



6

Kebijakan Partisipasi dan Pemberdayaan di Indonesia

Sejarah Daerah dan Desa Sebelum Pembangunan

Sebelum kedatangan penjajah Belanda, kerajaan di Jawa Tengah, Jawa Timur dan Bali memberikan otonomi wilayah kepada lurah, asalkan mampu mengelola penduduk sebanyak 1.000 orang (Onghokham, 1986). Tingkatan penduduk ini bernama cacah. Jumlah penduduk yang banyak dibutuhkan untuk mengembangkan usaha di desa yang bersangkutan. Dengan demikian pemberian wilayah tersebut dikaitkan kemampuan lurah untuk memobilisasi penduduk desa.

Namun demikian, otonomi tersebut sebatas pemberian wewenang, sedangkan untuk mengelola usaha di desa yang bersangkutan maka lurah harus mampu membiayainya sendiri. Biasanya dengan cara memobilisasi penduduk tersebut.

Desa-desa tersebut memiliki ciri kesatuan keturunan. Mereka juga memiliki kesatuan makam, hamparan sawah atau ladang serupa, simbol animisme atau dinamisme desa yang sama, diwujudkan dalam bentuk tempat peribadatan yang sama.

Sebagai daerah otonom, tentu sulit untuk menggabungkan wilayah antar desa. Penggabungan berimplikasi kepada penentuan hanya seorang pemimpin di antara lurah yang sebelumnya ada. Konflik perebutan kekuasaan inilah yang menyulitkan penggabungan tersebut.

Akan tetapi dengan desakan yang kuat, pada awal abad ke 20 pemerintah Hindia Belanda membuat ketentuan penyatuan desa-desa yang bersebelahan. Penggabungan ini tidak

sepenuhnya bersifat politis, melainkan lebih oleh alasan ekonomis. Wilayah ini dikumpulkan dalam rangka penyatuan wilayah administratif bagi penduduk yang lebih luas. Jumlah penduduk ini bersejajar dengan jumlah dana untuk pengambilan pajak.

Dengan cara ini pengambilan pajak oleh pemerintah Hindia Belanda menjadi efisien. Aparat penjajah cukup menghubungi lebih sedikit lurah dibandingkan masa sebelumpenggabungan. Akan tetapi lurah baru harus bekerja lebih keras mengumpulkan pajak penduduk, kini di wilayah yang lebih luas.

Penggabungan tersebut membawa implikasi politis dan ekonomis bagi wilayah desa baru. Pada masa ini mulai ada perbedaan antar wilayah kampung. Ada kampung “krajan” yang menjadi pusat desa, dan memiliki kesenjangan kesejahteraan dengan kampung-kampung lainnya. Dengan sendirinya kepala desa terpilih di antara warga “krajan”. Penjelasan di atas menunjukkan bahwa penyatuan desa menunjukkan adanya mobilisasi penduduk desa. Selain itu, kesenjangan ekonomi juga diikuti dengan kesenjangan politis, sehingga muncul keturunan kepala desa yang lebih kaya dan memiliki orientasi politis desa.

Di pihak lain, pada masa inilah desa-desa di Jawa dan Madura (yang menjadi sasaran kebijakan Hindia Belanda saat itu) memperoleh pengakuan secara resmi (Wignyosoebroto, 2004). Melalui ordonansi khusus *De Inlandsche Gemeente Ordonantie* tahun 1906, desa-desa diakui dalam tatanan hukum yang memiliki hak dan kewajiban. Kepala desa menjadi penanggung jawab. Sebagai badan hukum, desa-desa tersebut diakui hak pemilikan oleh pemerintah desa yang bersangkutan, misalnya pemilikan tanah komunal. Sebagai badan hukum pula, desa memiliki pengurus dan anggota. Kepala desa dan aparat desa merupakan pengurus, sedangkan warga desa lain menjadi anggota. Di samping berhak memilih kepala desa, warga masyarakat wajib membayar pajak atau kerja paksa.

Upaya mobilisasi penduduk desa semakin dilegalkan melalui pembentukan RT (Rukun Tetangga) dan RW (Rukun Warga) di tingkat di bawah desa. Pada masa ini komunitas terkecil pada tingkat RT mulai terbentuk. Jangkauan pemerintahan sudah mencapai ke tingkat terendah, hanya setingkat di atas keluarga. Sebetulnya pada sebagian desa, komunitas pada tingkat RW sudah setara dengan wilayah desa sebelum penyatuan oleh pemerintah Hindia Belanda.

Dalam masa pendudukan Jepang, posisi ketua RT sangat kuat dalam rangka memobilisasi warga desa, terutama untuk kerja paksa dan menjadi prajurit. Posisi ini bersifat hierarkis hingga keluar desa. Mungkin tidak semua Ketua RT hingga kepala desa berminat untuk memobilisasi warganya, terutama ketika kesejahteraan rumahtangga di perdesaan

sudah semakin memburuk. Ketika sulit memobilisasi warga, sebaliknya mereka memobilisasi anggota rumahtangnya sendiri untuk menjalankan tugas dari pejabat di atasnya.

Ikatan komunitas di tingkat RT dan RW hingga kini masih digunakan untuk menjalankan aktivitas sosial dan ekonomi warga secara bersama-sama. Bahkan terdapat kecenderungan penguatan peran formal ketua RT dan RW pada wilayah yang semakin bersifat urban.

Sejarah Pembangunan Daerah dan Desa

Jika dibandingkan dengan sejarah pembangunan yang sudah dimulai sejak akhir Perang Dunia II, ternyata pembangunan di Indonesia terlambat hingga tiga dasawarsa. Pada tahun 1971 ahli-ahli masyarakat pedesaan membangun kerangka tipologi desa yang lebih sesuai dan berguna untuk tujuan pembangunan. Dalam tipologi ini seluruh desa di Indonesia dibagi ke dalam tiga tipe menurut tingkat perkembangannya. Tipe desa yang paling terbelakang disebut sebagai “desa swadaya”, yang mulai agak maju disebut “desa swakarya”, dan desa yang paling maju --sesuai dengan tujuan akhir pembangunan masyarakat desa— ialah “desa swasembada”. Batasan konsep desa secara formal dan seragam untuk seluruh Indonesia baru muncul dalam UU No. 5/1979 (**Tabel 9**).

Tabel 9. Tipologi Pembangunan Masyarakat Desa

Kriteria Penilaian	Desa Swadaya	Desa Swakarya	Desa Swasembada
Pengaruh Luar	Belum ada	Mulai masuk	Jadi pembaharuan
Adat Istiadat	Mengikat	Mulai longgar	Tidak mengikat
Teknologi Baru	Belum ada	Mulai dikenal	Dimanfaatkan
Penduduk tamat SD	< 30%	30% - 60%	>60%
Pendapatan per kapita per tahun *)	<Rp 12.000,00	Rp 12.000,00 - Rp 17.000,00	> Rp 17.000,00
Produktivitas	Rendah	Sedang	Tinggi
Administrasi dan lembaga desa	Ada, tetapi belum berkembang	Mulai berkembang	Berfungsi baik
Infrastruktur dan komunikasi	Terbatas	Dapat berjalan	Berjalan lancar

Sumber: Marzali (1997).

Pada tahun 1974, di samping ketiga tipe desa tersebut di Indonesia masih terdapat 1.721 komunitas yang digolongkan sebagai “pradesa”. Dalam komunitas “pra desa” ini administrasi desa tidak ada, batas wilayah desa tidak jelas, kehidupan ekonomi penduduk masih terbelakang, dan penduduk masih hidup berpindah-pindah. Penduduk “pra desa” ini hidup di daerah terpencil di hutan dan gunung yang jauh dari pusat-pusat administrasi.

Aspek penting pada komunitas “pra-desa” ialah sifatnya sebagai *closed-corporate community* yang dicirikan oleh kemandirian dalam memenuhi kebutuhan sendiri. Dalam aspek ekonomi, komunitas semacam ini belum mengenal uang sebagai alat tukar, atau belum mengalami monetisasi.

Pada satu sisi, standarisasi desa memungkinkan pengendalian desa-desa langsung dari Jakarta. Proyek pembangunan dapat dilancarkan secara berurutan hingga ke tingkat desa. Sebaliknya mobilisasi penduduk bisa diarahkan dari desa hingga tingkat nasional, misalnya melalui kader desa, PKK, maupun tugas-tugas kepala desa. Pengendalian keuangan ditunjukkan oleh pengadaan dana Inpres desa. Dana ini diberikan setiap tahun untuk seluruh desa-desa di Indonesia.

Hingga dasawarsa 1970-an partisipasi masyarakat dalam pembiayaan desa mendominasi. Akan tetapi sejalan dengan peningkatan dana Inpres desa, sejak 1980-an peranan Pemerintah Pusat dalam pembangunan desa menjadi dominan (Booth, 1989).

Terlihat bahwa pada sisi lainnya, standarisasi menyurutkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Lambat laun konstruksi tentang pembangunan desa bergeser dari kepentingan warga desa sendiri, menjadi urusan pemerintah. Dalam konteks pemrograman, dari sinilah muncul permasalahan partisipasi dalam hal perencanaan, pelaksanaan, kontrol, hingga keberlanjutan.

Sejak Orde Baru dan pinjaman dari luar negeri mulai masuk, hubungan antara kepala desa dan camat banyak berlangsung melalui proyek-proyek pembangunan. Oleh karena kekuasaan camat dalam menyalurkan proyek tersebut tinggi, muncullah orientasi Kades lebih kepada atasan daripada rakyat (Nordholt, 1987). Kekuasaan camat ke dalam desa semakin tinggi melalui penanaman kader desa untuk setiap proyek sektoral. Hal ini berlangsung untuk kesehatan dan keluarga berencana, pertanian, dan sebagainya. Di sini camat berperan sebagai koordinator program pembangunan. Ia mengetuai UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) yang memiliki wilayah sama dengan kecamatan.

Camat menjadi kepala wilayah yang mengetuai tripida di wilayahnya. Tripida terdiri atas camat, komandan rayon militer, dan kepala kepolisian sektor. Camat memiliki tugas untuk mengamankan wilayah, terutama selama masa operasi ketertiban (Opstib). Camat juga menjadi menjadi koordinator di antara dinas-dinas horisontal di tingkat kecamatan. Sebagaimana pada masa penjajahan Hindia Belanda, camat juga memiliki peran untuk memungut pajak dari desa-desa di wilayahnya.

Dalam proses sosial, kantor kecamatan tidak sekedar lokasi formal, namun juga menjadi rumah yang bersifat personal bagi camat. Dalam hubungannya dengan warga

kecamatan, camat mendudukkan dirinya sebagaimana seorang “bapak” dalam suatu keluarga. Camat menjadi pejabat yang menangani persoalan darurat seperti kebakaran, busung lapar, hingga lumbung pakeklik.

Posisi strategis kecamatan tersebut menghasilkan usulan sebagai basis otonomi daerah, karena dipandang mampu menghubungkan kepentingan Pemerintah Daerah di tingkat kabupaten dengan warga desa.

Dalam UU 22/1999 yang direvisi menjadi UU 32/2004, otonomi desa berlangsung dengan melepaskan ikatan kekuasaan dengan pihak kecamatan dan kabupaten. Tugas aparat kecamatan dan kabupaten sebatas pada koordinasi kegiatan.

Pergeseran peran ini nyata dalam hubungan desa dan kecamatan. Hampir seluruh peran kecamatan terhadap desa telah hilang. Peran kecamatan muncul pada wilayah-wilayah yang memperoleh proyek pembangunan berbasis kecamatan, baik yang berasal dari Pemerintah Kabupaten maupun Pemerintah Pusat.

Meskipun tidak ada hubungan hierarkis dengan Kabupaten, namun karena sebagian besar proyek diperoleh dari kabupaten maka Kades masih mengorientasikan kekuasaan kepada aparat kabupaten, daripada rakyat desa. Perbedaannya ialah, aparat pemerintah desa tidak lagi dikontrol penuh oleh pemerintah kabupaten. Akhir-akhir ini kontrol akan dimulai lagi dengan mengangkat sekretaris desa sebagai pegawai negeri sipil.

Sebagian aparat pemerintah kabupaten tidak yakin otonomi daerah berjalan, minimal sesuai dengan peraturan yang telah ada (Agusta, 2001). Sulit bagi mereka untuk yakin bahwa pemerintah pusat bersedia menyerahkan urusan pemerintahan, dan terutama keuangan, kepada daerah. Peraturan daerah tentang otonomi desa dibuat oleh aparat pemerintah kabupaten untuk mengisi kekosongan hukum sebagai akibat dicabutnya berbagai peraturan oleh Mendagri. Pengalaman dalam pembuatan peraturan daerah selama ini serta interpretasi mengenai hubungan daerah dan pusat secara hirarkis mengakibatkan pembuatan peraturan daerah tersebut tidak mengikutsertakan aspirasi warga desa sendiri. Padahal warga desalah yang menjadi subyek peraturan daerah tersebut. Selain itu, peraturan daerah tersebut mengacu kepada peraturan Mendagri, tanpa menyertakan adaptasi sesuai konteks wilayah masing-masing.

Dalam kaitannya dengan otonomi desa, aparat pemerintah kabupaten memandang masyarakat desa belum mampu menjalankan pemerintahan sendiri. Oleh sebab itu diperlukan bantuan dari aparat pemerintah kabupaten. Bantuan tersebut dapat besar kalau pendapatan kabupaten besar pula. Hal ini diperoleh dari pembagian keuangan dari pusat, dan alokasi pajak-pajak usaha di desa-desa yang disetor kepada pemerintah kabupaten.

Bagi aparat pemerintah desa dan sebagian tokoh masyarakat desa, otonomi desa memiliki sisi positif karena turut meningkatkan posisi mereka terhadap aparat pemerintah kecamatan dan kabupaten. Akan tetapi mereka tidak yakin untuk mampu mendanai sendiri seluruh pembangunan desa. Oleh sebab itu masih diperlukan bantuan dari aras pemerintah yang lebih tinggi dalam proyek pembangunan desa yang membutuhkan biaya sangat tinggi.

Bagi masyarakat desa, otonomi daerah dipandang sebagai jalan keluar untuk mampu membuat keputusan sendiri. Otonomi desa juga dipandang sebagai jalan untuk meningkatkan posisi masyarakat terhadap aparat pemerintah desa, kecamatan, dan kabupaten.

Badan Perwakilan Desa (BPD) merupakan simbol lembaga yang berkaitan dengan otonomi desa. Harapan terhadap BPD mulai dari penyampaian aspirasi rakyat desa, sampai upaya penggantian aparat pemerintahan desa yang sah. Badan inilah yang diharapkan bisa menumbuhkan partisipasi warga desa.

Dua Sub Struktur untuk Efektivitas Kebijakan

Sebagaimana kaidah bahwa wewenang yang efektif senantiasa dibekali dengan kekuasaan, ternyata pola efektivitas kebijakan pembangunan (wewenang) juga selalu diiringi dengan alokasi sumberdaya (kekuasaan) baik berupa barang, natura, maupun dana. Dalam konteks hubungan antara negara dan rakyat, maka kedua sub struktur tersebut dimaknai sebagai kewajiban atau tugas di satu sisi, dan hak pada sisi lainnya. Peraturan perundangan yang dikeluarkan akhir-akhir ini mengandung kedua sub struktur tersebut. Hal ini terwujud dalam satu atau lebih peraturan perundangan, namun selalu disebut sebagai satu kesatuan. Misalnya UU 22/1999 menyatu dengan UU 25/1999, begitu pula perubahannya pada UU 32/2004 dan UU 33/2004. Di dalam struktur organisasi departemen, kedua struktur ini dijadikan alam pengendalian program, misalnya menyatukan fungsi perencanaan dengan penganggaran. Di pihak lain, kebijakan partisipasi yang hanya memuat kewajiban (untuk menjalankan mekanisme atau tahapan partisipasi) tanpa memuat sub struktur hak, ternyata tidak berjalan lama di lapangan. Dalam konteks serupa, program-program pemberdayaan yang berhasil dijalankan juga mengandung sub struktur tugas (tahapan atau mekanisme pemberdayaan) dan hak (dana, material, pendampingan).

Dari bahasan di atas dapat dinyatakan dua sub-struktur pembangunan yang efektif di Indonesia, *pertama*, struktur kewajiban, yaitu struktur dan pembagian wewenang tugas, fungsi, dan kewajiban antar level pemerintahan dari tingkat pusat, propinsi, kabupaten,

kecamatan, hingga desa. *Kedua*, struktur hak, yaitu struktur dan pembagian wewenang keuangan antar level pemerintahan dari tingkat pusat, propinsi, kabupaten, kecamatan, hingga desa.

Pembagian dua jenis sub struktur tersebut bermakna untuk menjaga efektivitas kebijakan di lapangan. Program PPK dan P2SPP dipandang lebih efektif dijalankan dibandingkan mekanisme perencanaan reguler pada saat ini. Alasan yang kuat karena seluruh kegiatan maupun dana kegiatan untuk kedua program ini dapat diperoleh masyarakat langsung dalam satu tahun anggaran yang sama. Dibandingkan dengan hal tersebut, kegiatan yang dimasukkan ke dalam perencanaan pembangunan reguler baru mencakup kewajiban pelaksanaan musrenbang bagi masyarakat pada suatu tahun anggaran, namun tidak ada hak yang nyata bagi masyarakat untuk mendapatkannya pada tahun anggaran berikutnya.

Dengan mengacu kepada kedua sub struktur pembangunan tersebut, maka dapat disusun relevansi legal bagi pelaksanaan pembangunan partisipatif, yaitu:

- UU 34/2002: Pajak dan Retribusi Daerah
- UU 17/2003: Keuangan Negara
- UU 1/2004: Perbendaharaan Negara
- UU 15/2004: Pemeriksaan Anggaran
- UU 25/2004: Sistem Perencanaan Nasional
- UU 32/2004: Pemerintahan Daerah
- UU 33/2004: Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah
- PP 25/2000: Dana Perimbangan
- PP 104/2000: Pengelolaan dan PTJ Keuangan Daerah
- PP 106/2000: Pengelolaan dan PTJ Keuangan dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan
- PP 107/2000: Pinjaman Daerah
- PP 108/2000: Tata Cara PTJ Kepala Daerah
- PP 109/2000: Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
- Keppres 29/2000: Pedoman Pengurusan, PTJ dan Pengawasan Keuangan Daerah, serta Tata Cara Menyusun APBD, Pelaksanaan TU Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD
- Keppres 61/2004: Petunjuk Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
- Kepmendagri 152/2004: Pedoman Pengelolaan Barang Daerah

Kritik Kebijakan Pembangunan Tanpa Orang Miskin

Dalam UU 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, wilayah kerja perencanaan dimulai dari penyusunan rencana, penetapannya, hingga pengendalian rencana dan evaluasinya. Dibandingkan dengan pola manajemen berupa perencanaan, pelaksanaan dan kontrol, maka paralelisme muncul pada keduanya (**Tabel 10**). Dengan kata lain, pola perencanaan nasional yang diketengahkan hendak mencakup pula pola pembangunan nasional.

Tabel 10. Paralelisme Manajemen Perencanaan dan Pembangunan Nasional

Tahapan Manajemen	Tahapan Perencanaan Nasional
Perencanaan	Perencanaan
	Penetapan
Pelaksanaan	Pengendalian Pelaksanaan
Kontrol	Evaluasi Pelaksanaan

Pola-pola pembangunan nasional yang diadopsi mencakup, *pertama*, pendekatan politis, memandang bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat pemilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Presiden/Kepala Daerah. Oleh karena itu, rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Presiden/Kepala Daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah

Kedua, pendekatan teknokratis, dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu.

Ketiga, pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki.

Keempat, pendekatan atas-bawah (top-down) dan bawah-atas (bottom-up) dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, dan Desa.

Sesungguhnya terdapat kerancuan konseptual dalam pembagian di atas, di mana top-down dan bottom-up masuk dalam paradigma yang sama. Sesungguhnya top-down

mengandaikan kepandaian lapisan atas (atau teknokrat) sementara bottom up mengandaikan kepakaran lapisan bawah (atau partisipatif).

Alur proses perencanaan dimulai dari atas, bukan dari bawah. Hal ini menjauhkan partisipasi, terutama yang berasal dari kebutuhan lapisan bawah (*community-driven*) misalnya dalam konsep CDD.

UU Perencanaan Nasional tersebut juga tidak menggunakan argumen hak orang miskin. Hak kelompok terpinggirkan yang diakomodasi ialah perempuan, namun representasi merekapun terbatas sampai level propinsi. Di samping itu, yang diharapkan bukan perempuan dari kelompok miskin, melainkan tokoh perempuan. Sektor masyarakat yang menjadi salah satu penopang negara modern, ternyata juga hanya dimaknai sebagai elite di luar pemerintah, yaitu asosiasi profesi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, pemuka adat dan pemuka agama, serta kalangan dunia usaha. Tidak ada golongan miskin dan perempuan dalam definisi masyarakat tersebut.

Pola partisipatif yang diharapkan dalam undang-undang ini sebetulnya masuk ke dalam argumen proses, yang berupa upaya kolaborasi diantara pihak-pihak yang melaksanakan pembangunan. Namun demikian, dalam rancangan evaluasi pembangunan terlewat aspek kekuasaan dalam proses atau tahapan partisipatif tersebut. Evaluasi hanya diarahkan kepada masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*result*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*). Di pihak lain, pengalaman proyek-proyek partisipatif selama ini menunjukkan bahwa proses atau tahapan partisipatif seringkali menciptakan tokoh bagi pengelola proses tersebut. Di antara tokoh ini ada yang selanjutnya menjadi anggota legislatif maupun eksekutif. Menyadari hal ini, evaluasi hendaknya mencakup pula aspek proses atau tahapan partisipatif.

Ada baiknya membaca peraturan perundangan tersebut dalam pola kelembagaan pembangunan masa kini, yang terbagi atas sektor publik (negara), swasta (privat) dan masyarakat (*civil society*) (**Tabel 11**).

Terdapat dua jenis sektor negara, yaitu yang dipilih rakyat (pejabat politis) dan menempuh karier birokrasi (administrasi). Pejabat politis memandang rakyat sebagai pemilihnya, sehingga hubungan antara pejabat dan rakyat bersifat pola hubungan pemilih dan yang dipilih. Inilah yang mendasari pejabat politik di tingkat lokal tidur semalam di desa untuk periode mingguan hingga bulanan. Adapun pejabat administrasi biasa dikenal sebagai aparat pemerintah atau birokrat. Setrawan dalam P2SPP tergolong ke dalam sub sektor ini. Mereka menempuh karier birokrasi dengan jalan melayani rakyat. Hubungan antara aparat dan rakyat berupa pola pemberi dan pemanfaat layanan pembangunan.

Tabel 11. Sektor Negara, Masyarakat dan Swasta dalam Pembangunan

Sektor Negara (<i>Public</i>)		Sektor Masyarakat (<i>Civil Society</i>)		Sektor <i>Private</i>	
Administrasi Lokal	Pemerintah Lokal	Organisasi Sukarela	Koperasi	Organisasi Pelayanan	Bisnis Private
<i>Bentuk Organisasi</i>					
Birokrasi	Politik	Organisasi	Swadaya	Nirlaba	Laba
<i>Peranan Individu dalam Hubungannya dengan Ragam Bentuk Organisasi Lokal</i>					
Warga negara	Pemilih	Anggota	Anggota	Klien	Langganan

Sumber: Uphoff (1992)

Sektor masyarakat juga terbagi dua, antara yang berbentuk kelompok dan organisasi. Kelompok bercirikan kedekatan sampai taraf informal, atau biasa disebut *peer group*. Pola inilah yang dikembangkan sejak Program IDT mengenalkan pokmas (kelompok masyarakat). Adapun organisasi merujuk kepada ciri formalitas, yang terutama muncul dalam hubungan yang ketat, formal, dan seringkali dengan pola aturan yang tertulis. UPK atau gabungan kelompok biasanya masuk ke dalam sub sektor ini.

Adapun swasta menampilkan dirinya dalam dua sub struktur. Pada sisi produktif, swasta dicirikan sebagai perusahaan yang memiliki tugas utama menggali keuntungan. Sedangkan pelayanannya kepada masyarakat –dalam pandangannya tetap sebagai konsumen produknya—berujud lembaga-lembaga nirlaba perusahaan. Di Indonesia organisasi ini muncul dalam program-program CSR (*corporate social responsibility*).

Pembagian pelaku-pelaku pembangunan di atas berguna untuk mengidentifikasi konteks di mana pembangunan partisipatif hendak dikembangkan (**Tabel 12** dan **Gambar 4**) menunjukkan bahwa pola partisipatif membutuhkan pelaku utama rakyat, yang bertindak menurut kaidah DOUM (dari, oleh, dan untuk masyarakat). Jika pembangunan partisipatif hendak dikembangkan melalui pola ini, tipikal hasil yang diharapkan menuju kepada pemenuhan hak orang miskin. Dalam konteks ini, P2SPP meluaskan pola partisipatif ini sampai ke tingkat kabupaten.

Isi pembangunan yang bersifat politis tertuju kepada politikus yang mendudukan jabatan pemerintahan. Untuk menjalankan perannya, politikus perlu menyamakan visi dan misinya dengan milik rakyat. Evaluasi rakyat lebih banyak tertuju kepada kemampuan program pembangunan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh sebab itu pembangunan partisipatif yang patut dikembangkan di sini berada dalam argumen efektivitas.

Di negara sedang berkembang sebagaimana Indonesia, seharusnya visi dan misi utama terletak pada peningkatan peluang bekerja dan berusaha.

Tabel 12. Pelaku Utama dan Argumen Partisipasi dalam Keragaman Pola Pembangunan Nasional

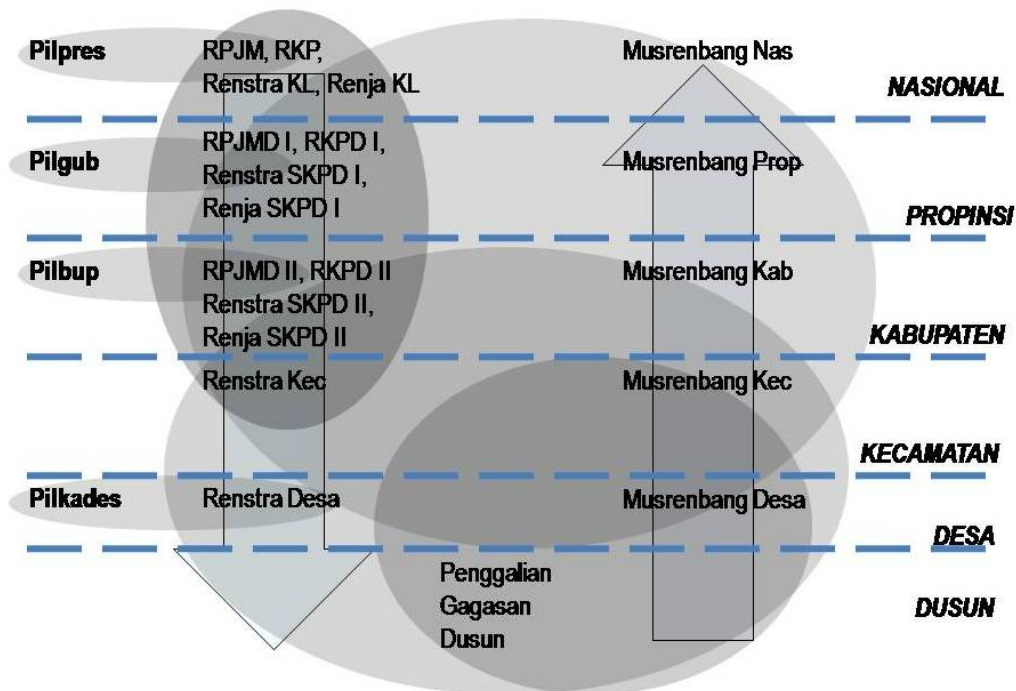
Pola Pembangunan	Pelaku Utama yang Diharapkan	Tipikal Argumen Partisipasi	Tipikal Ranah Pembangunan menurut UU 25/2004	Perbaikan Partisipatif yang Direkomendasikan
Partisipatif	DOUM: rakyat	Hak orang miskin	Penggalian gagasan, musrenbang desa dan kecamatan	Penggalian gagasan, wakil orang miskin dan perempuan di tingkat desa sampai nasional
Politis	Pejabat politis/politikus: presiden, kepala daerah, kepala desa	Efektivitas	Visi dan misi	Visi dan misi tentang peluang bekerja dan berusaha; revisi visi dan misi selama periode menjabat sesuai perubahan kebutuhan masyarakat
Teknokratis	Pengampu ilmu pengetahuan: tenaga ahli, akademisi, konsultan, swasta	Efisiensi-biaya	Penyusunan rencana pembangunan tahunan, jangka menengah, jangka panjang, RKA	Rencana peningkatan peluang kerja dan usaha; turut serta atau menggunakan dokumen penggalian gagasan dari desa hingga nasional
Top-down dan bottom-up	Birokrasi: aparat pemerintah pusat, propinsi, kabupaten/kota, kecamatan, desa/kelurahan	Proses	Pelaksanaan Musrenbang dan pelaksanaan pembangunan	Musrenbang sebagai satu-satunya basis penyusunan anggaran pembangunan dalam APBD/N; penguatan musrenbang

Para teknokrat, akademisi dan pakar memiliki wewenang untuk menyusun rencana pembangunan jangka panjang, menengah, hingga tahunan. Sebagaimana disampaikan pada bagian lain, upaya penyusunan dokumen perencanaan ini mengandung aspek kekuasaan penyusunnya. Untuk mencapai pembangunan partisipatif, maka seharusnya penyusunan rencana pembangunan didasarkan pada kebutuhan rakyat, atau jika memungkinkan maka perencana turut menyusun hal ini bersama rakyat.

Adapun birokrat mengembangkan proses partisipasi dalam segenap mekanisme perencanaan dan pelaksanaan pembangunan secara berjenjang. Satu-satunya lembaga yang ditujukan untuk mempertemukan semua pihak dalam proses pembangunan ialah musrenbang.

Oleh karena ini menjadi lembaga demokratis utama, maka musrenbang perlu dikuatkan melalui pelaksana yang memahami tahapan dan teknik pengelolaan partisipatoris. Idealnya musrenbang menjadi satu-satunya lembaga untuk menyusun anggaran pembangunan atau aspek kegiatan dalam APBD atau APBN.

Gambar 4. Alur, Pelaku dan Isi Pembangunan Nasional



Skema penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dimulai dari penyusunan arah dan kebijakan umum APBD. Dari sini disusun lebih jauh strategi dan prioritas APBD. Di dalamnya tercakup visi, misi, tupoksi, tujuan dan sasaran unit kerja. Ada pula program dan kegiatan unit kerja. Hal lainnya ialah rancangan anggaran unit kerja.

Hasil dokumen di atas kemudian menjadi rancangan APBD. Tahapan penyusunan RAPBD dapat dimulai dari Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di tingkat desa atau kelurahan. Forum ini dilaksanakan pada bulan Januari. Hal-hal yang didiskusikan mencakup daftar prioritas masalah dan potensi desa, RPJM desa, disertai informasi dari aparat Kabupaten tentang perkiraan dana alokasi desa atau kelurahan, serta isu strategis kabupaten atau kota.

Pada bulan Pebruari dilaksanakan Musrenbang kecamatan. Di sana disusun daftar usulan kegiatan pengembangan wilayah kecamatan, serta wakil kecamatan tersebut dalam

Musrenbang kabupaten. Hal-hal lain yang didiskusikan ialah prioritas kebutuhan desa, disertai informasi dari aparat Kabupaten tentang isu strategis kabupaten atau kota.

Pada bulan Maret dilaksanakan sekaligus pra-Musrenbang Kabupaten/Kota, pelaksanaan Musrenbangda, dan pasca Musrenbangda. Di sana didiskusikan prioritas bidang, daftar program dan kegiatan prioritas yang didanai oleh APBD, serta usulan kebijakan dan regulasi pada tingkat pemerintah kabupaten/kota, propinsi, dan nasional. Dibicarakan pula rancangan dana alokasi desa.

Pada bulan April diselenggarakan Musrenbang Propinsi. Didiskusikan Repetada, serta usulan pembiayaan dari APBN.

Akhirnya diselenggarakan Musrenbang Nasional. Di dalamnya diserasikan aspirasi dari daerah dengan kebutuhan pembangunan nasional. Disetujui pula anggaran pembangunan di tingkat nasional.

Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat

Kebijakan pemberdayaan masyarakat dilandasi pembedaan konseptual antara sektor pemerintah (*public sector*), swasta (*private sector*) dan masyarakat (*civil society*). Pemberdayaan masyarakat merupakan aktivitas yang dilaksanakan masyarakat (*civil society*). Aspek-aspek pemberdayaan masyarakat mencakup partisipasi masyarakat, otonomi wilayah, dan jaminan usaha bagi lapisan bawah.

Partisipasi masyarakat meliputi perencanaan pembangunan, misalnya selama proses penyusunan Perda (UU 32/2004 pasal 139 (1)).

Otonomi mengandung arti seluas-luasnya bagi Pemda untuk mengurus, mengatur, dan memiliki kewenangan dalam membuat kebijakan daerah (UU 32/2004 bagian Penjelasan Umum). Kebijakan ini diorientasikan kepada pelayanan, peningkatan partisipasi, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat, yang berujung pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Berpatokan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, maka dimensi otonomi mencakup tiga hal, yaitu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat, membangun kerjasama antara daerah untuk membangun kesejahteraan bersama dan mengurangi ketimpangan antar daerah, dan menjamin hubungan yang serasi antara Pemda dan Pemerintah Pusat dalam rangka menjaga kesatuan negara Indonesia.

Lapisan bawah memiliki jaminan untuk melakukan usaha melebihi cakupan wilayah otonomi. Misalnya nelayan kecil dapat mengambil sumberdaya lautan di seluruh wilayah Indonesia tanpa dipungut biaya (UU 32/2004 Pasal 18 (6)).

Dalam proses penyusunan rencana tata ruang suatu wilayah, partisipasi masyarakat dimungkinkan bersama-sama pihak penyusun tata ruang lainnya. Akan tetapi definisi masyarakat yang berpartisipasi dicirikan oleh kekuasaan dalam aspek politik, ekonomi maupun pengetahuan, yaitu terutama partisipasi dari tokoh masyarakat, pengusaha, atau akademisi. Dengan kata lain, masih dibutuhkan ruang bagi orang miskin untuk turut berpartisipasi dalam proses pengembangan wilayah.

Pembangunan Partisipatif yang Sesuai dengan Daerah dan Desa di Indonesia

Dari perkembangan perspektif di atas, maka menarik untuk mempertimbangkan posisi P2SPP. Pada saat ini posisinya masih berupa pengembangan pembangunan partisipatif pada tingkat proyek. Akan tetapi misi yang dibawanya ialah mewujudkan pembangunan partisipatif pada tingkatan pembangunan nasional dan daerah. Konteks pembangunan ini berada pada tataran birokrasi, dan dalam kondisi desentralisasi. Hingga saat ini minimal terdapat beberapa pelajaran yang bisa diambil dari sejarah pembangunan partisipatif, yaitu desentralisasi sebagai wujud pembangunan partisipatif di tingkat nasional, adanya pembangunan partisipatif dalam kegiatan di tingkat lokal, serta kebutuhan pembangunan partisipatif pada sektor swasta, masyarakat, maupun publik itu sendiri.

Mengacu pada sejarah di atas, pihak-pihak yang akan dikuatkan dalam pembangunan partisipatif tergantung pada konteksnya. Dalam konteks utang luar negeri, maka pembangunan partisipatif akan menguatkan posisi donor, swasta, dan konsultan, terutama dalam penguatan norma-norma demokrasi. Dalam konteks kegiatan akar rumput, maka pembangunan partisipatif akan menguatkan masyarakat, kelompok swadaya masyarakat, maupun LSM. Ddalam konteks desentralisasi, pembangunan partisipatif akan menguatkan posisi pemerintah daerah, maupun pemerintah pusat

Adapun pihak-pihak yang dilemahkan pada muncul dalam konteks yang berbeda itu pula. Dalam konteks utang luar negeri, maka pembangunan partisipatif dapat melemahkan posisi LSM, pemerintah pusat, dan pemerintah daerah. Dalam konteks kegiatan akar rumput, maka pembangunan partisipatif dapat melemahkan posisi pemerintah pusat, pemerintah

daerah, donor, swasta, konsultan. Dalam konteks desentralisasi, pembangunan partisipatif dapat melemahkan pemerintah pusat, dan donor.

Setelah membicarakan pembangunan partisipatif secara panjang dan lebar, maka kini dapat ditarik pelajaran mengenai pembangunan partisipatif yang lebih sesuai dengan keadaan daerah dan desa-desa di Indonesia. Ada baiknya pembicaraan ini dilandasi oleh pembahasan konteks negara, konteks global, posisi pembangunan itu sendiri, posisi partisipasi, administrasi pembangunan, aktor pembangunan, dan posisi komunitas (**Tabel 13**).

Dalam konteks negara, perlu disadari bahwa etnik yang mendiami bangsa Indonesia beragam. Di Pulau Papua, misalnya, jumlah etnik yang bisa dideteksi lebih dari 400 buah. Secara keseluruhan, jumlah etnis di Indonesia bisa mencapai ribuan. Masing-masing etnis memiliki budaya tersendiri, termasuk budaya politik. Sebagian etnis bahkan berwujud sebagai bangsa, yang semula memiliki wilayah dan pemerintahan adat tersendiri. Namun demikian, kesemuanya dapat disatukan dalam pemikiran modern tentang bangsa dan negara Indonesia. Pemikiran semacam ini sulit dinyatakan dalam proyek, melainkan sebagai pembangunan birokrasi yang menyeluruh.

Struktur dualistik dalam bidang ekonomi sudah muncul di Indonesia sejak masa penjajahan. Di masa lampau kesenjangan ini terbentuk dalam wujud perbedaan ekonomi kapitalis di perkebunan dan industri, serta di wilayah perkotaan, yang menjadi enklave di tengah lautan kemiskinan di sekitarnya. Namun setidaknya sejak awal 1970-an muncul perkembangan baru di mana dualisme ekonomi kian tersaji di dalam desa itu sendiri. Lapisan atas desa semakin sejahtera, meninggalkan lapisan bawah di lokasi yang sama. Kelas ekonomi yang terbentuk ini seharusnya mengingatkan akan pembangunan partisipatif yang berpihak kepada lapisan bawah (kelompok miskin, perempuan, kelompok yang tersingkir).

Tidak lupa disampaikan bahwa wilayah Indonesia sangat luas, sehingga membutuhkan suatu proses pembangunan partisipatif dalam skala yang besar pula. Hal ini sejajar dengan jumlah penduduk yang sangat banyak, di atas 220 juta jiwa. Partisipasi, dengan demikian, akan mencakup wilayah yang luas dan jumlah penduduk yang banyak tersebut.

Konteks global juga perlu dipertimbangkan, dalam bentuk pola hubungan dengan donor yang berwujud kelembagaan (lazimnya kelembagaan bank) maupun pemerintah negara lain. Mereka dapat berperan untuk memberdayakan negara lain, maupun memilih untuk tidak bertindak apa-apa. Sebagai perwujudan politik luar negeri yang bebas dan aktif, maka Indonesia hendaknya turut menentukan nasib sendiri maupun mengembangkan solidaritas dengan negara-negara lain.

Tabel 13. Pembangunan Partisipatif yang Sesuai dengan Daerah dan Desa Indonesia

Lingkup Pembahasan		Ragam Pembangunan Partisipatif	
Konteks Negara			
	Etnisitas	Seragam	Plural
	Disparitas Ekonomi	Tidak ada	Ada kesenjangan ekonomi
	Luas wilayah	Sempit	Luas
	Jumlah penduduk	Sedikit	Banyak
Konteks Global			
	Peran donor kelembagaan maupun negara	Memberdayakan negara sedang berkembang	Tidak berperan
	Orientasi pembangunan	Efisiensi dan efektivitas	Transformasi sosial
	Orientasi pemerintahan	Good governance	Demokrasi
Pembangunan			
	Paradigma pembangunan	Neoliberalisme, pembangunan terintervensi pasar atau elit	Pembangunan berbasis manusia, strukturalisme, pascapembangunan
	Indikator utama	Pertumbuhan ekonomi	Pengembangan potensi
	Landasan pembangunan	Masalah dalam masyarakat dan institusi	Potensi dalam masyarakat dan institusi
Partisipasi			
	Paradigma partisipasi dan pemberdayaan	Pluralisme, elitisme	Struktural, berbasis manusia, pascastruktural
	Penggunaan	Alat mencapai efisiensi dan efektivitas pembangunan	Tujuan akhir pembangunan
	Kedalaman partisipasi	Konsultasi	Pemberdayaan
	Lingkup partisipasi	Perencanaan, hasil	Perencanaan, pelaksanaan, hasil, monitoring dan evaluasi
	Pola pemberdayaan	Mendominasi (<i>power over</i>)	Menguatkan pihak lain (<i>power to</i>)
Administrasi Pembangunan			
	Paradigma administrasi	Top-down	Bottom-up
	Lingkup Wilayah	Terpusat	Terdesentralisasi
	Pola penyebaran	Berbasis proyek	Berbasis birokrasi
Aktor Pembangunan			
	Lingkup aktor	Pemerintah saja	Pemerintah, swasta, masyarakat
	Jenis institusi pemerintahan	Tunggal	Plural
Komunitas			
	Peran komunitas dalam pembangunan	Pengambilan keputusan	Perencana, pelaksana, pemonitor pembangunan
	Stratifikasi sosial	Homogen	Terstratifikasi
	Hubungan sosial	Persaingan	Solidaritas
	Jenis komunitas	Seragam desa	Plural desa, nagari, wilayah transmigrasi, masyarakat terasing, lain-lain komunitas suku

Catatan: Sel yang diarsir merupakan posisi yang sesuai untuk daerah dan desa di Indonesia.

Bersamaan dengan itu, orientasi pembangunan untuk kelas terbawah seharusnya menciptakan suatu transformasi sosial. Di pihak lain, donor lazimnya mengedepankan efisiensi dan efektivitas pembangunan partisipatif. Ada baiknya Indonesia merumuskan pembangunan partisipatif di tingkat transformasi sosial yang menguntungkan kelas bawah, sehingga minimal dalam jangka panjang akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pembangunan.

Pendekatan baru dalam pemerintahan yang mengedepankan *good governance* dalam banyak aspek akan melucuti peran negara, terutama dalam peran perwujudan kesejahteraan sosial. Di pihak lain, negara dapat semakin berperan sebagai penjaga aturan yang fair di antara sektor masyarakat dan sektor swasta. Oleh sebab itu demokrasi baru yang hendak diwujudkan dapat berupa perumusan aturan yang adil antara sektor pemerintah, swasta dan masyarakat.

Dalam posisi seperti di atas, maka paradigma pembangunan yang dianut hendaklah keluar dari neoliberalisme, pembangunan intervensi pasar maupun elitis. Paradigma pembangunan yang cocok dipilih ialah diantara pembangunan berbasis manusia, strukturalisme, atau paradigma pasca pembangunan.

Dalam paradigma pilihan tersebut pertumbuhan ekonomi masih bisa dipertahankan, namun dengan mengedepankan insentif yang tepat untuk pihak yang tepat pula. Tidak bisa lagi pembangunan bersifat umum, sehinggalah justru menjadi disinsentif bagi pemanfaat yang dituju. Di samping penyusunan insentif yang tepat, juga dilaksanakan pengembangan potensi warga negara. Pengembangan ini dapat berlangsung secara individual, kelompok, maupun dalam wujud gerakan sosial.

Dalam pada itu, landasan bagi penyusunan kegiatan pembangunan tidak sekedar rumusan masalah di tingkat masyarakat maupun kelembagaan. Di samping mengedepankan permasalahan, sebaiknya pembangunan partisipatif juga mengembangkan instrumen untuk menggali potensi yang ada pada masyarakat dan kelembagaan tersebut.

Dalma posisi di atas, maka paradigma partisipasi dan pemberdayaan yang dianut hendaknya pada posisi struktural, berbasis manusia, atau pasca struktural. Paradigma semacam ini mengandaikan ketidaksejajaran antar warga masyarakat, namun berupaya mengembangkan solidaritas di antara masyarakat.

Teknik-teknik partisipasi tidak hanya digunakan untuk mengejar efisiensi, efektivitas, atau rasa kepemilikan hasil pembangunan. Lebih dari itu, partisipasi juga dijadikan tujuan akhir dari pembangunan itu sendiri. Dengan demikian suatu teleologi masyarakat bisa dibangun menuju partisipasi dari beragam pihak tersebut.

Makna partisipasi tidak hanya sebatas konsultasi publik maupun swasta kepada sektor masyarakat, namun sekaligus saling memberdayakan di antara sektor publik, swasta dan masyarakat tersebut. Di sinilah kekuasaan tidak dimaknai sebagai alat dominasi (*power over*), melainkan sebagai wahana untuk meningkatkan solidaritas di antara pihak-pihak yang berkepentingan (*power to*).

Sejalan dengan itu, partisipasi tidak hanya berlangsung dalam lingkup perencanaan dan hasil. Lebih jauh lagi, partisipasi hendaknya mencakup pula aspek monitoring dan evaluasi hasil kegiatan.

Untuk melancarkan pembangunan partisipatif, maka administrasi pembangunan tidak bisa lagi bersifat *top-down*, melainkan lebih berupa pendekatan *bottom-up*. Pendekatan ini lebih memungkinkan pembangunan memiliki makna dan akan mampu memandirikan masyarakat untuk menentukan nasibnya sendiri. Inilah sumber perubahan struktural menuju masyarakat yang partisipatif.

Adapun lingkup wilayah administrasi tidaklah bersifat *zuru sum* untuk pemerintah daerah. Dalam konteks masa kini, lingkup wilayah mencakup posisi terpusat maupun terdesentralisasi. Di sinilah muncul pembagian peran dan kesatuan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Sebagai wujud pemerintahan, maka kegiatan-kegiatan dalam pembangunan partisipatif dilaksanakan secara tersebar ke seluruh wilayah negara. Hal ini berlangsung dalam birokrasi yang tersebar dari pusat sampai daerah.

Jelaslah bahwa aktor yang terlibat dalam pembangunan partisipatif tidak bisa lagi pemerintah secara *top-down*. Suatu pendekatan *bottom-up* masa kini lebih mengedepankan saling kesinambungan aktor pemerintah, swasta dan masyarakat. Dengan aktor yang beragam ini maka jenis institusi pemerintahan yang terlibat akan berlangsung secara plural.

Sementara itu, pada tingkat komunitas muncul peran yang lebih luas dari sekedar pengambil keputusan lokal. Komunitas juga memiliki peran dalam perencanaan, pelaksanaan, dan monitoring pembangunan di wilayahnya.

Disadari bahwa dalam komunitas itu sendiri tidak muncul homogenitas, melainkan bersifat terstratifikasi. Oleh sebab itu diwujudkan solidaritas di antara posisi dalam komunitas tersebut. Di sinilah kearifan lokal dikembangkan, untuk melakukan dialektika secara positif antara tarikan persaingan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas di satu pihak, sekaligus mempertimbangkan kepentingan pihak lain dalam rangka menjalin solidaritas sosial di lain pihak. Solidaritas inilah yang mampu mengembangkan pembangunan pada jenis

komunitas yang beragam, baik berbentuk dusun, dsa, nagari, marga, desa adat, suku, masyarakat terasing, wilayah transmigrasi, dan sebagainya.

Fasilitasi untuk Pembangunan Partisipatif

Fasilitasi untuk pembangunan partisipatif selayaknya berupa fasilitasi dalam konteks birokrasi. Memang dalam masa transisi ini fasilitasi masih bisa berupa fasilitasi proyek, namun dalam jangka panjang hendaknya menuju pada pembangunan yang birokratis.

Jika hendak dibandingkan (**Tabel 14**), pembangunan berbasis proyek memiliki peluang keberlanjutan yang lebih rendah dibandingkan pembangunan berbasis birokrasi. Salah satu penyebabnya ialah munculnya peluang untuk mengadakan perencanaan tahunan, jangka menengah, hingga jangka panjang pada pola pembangunan terakhir.

Tabel 14. Perbandingan Pembangunan Berbasis Proyek dan Birokrasi

Pembanding	Pembangunan Berbasis Proyek	Pembangunan Berbasis Birokrasi
Keberlanjutan kegiatan	Rendah, diperhitungkan tahunan	Tinggi, sesuai perencanaan tahunan, jangka menengah, jangka panjang
Sasaran	Terbatas, pemanfaat proyek	Meluas, warganegara
Lokasi	Terbatas	Meluas
Peluang terbesar untuk mempraktekkan pembangunan partisipatif	Instrumental	Politis/transformatif

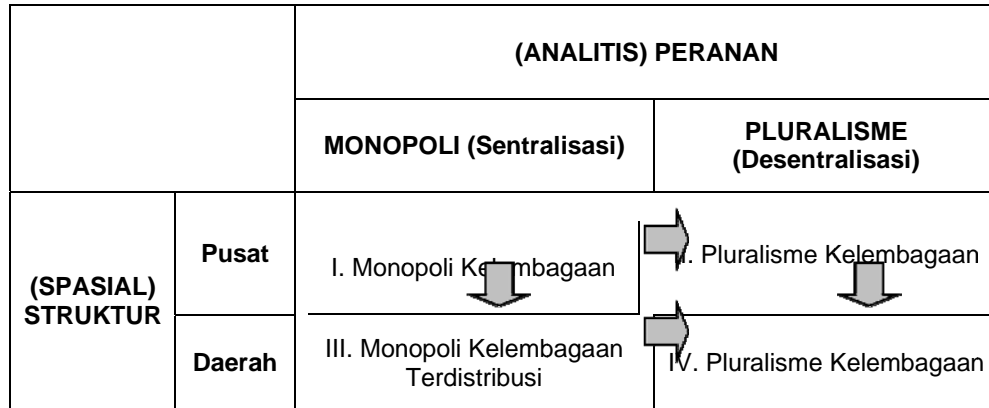
Adapun sasaran atau pemanfaat pembangunan di tingkat birokrasi juga lebih luas daripada pembangunan berbasis proyek. Di sini pemanfaat merupakan seluruh warganegara yang bersangkutan. Bersamaan dengan itu, wilayah kerja birokrasi juga lebih luas, karena mencakup seluruh wilayah negara. Dengan keluasan cakupan ini, pembangunan berbasis birokrasi lebih mungkin untuk mewujudkan transformasi sosial maupun politis.

Khusus dalam konteks desentralisasi, suatu pemerintahan di daerah tidak selayaknya terwujud secara mendadak. Di samping perlu memperhitungkan kesatuan negara dan bangsa sehingga membutuhkan saling hubungan dengan pemerintah pusat, juga penambahan peranan dilangsungkan secara bertahap.

Dalam kasus desentralisasi kota-kota di Meksiko, misalnya, dapat diambil pelajaran bahwa desentralisasi berlangsung mulus karena mula-mula masih muncul kelembagaan pusat yang memonopoli koordinasi dan kerjasama antar wilayah tersebut. Baru setelah tiap daerah

terbiasa dan mampu melembagakan kerjasama ini, maka muncul pluralisme peranan. Lihat **Gambar 5**.

Gambar 5. Model Perkembangan Desentralisasi



Meskipun Etiopia gagal melaksanakan desentralisasi, dan sebaliknya menghasilkan anarki serta konflik berkepanjangan, namun satu pelajaran juga berhasil ditangkap. Pemerintahan pusat di Etiopia langsung meletakkan peranan pada pemerintah daerah, sehingga langsung menimbulkan gairah untuk mementingkan diri sendiri dan melupakan daerah lain dalam wilayah negara tersebut. Dari sini muncul pelajaran untuk menyusun kerjasama wilayah/spasial antara pusat dan daerah.

Tabel 15. Peran Yang Dimainkan dalam Proses Pengembangan Otonomi Daerah

Aspek	I. Monopoli Kelembagaan	II. Pluralisme Kelembagaan	III. Monopoli Kelembagaan Terdistribusi	IV. Pluralisme Kelembagaan
Kepemimpinan				
Strategi				
Regulasi				
Pengarah				
Kuangan				
Perencanaan				
Penghubung				

Gambaran tentang proses desentralisasi di atas menunjukkan pola-pola pendampingan yang dibutuhkan untuk melaksanakan pembangunan partisipatif dalam konteks otonomi daerah (**Tabel 15**). Pandampingan untuk menghasil kepemimpinan yang demokratis perlu berlangsung di tingka pusat dan daerah. Adapun strategi dan perencanaan nasional cukup dikembangkan di tingkat nasional. Sementara regulasi, pengarah kebijakan, keuangan, dan

penghubung untuk melancarkan kerjasama perlu dikembangkan bersama-sama di tingkat pusat dan daerah.