ini (Swasono, 1998).

Agri-bisnis dan agro-industri yang *resources-based*, berdasar *factor-endowment* Indonesia, sesuai dengan potensi ekonomi Indonesia, yang berarti akan lebih sarat dengan kandungan sumber-sumber domestik (*domestic resource contents*) menjadi pilihan tepat bagi pembangunan Indonesia dan awal baru untuk menggerakkan sektor riil. Hal ini memenuhi tuntutan keterjangkauan (*affordability*) bagi negara yang terjebak hutang (terkena *debt-trap*) sangat parah seperti Indonesia.


Pasaran luar negeri (ekspor) akan kukuh setelah pasaran di dalam negeri kukuh (Hatta, 1946; Jung dan Marshall, 1985; Sritua Arief, 1991). Studi empiris membuktikan bahwa pasaran luar negeri (ekspor) yang tidak didukung oleh pasaran dalam-negeri yang kuat hanya akan menumbuhkan ketergantungan (*dependensi*) pada luar negeri dan akan menempatkan ekonomi dalam-negeri sebagai kepanjangan tangan ekonomi luar negeri belaka, bahkan menjadikan ekonomi dalam-negeri sekedar sebagai perekonomian "ongkos-jahit" yang akan selalu rawan terhadap gejolak luar negeri (Swasono, 1998).

Berdasarkan pilihan strategis di atas dan peran ekonomi rakyat di dalamnya, maka kita mendayagunakan potensi-potensi dalam-negeri seoptimal mungkin. Kita membangun pasaran dan daya-beli rakyat dalam-negeri sebagai titik-tolak (Hatta, 1946; Mubyarto dkk, 1978; Swasono, 1978, 1980; Sritua Arief, 1981, 1999; Bungaran Saragih, 1998; Alirahman, 1998; Dillon, 1999, dst dst). Dengan demikian "nilai-tambah ekonomi" terjadi di dalam negeri dan untuk kepentingan rakyat di dalam negeri. Daya-beli rakyat akan meningkat dan menumbuhkan kemakmuran rakyat yang pada akhirnya akan menjadi energi rakyat untuk membangun diri dan kehidupan ekonominya. Dengan demikian pemberdayaan (*empowerment*) ekonomi rakyat menjadi suatu tuntutan nasional.

Kebijaksanaan pemberdayaan menjadi penentu bagi lahirnya kemandirian dan kemakmuran dan emansipasi rakyat. Sayangnya *empowerment* bagi rakyat masih banyak menghadapi kendala disorientatif sosial-budaya, politik dan ekonomi. Bahkan yang terjadi berkelanjutan adalah proses *disempowerment* terhadap rakyat. Rakyat tersisih dari tanah-tanah mereka di lokasi strategis dan subur, termaginalisasi dari peluang-peluang dan keterjangkauan ekonominya....

....

Kerjasama Antardaerah



Hakekat daripada Pasal-Pasal 87, 88, dan 89 UU No. 22/1999 (selanjutnya disebut Bab IX/UU. 22) adalah "kerjasama antardaerah". Apabila dalam Raker Gubernur ini diberi perhatian secara khusus mengenai bagaimana memberdayakan ekonomi kerakyatan dalam kaitan dengan Bab IX/UU. 22 tersebut di atas, maka hal ini merupakan suatu titik-tolak pemikiran yang tepat dan benar. Artinya bahwa masalah ekonomi kerakyatan telah ditempatkan sebagai kepedulian bersama antardaerah, bahwa ekonomi kerakyatan menjadi

suatu "ikatan moral bersama" dari daerah-daerah. Memang demikianlah hendaknya.

Ada beberapa jastifikasi lain di samping ikatan moral bersama seperti disebutkan di atas. Kerjasama antardaerah merupakan suatu yang diperlukan (*a necessary condition*) dengan penjelasan sebagai berikut:

(1) Dalam otonomi daerah tidak dimaksudkan (tidak dikehendaki) terjadinya suatu eksklusifisme daerah (bahkan dalam sistem federasi pun eksklusifisme ini ditolak dan tidak harus terjadi). Dengan kata lain awal penyelenggaraan otonomi daerah sama sekali tidak berarti diawalinya dengan berpikiran melakukan suatu isolasionisme dan lahirnya tapal-batas fisik daerah berdasar *territorial imperativeness* disertai dengan lahirnya penguasa-penguasa absolut di daerah-daerah dengan semangat swadaya *chauvinistic*.

(2) Kerjasama antar Daerah melalui Badan Kerjasama Antardaerah (BKA) akan membentuk suatu interdependensi antardaerah, yang akan melestarikan dan sekaligus memperkuat persatuan dan kesatuan territorial.

Otonomi daerah merupakan cita-cita demokrasi kita sejak awal kemerdekaan. Otonomi daerah adalah wadah dari autoaktivita rakyat berdasar proses partisipasi dan emansipasi *bottom-up* (bukan *top-down* yang imperatif dan instruktif). Dengan dasar pemikiran ini, maka pemberdayaan ekonomi kerakyatan tidak saja relevan, tetapi bahkan sekaligus menjadi tuntutan terhadap penyelenggara pembangunan ekonomi nasional.

(3) Kepentingan rakyat, tidak terkecuali yang tercakup dalam makna ekonomi kerakyatan, adalah kepentingan *across the borders*, yang tidak bisa dibatasi oleh tapal-batas fisik daerah.

Dari segi politik kepentingan rakyat bertapal-batas *nationhood*, dari segi sosial bertapal-batas kepentingan bersama (*mutuality*) dari segi budaya bertapal-batas asas kekeluargaan (*brotherhood*) dan dari segi ekonomi bertapal-batas keunggulan komparatif dan skala ekonomi (*comparative advantage* dan *economic of scale*).

Kerjasama antar-Daerah merupakan suatu *joint-ventureship* antara daerah-daerah ataupun antara pemerintah-pemerintah daerah. Kesemuanya ini menegaskan perlunya kerjasama antar-Daerah secara dinamis, nyata dan sungguh-sungguh.

(4) Bab IX/UU 22 juga menyinggung peranan Pemerintah (Pusat), terutama dalam hal terjadinya perselisihan antardaerah. Hendaknya peran dari Pemerintah (Pusat) tidaklah sekedar dilihat dari perannya menyelesaikan (atau menghindarkan) konflik tetapi dari perannya untuk memberikan rujukan atau *platform* bersama dalam membangun Daerah dan khususnya dalam mendorong bangkitnya swadaya ekonomi nasional menuju pada kemandirian nasional yang tangguh. Seperti telah diungkap di atas, dilaksanakannya suatu *resources-based strategy* adalah suatu tuntutan restrukturisasi nasional untuk melepaskan ketergantungan ekonomi kepada luar negeri dan sekaligus untuk mendorong pembangunan dan perkembangan ekonomi nasional yang handal.

Apa yang hendak dikemukakan di sini adalah pentingnya peran Pemerintah (Pusat) sebagai bingkai pembangunan Daerah-Daerah, sebagai suatu *national envelope* bagi keseluruhan pembangunan yang dilaksanakan di Indonesia. Untuk memberi dimensi lengkap tentang peran ini, perlu saya kutipkan sbb: "... Pemerintah (Pusat) adalah milik bersama Daerah-Daerah ... Pemerintah (Pusat) diisi dan dikelola oleh orang-orang dari Daerah-Daerah ... Kita memerlukan Pemerintah (Pusat) untuk penyelenggara otonomi daerah yang efektif dan efisien... Tidak seharusnya kita menaruh syak terhadap Pemerintah (Pusat), yang kita tolak adalah sentralisme (sebagai konspirasi autokratik dari orang-orang berbagai Daerah dalam Pemerintah Pusat di masa yang baru lalu), bukan Pemerintah Pusatnya itu sendiri ... Namun perlu dihindari terbentuknya sentralisme di tingkat daerah, sebagai pelengseran atau kontaminasi sentralisme di tingkat pusat masa lalu...". (Swasono, 1998; 1999).

(5) Kerjasama antar-Daerah sebagai suatu kepentingan bersama, tidaklah harus terjadi antara daerah yang bertetangga saja. Bisa juga antara daerah di propinsi lain ataupun antar pulau. Kemajuan teknologi perdagangan saat ini lebih mampu memfasilitasi hubungan kerjasama antar-Daerah yang tidak bertetangga, dalam berbagai bentuk kerjasama vertikal maupun horisontal. Dalam kaitan dengan pembangunan ekonomi kerakyatan, maka selama dituntut perlunya meningkatkan posisi tawar kolektif (baik di dalam negeri maupun terhadap luar negeri), dan pula diperlukannya peningkatan sinergi dan kualitas dari *mutuality*, maka kerjasama demikian itu perlu digalang.

....

Pemberdayaan dan Pembiayaan

Di atas telah dikemukakan masalah perlunya peningkatan pemberdayaan (*empowerment*) bagi rakyat, namun kita masih melihat sehari-hari terjadinya proses *disempowerment* terhadap rakyat. Kita banyak lengah, yang seharusnya kita gusur adalah kemiskinan, tetapi yang terjadi adalah penggusuran orang miskin.

UU No. 25 Tahun 1999 menyangkut masalah alokasi dan realokasi dana pembangunan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah. Ini disebut sebagai masalah "perimbangan keuangan" antara Pemerintah Pusat dan Daerah, meskipun mungkin lebih tepat dikatakan sebagai "hubungan keuangan" antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dalam kaitan dengan upaya kita untuk mendorong pembangunan dan perkembangan ekonomi kerakyatan, mustahillah bisa terlaksana tanpa adanya restrukturisasi (dalam pengertian realokasi) dana-dana pembangunan. Di masa yang lampau dana-dana pembangunan secara kasat mata banyak diarahkan kepada sektor ekonomi besar dan modern, dalam pakem usang bahwa para konglomerat merupakan lokomotif pembangunan yang handal. Belakangan terbukti bahwa mereka ini justru telah bangkrut dan menyeret ekonomi nasional dalam keterpurukan yang sangat besar, bahkan menuntut dana nasional yang sangat besar dalam ujud dana rekapitalisasi perbankan dalam jumlah mencapai ratusan triliunan rupiah.

Saat ini kita menyaksikan bahwa perekonomian besar dan modern masih terpuruk, sistem perbankan nasional dan bank-bank nasional masih berada dalam "coma" dan belum mampu beroperasi mendorong investasi dan memberi kredit, bantuan IMF masih ditangguhkan dst dst, tetapi toh telah dilaporkan oleh Pemerintah bahwa perekonomian mulai menggeliat dan tumbuh 3,5 %. Hal ini tak lain adalah karena perekonomian rakyat tetap setia memberikan dukungan kepada masyarakat kecil dan menengah untuk *self-empowering* dengan tetap memproduksi dan mengembangkan kegiatannya. Dengan kata lain ada energi dalam-negeri sebagai suatu kebangkitan ekonomi nasional. Kebangkitan ekonomi, dalam artian bukan sekedar *economic recovery*, tetapi sebagai suatu *reformatory economic recovery*, yang menuntut perlu dilaksanakannya restrukturisasi ekonomi melalui realokasi dana-dana pembangunan yang lebih banyak bagi ekonomi rakyat, dengan ini memperoleh rasionalitas dan jastifikasinya.

Oleh karena itu UU No. 25 Tahun 1999 hendaknya tidak sekedar diartikan sebagai berdimensi perimbangan antara keuangan Pusat dan Daerah, tetapi juga perlu dikaitkan dengan masalah bagaimana Daerah bisa pula dituntut merealokasi dana ke sektor ekonomi kerakyatan. Dalam banyak hal, *ceteris paribus*, sebagai suatu kenyataan lapangan, pengembangan ekonomi kerakyatan banyak identik dengan pengembangan ekonomi lokal. *Local economy* identik dengan *people's economy*....

....

Penutup

Dari uraian di atas jelaslah kiranya bahwa pembangunan ekonomi kerakyatan harus tetap menjadi komitmen bersama kita semua. Penegasan ini boleh dikatakan tepat-waktu (*timely*).

Sebetulnya kita saat ini sedang menyaksikan suatu kemandegan atau *impasse* dalam suatu pemikiran ekonomi. Di atas telah dikemukakan bahwa pemikiran mengenai pembangunan ekonomi rakyat menjadi tepat-waktu pula untuk menerobos *impasse* ini. Melalui restrukturisasi alokatif dana dan daya pembangunan maka perekonomian rakyat akan tumbuh pesat dan menjadi tumpuan masa depan. Tidak saja dalam hal kemandirian, tetapi juga dalam hal cepat terbentuknya emansipasi dan partisipasi rakyat dalam pembangunan. Secara teknis bahkan ekonomi rakyat akan mampu menumbuhkan daya beli rakyat secara lebih merata, pemerataan dan pertumbuhan terjadi lebih simultan (tidak harus merupakan suatu *trade-off*), nilai-tambah ekonomi terjadi di dalam negeri dan tertinggal bagi rakyat di dalam negeri, yang sekaligus mendorong terbentuknya nilai-tambah sosial. Lebih dari itu ekonomi rakyat dengan ICOR yang relatif rendah akan mampu membuka lapangan kerja.

Di atas adalah petikan dari makalah panjang yang diajukan pada Raker Gubernur se Jawa dan Bali, Jakarta, 13-14 April 2000.