

# MENUJU PEMBANGUNAN PARTISIPATIF (Bagaimana Mendayagunakan Kebudayaan Lokal?)

Irwan Abdullah

*Grassroot people are development actors who determine course of development so that it will bring about a more valuable change. That is the basic argument as why people autonomy and participation are the keywords for the development achievement. Research and experience showed that development programs and projects failures are usually because lack of people participation. This article is based on the assumption that local culture and local participation should become the guidance for policies and on-going development processes.*

*To improve people participation in development, local culture should be strengthened by : (1) utilizing local social and cultural institutions, (2) educating local people, and (3) creating 'participation' culture. Development ideas tend to be more implementable if they can be 'enculturized' through traditional institutions such as indigeneous ceremony and religious rituals. People participation can be encouraged through the established institutions so that there is no need to create specific institution to serve government interests. Intensive people education which aimed at renewing people's ideas and knowledge would be more effective to change their apprehension for development. In this important effort , there should also perspective change among bureaucrats. Then, participative culture in all variety should be appreciated and cultivated by giving incentives and rewards for individuals, groups and institutions. As such, 'development moral' should be in accordance with the 'people moral'.*

## Masalah Otonomi dan Partisipasi

Otonomi telah menjadi kata kunci di dalam proses pergeseran orientasi pembangunan sekaligus orientasi hubungan kekuasaan antara daerah dan pusat. Otonomi karenanya merupakan suatu pernyataan tentang derajat 'kebebasan' suatu daerah terhadap pusat di dalam pengelolaan pembangunan. Di sini bukan saja menyangkut persoalan bagaimana pengelolaan sumberdaya (alam dan manusia) secara lebih efektif bagi pembangunan itu sendiri, tetapi juga bagaimana pengelolaan itu dapat merupakan suatu bentuk sistem yang dapat menjadi basis bagi pembangun-

an daerah yang keberkelanjutan.

Tuntutan semacam ini tidak dapat terpenuhi tanpa adanya dukungan dari masyarakat yang menjadi objek dan subjek pembangunan itu sendiri. Masyarakat merupakan aktor pembangunan yang menentukan keberhasilan suatu usaha perubahan ke arah yang lebih baik (Korten, 1988). Kualitas inilah yang menentukan keberhasilan suatu pembangunan dan yang dapat melanggengkan usaha-usaha yang telah dicapai yang memberi manfaat bagi orang banyak. Karena manusia juga merupakan 'sasaran' pembangunan dalam ideologi 'pembangunan manusia seutuhnya' yang menjadi

semboyan penting di dalam menentukan orientasi pembangunan itu sendiri, maka manusia sekali lagi harus dilibatkan (Soedjatmoko, 1991). Keterlibatan ini meliputi keterlibatan dalam proses perencanaan pembangunan hingga proses pelaksanaan. Keberhasilan pembangunan tidak hanya ditentukan oleh persoalan apakah pembangunan itu 'bermanfaat' bagi masyarakat, tetapi juga oleh pertanyaan apakah masyarakat 'dilibatkan' dalam usaha peningkatan kesejahteraan (sosial, ekonomi, dan politik) terhadap diri mereka.

Keterlibatan atau partisipasi telah menjadi konsep yang semakin penting dewasa ini sejalan dengan pergeseran di dalam pengelolaan pembangunan. Masalah komunikasi pembangunan kemudian menyertai partisipasi karena keterlibatan masyarakat tidak akan dicapai jika tidak ada komunikasi yang baik antara pemerintah dengan masyarakat itu sendiri. Demikian pula 'kebutuhan' masyarakat tidak akan dapat diketahui dengan baik jika komunikasi itu tidak berjalan dengan baik. Dalam proses komunikasi perlu diperhatikan 'bahasa' yang digunakan agar kedua belah pihak dapat memahami bahasa yang dipakai sehingga proses komunikasi dapat berjalan dengan baik. Dengan cara ini pula kepentingan kedua belah pihak (pemerintah dan rakyat) dapat dipahami dalam rangka membentuk kesadaran dan kesepakatan bersama dalam mencapai suatu tingkat kemajuan.

Dalam proses inilah kebudayaan menjadi unsur yang penting karena dua hal. Pertama, kebudayaan merupakan struktur dasar yang memberikan iklim yang kondusif (atau tidak kondusif) bagi usaha pembangunan. Hal ini menyangkut pembentukan nilai dan norma yang mendorong pembangunan. Kedua, kebudayaan dapat menjadi motor yang menggerakkan berbagai usaha pembangunan yang tampak dari etika kehidupan yang diperlihatkan oleh aktor-aktor pembangunan. Mereka tidak hanya menjadi pemimpin di dalam menggerakkan masyarakat tetapi juga dapat mengarahkan pembangunan itu ke arah yang lebih bermanfaat bagi orang banyak.

Dalam tulisan ini saya akan membicarakan secara lebih rinci bagaimana kebudayaan ini dapat didayagunakan untuk kepentingan pembangunan masyarakat dan langkah-langkah praktis apa yang perlu dilakukan. Sebelumnya, saya akan menunjukkan beberapa dimensi partisipasi yang menjadi unsur-unsur penting di dalam membangun suatu sistem partisipasi dalam pembangunan.

### **Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan**

Kunci keberhasilan pembangunan terletak pada kesadaran masyarakat untuk siapa pembangunan itu dilakukan dan terletak pada keterlibatan masyarakat di dalam mendukung berbagai proses

pembangunan yang berlangsung. Yang pertama (kesadaran) akan memberikan dasar bagi partisipasi yang mengarahkan kepada penguasaan masyarakat bagi kekuatan pembangunan itu sendiri (Bailey, 1975; Bennis et al., 1972). Partisipasi di sini bermakna aktif baik di dalam merencanakan program dan mengimplementasikannya sehingga menjadi sesuatu yang jauh lebih berguna bagi kepentingan umum. Usaha mengaktifkan peran masyarakat di sini bukanlah usaha yang mudah karena mengingat masyarakat sendiri memiliki penilaian tertentu terhadap berbagai program pembangunan yang diumumkan oleh pemerintah.

Seringkali yang terjadi bahwa masyarakat merasa apriori terhadap program pembangunan yang diakibatkan oleh proses belajar masyarakat di mana mereka selama ini melihat bahwa keterlibatannya sangat terbatas. Tidak dapat dipungkiri bahwa selama ini masyarakat secara implisit cenderung dinilai sebagai pihak yang 'menerima' saja apa yang disediakan sehingga partisipasi mereka tidak diperhitungkan dengan baik. Masyarakat di sini dinilai sebagai kelompok orang yang 'tidak tahu' apa-apa tentang suatu bentuk kehidupan yang lebih baik sehingga mereka hanya perlu disediakan atau diatur sedemikian rupa apa yang harus mereka lakukan. Pemusatan kekuasaan yang menempatkan masyarakat sebagai penerima (pasif) nilai, teknologi, dan berbagai fasilitas memiliki implikasi

yang luas.

Seringkali dalam berbagai kasus bahwa, hasil pembangunan justru tidak dimanfaatkan oleh penduduk (Foster, 1986). Hal ini disebabkan oleh kesalahan di dalam menilai apa yang sesungguhnya dibutuhkan oleh penduduk. Penilaian yang diberikan secara sepihak oleh para pembuat kebijakan telah menghasilkan pembangunan yang sia-sia karena tidak dimanfaatkan oleh orang yang dianggap membutuhkannya (Chambers, 1985; Korten, 1988). Kesalahan semacam ini dalam banyak hal tidak selalu disebabkan oleh kesalahan di dalam komunikasi. Masyarakat tidak ditanyai apa yang mereka butuhkan sehingga mereka seringkali merasa tidak dihargai pendapatnya. Kasus pembangunan jamban sehat di berbagai tempat telah menjadi pembangunan yang sia-sia karena fasilitas itu tidak dimanfaatkan oleh masyarakat.

Mengikutsertakan masyarakat dengan demikian merupakan usaha membentuk kelompok yang memiliki kemampuan mentransformasikan, suatu kelompok yang dinamis yang menjadi motor penggerak setiap usaha perubahan. Max Weber telah menunjukkan betapa kelompok-kelompok masyarakat dapat menjadi suatu kekuatan yang dahsyat di dalam menggerakkan berbagai perubahan ke arah kemajuan. Masyarakat dengan ciri-ciri khusus— seperti kelompok yang memiliki kepercayaan yang tinggi terhadap peran aktif individu di dalam kehidupan yang bernilai

tinggi--merupakan kekuatan perubahan yang dapat merubah tata kehidupan sosial, ekonomi dan politik (Weber, 1930; 1978). Weber telah menunjukkan bahwa agama telah menjadi salah satu kekuatan terpenting di dalam memotivasi setiap perubahan yang berlangsung. Kelompok pemeluk agama reformis, misalnya, adalah kelompok yang berorientasi kepada kemajuan yang telah menata kehidupan masyarakat menjadi begitu dinamis dan maju (lihat Geertz, 1963; Abdullah, 1994b).

Di dalam perspektif politik partisipasi ini merupakan proses demokratisasi, suatu proses aktif yang memberikan kebebasan lebih besar kepada individu dan kelompok masyarakat untuk terlibat. Di dalam proses demokratisasi, suara dari 'luar' (masyarakat) mendapatkan tanggapan yang positif yang dapat mempengaruhi agenda politik dan kebijakan yang disusun pemerintah. Demokrasi di sini berisi hak-hak penduduk tidak hanya dalam arti manfaat yang akan diterima, tetapi juga hak-hak di dalam ikut serta menentukan apa yang akan dibangun dan dengan cara apa dilakukan (Korten, 1988; Soedjatmoko, 1991). Keikutsertaan ini akan memiliki implikasi yang luas karena konsep pembangunan partisipatif meliputi partisipasi masyarakat dalam merencanakan dan mengimplementasi program pembangunan yang juga meliputi aspek 'pendanaan' di dalamnya. Dengan demikian masyarakat harus diajak bicara dan

diajak memikirkan bagaimana, misalnya, membiayai sebuah program pembangunan.

Unsur pembiayaan secara mandiri setiap program merupakan ciri utama dari status otonom suatu daerah yang ini juga merupakan bagian yang sangat rumit yang membutuhkan penanganan yang serius. Di sini dibutuhkan masyarakat dan pelaksana pembangunan yang memiliki semangat dan kemampuan wirausaha yang baik yang karenanya dapat memikirkan kiat-kiat pemupukan kapital untuk pembiayaan pembangunan. Hal ini kemudian secara umum menyangkut persoalan *human resources* dengan ciri-ciri yang menguntungkan bagi usaha kemandirian itu. Untuk ini perlu dilihat potensi lokal yang menyangkut sumber daya manusia yang tersedia, dengan cara mengukur potensi yang ada dan bagaimana mengaktifkan potensi itu. Prasyarat yang tidak dimiliki pada tingkat lokal harus dikembangkan untuk merespons kebutuhan suatu sistem yang otonom.

Filosofi pembangunan sebenarnya menyangkut pertanyaan yang mendasar bukan hanya tentang 'untuk apa' dan 'untuk siapa' pembangunan itu dilakukan, tetapi juga 'dari siapa' pembangunan itu berasal. Kepentingan manusia harus pula, selain dipahami sungguh-sungguh, diperhatikan di dalam 'pelaksanaan' pembangunan itu. Hal ini menyangkut usaha mengajak masyarakat membangun dirinya sendiri sehingga masalah komunikasi di dalam

pembangunan merupakan masalah kunci (Rogers & Shoemaker, 1981). Pertanyaannya adalah apakah penduduk mengetahui dengan pasti bahwa suatu perubahan yang sedang dilakukan adalah untuk kebaikan hidup mereka dan oleh karena itu harus dilakukan dengan sebaik-baiknya dengan membutuhkan keterlibatan mereka secara aktif. Hal yang mendasar di sini adalah bagaimana meyakinkan masyarakat bahwa dengan ikut berpartisipasi mereka akan mampu menaikkan harga hidup mereka. Hal ini menyangkut kemampuan pemerintah di dalam meyakinkan masyarakat bahwa *pemerintah benar-benar menghargai* partisipasi mereka (Soetrisno, 1991: 8).

Jika dilihat secara mendasar partisipasi ini menyangkut bagaimana masyarakat ditempatkan dalam proses pembangunan: sebagai obyek atau sebagai subyek pembangunan. Sebagai obyek penduduk ditempatkan sebagai kelompok yang 'pasif' dan tidak mendapatkan penghargaan sebagai manusia. Menempatkan penduduk sebagai subyek selain melibatkan mereka secara aktif di dalam berbagai proses pembangunan, juga menyadarkan mereka bahwa pembangunan itu memang untuk meningkatkan harkat dan martabat mereka sebagai manusia. Dengan cara ini pula kita dapat memulai pembicaraan pembangunan manusia seutuhnya.

### **Budaya (Lokal) untuk Partisipasi**

## **Pembangunan**

Kebudayaan merupakan pedoman kehidupan secara menyeluruh yang menentukan bagaimana seseorang atau sekelompok orang mempersepsikan atau menilai suatu ide dan praktek kehidupan. Kebudayaan dapat menjadi 'sumber' bagi pembentukan ide dan praktek kehidupan secara umum. Dalam hubungannya dengan pembangunan dapat dilihat tiga dimensi interaksi antara kebudayaan lokal dengan pembangunan itu sendiri.

Pertama, ide-ide pembangunan dapat dipengaruhi oleh kebudayaan lokal di mana kebudayaan menjadi 'pedoman' di dalam pembentukan ide-ide pembangunan. Dalam hal ini ide pembangunan harus diterjemahkan atau dikomunikasikan dengan 'bahasa lokal' sehingga dapat dipahami oleh masyarakat yang menjadi subjek pembangunan itu. Penggunaan bahasa yang tepat akan menghasilkan pendekatan yang tepat sehingga ide-ide pembangunan dapat dikomunikasikan dengan baik dan dipahami oleh masyarakat. Kedua, pembangunan menyangkut nilai-nilai dan norma-norma baru yang menggantikan nilai/norma lama untuk melayani kepentingan yang baru pula. Di sini nilai dan norma lama dapat menjadi 'pengendali' pembentukan nilai dan norma baru sehingga nilai/norma baru memiliki ciri kebudayaan yang jelas yang menyatu dalam sistem sosial dan kehidupan sosial secara menyeluruh. Ketiga, produk pembangunan harus pula menjadi

suatu produk (misalnya teknologi baru) yang dapat digunakan berdasarkan sistem pengetahuan masyarakat dalam arti bahwa penyediaan *hardware* harus didahului oleh penyediaan *software* sehingga dapat didayagunakan semaksimal mungkin.

Dalam konteks hubungan kebudayaan dan pembangunan ini dapat dilihat bahwa kebudayaan itu memiliki tiga peran penting: (1) sebagai faktor pendorong transformasi sosial; (2) sebagai faktor penghambat transformasi; dan (3) sebagai produk dari proses transformasi yang berlangsung. Ketiga hal ini sekaligus menunjukkan bagaimana pengelolaan kebudayaan dapat terjadi di dalam proses pembangunan itu sendiri.

Sebagai pendorong transformasi, kebudayaan merupakan kekuatan penting yang merubah tata ekonomi suatu masyarakat ke arah kemajuan, seperti terbukti dari peran kebudayaan di kalangan Calvinis. Kepercayaan terhadap 'orang terpilih' dalam kosmologi Calvinis telah membangkitkan semangat kerja yang terus menerus untuk memastikan apakah seseorang terpilih atau tidak. Kepastian tentang keselamatannya hanya dapat dilihat di dalam keberhasilan di dunia (Weber, 1930). Keyakinan semacam ini, ditunjukkan oleh Weber sebagai kekuatan yang besar di dalam memunculkan organisasi kerja dan dalam mengatur perilaku ekonomi (lihat Abdullah, 1994). Dalam tradisi yang sama,

Robert Bellah menunjukkan bahwa agama Tokugawa merupakan sumber inspirasi penting di dalam tindakan ekonomi masyarakat Jepang yang kemudian melahirkan revolusi ekonomi (Bellah, 1992). Di dalam masyarakat kita, agama telah pula menjadi pendorong penting pada tahap awal proses modernisasi ekonomi di berbagai tempat, terutama pada saat perdagangan menjadi bagian dari penyebaran agama di daerah-daerah pesisir Jawa (Groeneveldt, 1960; Meilink-Roelofs, 1966; Drewes, 1968; van Leur, 1983). Kekuatan lokal di sini--apakah itu mengakar dalam kebudayaan atau agama suatu masyarakat--telah menjadi 'motor' di dalam menggerakkan berbagai aktivitas masyarakat yang mengarah kepada kemajuan suatu daerah. Kelembagaan tradisional tidak selalu menjadi penghambat, sebaliknya justru dapat dikelola dengan baik untuk menjadi dasar bagi usaha-usaha pembangunan. Gotong royong, misalnya, dapat menjadi fondasi penting di dalam mobilisasi tenaga kerja dan dana dalam suatu proses pembangunan (Bowen, 1986).

Peranan kebudayaan dalam hal ini lebih bersifat internal, yakni menyangkut pengembangan ciri-ciri lokal yang mendukung proses perubahan secara luas. Apa yang dilakukan kebudayaan di sini adalah melicinkan jalan bagi proses pembangunan sehingga ia lebih bersifat melayani perubahan. Kebudayaan dalam konteks ini tidak memiliki posisi sebagai faktor

evaluatif, yang menilai perubahan dari paradigma kebudayaan. Dapat pula dikatakan bahwa paradigma kebudayaan di dalam melihat proses perubahan di sini terletak pada nilai-nilai kolektif yang menjadi basis dari pembentukan institusi-institusi sosial yang kemudian berorientasi kepada proses transformasi karena pada dasarnya masyarakat selalu mengalami perubahan dari waktu ke waktu.

Kebudayaan sebagai faktor penghambat pembangunan telah dinilai secara berlebihan, terutama karena melihat pembangunan sebagai proses 'pemasangan' barang baru (yang dibawa dari Barat) ke dalam suatu masyarakat. Di sini kebudayaan lokal cenderung dianggap berada pada sisi yang berlawanan yang lebih 'rendah' atau 'sederhana' sehingga berbagai penyesuaian perlu dilakukan. Hal ini seringkali dicirikan dengan dikotomi rasional dan irrasional untuk menunjukkan bahwa proses pembangunan itu merupakan proses rasionalisasi, proses apa yang dikatakan Weber sebagai *disenchantment* suatu masyarakat (Weber, 1978), yang mengikis nilai magis dan spekulatif. Nilai dan institusi tradisional seringkali memang menjadi penghambat sehingga harus dilakukan berbagai tindakan pembaharuan nilai dan mendayagunakan institusi lokal sebagai basis bagi usaha-usaha kemajuan dan pemajuan.

Kebudayaan dapat juga dilihat sebagai hasil dari berbagai proses

interaksi dan pertemuan berbagai sistem nilai. Oleh karena itu, kebudayaan dapat menjadi suatu produk yang memiliki nilai kegunaan yang tinggi bagi masyarakat. Interaksi kebudayaan lokal dengan ideologi pembangunan dapat menghasilkan 'budaya partisipasi' yang merupakan suatu bentuk ekspresi diri masyarakat di dalam hubungannya dengan berbagai usaha perubahan terencana yang diarahkan untuk perbaikan kehidupan mereka secara keseluruhan. 'Budaya partisipasi' harus dibentuk melalui berbagai proses dan harus dilestarikan dengan berbagai cara dan diskursus di dalam kehidupan sosial. Untuk itu dibutuhkan serangkaian tindakan yang dapat menjadi skenario di dalam memanfaatkan kebudayaan sebagai kekuatan pembangunan.

### Skenario Pendayagunaan Kebudayaan

Fungsi kebudayaan dalam perubahan masyarakat harus ditegaskan kembali karena keterbelakangan masyarakat selama ini bukanlah disebabkan oleh kelemahan atau kebobrokan nilai-nilai yang terkandung di dalam kebudayaan itu sendiri, melainkan karena nilai tersebut telah dikesampingkan dalam praktek kehidupan sehari-hari (Alfian, 1982: 61). Kebudayaan seharusnya berfungsi dalam mengavaluasi setiap perubahan sehingga perubahan itu tidak berada di luar jalur nilai-nilai yang disepakati. Persoalan yang dihadapi

di sini adalah masalah perubahan yang dimotori oleh berbagai kekuatan dan kepentingan yang tidak selalu secara langsung berorientasi kepada kesejahteraan orang banyak sehingga arah perubahan menjadi tidak jelas. Untuk itu kebudayaan lokal harus menjadi 'pedoman' di dalam memberi warna kebijakan dan berbagai proses pembangunan yang berlangsung.

Dalam usaha membangun suatu basis ke arah pembangunan partisipatif, kebudayaan perlu dikelola sehingga memberikan manfaat maksimal bagi usaha pembangunan. Paling tidak ada tiga skenario yang dapat digunakan. Pertama, institusi sosial (budaya) harus diinventaris dan dimanfaatkan sebagai kekuatan di dalam komunikasi pembangunan. Berbagai ide pembangunan dapat dienkulturasikan melalui institusi-institusi tradisional, seperti dalam berbagai upacara dan kegiatan keagamaan yang berlangsung. Partisipasi masyarakat juga dapat digerakkan melalui jalur kelembagaan yang telah mengakar dalam suatu masyarakat sehingga tidak diperlukan institusi baru yang dibentuk khusus untuk melayani berbagai kepentingan pemerintah.

Kedua, perlu dilakukan proses 'edukasi' secara intensif yang mengarah kepada pembaharuan pemikiran dan pengetahuan masyarakat, terutama dalam merubah persepsi mereka di dalam melihat pembangunan. Persepsi bahwa pembangunan *dari pemerintah untuk rakyat* harus dirubah menjadi

pembangunan *dari rakyat untuk rakyat*. Perubahan pemikiran harus juga dilakukan di kalangan aparat birokrasi.

Ketiga, 'budaya partisipasi' dalam berbagai bentuknya perlu ditumbuhkan di dalam masyarakat sehingga setiap orang merasa wajib terlibat dalam berbagai proses pembangunan. Budaya ini pun harus dilestarikan dengan mereproduksinya dalam berbagai bentuk diskursus, seperti dalam bentuk pidato-pidato tentang pentingnya partisipasi masyarakat dan dengan pemberian penghargaan (insentif) bagi individu, kelompok, dan lembaga yang memperlihatkan partisipasi aktif dalam berbagai program pembangunan. Masalahnya kemudian, apakah pembangunan memiliki moral yang bermakna sama dengan 'moral masyarakat'?

## Referensi

- Abdullah, Irwan 1994a "Paradigma Budaya dalam Transformasi Sosial", makalah Seminar Nasional tentang Transformasi Sosial pada Masyarakat Transisional, yang diselenggarakan oleh HIPIS Yogyakarta, Yogyakarta, 13 September.  
1994b *The Muslim Businessmen of Jatinom: Religious Reform and Economic Modernization in a Javanese Town*. Disertasi Ph.D., University of Amsterdam.  
Alfian 1982 *Politik, Kebudayaan dan Manusia Indonesia*. Jakarta:

nasional. Hal itu tidak hanya karena kedudukan pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, tapi karena pembangunan daerah diakui telah berhasil mendorong makin meningkatnya pemerataan, stabilitas, pertumbuhan, serta kesejahteraan masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan. Oleh karena itu, selain diarahkan untuk meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu, dan untuk menyelaraskan laju pertumbuhan antar daerah, pelaksanaan pembangunan daerah juga diarahkan untuk meningkatkan peranserta aktif masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan, yaitu sebagai upaya untuk mewujudkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab, serta untuk memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.

Pertanyaannya adalah, tindakan apakah yang harus dilakukan agar peranserta masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan daerah dapat benar-benar ditingkatkan? Tulisan ini bermaksud menjawab pertanyaan tersebut. Namun sebelum itu, berikut akan dikemukakan terlebih dulu gambaran umum pelaksanaan pembangunan daerah yang berlangsung selama ini. Tujuannya adalah untuk mengungkapkan baik pengertian, tujuan, maupun berbagai permasalahan yang selama ini dihadapi dalam pelaksanaan pembangunan daerah. Selain itu, upaya untuk memetakan bentuk-bentuk peningkatan peranserta masyarakat

dalam turut mengisi dan memperkuat pelaksanaan otonomi daerah. Tulisan ini akan diakhiri dengan menarik beberapa kesimpulan beserta implikasi kebijakannya sebagai catatan penutup.

## PEMBANGUNAN DAERAH

Pembangunan daerah pada dasarnya mencakup semua kegiatan pembangunan sektoral, regional, dan khusus, yang berlangsung di daerah, baik yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, berbagai instansi sektoral pemerintah pusat, maupun oleh anggota masyarakat. Sebagaimana telah disinggung di atas, tujuan pembangunan daerah dalam garis besarnya adalah untuk mewujudkan empat hal berikut: Pertama, untuk meningkatkan peranserta masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan. Hal ini sejalan dengan prinsip dasar pembangunan, yaitu berasal dari, oleh dan untuk rakyat. Kedua, untuk mengoptimalkan penggunaan potensi sumber daya daerah dan untuk meningkatkan koordinasi antara berbagai pihak yang terlibat dalam pelaksanaan pembangunan di daerah. Ketiga, untuk meningkatkan dan menyelaraskan pertumbuhan ekonomi antar daerah, termasuk dalam hal ini penyaluran pertumbuhan antar dan antara kota dan desa, serta antar sektor ekonomi. Dan keempat, untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah yang masih tertinggal seperti kawasan timur Indonesia,

daerah terpencil, daerah minus, daerah kritis, daerah perbatasan dan daerah terbelakang lainnya. (Sumodiningrat, 1997)

Walaupun tujuan pembangunan daerah dapat diungkapkan dengan mudah, namun pencapaiannya tidak dapat dilepaskan dari berbagai kendala. Diantara beberapa kendala yang selama ini dihadapi dalam pelaksanaan pembangunan daerah, yang terpenting diantaranya adalah kurangnya perhatian terhadap peningkatan otonomi daerah. Padahal keempat tujuan pembangunan daerah tersebut hanyalah sekedar realisasi dari upaya untuk meningkatkan otonomi daerah. Dikatakan demikian karena tujuan akhir pembangunan daerah adalah untuk mewujudkan otonomi daerah, yaitu berupa pelimpahan wewenang dan tanggungjawab yang lebih besar kepada daerah dalam pelaksanaan pembangunan (Mas-kun, dalam Prisma No. 4/1995).

Sehubungan dengan itu, tujuan peningkatan otonomi daerah berikut perlu mendapat perhatian. Sebagai tujuan akhir dari pelaksanaan pembangunan daerah, tujuan peningkatan otonomi daerah dapat dirinci menjadi empat tujuan berikut : Pertama, untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi masing-masing daerah. Termasuk dalam hal ini adalah kesesuaian pertumbuhan ekonomi itu dengan kebutuhan, kondisi, dan kemampuan masing-masing daerah. Kedua, untuk meningkatkan jumlah dan mutu pelayanan masyarakat pada masing-

masing daerah. Ketiga, untuk meningkatkan kondisi sosial dan budaya masyarakat pada masing-masing daerah. Sebagaimana diketahui, pembangunan tidak hanya mencakup bidang ekonomi, tapi mencakup pula berbagai bidang kehidupan lainnya. Dan keempat, untuk meningkatkan demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Berdasarkan keempat tujuan peningkatan otonomi daerah tersebut dapat disaksikan betapa pembangunan daerah sejak semula memang dimaksudkan sebagai upaya untuk turut mendemokratisasikan kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini sejalan dengan tekad bangsa Indonesia untuk membangun sebuah bangsa yang berdasarkan pada kedaulatan rakyat, bukan berdasarkan kedaulatan negara. Namun dalam praktek selama ini, pelaksanaan pembangunan daerah sebagai upaya pendemokratisasian kehidupan berbangsa dan bernegara itu banyak terabaikan, baik karena kurangnya kepercayaan terhadap kemampuan pemerintah daerah, maupun karena kuatnya kecenderungan sentralisasi yang dipraktekkan oleh pemerintah pusat.

Akibatnya, walaupun Indonesia sudah merdeka selama setengah abad, ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat belum banyak berkurang. Secara ekonomi, kemampuan Pemerintah Daerah dalam membelanjai kebutuhan rumah tangganya hanya berkisar sekitar 15 persen.

- LP3ES.
- Bailey, Joe 1975 *Social Theory for Planning*. London & Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Bellah, R.N. 1992 *Religi Tokugawa: Akar-akar Budaya Jepang*. Jakarta: Gramedia.
- Bennis, Warren G. et al. 1972 *The Planning of Change*. London: Holt, Rinehart & Winston.
- Bowen, John 1986 "The Political Construction of Tradition: *Gotong Royong* in Indonesia", *Journal of Asian Studies*, No.2.
- Chambers, R. 1985 *Pembangunan Desa: Mulai dari Belakang*. Jakarta: LP3ES.
- Drewes, G.W.J. 1968 'New Light on the Coming of Islam to Indonesia', *BKI* 124 (4): 433-59.
- Foster, G.M. 1986 "Hambatan Budaya dalam Pembangunan", *Bulletin Antropologi* 4 (2).
- Geertz, Clifford 1963 *Peddlers and Princes: Social Change and Economic Modernization in Two Indonesian Towns*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Groeneveldt, W.P. 1960 *Historical Notes on Indonesia and Malaya: Compiled from Chinese Sources*. Jakarta: Bhratara.
- Korten, David 1988 "Pembangunan yang Berpusat pada Rakyat", dalam D, Korten & Sjahrir (ed.), *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Meilink-Roelofs, M.A.P. 1966 *Trade and Islam in the Malay-Indonesian Archipelago*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Rogers, E.M. & F. Shoemaker 1981 *Komunikasi Inovasi*. Yogyakarta: Kelompok Diskusi Erosi Mahasiswa.
- Soedjatmoko 1983 *Dimensi Manusia dalam Pembangunan*. Jakarta, LP3ES.
- Soetrisno, Loekman 1991 "Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Ekonomi dan Masalah Perbaikan Kehidupan Ekonomi Rakyat Desa", *Kritis* 5 (4): 7-12.
- Van Leur, J.C. 1983 *Indonesian Trade and Society: Essays in Asian Social and Economic History*. Dordrecht, The Netherlands: Foris Publications.
- Weber, Max 1930 *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York and London: Scribner.
- 1978 *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press (edited by G. Roth and C. Wittich).