

GERAKAN SENDAWAR MAKMUR DI KABUPATEN KUTAI BARAT: HIDUP DAN BEREKONOMI TANPA PEMERINTAH

Edy Suandi Hamid

Endang Sih Prapti

Hudiyanto

Mubyarto

Puthut Indroyono

Staf Pusat Studi Ekonomi Pancasila (PUSTEP) UGM.

ABSTRACT

The development of ekonomi rakyat in an isolated kampung, kecamatan, or kabupaten is becoming very important in the era of regional autonomy. One of this kabupaten is West Kutai in the Province of East Kalimantan. The size of the kabupaten is 31,629 km² (as large as the size of Central Java Province) but the population is only 144.000 people (while Central Java's is 35 million people) with the population density of only 4.5/km². It is clear that it needs "more" population to exploit the rich natural resources. The 48% poverty is alarming to all concerned and the Bupati is doing everything possible to reduce poverty "as soon as possible" by introducing a mass movement called "Gerakan Sendawar Makmur" (Prosperous Sendawar Movement).

Keywords: *autonomy, participation, poverty alleviation, cultural economics.*

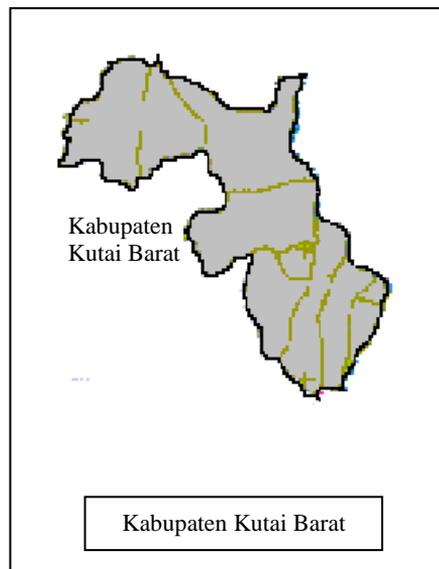
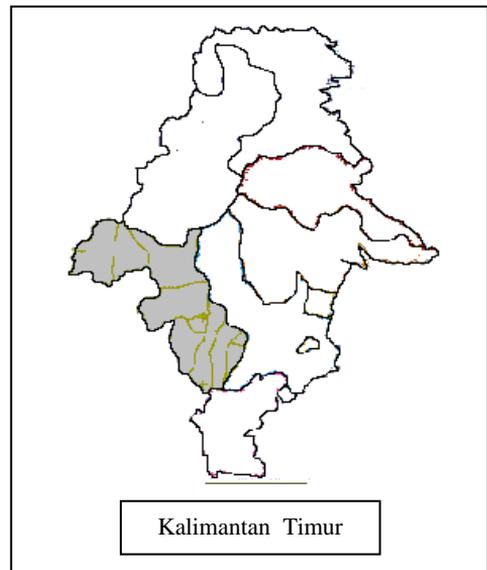
PENDAHULUAN

Dalam waktu hampir bersamaan dengan pemekaran wilayah Kabupaten Kutai menjadi 3 kabupaten, Kutai Barat, Kutai Tengah (Kutai Kartanegara), dan Kutai Timur¹, dan diterbitkannya UU Otonomi Daerah (UU No. 22/1999), Kabupaten Kutai Barat kini berupaya maksimal mewujudkan cita-cita yang diamanatkan oleh kedua UU tersebut. Tuduhan miring tentang pemekaran wilayah yang hanya bertujuan mengejar DAU ditepis dengan membuktikan bahwa kebutuhan "pelayanan" pemerintahan khususnya di wilayah-wilayah pedalaman memang benar-benar sangat penting dan mendesak. Upaya mendekatkan pelayanan kepada masyarakat "pedalaman" selama tiga tahun usia pemekaran dilakukan

dengan membangun fasilitas-fasilitas transportasi untuk membuka keterisolasian wilayah. Di lain pihak upaya ini juga dilakukan dengan makin meningkatkan partisipasi masyarakat dalam membangun daerahnya masing-masing sesuai dengan prakarsa dan kearifan lokal.

Pembangunan sentralistis dengan pendekatan *top-down* selama lebih dari 30 tahun digantikan dengan pendekatan *bottom-up* yang memberi peluang seluas-luasnya kepada masyarakat lokal untuk berpartisipasi aktif. Jika pada masa lalu setiap instansi pemerintah daerah melakukan kegiatan sesuai "petunjuk" dari Jakarta, dan sering tidak terkoordinasi (jalan sendiri-sendiri), pada era otonomi daerah keterkaitan antar-instansi diupayakan sungguh-sungguh agar masalah-masalah yang dihadapi dapat diselesaikan secara terpadu. Masalah kemiskinan misalnya, harus dijadikan masalah bersama dan ditanggulangi secara lintas sektoral, terpadu, dan berkesinambungan.

¹ Dalam UU No. 47 Tahun 1999 selain disebut 3 kabupaten tersebut, ada 3 kabupaten-kabupaten baru lain hasil pemekaran di Kalimantan Timur yaitu Kabupaten Nunukan, Kabupaten Malinau, dan Kabupaten Bontang.



Bupati *Rama Asia*, mengambil prakarsa untuk lebih memadukan semua langkah secara bersama-sama, terpadu, dan berkesinambungan antara komponen-komponen masyarakat, instansi-instansi pemerintah, swasta, LSM, dan tokoh-tokoh masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan di Kutai Barat. Semua upaya ini dituangkan dalam bentuk gerakan bersama yang disebut *Gerakan Sendawar Makmur* yang dicanangkan tanggal 21 Juli

2001. Agar program penanggulangan kemiskinan tersebut berjalan lancar dituntut dukungan semua pihak, baik di jajaran birokrasi pemerintahan maupun masyarakat luas.

PEREKONOMIAN

Kabupaten Kutai Barat dengan ibukota Sendawar yang hanya berpenduduk 144.000 orang perekonomiannya didominasi oleh dua

sektor besar pertambangan emas, perak, dan batubara (44%) serta pertanian termasuk kehutanan (27%). Ini berarti 7 sektor lainnya hanya menyumbang 29% termasuk sektor bangunan (11%), perdagangan, restoran, dan hotel (8%), dan industri (2%). Masih sangat kecilnya peranan sektor industri pengolahan (manufaktur) menunjukkan mata pencaharian penduduk masih berpusat pada kegiatan ekonomi primer dan kegiatan ekonomi masih bersifat subsisten. Apa yang dibutuhkan

penduduk dihasilkan sendiri oleh setiap orang/keluarga dan apa yang diproduksi adalah terutama untuk memenuhi kebutuhan sendiri. Jelas bahwa struktur ekonomi penduduk sangat berbeda dengan gambaran struktur ekonomi nasional yang sudah didominasi sektor industri pengolahan dan perdagangan. Bahkan kondisi perekonomian Kutai Barat sangat jauh berbeda dengan kondisi kabupaten “perdesaan” seperti Kabupaten Kulon Progo di Propinsi DIY (Tabel 1).

Tabel 1. Struktur Ekonomi Kabupaten Kutai Barat, Kulon Progo, Kota Samarinda, dan Kota Yogyakarta Tahun 2001 (persen)

Sektor	Kutai Barat	Kulon Progo	Samarinda	Yogyakarta
Pertanian	27,15	29,78	1,27*	0,87
Pertambangan	43,61	1,00	0,73*	0,02
Industri pengolahan	1,99	4,42	30,89*	11,44
Listrik, gas, dan air minum	0,17	0,61	1,29*	1,32
Bangunan	11,44	6,51	3,75*	5,87
Perdagangan, Restoran, dan hotel	7,55	15,19	26,74*	21,01
Pengangkutan dan komunikasi	1,93	11,80	14,83*	16,67
Keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan	2,44	7,46	12,22*	16,51
Jasa-jasa	3,72	23,23	8,28*	26,29
Total PDRB	100,00	100,00	100,00	100,00
Luas wilayah (km ²)	31.628,7	586,27	783,00	32,50
Jumlah penduduk (jiwa)	143.677	443.819	531.912	500.949
Kepadatan Penduduk/ km ²	4,54	757,01	679,33	15.413,82
APBD 2002 (Rp milyar)	440.473	277	550.129	205

Sumber: DIY Dalam Angka; BPS, Propinsi DIY; Kalimantan Timur Dalam Angka 2001; BPS, Propinsi Kalimantan Timur; Profil Daerah Samarinda Dalam Angka 1996, 1997; Profil Daerah Kabupaten dan Kota Jilid 1, Kompas Gramedia, 2001; Profil Daerah Kabupaten dan Kota Jilid 2, Kompas Gramedia, 2003. Catatan: Data Struktur Ekonomi Kota Samarinda data tahun 1997.

KEMISKINAN 48%

Angka Statistik resmi 2001 menunjukkan kemiskinan Kabupaten Kutai Barat adalah 48%, yang berarti hampir separoh penduduk Kutai Barat hidup miskin. Kantor BKKBN Kabupaten Kutai Barat mengeluarkan angka terbaru keluarga miskin sebesar 45,5% untuk tahun 2002, sedikit lebih rendah dibanding angka yang disebut sebelumnya. Namun mengingat Kabupaten Kutai Barat yang kaya

dengan sumber daya alam dan menyumbang sangat besar pada pemasukan pemerintah pusat, dan pemerintah daerah saat ini, maka angka kemiskinan yang demikian besar menjadi penting untuk diperdebatkan. Apakah selama ini tidak ada bagian dari kekayaan alam itu yang dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan penduduk setempat atau justru telah terjadi proses pemiskinan di antara penduduk di wilayah Kutai Barat yang kaya sumber daya alam.

Ketika data tersebut dikonfirmasi kepada beberapa pejabat di pemerintahan apakah mereka percaya dengan angka tersebut, semua menjawab hampir sama bahwa angka statistik Kabupaten Kutai Barat memang benar-benar menunjukkan kondisi senyatanya di masyarakat. Ketika ditanyakan apa penyebab dan bagaimana mengatasinya, mereka memberikan jawaban yang berbeda-beda sesuai dengan bidang “pekerjaan” masing-masing.

Kunjungan selama 2 jam tanggal 8 Juli 2003 di Kampung *Pepas Eheng*, Kecamatan *Barong Tongkok*, memberikan gambaran tentang masalah kemiskinan di Kutai Barat. Data BKKBN menunjukkan bahwa Kampung Pepas Eheng adalah kampung yang paling miskin diantara 18 kampung di Kecamatan Barong Tongkok karena 80% (137 dari 171 KK) kepala keluarganya masuk dalam kategori miskin (Pra KS dan KS 1, alasan ekonomi). Ketika data tersebut dikonfirmasi kepada Petinggi dan pembantu-pembantunya ditegaskan bahwa memang Kampung Pepas Eheng paling miskin dibanding beberapa kampung tetangganya yang secara geografis lebih masuk lagi ke “pedalaman”. Namun pejabat-pejabat kampung tersebut masih kurang yakin dengan angka sebesar 80%. Ketika diminta untuk menjelaskan apakah penduduk miskin di kampungnya ada yang makan kurang dari 3 kali sehari, dan tidak memiliki pakaian yang berbeda untuk aktivitas yang berbeda, tanpa kecuali mereka mengatakan, “tidak ada penduduk yang seperti itu, di sini orang bisa makan sebanyak mereka suka dan berpakaian sesuai selera mereka”.

Yang mereka keluhkan sebenarnya lebih kepada masalah pendidikan dan kesehatan, meskipun di kampungnya telah ada sekolah (SD dan SMP) dan Puskesmas. Di Kampung Pepas Eheng baru ada 5 orang sarjana, dan saat ini ada 6 orang (termasuk seorang adik petinggi) yang sedang kuliah di Samarinda. Beberapa di antara mereka mendapat “jatah” bantuan (bea siswa) dari pemerintah kabupaten, meskipun tidak termasuk biaya hidup

dan pemondokan, tetapi hanya untuk uang SPP.

Kriteria kemiskinan yang telah ditetapkan dari Pusat (BKKBN), tidak dapat diterapkan di masyarakat Kutai Barat. Tidak ada masalah kemiskinan penduduk yang langsung dikaitkan dengan kekurangan pangan, pakaian, maupun perumahan di Kampung Pepas Eheng, karena kondisi alam dan karakteristik sosial budaya telah memberi penghidupan “lumayan” pada masyarakat setempat. Yang menjadi masalah sebenarnya adalah bagaimana mengembangkan potensi ekonomi dan sosial budaya masyarakat yang sangat dibatasi oleh kondisi alam yang mengisolasi wilayahnya. Masyarakat setempat tidak memiliki kemampuan untuk dapat mengakses ilmu pengetahuan, teknologi, dan modal, yang semuanya tersedia tetapi berada jauh di luar wilayah jangkauan mereka.

ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA KAMPUNG

Petinggi dan aparat kampung lainnya tampaknya lebih antusias ketika ditanyakan tentang masalah kemiskinan yang dikaitkan dengan situasi dan kondisi pemerintahan di kampungnya. Saat ini pemerintah Kampung Pepas Eheng belum memiliki kantor untuk menjalankan pemerintahannya sehari-hari. “Kantor” (kira-kira ukuran 4 x 6 m²) yang mereka gunakan masih menempati tanah milik penduduk yang suatu saat akan diminta kembali oleh pemiliknya. Memang sudah ada lokasi yang direncanakan akan dijadikan lokasi bangunan kantor, tetapi sampai saat ini belum ada dana untuk membangun kantor baru. Kunjungan lapangan dilakukan bersama seorang pemandu dari kantor Bappeda yang juga membantu menjawab bagaimana cara penyelesaiannya. Mereka mendapat saran agar membuat usulan pembuatan bangunan kantor kampung dan dapat diusulkan melalui *Rakorbang* di kecamatan. Petinggi yang baru menjabat 4 bulan tersebut dengan antusias berjanji akan mencari informasi tentang jadwal

rakorbang di kecamatan setelah terlebih dahulu melakukan rapat dengan Badan Perwakilan Kampung (BPK) yang telah terbentuk di Pepas Eheng.

Berbeda dengan kampung-kampung di kabupaten tetangganya (Kutai Kartanegara) yang mendapatkan “Satu Desa Satu Milyar”, pemerintah Kampung Pepas Eheng hanya mendapatkan dana dari kabupaten sebesar Rp. 9 juta per tahun. Pendapatan asli kampung saat ini belum ada kecuali pendapatan dari retribusi pasar yang beroperasi seminggu sekali dan nilainya hanya Rp. 40.000. Tanah ulayat yang dimiliki kampung juga tidak menghasilkan sesuatu yang dapat menambah pendapatan asli kampung. Tanah ulayat yang ditanami karet dan dikelola oleh tiga kelompok tani masing-masing seluas 24 hektar belum menghasilkan tetapi justru ada yang sudah terbakar.

Dibanding dengan kampung-kampung tetangganya yang lebih masuk ke “pedalaman”, Kampung Pepas Eheng juga “kurang beruntung”, karena di kampung-kampung tetangganya pendapatan asli kampung selain banyak diperoleh dari hasil-hasil tanah ulayat, juga dari para pengusaha HPH yang memberikan dana kepada kampung-kampung di sekitarnya.

Sasaran Kutai Barat tahun 2003 adalah memekarkan kecamatan yang semula 15 buah menjadi 22 buah, dan kampung yang semula berjumlah 209 buah menjadi 228. Baik pemekaran kecamatan maupun pemekaran kampung sebagaimana diungkapkan pejabat kabupaten adalah untuk lebih “mendekatkan pelayanan kepada masyarakat”, sebagaimana ketika Kabupaten Kutai dimekarkan menjadi 3 kabupaten. Kata-kata “mendekatkan pelayanan kepada masyarakat” tampaknya sudah menjadi “senjata” untuk membenarkan adanya pemekaran. Yang sebenarnya kurang dipikirkan adalah bagaimana cara “meningkatkan pelayanan kepada masyarakat”. Jika dikenal kantor pos keliling dan puskesmas keliling, tidak tertutup kemungkinan diadakan pelayanan “kampung keliling” atau “kecamatan keliling”,

yang dari segi biaya akan jauh lebih murah. Perhatian kabupaten untuk lebih meningkatkan kapasitas pemerintahan seperti di Kampung Pepas Eheng tentu akan lebih besar.

PENINGKATAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN (PENGALAMAN MASA LALU)

Seorang perangkat Kampung Pepas Eheng menceritakan pernah mendapat bantuan dana bergulir sebesar Rp. 50.000,- tetapi ia tidak ingat kapan menerima dan dalam program apa. Yang diingat dana tersebut tidak bergulir dalam kelompok masyarakat (Pokmas), dan semua orang tidak mengembalikan pinjamannya. Mengapa tidak dikembalikan untuk digulirkan lagi kepada anggota-anggota masyarakat lainnya? Dijawabnya, “Memang uang itu dihibahkan, dan hampir semua anggota tidak mengembalikannya”. Cerita tersebut memberi pelajaran bahwa pada masa lalu banyak program-program penanggulangan kemiskinan dari pemerintah yang tidak berlanjut (*sustainable*) dan tidak menjadi gerakan bersama masyarakat untuk menanggulangi kemiskinan.

Kesadaran untuk lebih memfokuskan perhatian dan menajamkan sasaran program penanggulangan kemiskinan sebenarnya terkait dengan paradigma pembangunan yang dianut pemerintah selama ini. Salah satu masalah yang sering dikemukakan para pakar pembangunan adalah bahwa paradigma pembangunan selama tiga dasawarsa terakhir Orde Baru (1967-1997) sangat menonjolkan pertumbuhan ekonomi, dengan memfokuskan pada akumulasi modal. Namun di lain pihak upaya-upaya ini terlalu mudah melupakan aspek pemerataannya. Keberhasilan yang dicapai dengan rata-rata pertumbuhan ekonomi 7% selama tiga dekade hanya dinikmati oleh beberapa gelintir orang, terutama para pemilik modal dan kelompok elit.

Kesenjangan antara sektor pertanian dan sektor-sektor non-pertanian, adalah konsekuensi logis dari paradigma pembangunan yang

lebih mementingkan pertumbuhan ekonomi tersebut. Oleh karena itu perlu ada koreksi terhadap berbagai kebijakan ekonomi, sosial, dan politik, baik yang berjangka pendek maupun panjang, yang mampu menciptakan pertumbuhan ekonomi sekaligus mewujudkan pemerataan serta memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Proses pembangunan dari perencanaan hingga pelaksanaan program yang terpusat dan tidak melibatkan partisipasi masyarakat telah melemahkan upaya penanggulangan kemiskinan. Pendekatan sentralistik (*top-down*) ini tidak memberdayakan penduduk miskin tetapi justru menghambat kreativitas dan menumbuhkan sikap ketergantungan pada bantuan pemerintah. Tidak digunakannya lembaga lokal sebagai saluran program juga menghilangkan kearifan lembaga-lembaga lokal (*local wisdom*). Karena lebih banyak menggunakan lembaga formal (birokrasi), maka kelangsungan program menjadi kurang efisien dan efektif karena memerlukan organisasi yang relatif besar. Selain itu program yang dirancang dan diterapkan secara nasional banyak yang tidak sesuai dengan kondisi lokal di daerah.

Penajaman program penanggulangan kemiskinan lebih terfokus dengan diluncurkannya Inpres No. 5 tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan. Berbagai upaya penajaman program tersebut dilakukan dengan membuat program-program baru yaitu (1) Program Dana Bantuan Langsung Masyarakat, antara lain: IDT, Takesra/Kukesra, P4K, KCK, UED-SP, PHBK, BMT, KUBE dan lain-lain; (2) Program Bantuan Pengembangan Prasarana, antara lain: Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT), Program Penanganan Lingkungan Desa Terpadu (P2LDT), Prasarana Perhubungan Jalam Poros Desa (P2JPD), dan lain-lain; (3) Program Bantuan Pengembangan Sumberdaya Manusia, seperti Kader Pembangunan Desa (KPD) yang dikoordinasikan oleh Depdagri, dan Sarjana

Pendamping Purna Waktu (SP2W) yang dikoordinasikan oleh Bappenas; (4) Program Penguatan Kelembagaan Pembangunan Masyarakat, dan (5) Program Pengembangan Sistem Informasi Pembangunan.

Berikut adalah beberapa kelemahan dalam program JPS dan program-program penanggulangan kemiskinan pada masa lalu, upaya-upaya agar masyarakat dapat bangkit dan dapat lepas dari belenggu kemiskinannya, dan selanjutnya dilengkapi prinsip-prinsip yang harus ditaati dalam penyusunan dan pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di masa datang (Tabel 2).

PENANGGULANGAN KEMISKINAN DALAM ERA OTONOMI DAERAH

Meskipun saat ini belum ada titik temu “pola otonomi” yang benar-benar disepakati antara pemerintah pusat dan daerah sehingga muncul tuntutan untuk “mengkaji ulang” UU otonomi daerah, namun di daerah-daerah desentralisasi dan otonomi daerah benar-benar telah mulai berjalan. Daerah-daerah dan desa-desa sudah banyak yang dengan rasa percaya diri yang tinggi telah mengeluarkan Perda/Perdes yang berbeda antara daerah/desa yang satu dengan yang lain karena “menyesuaikan” dengan kondisi setempat. Semua itu disesuaikan dengan kebutuhan, aspirasi masyarakat setempat, tuntutan-tuntutan, serta prioritas-prioritas yang ada di lingkungan mereka. Banyak daerah sudah mengeluarkan Perda tentang pembentukan BPD (Badan Perwakilan Desa), atau BPK (Badan Perwakilan Kampung), dan banyak yang baru melakukan pemilihan atau melantik anggota-anggotanya. Di beberapa daerah lain, karena bukan menjadi prioritas atau dianggap tidak diperlukan, ada desa yang belum memilih anggota BPD termasuk belum membuat Perda/Perdesnya. Dalam era otonomi daerah tidak ada lagi “penyeragaman”, kecuali untuk bidang-bidang tertentu seperti bidang pendidikan, yang seharusnya setiap daerah mampu melaksanakannya.

Tabel 2. Ciri-ciri Program Penanggulangan Kemiskinan

Kelemahan Program	Upaya Penanggulangan Kemiskinan	Prinsip-prinsip Penanggulangan Kemiskinan
Perencanaan, penentuan sasaran, dan kriteria miskin serta pengaturan teknis pelaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah/instansi pusat (<i>top-down</i>) seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau daerah tertentu,	Mendidik masyarakat miskin untuk terus menerus menemukan potensi yang dimiliki baik individu, keluarga, maupun lingkungan (ketampilan, material dan sumberdaya alam) sebagai modal dasar untuk meningkatkan kesejahteraan hidup;	Program penanggulangan kemiskinan harus mengarah pada pendekatan yang menyeluruh (multi-sektor).
program-program yang dilaksanakan secara sektoral seringkali mengakibatkan adanya semangat ego-sektoral dan saling tumpang tindih,	Mendorong tumbuhnya rasa percaya diri akan kemampuannya untuk lepas dari belenggu kemiskinan;	Perencanaan dan penentuan sasaran dilakukan oleh masyarakat bersama aparat di lapangan sehingga sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
banyak program penanggulangan kemiskinan yang menempatkan masyarakat sebagai obyek, sehingga masyarakat kurang berpartisipasi secara aktif,	menyadarkan bahwa tidak akan ada seseorang/keluarga/lingkungan yang dapat keluar dari genggaman kemiskinan, selain atas usaha orang/keluarga/lingkungan itu sendiri;	Masyarakat ditempatkan sebagai “pelaku utama dalam perang melawan kemiskinan” agar masyarakat berpartisipasi secara aktif.
sulitnya menjaga keberlanjutan program (program baru bukan merupakan kelanjutan program lama) mengakibatkan banyak program penanggulangan kemiskinan tidak berkesinambungan,	memberikan pemahaman bahwa masalah penanggulangan kemiskinan merupakan tugas dan tanggungjawab bersama antara pemerintah dan masyarakat;	Pertanggungjawaban kepada pemerintah dan masyarakat untuk membangun keterbukaan dan akuntabilitas publik
pertanggungjawaban hanya bersifat administrative kepada pemerintah, sehingga tidak terbangun keterbukaan dan akuntabilitas publik, akibat pendekatan proyek maka keberhasilan program hanya diukur dengan persentase bantuan yang berhasil disalurkan dan jumlah sasaran penerima.	menciptakan lapangan kerja dan peluang berusaha untuk menguatkan ekonomi masyarakat setempat;	Merupakan program yang berkesinambungan Ukuran keberhasilan ditentukan oleh berdayanya masyarakat untuk keluar dari belenggu kemiskinan, dan menguatnya kemampuan ekonomi masyarakat melalui terciptanya akses kepada faktor produksi dan pasar.
	penguatan organisasi/kelompok masyarakat yang ada; memberikan bantuan fasilitas (dana dan keahlian) yang dibutuhkan untuk mendayagunakan potensi yang dimiliki.	

Salah satu tujuan diberlakukannya otonomi daerah adalah untuk meningkatkan partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan tentang hal-hal yang menyangkut diri mereka. Kewenangan yang lebih besar diberikan kepada pemerintah propinsi, kabupaten, maupun desa, agar lembaga-lembaga ini lebih kreatif menyusun berbagai program pembangunan daerah sesuai potensi daerahnya masing-masing. Asumsi yang mendasarinya adalah bahwa pemerintah di daerah lebih mengetahui potensi dan aspirasi yang dimiliki daerahnya. Dengan pendekatan ini diharapkan produk kebijaksanaan yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi rakyat setempat.

Seiring dengan jiwa dan semangat otonomi daerah, dan kenyataan bahwa “daerah lebih mengetahui potensi daerahnya masing-masing”, diperlukan orientasi peran baik pemerintah pusat, daerah, maupun desa dalam program-program penanggulangan kemiskinan. Program penanggulangan kemiskinan pada era otonomi daerah harus lebih mengandalkan kreativitas dan prakarsa daerah dan masyarakat. Pemerintah pusat yang sebelumnya sangat dominan, harus berubah menjadi sekedar penyedia fasilitas, pandangan, dan pendamping program penanggulangan kemiskinan.

Di samping perubahan peran dari pemerintah, masyarakat pada era reformasi juga menghendaki peran yang lebih besar dalam menentukan nasibnya. Bahkan pola “belajar hidup tanpa pemerintah” sudah banyak dipraktikkan oleh ekonomi rakyat yang saat ini sudah mampu “keluar dari krisis”. Meskipun pemerintah pusat masih tetap “miskin” sehingga tidak mampu meningkatkan anggaran pembangunan tetapi *ekonomi rakyat*, khususnya di daerah-daerah, telah berkembang pesat tanpa bantuan apapun dari pemerintah.

Yang perlu dicatat adalah bahwa daerah-daerah maupun desa-desa sesungguhnya memiliki “model” atau cara-cara untuk menanggulangi kemiskinan penduduknya.

Pada masa sebelum otonomi, masyarakat desa umumnya lebih banyak “menunggu” program-program dari pemerintah pusat seperti program IDT pada Repelita VI, dan program JPS pada saat-saat krismon 1997 – 1998. Pada era otonomi daerah telah muncul prakarsa-prakarsa aktif dari pemerintah daerah maupun masyarakat desa sendiri untuk menanggulangi kemiskinanarganya. Salah satu tantangan penanggulangan kemiskinan pada era otonomi daerah adalah bahwa “program penanggulangan kemiskinan harus dimulai dari mendorong kesadaran penduduk miskin untuk memperbaiki nasibnya sendiri (*self-help*), sehingga berbagai upaya dalam penanggulangan kemiskinan bersifat suplemen dan komplementer”.²

PENDEKATAN KEBUTUHAN DASAR (*BASIC NEED*)

Bupati *Rama Asia* pernah “mengeluh” tentang formasi penerimaan pegawai negeri sipil (PNS) yang kurang memperhatikan secara jeli kebutuhan Kutai Barat, tetapi terarah pada bidang-bidang lain yang justru bukan merupakan kebutuhan prioritas untuk memajukan daerah dan masyarakat. Menurutnya, saat ini Kabupaten Kutai Barat sangat membutuhkan tenaga pengajar, tenaga medis, dan tenaga penyuluh lapangan.³

Meskipun agak “klasik” tetapi pendekatan kebutuhan dasar tetap relevan untuk dijadikan prioritas strategi pembangunan di Kutai barat. Dalam pengertian yang paling sederhana, strategi pemenuhan kebutuhan dasar pada umumnya memberi prioritas pada peningkatan pemenuhan konsumsi penduduk miskin, khususnya kebutuhan pangan, kesehatan, dan pendidikan.⁴

² GTP-JPS – Tim Pengendali, Rumusan Hasil Seminar Nasional, “*Tantangan Penanggulangan Kemiskinan Dalam Era Otonomi Daerah*”, Jakarta 2 Juli 2001.

³ Sentawar Pos, 21 Desember 2002, hal. 8.

⁴ Mubyarto dkk, *Kajian Sosial Ekonomi Desa-desa Perbatasan di Kalimantan Timur*, P3PK-UGM, 1991, hal. 73.

Khusus untuk pendidikan, ada pengalaman menarik dari India. Pemandu kunjungan dari KBRI di New Delhi mengantarkan tamutamanya ke satu desa miskin di India, dan menyaksikan bagaimana anak-anak SD belajar di tempat terbuka, tidak menggunakan meja, dan pakaian mereka pun seadanya. Ketika ditanyakan kepada guru yang sarjana, berapa

gajinya, dijawab sekian *rupees* yang kalau dirupiahkan menyamai gaji seorang guru besar di UGM. Hal ini menunjukkan bahwa kualitas pendidikan tidak selalu ditentukan oleh prasarana fisik yang harus ada terlebih dahulu, tetapi yang lebih penting adalah kualitas pengajarannya.

Tabel 3. Beberapa Indikator Kebutuhan Dasar

Kebutuhan Dasar	Indikator
Kesehatan	Harapan hidup atau angka kemiskinan bayi
Pendidikan	Melek huruf; jumlah murid sekolah dasar sebagai persentasi dari penduduk berusia lima sampai limabelas tahun.
Pangan	Persediaan kalori per kapita, atau persediaan kalori sebagai persentase dari persyaratan kalori yang dibutuhkan

PENDIDIKAN BAGI PENDUDUK SETEMPAT

Kabupaten Kutai Barat layak untuk kaget dengan jumlah penduduk miskin yang besar yang dilaporkan, karena daerah ini termasuk daerah yang kaya sumber daya alam. Kekayaan alam ini berupa tambang batubara, hutan, emas, dan sungai dengan ikan dan udang yang masih berlimpah. Semua ini merupakan sumber yang seharusnya bisa menjamin kesejahteraan penduduk. Namun mengapa kemiskinan masih sangat tinggi? Dan bagaimana menanggulangi kemiskinan tersebut?

Adalah tidak mudah untuk memberikan terapi yang “*cespleng*” mengatasi kemiskinan di wilayah Kutai Barat yang sangat luas dan beragam tersebut. Oleh karena itu, perlu dilakukan pengenalan dan pemetaan masyarakat miskin ini. Dengan demikian bisa diketahui karakteristik-karakteristik yang spesifik dari berbagai kemiskinan di daerah ini.

Kemiskinan bisa disebabkan karena kondisi wilayah, daerah yang terisolasi, sumber alam yang terbatas, sikap mental penduduk, pola hidup, prasarana, ataupun karena kebijakan

pemerintah yang belum “pas” dalam membantu meningkatkan pendapatan masyarakat. Disadari dari sisi birokrasi ini bahwa kebijakan yang dilakukan sering bersifat parsial/sektoral, dan tidak terpadu satu dengan lainnya.

Dari informasi terbatas, diketahui bahwa pola pikir masyarakat juga berpengaruh pada kemiskinan ini. Akibatnya, peluang kerja yang ada yang bisa menambah pendapatan masyarakat asli tidak dimanfaatkan secara optimal. Perusahaan BUMN ataupun swasta serta pemerintah daerah terpaksa mengundang pekerja dari luar daerah untuk mengerjakan pekerjaan tertentu.

Dikemukakan, perusahaan kayu ada yang enggan mempekerjakan penduduk asli. Alasannya penduduk asli “susah bekerja secara kontinyu”. Mereka bekerja hanya untuk mendapatkan uang kebutuhan sesaat, dan kemudian istirahat untuk membelanjakan uang tersebut, dan setelah uang habis kembali bekerja lagi. Hal ini dianggap mengganggu jalannya perusahaan yang ingin adanya kepastian produksi. Demikian pula pada proyek-proyek pembangunan Pemda yang banyak menggunakan tenaga dari luar. Dari

923 buruh yang dipekerjakan pada proyek pembangunan kompleks perkantoran Pemda Kabupaten Kutai Barat, yang semuanya baru, hanya 86 tenaga lokal. Alasannya, ketrampilan tenaga lokal rendah, dan suka “protes” terhadap mandor-mandor yang berasal dari Jawa.

Jika dilihat secara komersial murni, sikap perusahaan yang tidak menggunakan penduduk lokal bisa dipahami, untuk menekan biaya, dan mencapai hasil yang optimal. Namun demikian, dari sisi pemberdayaan masyarakat sikap demikian perlu dipertanyakan. Mempekerjakan penduduk lokal adalah bagian dari proses pendidikan agar penduduk asli lebih mengenal cara kerja dan pekerjaan di sektor “modern”. Hal ini memang membutuhkan waktu lama dan ada ‘biaya’ untuk mendidik tersebut. Dengan mempekerjakan penduduk lokal tidak saja memberikan tambahan pendapatan penduduk setempat, melainkan juga membiasakan pekerja setempat, dan kelak keluarganya, secara bertahap dapat memasuki sektor-sektor di luar sektor tradisional.

MENGUNDANG INVESTOR ATAU MENGEMBANGKAN EKONOMI RAKYAT: PENGELOLAAN SARANG BURUNG

Masalah pilihan antara pengembangan ekonomi rakyat dan ekonomi usaha besar nampak dalam beberapa kasus berikut:

Sarang burung walet pada umumnya ditemukan di gua-gua di beberapa kecamatan di Kutai Barat oleh penduduk setempat. Penemu sarang burung tradisional inilah yang kelak menjadi pemilik dan mengambil hasilnya. Setelah pengambilan sarang berlangsung dan menjadi “komersial”, menurut seorang penduduk, Pemda “tertarik” untuk mengelolanya kemudian diundanglah perusahaan pengelola yang “profesional” sehingga pemerintah bisa menarik pajak dari aktivitas itu, sesuatu yang tidak terjadi pada usaha tradisional. Pada akhirnya terdapat tiga pola pengusahaan sarang burung walet hitam ini yaitu:

- a. Pengambilan secara penuh oleh petani. Petani mendapat hasil sepenuhnya dari sarang burung walet. Pemerintah tidak mendapat bagian yang bisa meningkatkan PAD.
- b. Pengelolaan sarang burung walet diserahkan kepada pengelola “profesional” dengan kemungkinan:
 - (i) Dikelola atau dipanen untuk satu musim dan pada musim berikutnya diserahkan kepada petani walet. Petani menunjukkan ketidakpuasan dalam pola ini meskipun tidak sepanjang tahun.
 - (ii) Dikelola untuk seluruh musim oleh pengelola khusus, dan penduduk tidak mengelola sama sekali. Dalam pola ini sering terjadi konflik antara petani dengan aparat keamanan yang “disewa” perusahaan pengelola walet.

Dari pola tersebut nampak adanya *trade off* antara kepentingan petani (ekonomi rakyat) dengan kepentingan pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya alam setempat.

PEMBINAAN DAN PENGEMBANGAN SEKTOR PERTANIAN RAKYAT

Masalah pengembangan usahatani tidak hanya terbatas pada sistem usahatani ladang berpindah (*shifting cultivation*) yang sebenarnya rasional dilihat dari lingkungan setempat. Masalah usahatani selalu berujung pada masalah pasca panen yaitu pemasaran. Bagi usahatani lahan sempit usaha ini biasanya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan sendiri (*self-sufficiency, subsistence*). Hal ini secara tradisional telah dapat diselesaikan oleh petani Kutai Barat baik petani menetap maupun peladang berpindah. Masalah terjadi karena faktor lain-lain (dari luar, lingkungan, kebutuhan pendidikan, dan ukuran-ukuran kemiskinan), menuntut atau menginginkan agar mereka “berubah” sebagaimana lingkungan luar yang berubah. Karena tuntutan perubahan dari luar itu terjadi, pada akhirnya pemerintah harus turun tangan mengatasi

masalah yang timbul. Pertanyaannya adalah seberapa jauh Pemda mampu menjalankan fungsi itu. Dalam kaitan ini gagasan tentang jaminan pemasaran hasil tani yang akan dipasarkan ke luar lokasi menjadi menarik dan relevan. Barangkali selalu dibayangkan kebutuhan dana untuk itu sangat besar. Tetapi dengan menggunakan tabel volume hasil tani di Kutai Barat dan mengalikan dengan harga masing-masing komoditi, jumlah atau nilai dana “talangan” yang diperlukan mungkin tidak terlalu besar.

Persoalan serius dari pengembangan *ekonomi rakyat* berkaitan dengan tuntutan tanah adat oleh penduduk. Berbagai kasus terjadi, menurut nara sumber yang ditemui, bahwa tuntutan atas tanah adat muncul ketika suatu daerah telah berkembang. Tuntutan itu dapat menjadi “bola liar” karena semua dapat dituntut tanpa dapat diperkirakan sebelumnya. Sejumlah perusahaan mungkin harus tutup karena tuntutan seperti itu. Kebetulan perusahaan itu memang perusahaan pengelola hak pengusahaan hutan. Bahwa hal ini menimbulkan ketidakpastian usaha memang amat nyata, termasuk bagi para pendatang yang sebenarnya “diundang” untuk memberikan andil bagi kemajuan daerah ini. Adakah ekonomi rakyat dikhususkan bagi penduduk asli/setempat, ataukah juga bagi pelaku ekonomi rakyat yang pendatang?

... Kalimantan Timur merupakan contoh kongkrit masalah pembangunan daerah yang dilematis. Di satu pihak propinsi ini adalah terkaya di Indonesia dan potensi sumberdaya alamnya luar biasa. Namun di lain pihak, sumberdaya alam ini hanya bisa diolah melalui investasi ekonomi dari luar daerah baik berupa modal uang, teknologi, maupun manajemen yang unggul. Tugas pemerintah ... menciptakan iklim sehat yang merangsang dunia usaha dan lembaga swadaya masyarakat. (Mubyarto dkk, *Kajian Sosial Ekonomi Desa-desa Perbatasan di Kalimantan Timur*, P3PK UGM, 1991, hal. xxvi)

PENUTUP

Jika dihitung sejak diundangkannya UU No. 22 dan UU No. 47, saat ini usia Otonomi Daerah dan Kutai Barat telah menginjak tahun keempat. Pada usia yang “baru” empat tahun, bisa dimaklumi apabila masih terdapat banyak kekurangan dalam upaya mewujudkan amanat kedua undang-undang tersebut, yang seharusnya adalah amanat penderitaan rakyat dalam meningkatkan kesejahteraan lahir dan batin.

Banyak daerah otonom menuntut DAU, DAK, *bagi hasil* sumber-sumber daya alam dan dana perimbangan, yang selama ini lebih banyak dikuasai dan dieksploitasi oleh pengusaha asing, dan aturan pembagiannya berada pada pemerintah pusat. Kini setelah berlakunya UU Otonomi Daerah muncul prakarsa-prakarsa pemerintah daerah dan masyarakat perdesaan untuk “berbuat sesuatu” memajukan daerah dan desa/kampungnya. Jika ada pemerintah daerah yang “tidak tahu” darimana memulai upaya besar menanggulangi kemiskinan penduduknya, maka yang paling mudah dilakukan adalah “bertanya langsung” kepada penduduk miskin apa keinginan, kehendak, dan harapan mereka, dan bagaimana menurut mereka cara-cara terbaik untuk memenuhi keinginan, kehendak, dan harapan-harapannya itu. Selanjutnya jika pemerintah daerah telah memperoleh “jawaban” atas berbagai cara-cara pemecahan masalah kemiskinan “versi” penduduk miskin sendiri barulah kemudian pemerintah merumuskan kebijakan atau cara-cara membantu masyarakat mewujudkan aspirasi tersebut.

Inilah metode pendekatan *antropologi ekonomi* atau *ekonomi-budaya* yaitu menemukan jawaban atau pemecahan masalah-masalah sosial-ekonomi penduduk miskin melalui pendekatan budaya. Pemerintah daerah tidak menggunakan teori-teori ekonomi yang sudah mapan dengan asumsi-asumsi “rasionalitas” penduduk miskin, tetapi mempelajari cara-cara mereka “berekonomi” sehari-hari dan hanya membantu bagaimana meningkatkan *efisiensi* dan *efektivitas* cara-cara berekonomi mereka

itu. Jika efisiensi dalam berekonomi dapat ditingkatkan melalui kegiatan secara kooperatif atau dengan berkelompok, maka pemerintah dapat membantu mengirim pendamping-pendamping yang terlatih dalam organisasi koperasi. Usaha dan tindakan bersama (*collective action*) adalah kunci keberhasilan program-program penanggulangan kemiskinan di perdesaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik Propinsi DIY, *DIY Dalam Angka 2001*, BPS Propinsi DIY, 2001.
- Badan Pusat Statistik Kota Samarinda, *Kota Samarinda Dalam Angka 1997*, www.kaltimnet.com.
- Badan Pusat Statistik Propinsi Kalimantan Timur, *Kalimantan Timur Dalam Angka 2001*, BPS Propinsi Kalimantan Timur, 2001.
- Bappeda dan Badan Pusat Statistik Kabupaten Kutai Barat, *Kutai Barat Dalam Angka 2001*, Kerjasama Bappeda dan BPS Kabupaten Kutai Barat, 2001.
- Bappeda dan Badan Pusat Statistik Kabupaten Kutai Barat, *Profil Kabupaten Kutai Barat 2000*, Kerjasama Bappeda dan BPS Kabupaten Kutai Barat, 2000.
- GTP-JPS-Tim Pengendali, Rumusan Hasil Seminar Nasional, “*Tantangan Penanggulangan Kemiskinan Dalam Era Otonomi Daerah*”, Jakarta 2 Juli 2001.
- Kompas, *Profil Daerah Kabupaten dan Kota Jilid 1*, Kompas Gramedia, Jakarta, 2001.
- Kompas, *Profil Daerah Kabupaten dan Kota Jilid 2*, Kompas Gramedia, Jakarta, 2003.
- “Kutai Barat Butuh Pendidikan dan Kesehatan”, *Sentawar Pos*, hal 8, 21 Desember 2002.
- Mubyarto, dkk, *Kajian Sosial Ekonomi Desa-Desa Perbatasan di Kalimantan Timur*, P3PK UGM, 1991.
- Mubyarto, *Membangun Sistem Ekonomi*, BPFE, Yogyakarta, 2000.
- Mubyarto, *Pemberdayaan Ekonomi Rakyat dan Peranan Ilmu-Ilmu Sosial*, Yogyakarta, 2002.
- Mubyarto, *Prospek Otonomi Daerah dan Perekonomian Indonesia Pasca Krisis Ekonomi*, BPFE, Yogyakarta, 2001.
- UU No. 47 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Kutai Barat, Kutai Tengah (Kertanegara), Malinau, Nunukan, dan Kota Bontang di Kalimantan Timur.

LAMPIRAN 1

Table 4. Data Dasar Kabupaten Kutai Barat Propinsi Kalimantan Timur

No	Kecamatan	Luas Wil (km ²)		Juml Kampung		Jumlah RT (KK)		Juml Penduduk		RT/KM ²		Penduduk/km ²		Penduduk/ KK		Rasio L/P	
1	Bongan	2274.40	7	16	6	2076	9	8892	9	0.91	11	3.91	10	4.28	5	111.16	3
2	Jempang	654.40	13	11	8	2247	8	8987	8	3.43	5	13.73	5	4.00	11	110.67	5
3	Penyinggahan	271.90	15	5	12	971	14	3846	15	3.57	4	14.14	4	3.96	12	107.33	9
4	Muara Pahu	2833.80	6	28	1	3472	4	14109	3	1.23	7	4.98	7	4.06	8	107.64	8
5	Muara Lawa	1330.90	9	8	11	1026	11	4282	13	0.77	12	3.22	12	4.17	6	102.55	14
6	Damai	3438.70	3	19	4	3266	5	11977	6	0.95	10	3.48	11	3.67	14	106.14	12
7	Barong Tongkok	544.64	14	18	5	3742	3	13580	4	6.87	1	24.93	1	3.63	15	110.12	6
8	Melak	1139.70	10	23	2	4628	1	18800	1	4.06	3	16.50	3	4.06	9	105.80	13
9	Long Iram	3126.96	5	21	3	3780	2	14856	2	1.21	8	4.75	9	3.93	13	108.42	7
10	Long Hubung	1432.70	8	12	7	2612	7	10494	7	1.82	6	7.32	6	4.02	10	100.84	15
11	Long Bagun	4971.20	2	10	9	1863	10	8725	10	0.37	13	1.76	13	4.68	2	133.48	1
12	Long Pahangai	3420.40	4	11	8	990	13	4432	11	0.29	14	1.30	14	4.48	3	106.62	11
13	Long Apari	5490.70	1	9	10	729	15	3921	14	0.13	9	0.71	15	5.38	1	110.69	4
14	Bentian Besar	886.40	11	9	10	1005	12	4351	12	1.13	9	4.91	8	4.33	4	107.29	10
15	Linggang Bigung	699.30	12	9	10	2999	6	12425	5	4.29	2	17.77	2	4.14	7	112.40	2
	Angka KAB (H)	32,516.10		209		35406		143677		1.09		4.42		4.06			
	Angka KAB (BPS)	31,628.70				35676		143677		1.13		4.54				109.17	

Sumber: Profil Kabupaten Kutai Barat, 2000