

BEBERAPA PENDEKATAN DAN PARADIGMA BARU DALAM PEMBANGUNAN

Oleh :RD. Ahmad Buchari, S.IP., M.Si.¹

Abstract

Sentralisme pembangunan nasional selama tiga dekade terakhir telah memarjinalkan arti "masyarakat lokal", yaitu satuan masyarakat lintas batas administratif desa/kecamatan/ kabupaten yang diikat oleh ragam hubungan kerjasama sosial-ekonomi sebagai basis perkembangan mandiri. Gaya perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan yang bersifat sentralistik, "dari atas ke bawah" (top down approach), telah memandulkan inisiatif masyarakat lokal sekaligus menjauhkannya dari sumber daya sosial-ekonomi yang seharusnya menjadi hak masyarakat tersebut.

Keywords: *Paradigma Pembangunan*

PENDAHULUAN

Selama dekade terakhir telah terjadi sentralisme pembangunan nasional yang menyebabkan kemandulkan inisiatif masyarakat lokal sekaligus menjauhkannya dari sumber daya sosial-ekonomi yang seharusnya menjadi hak masyarakat tersebut. Hal tersebut terakhir tercermin dari dua gejala subordinasi lokal terhadap pusat dalam proses pembangunan selama ini. *Pertama*, proses pembangunan tidak merujuk kepada suatu kebijakan pembangunan lokal yang bersifat "asli" (*genuine*) dan mengikat, melainkan kepada kebijakan nasional. Jika ada yang disebut sebagai "kebijakan pembangunan

lokal", maka ia tidak lebih dari penjabaran deduktif atas kebijakan pembangunan nasional, sehingga konteks dan kepentingan masyarakat lokal terabaikan atau disubordinasikan terhadap kepentingan nasional.

Kedua, potensi utama sumber daya ekonomi lokal selama ini telah dieksploitasi secara korporatis, melalui "tangan-tangan" kekuasaan pusat di tingkat lokal dalam bentuk perusahaan dan lembaga-lembaga ekonomi yang menginduk ke pusat, sehingga kadar keterlibatan masyarakat lokal sangat kecil baik sebagai pelaku maupun sebagai atas eksploitasi sumber daya ekonomi

1 Penulis adalah Staf Pengajar FISIP Universitas Garut, Universitas Padjadjaran dan beberapa lembaga pendidikan lainnya

pemanfaat hasil pembangunan. Surplus lokal sebagai besar mengalir ke pusat, baik melalui jalur lembaga ekonomi dan keuangan/perpajakan lokal yang menginduk ke pusat maupun jalur perusahaan negara dan perusahaan swasta nasional/internasional.

Dampak dari pembangunan nasional yang serba sentralistis tersebut adalah suatu kesenjangan antara realitas makro dan mikro, yaitu relatif makmur secara nasional (makro) tetapi miskin secara lokal (mikro), atau pusat yang kaya dengan daerah miskin di sekelilingnya. Keadaan ini, di tingkat lokal sejak lama telah memunculkan ragam bentuk gerakan protes yang menuntut keadilan, mulai dari bentuk apatisme, penarikan diri, unjuk rasa, pemberontakan lokal, sampai bentuk gerakan separatisme yang memproyeksikan kemerdekaan "negara baru". Di masa Orde Baru dan bahkan Orde Reformasi semua gerakan tersebut diatasi dengan praktek kekuasaan yang represif-militeristik, dengan dalih menjamin stabilitas nasional demi kelangsungan pembangunan (pertumbuhan ekonomi) nasional. Dengan cara demikian, pemerintah pusat telah "merampas" otonomi masyarakat lokal selama tiga dekade. Akibatnya, masyarakat lokal selama ini tidak dapat berkembang sebagai basis "gerakan perkembangan mandiri" (*self-propelled development*).

Berbagai masalah sosial yang muncul saat ini sangat multidimensi. Satu masalah yang muncul bukan merupakan masalah yang tunggal tetapi banyak aspek yang mengiringi kemunculan masalah tersebut. Propaganda pembangunan yang selalu menempatkan manusia sebagai subyek pembangunan ternyata belum

dirasakan oleh para pelaku pembangunan, itu membawa kesejahteraan. Berbagai bentuk pembangunan yang dirasakan tidak jauh hanya sebagai simbol dan tidak bisa semua orang untuk mencapai (mengembangkan) hasil pembangunan tersebut sehingga masih perlu pengeluaran (*cost*) dan pendekatan-pendekatan tertentu. Realisasi *trickle down effect* masih sebatas wacana.

Kondisi obyektif yang dihadapi masyarakat Indonesia saat ini adalah bahwa masyarakat saat ini dalam situasi tercabut dari akar sosial budayanya, secara politik dan ekonomi tidak lagi mempunyai kekuatan. Yang paling telak memukul masyarakat adalah diambil alihnya sumber daya ekonomi lokal dari masyarakat. Masyarakat menjadi tidak berdaya dan menjadi tidak lagi memedulikan kepentingan bersama, termasuk pada lingkungan yang terdekat. "Pembangunan" sering dianggap sebagai suatu "obat" terhadap berbagai masalah yang muncul di masyarakat, khususnya pada negara-negara yang sedang berkembang. Permulaan mengenai pendekatan pembangunan adalah dikemukakannya "Teori Pertumbuhan" oleh kelompok ekonom ortodoks. Teori ini menjelaskan bahwa "pembangunan" sebagai pertumbuhan ekonomi yang pada akhirnya diasumsikan akan meningkatkan standar kehidupan (Clark, 1991). Mereka menggunakan *GNP (Gross National Product)* sebagai salah satu indikator keberhasilan pembangunan. Akan tetapi, bila diperhatikan lebih jauh ternyata pertumbuhan yang ada hampir tidak bermakna bagi mereka yang berada di bawah garis kemiskinan. Oleh Karena itu, pada beberapa kasus negara berkembang, pertumbuhan *GNP* tidak selalu diikuti

dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat secara luas. Berdasarkan atas hal-hal tersebut, selanjutnya, tulisan ini dimaksudkan untuk membahas mengenai beberapa pendekatan dan paradigma baru yang digunakan dalam pembangunan.

KERANGKA TEORITIS PENDEKATAN PEMBANGUNAN

Menurut Hadad (1980), istilah "pembangunan" pada intinya tidaklah berbeda dengan istilah "perubahan". Kedua istilah tersebut masing-masing memiliki sisi positif dan negatif, tergantung kepada apa dan siapa yang akan diubah, dan juga bagaimana perubahan itu akan dilakukan. Selama lebih dari tiga dekade, teori-teori pembangunan telah dibahas dan dikaji oleh berbagai praktisi dan teorisi pembangunan. Menurut Troeller (1978) ada 6 (enam) pendekatan pembangunan, yaitu; pendekatan pertumbuhan; pendekatan pertumbuhan dan pemerataan; pendekatan ketergantungan; pendekatan Tata-ekonomi internasional baru; pendekatan Kebutuhan pokok; dan pendekatan kemandirian. Masing-masing pendekatan akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Pendekatan Pertumbuhan (*Growth Approach*)

Revolusi ekonomi dari aliran Keynesian mendorong para ahli ekonomi untuk menempuh "strategi industrialisasi dengan kebijakan substitusi impor" sebagai "resep baru" bagi negara agraris yang padat penduduk di Dunia III. Salah satunya adalah penerapan pemikiran Rostow (1960), yang menggambarkan tahapan dalam pembangunan yang pada intinya terkait dengan investasi

"modal besar" atau mengenai "suntikan investasi yang padat modal untuk mendongkrak sumber daya dan potensi yang ada pada masyarakat." Pendekatan yang dianggap mujarab untuk negara-negara kaya di "utara" ini dicangkokkan dan diterapkan guna mengobati "penyakit" di negara-negara "selatan". Dalam penerapannya, strategi untuk melakukan pembangunan dilakukan dengan memperhatikan dan menggunakan penetapan ICOR (*Incremental Capital Output Ratio*) dan laju pertumbuhan ekonomi yang dikehendaki sebagai indikator utamanya.

Dengan menggunakan teori tersebut, berbagai negara Dunia III mengerahkan para teknokrat dan pakarnya untuk melaksanakan "strategi pembangunan" yang dirancang dengan sasaran tunggal, yaitu bagaimana mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi dalam tempo yang singkat. Untuk memenuhi ambisi tersebut maka diperlukan modal investasi dalam jumlah besar, yang tentunya tidak dimiliki oleh negara-negara Dunia III, dan sebagai jalan pintas dibukalah pintu lebar-lebar untuk investasi modal asing beserta teknologinya.

Asumsi teori ini adalah bila terjadi pertumbuhan ekonomi yang tinggi sebagai konsekuensinya akan terjadi "tetesan rejeki ke bawah" (*trickle down effect*). Tetesan rejeki ke bawah diharapkan juga akan mencapai kelompok masyarakat lapisan bawah. Kenyataannya, hasil pembangunan yang terjadi memicu

munculnya permasalahan lain, seperti; meningkatnya tingkat pengangguran pada angkatan kerja; tingkat kejahatan/kriminalitas, tingkat migrasi desa ke kota dan ketimpangan pada berbagai negara Dunia III.

2. Pendekatan Pertumbuhan dan Pemerataan (*Redistribution of Growth Approach*)

Pada awal dasa warsa 1970, beberapa ekonom mengajukan suatu strategi pembangunan yang mereka yakini dapat diterapkan pada berbagai negara Dunia III. Adelman & Morris (1973) dalam bukunya: "*Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*" mengembangkan tiga tipe indikator dasar yang dapat digunakan untuk mengukur perkembangan pembangunan suatu negara. Indikator-indikator tersebut adalah:

- a. Indikator-indikator sosial-budaya, diantaranya; sektor pertanian, urbani-sasi, dan kelas menengah,
- b. Indikator-indikator politik, diantaranya; integrasi, sentralisasi kekuasaan, partisipasi politik, dan kebebasan kelompok, dan
- c. Indikator-indikator ekonomi, diantaranya; GNP, pertumbuhan riil GNP, keter-belakangan sumber daya alam, pena-naman modal dan modernisasi industri.

Kedua ekonom tersebut meyakini bahwa indikator-indikator tersebut dapat membedakan antara negara yang belum berkembang, sedang berkembang dan negara maju. Mereka kurang mempercayai akan adanya *trickle down effect*

keuntungan pertumbuhan ekonomi terhadap kelompok masyarakat lapisan bawah atau di bawah garis kemiskinan pada berbagai negara miskin di dunia. Mereka lebih yakin akan terjadinya proses pemiskinan pada kelompok masyarakat tersebut sebagai salah satu konsekuensi logis dari pertumbuhan ekonomi yang ada. Mereka menyimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi mempunyai hubungan dengan partisipasi politik dan distribusi pendapatan dalam kaitan dengan strategi pembangunan pada berbagai negara Dunia III. Isu utama dalam pendekatan ini adalah bahwa kemiskinan dilihat sebagai fenomena yang kompleks, dan dapat ditelusuri dari adanya kesenjangan antar kelas sosial-ekonomi; ketimpangan hubungan kota-desa; perbedaan antar suku, agama dan daerah. Akan tetapi, meskipun pendekatan ini tidak identik dengan pendekatan pertumbuhan, para ahli menganggap bahwa prinsip-prinsip dasar pendekatan ini serupa dengan pendekatan pertumbuhan. Apabila dikaji secara lebih seksama, maka "strategi pertumbuhan dan pemerataan" sebenarnya tidak banyak berbeda dengan pendekatan pertumbuhan, walaupun dilakukan perbaikan meskipun masih terasa tamal sulam. Persamaannya tanpa pada analisis yang masih menekankan pada tahap pertumbuhan awal serta peningkatan rekayasa sosial sebagai suatu rencana induk ataupun paket program terpadu dimana persepsi, disain dan instrumen lebih banyak dikembangkan oleh mereka yang berada "di atas" (*top down*).

3. *Paradigma Ketergantungan (Dependence Paradigm)*

Paradigma "ketergantungan" berawal dari pengalaman negara-negara Amerika Latin sejak masa depresi tahun 1930-an. Konsep "ketergantungan" dipelopori oleh Cardoso (Presiden Brazil) yang memandang bahwa terdapat kelemahan konsep pembangunan yang ada, yaitu:

- a. Perlunya komponen-komponen dari luar negeri untuk menggerakkan kegiatan industri. Hal ini menyebabkan, ketergantungan dari segi teknologi dan kapital;
- b. Karena distribusi pendapatan Amerika Latin menimbulkan pembatasan akan permintaan terhadap barang hasil industri yang hanya mampu dinikmati sekelompok kecil kaum elite, dan setelah permintaan terpenuhi maka proses pertumbuhan terhenti.

Cardoso mengklaim bahwa negara-negara "selatan" selalu berada dalam kondisi ketergantungan terhadap negara-negara "utara" dalam hal teknologi dan kapital, yang akhirnya dapat mempengaruhi pembangunan dalam negeri negara-negara Dunia III tersebut. Relasi yang tidak sehat antara negara-negara "utara" dan "selatan" pada titik tertentu memberikan sumbangan terhadap peningkatan pada tingkat kemiskinan dari negara-negara penerima bantuan. Hal ini terjadi karena hanya kelompok masyarakat tertentu dalam negara yang menerima bantuan itu dan mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari proses pembangunan yang ada. Kelompok yang lebih

diuntungkan ini lebih sering berasal dari kelompok elit bisnis dan politis. Teori ketergantungan mencoba menjelaskan "mengapa bantuan yang sudah begitu besar yang diberikan oleh negara-negara Dunia I tidak memberikan hasil yang signifikan pada proses pembangunan negara Dunia III?" dan "mengapa masih banyak negara yang belum ataupun yang sedang berkembang, yang belum mampu mengelola pembangunan negara mereka tanpa diberikan dukungan oleh negara-negara donor?" Teori ini menunjukkan bahwa munculnya sifat ketergantungan merupakan penyebab terjadinya "keterbelakangan" masyarakat negara sedang berkembang. Oleh karena itu, untuk membebaskan diri dari "keterbelakangan" diperlukan adanya upaya pembebasan masyarakat dari rantai yang membelenggu mereka. Teori ini juga menjelaskan bahwa struktur kerjasama yang bersifat eksploitatif dapat menyebabkan terjadinya stagnasi pembangunan pada negara-negara Dunia III. Meskipun demikian banyak pula muncul kritikan terhadap teori ini. Para penganitik menyatakan bahwa banyak masalah ataupun gejala yang tidak bisa dipecahkan oleh teori tersebut. Kritik lain, teori tersebut kurang mempunyai daya guna yang praktis dan teori tersebut terlalu banyak mengulang-ulang dan kurang berkembang.

4. *Pendekatan Tata Ekonomi Internasional Baru (The New International Economic Order)*

Pendekatan ini berlandaskan hasil studi yang dilakukan oleh *The Club*

of Rome yang berjudul *The Limits to Growth*, yang memaparkan suatu prediksi akan munculnya bencana pada kurun waktu seratus tahun yang akan datang apabila pertumbuhan ekonomi, penambahan penduduk, pertumbuhan eksploitasi bahan mentah, dan peningkatan polusi lingkungan masih tetap sama dengan tingkat pertumbuhan pada tahun 1970-an. Selain itu, ancaman akan tetap muncul bila dominasi dari perusahaan-perusahaan multinasional terhadap negara-negara yang belum dan sedang berkembang tetap berada dalam kondisi yang sama dengan kondisi pada tahun 1970-an. Akardari stagnasi pertumbuhan ekonomi internasional berasal dari bagaimana negara-negara industri tersebut mengeksploitasi hubungan kerjasama mereka dengan negara-negara Dunia III.

Gagasan berikutnya adalah menciptakan tata ekonomi internasional baru yang berlandaskan pada kebutuhan negara-negara "selatan" untuk mengelola sumber daya alam dan ekonomi mereka sendiri. Gagasan tersebut mencakup proses perumusan dan pengambilan keputusan, pengembangan prasyarat investasi, pengadaptasian teknologi baru, dan relasi perdagangan. Oleh karena itu, tidak mengherankan bahwa sejak Tata Ekonomi Internasional Baru dideklarasikan pada tahun 1974, semangat negara berkembang untuk merealisasikan gagasan tersebut selalu berhadapan dengan kepentingan-kepentingan negara maju, yang cenderung menentang.

Sehubungan dengan gagasan tersebut, Amerika Serikat menerapkan tiga strategi untuk menunda ataupun menghalangi gagasan tersebut, yakni dengan:

1. Strategi penolakan secara sepihak (*unilateral strategy*).
2. Strategi pengendoran yaitu mengambil langkah persetujuan terhadap hal kecil tetapi tidak pada hal yang pokok (*alleviationist strategy*).
3. Strategi penyampaian yang bersifat samar dengan maksud menunda ataupun mengulur waktu. Konsekuensi-nya, maka kontradiksi antara negara-negara "selatan" dan "utara" jelas semakin tajam dan kian sulit dijumpai karena dari pihak "selatan" sangat mendambakan keadilan internasional, sedangkan dari "utara" berusaha mempertahankan stabilitas, pertumbuhan, dan "status quo" mereka. Sedangkan modal dan teknologi dari perusahaan multinasional semakin berkembang dan berakar di negara-negara "selatan". Oleh karena itu, tata ekonomi internasional yang baru tersebut sampai saat ini masih merupakan suatu impian bagi negara-negara "selatan".

5. ***Pendekatan Kebutuhan Pokok (The Basic Needs Approach)***

Dengan berlandaskan pada kondisi ketidakseimbangan hubungan utara-selatan dan pesimistik *Club of Rome*, maka dibangun suatu proposisi bahwa "kebutuhan pokok tidak mungkin dapat dipenuhi jika mereka

masih berada di bawah garis kemiskinan serta tidak mempunyai pekerjaan untuk memperoleh pendapatan yang lebih baik." Oleh karena itu, dirumuskan tiga sasaran pendekatan ini:

1. Membuka lapangan pekerjaan.
2. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi.
3. Memenuhi kebutuhan pokok masyarakat.

Kemudian pendekatan ini diperluas dengan memasukkan beberapa unsur kebutuhan pokok yang bersifat non-material sehingga dapat digunakan sebagai tolok ukur kualitas, Kehidupan (*quality of life*) dari kelompok masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan.

Soejatmoko dalam bukunya: *Polly Implications of the Basic Needs Approach*, menyarankan agar pendekatan ini diterapkan secara komprehensif dan melibatkan masyarakat di pedesaan dan sektor informal dengan mengembangkan potensi, kepercayaan, dan kemampuan masyarakat itu sendiri untuk mengorganisir diri serta membangun sesuai dengan tujuan yang dikehendaki. Hal yang menarik dari pendekatan ini adalah perhatiannya terhadap masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan, dan penghargaan terhadap gerakan mereka yang berada di lapisan bawah (*grassroots*).

Konsep Soejatmoko pada titik tertentu mampu menjembatani kebutuhan pokok dengan Pendekatan kemandirian (*self-reliance approach*), yakni

pendekatan yang memperhatikan "gerakan" dari *grassroots* dan kelompok yang berada di bawah garis kemiskinan menjadi salah satu pendekatan yang relatif banyak diadopsi oleh negara-negara Dunia III.

6. Pendekatan Kemandirian (*The Self-Reliance Approach*)

Pendekatan ini muncul sebagai konsekuensi logis dari berbagai upaya negara-negara Dunia III untuk melepaskan diri dari ketergantungan terhadap negara-negara industri. Konsep kemandirian menekankan pada dua perspektif:

1. Penekanan lebih diutamakan pada hubungan timbal-balik dan saling menguntungkan dalam perdagangan dan kerjasama pembangunan,
2. Lebih mengandalkan pada kemampuan dan sumber daya sendiri untuk kemudian dipertemukan dengan pendekatan internasional tentang pembangunan.

Penerapan konsep kemandirian membawa konsekuensi perlunya diterapkan pula pendekatan kebutuhan pokok bagi kelompok miskin, dan strategi pemerataan pendapatan serta hasil-hasil pembangunan.

EVALUASI TERHADAP PENDEKATAN PEMBANGUNAN

Setelah mengkaji keenam pendekatan pembangunan tersebut kita dapat mengevaluasi secara ringkas keenam pendekatan tersebut. Pertama, menarik perhatian kita adalah persamaan yang meluas dan mendalam dalam hal-ketidakakuratan keenam pendekatan

tersebut secara empiris, ketidakakuratannya dari segi teori, dan ketidakefektifannya dari segi kebijaksanaan politik. Hal tersebut hanya merupakan refleksi dari persamaan fundamental dalam hal titik tolak, baik ideologi maupun analitis. Keenam pendekatan tersebut dapat dikategorikan menjadi tiga tipe pendekatan, yaitu:

- a. Tipe ideal-tipikal karena menetapkan apa yang dianggap ciri-ciri pembangunan yang tipikal.
- b. Tipe yang mempersoalkan bagaimana ciri-ciri tipikal dari tipe yang pertama itu didifusikan dari negara-negara maju "utara" ke negara-negara terbelakang "selatan".
- c. Tipe yang menjelaskan bahwa bagaimana ciri-ciri tipikal yang telah diidentifikasi di dalam tipe pertama dan didifusikan menurut tipe yang kedua, harus diakulturaskan oleh negara-negara terbelakang jika mereka ingin membangun.

Dari pendekatan-pendekatan pembangunan tersebut tampak suatu perangkat ciri-ciri struktur sosial dan teori-teori pembangunan. Argumenasinya adalah bahwa semua itu atas nama *universalism* dan satu bagian dari sistem itu, yakni Eropa Barat dan Amerika Utara melakukan difusi dan membantu bagian lainnya, yakni Asia Afrika, dan Amerika Selatan untuk membangun.

Thesis pendekatan pembangunan tersebut adalah bahwa metropolis-metropolis nasional di ketiga benua itu, yang sudah memperoleh manfaat dari difusi tersebut, pada gilirannya membantu daerah pedalaman masing-masing untuk membangun. Dalam pendekatan-pendekatan pembangunan tersebut

terdapat pandangan bahwa dalam usaha untuk berkembang, negara-negara terbelakang dan metropolis-metropolis nasionalnya mendapat hambatan dari daerah pedalaman yang masih tradisional. Pandangan lain adalah bahwa modal bagi pembangunan metropolis-metropolis nasional negara-negara terbelakang diperoleh dari negara-negara maju. Padahal pandangan tersebut tidak benar karena sesungguhnya modal tersebut berasal dari "koloni-koloni internal domestik".

Pandangan berikutnya, modal untuk pembangunan negara-negara maju adalah berasal dari negara-negara maju itu sendiri. Ternyata pandangan ini pun tidak benar karena modal tersebut sebenarnya berasal dari negara-negara yang sekarang ini menjadi negara terbelakang "selatan". Oleh Karena itu, tidak mengherankan apabila negara-negara terbelakang perlu memandang lebih jauh lagi untuk mencari teori-teori tentang pembangunan yang secara empiris sesuai, secara teoritis adekuat, dan secara politis bisa diterima oleh realitas, kebutuhan, dan keinginan negara-negara tersebut.

Ke arah mana harus melihat untuk mencari teori alternatif mengenai pembangunan yang lebih memadai bagi negara-negara terbelakang, telah dipaparkan oleh kekurangan-kekurangan yang terkandung di dalam keenam pendekatan pembangunan tersebut di atas, yaitu :

- a. Pendekatan-pendekatan pembangunan tersebut secara empiris keliru tentang realitas masa lampau dan masa kini di bagian dunia yang terbelakang, bagian dunia yang sudah maju, dan dunia secara keseluruhan. Padahal suatu teori

alternatif yang adekuat harus sesuai dengan realitas historis dan kontemporer dari pembangunan dan keterbelakangan.

- b. Pendekatan tersebut secara teoritis tidak adekuat karena tidak dapat mengiden-tifikasi keseluruhan aspek sosial yang determinan karena tidak memperhatikan sejarah bagian yang terbelakang atau hubungannya dengan bagian yang sudah maju, dan bahkan dunia secara keseluruhan, dan karena pendekatan tersebut tidak sesuai dengan struktur sistem sosial dunia itu padahal suatu teori alternatif harus mencerminkan struktur dan perkembangan sistem itu yang telah menimbulkan, dan sekarang mempertahankan, malahan menambah baik pembangunan struktural maupun keterbelakangan struktural sebagai manifestasi yang dihasilkan bersama oleh proses sejarah yang sama.
- c. Kebijakan pembangunan dari pendekatan-pendekatan tersebut semakin konservatif dari segi politik dan cenderung menerima status quo struktural tanpa berbuat apa-apa sambil menantikan "hadiah" dari orang lain dengan tangan terbuka. Padahal suatu kebijakan alternatif bagi pembangunan harus lebih revolusioner dari segi politik dan membantu rakyat di negara-negara terbelakang untuk menghancurkan sendiri struktur tersebut dan membangun sendiri sistem yang lain.

Dengan demikian, jika negara-negara maju tidak dapat mendisfusikan pembangunan, teori pembangunan atau kebijakan pembangunan ke negara-

negara terbelakang, maka rakyat di negara-negara terbelakang itu sendiri harus membangun. Keenam pendekatan tersebut, sebagian besar merupakan "pakaian sang Kaisar" yang digunakan untuk menyembunyikan "kebugilan" imperialismenya. Dari pada membuat "pakaian" baru bsgi sang Kaisar, lebih baik rakyat menurunkannya dari tahta lalu membuat "pakaian" untuk mereka sendiri.

PERUBAHAN PARADIGMA PEMBANGUNAN

Logika yang dominan dari pendekatan pembangunan tersebut di atas adalah logika produksi dan sasaran-sasaran dominannya berpusat pada produksi, yang dikenal sebagai paradigma *production-centered development* (Korten & Klauss, 1984). Nilai-nilai, sistem, dan metodenya disesuaikan dengan eksploitasi dan manipulasi sumber daya alam untuk menghasilkan produksi bagi masyarakat konsumen massal. Logika ini menciptakan birokrasi besar yang mengorganisir masyarakat ke dalam unit produksi yang dikontrol secara terpusat dan bersifat sentralistis. Dampaknya adalah kebijakan pembangunan sangat berpihak kepada konsumen, penduduk kelas menengah perkotaan, dan meminggirkan para produsen yang sekaligus setengah konsumen, yakni masyarakat yang terpinggirkan.

Bertahannya paradigma ini, dalam konteks pembangunan ekonomi merupakan suatu cerminan mengenai eratnya jalinan yang tidak hanya antara sistem nilai individu dan struktur kelembagaan, tetapi lebih dari itu dalam kerangka kerja teoritis dan metodologi yangselalu mendominasi dalam hal

identifikasi masalah dan pemecahannya pada tingkat individu maupun kelembagaan. Hal ini dapat membantu menjelaskan mengapa "beberapa upaya terbaik" dalam kebijakan pembangunan ketika itu, ternyata hanya menambah parah persoalan-persoalan yang sedang dipecahkan. Oleh Karena itu, sudah saatnya dalam pembangunan ekonomi berorientasi kepada paradigma pembangunan yang baru, yang meninggalkan paradigma "pembangunan untuk konsumen" atau *production centered development*. Dengan demikian, agenda perubahan paradigma dan kebijakan pun kian mendesak untuk segera ditetapkan.

Untuk mewujudkan agenda perubahan tersebut, maka pembangunan, kebijakan pembangunan, dan pengembangan kelembagaan pembangunan perlu diarahkan oleh suatu paradigma baru yang berakar kepada ide-ide, nilai-nilai, teknik-teknik sosial, dan teknologi lokal (alternatif). Logika yang dominan dan perlu dikembangkan dari paradigma baru tersebut adalah logika ekologi manusia yang seimbang dengan sumberdaya utama berupa sumberdaya informasi dan prakarsa kreatif dengan memberi pesan kepada masyarakat bukan sebagai subjek, tetapi lebih dari itu sebagai aktor "yang menetapkan tujuan, mengendalikan sumber daya, dan mengarahkan proses yang mempengaruhi kehidupannya." Paradigma ini dikenal sebagai *people-centered development* atau "pembangunan yang berpusat pada rakyat" yang menghargai dan mempertimbangkan prakarsa dan perbedaan lokal. Dalam konteks kebijakan pangan dan kelembagaan pangan, paradigma ini mendukung

sistem-sistem swaorganisasi masyarakat yang dikembangkan dalam satuan organisasi dan komunitas.

Pendekatan, metode, dan teknik-teknik sosial dari "pembangunan yang berpusat pada rakyat" mengutamakan bentuk-bentuk kelompok dan organisasi swadaya. Proses membangun pengetahuan dan sumber daya manusianya didasarkan pada konsep dan metode belajar sosial. Perspektif teritorial (bukan fungsional) yang mendominasi perencanaan dan pengelolaan sistem produksi-konsumsi. Kerangka kerja ekologi manusia dipergunakan dalam analisis dan pilihan produksi. Ukuran keberhasilan tidak hanya melibatkan masyarakat dan lingkungannya, lebih dari itu menjadikan komunitas sebagai landasan bagi proses analisis tersebut.

Untuk mencapai suatu "pembangunan yang berpusat pada rakyat" dan sesuai dengan realitas-realitas teknik, sosial, lingkungan, dan politik yang ada diperlukan suatu perubahan struktural. Perubahan struktural tersebut berpusat pada:

- a. Perubahan pemikiran dan tindakan kebijakan pemerintah pada penciptaan keadaan yang mendorong dan mendukung usaha masyarakat untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri pada tingkat individual, keluarga, dan komunitas.
- b. Perubahan dan pengembangan struktur dan proses organisasi masyarakat yang berfungsi menurut kaidah sistem yang mandiri (swa-organisasi).
- c. Perubahan dan pengembangan sistem produksi-konsumsi yang diorganisasi secara teritorial yang berlandaskan

pada kaidah pemilikan dan pengendalian lokal.

Salah satu tantangan yang penting bagi pembangunan yang berpusat pada masyarakat adalah mengubah orientasi birokrasi pembangunan ekonomi pemerintah agar menjadi agensi yang mampu meningkatkan kapasitas kelembagaan dan pemberdayaan organisasi-organisasi sosial di tingkat lokal dan komunitas. Hal ini sangat relevan dengan implementasi prinsip-prinsip desentralisasi dan kesetaraan dalam pengembangan kelembagaan pembangunan. Agensi semacam ini lazimnya dibentuk di tingkat lokal dan dekat dengan kelompok-kelompok primer untuk memenuhi tujuan lokal dan komunitas. Agensi tersebut tidak hanya membangun hirarki formal yang relatif stabil, tetapi juga jaringan kelembagaan informal yang berubah secara dinamis.

Dalam paradigma ini, prinsip-prinsip keswadayaan di tingkat lokal menggantikan logika ekonomi yang konvensional yang menerapkan skala ekonomi, spesialisasi, investasi, dan keuntungan komperatif yang dalam beberapa kasus telah menjadi tidak fungsional. Sampai sejauh ini, logika ekonomi yang konvensional telah menunjukkan prestasi ekonomi dan teknologi yang luar biasa. Akan tetapi prestasi tersebut hanya terwujud dalam batas-batas dan dengan biaya tertentu. Logika ini telah memadukan antara logika skala ekonomi dengan mekanisme pemilikan berbadan hukum sehingga kontrol terhadap sumber daya produktif terpisah dari konsekuensi manusiawi dan lingkungan dari penggunaannya. Logika ini juga telah menciptakan suatu sistem global yang saling tergantung satu sama

lain sehingga sistem tersebut menjadi labil.

Sedangkan keswadayaan di tingkat lokal mefokuskan pada relasi antara tempat, masyarakat, dan sumber daya yang terjalin menjadi sistem ekologi manusia yang mendukung kemandirian di tingkat lokal. Perspektif teritorial ini menjadikan manfaat dan biaya sosial dan lingkungan sebagai bagian darinya: kontrol lokal dan penganekaragaman. Sebagai strategi pembangunan dan pengembangan kelembagaan lokal, keswadayaan di tingkat lokal memprioritaskan kepada terciptanya kondisi yang memungkinkan masyarakat di suatu daerah dan komunitas dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri dengan menggunakan sumber daya lokal yang berada di bawah kontrol masyarakat lokal. Peranan unit-unit teritorial seperti pemerintah lokal merupakan hal pokok dalam koordinasi kebijakan pembangunan dan pengembangan kelembagaan lokal. Keberhasilan unit-unit organisasi teritorial dinilai berdasarkan sampai sejauhmana organisasi tersebut mempunyai andil bagi penciptaan landasan bagi pembangunan lokal secara mandiri.

Dengan demikian upaya-upaya pengembangan kelembagaan perlu berorientasi kepada perubahan paradigma pembangunan dari paradigma *production-centered development* ke paradigma *people-centered development* atau dalam konteks pembangunan ekonomi yang lebih spesifik berorientasi kepada perubahan dari paradigma "pembangunan yang berpusat pada produksi" ke paradigma "pembangunan yang berpusat pada rakyat". Dengan berorientasi kepada

pembangunan yang berpusat pada rakyat (*people-centered development*), maka "ideologi" kebijakan pembangunan dan pengembangan kelembagaan di tingkat nasional, lokal, dan komunitas merujuk kepada implementasi prinsip-prinsip desentralisasi, partisipasi, pemberdayaan, pelestarian, jaringan sosial, keswadayaan lokal, dan prinsip *sustainability*.

Sebenarnya cukup jelas bahwa keterbelakangan erat kaitannya dengan faktor makro dari pembangunan. Keterbelakangan ini merupakan salah satu bentuk penurunan kualitas hidup dari suatu daerah, kelompok atau individu tertentu dibandingkan dengan yang lainnya. Penurunan kualitas hidup ini dalam masyarakat adalah nyata dan kasat mata. Hal itu terlihat dalam melemahnya rasa solidaritas di beberapa komunitas lokal dan lingkungan pedesaan dan tingginya tingkat kejahatan. Dari penurunan kualitas kehidupan ini terjadi kekurangan kesempatan kerja, gizi rendah, tidak memadainya kondisi perumahan dan lingkungan untuk menjamin dan mempertahankan kehidupan yang sehat, kita akan menyimpulkan betapa besarnya kebutuhan akan pelayanan sosial untuk memenuhi kekurangan tersebut di atas. Teori tingkat kebutuhan yang dikembangkan oleh Maslow menjadi sangat berarti dan tidak saja dikembangkan suatu teori tetapi juga merupakan kenyataan hidup.

Apabila kita menghubungkan masalah dengan konteks pembangunan yang terjadi ketimpangan dalam pembangunan merupakan sumber utama munculnya masalah dan terjadinya penderitaan banyak umat manusia, maka banyak orang akan menyadari bahwa

model pembangunan yang perlu diterapkan yaitu model *people centered development*:

- a. Manusia mengetahui dan menyadari sepenuhnya mengenai situasi kehidupannya serta dapat meningkatkan taraf kehidupannya dan mengatasi masalah yang muncul apabila semua sumber daya yang mereka butuhkan cukup tersedia.
- b. Manusia mempunyai hak untuk merencanakan dan membuat programnya sendiri.
- c. Program-program tingkat lokal harus sesuai dengan kebutuhan lokal dan sumber daya yang tersedia.
- d. Pembangunan merupakan suatu proses terpadu yang harus melibatkan semua tingkatan dan semua sektor pembangunan yang bertujuan bekerja sama untuk mencapai tujuan yang dibuat bersama dalam rangka mencapai kesejahteraan yang dicita-citakan.

Model *people-centered development* menyadari pentingnya keterpaduan pembangunan ekonomi, sosial dan politik yang ketiga-tiganya mengacu pada pembangunan manusia seutuhnya baik sebagai partisipan pembangunan maupun sebagai sasaran pembangunan.

Pemerintah kini sudah mencanangkan pendekatan pembangunan yang bersifat demokratis, yang berorientasi pada kedaulatan masyarakat lokal, sehingga kesenjangan makro-mikro dapat dipersempit. Indikasinya: *pertama*, memberlakukan UU No. 32/2004 (tentang Otonomi Daerah) dan UU. No. 33/2004 (tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah). *Kedua*, adanya kemauan politis pemerintah untuk mengedepankan inisiatif dan kemampuan

(swadaya) masyarakat dalam pembangunan, sementara pemerintah berfungsi sebagai pendukung atau fasilitator.

Dalam konteks itu, implementasi otonomi daerah melalui proses desentralisasi dari pusat ke daerah mengandung implikasi ganda, yaitu; *pertama*, desentralisasi peranan dalam pengembangan masyarakat di daerah yaitu dari "pemerintah daerah" kepada "masyarakat lokal", dan *kedua*, pada saat bersamaan kelembagaan *Non Government Organization* atau LSM dan koperasi serta dunia usaha semakin dituntut untuk berperan menggerakkan

masyarakat lokal dalam proses pembangunan. Masalahnya, setelah termarginalisasi akibat represi kekuasaan pusat selama tiga dekade, ternyata tidak mudah bagi masyarakat lokal untuk dapat mengartikulasikan otonominya sebagai basis gerakan perkembangan mandiri.

Oleh karena itu, suatu upaya pemberdayaan diperlukan untuk membantu masyarakat memulihkan kepercayaan dirinya, menggali dan mengembangkan potensi sosial-ekonominya, serta mengelola beragam potensi sosial-ekonominya dalam rangka berkembang secara mandiri dan berkelanjutan (*self reliance and sustainable*).

PERBANDINGAN PARADIGMA PEMBANGUNAN BERORIENTASI PRODUKSI DAN BERORIENTASI RAKYAT

Dimensi-dimensi	Pembangunan Berpusatkan Pada Produksi	Pembangunan Berpusatkan Pada Rakyat
Logika	Ekonomi-Produksi : Eksplotasi dan manipulasi Sumber daya Alam	Ekologi manusia : Pemanfaatan sumber daya informasi dan prakarsa kreatif
Tujuan	Memaksimalkan arus barangan jasa	Peningkatan potensi manusiawi (individu sebagai aktor). Pencapaian tujuan dengan mempertimbangkan prakarsa dan perbedaan lokal
	Konvensional: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Skala besar ▪ Spesialisasi ▪ Investasi ▪ Keunggulan komparatif ▪ Interdependensi global 	Swadaya : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Logika tempat ▪ Rakyat ▪ Sumber daya (sistem ekologi manusia)
	Birokrasi besar: Masyarakat diorganisasikan dalam satuan produksi yang efisien dengan pengawasan terpusat	Sistem swa-organisasi yang ada di sekitar satuan-satuan organisasi manusia dan berskala komunitas
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bentuk organisasi sistem komando ▪ Metode analisis keputusan "bebas nilai" dan positivistik ▪ Pengetahuan dikembangkan berdasarkan perspektif fungsional ▪ Sistem produksi didefinisikan secara fungsional ▪ Perangkat analisis tidak mem-pertimbangkan manusia dan lingkungan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bentuk organisasi swadaya ▪ Peran individu dalam proses pembuatan keputusan dengan "nilai manusiawi" sebagai ukuran ▪ Pengetahuan dikembangkan berdasarakan perspektif teritorial ▪ Pilihan-pilihan produksi dan prestasi didasarkan pada kerangka ekologi, yaitu melibatkan manusia dan menempatkan manusia sebagai proses analisis
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sentralisasi ▪ Didominasi para ahli ▪ Tidak konsultatif ▪ Kendali pejabat yang tidak menanggung akibat keputusan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Memberi rakyat kapasitas hak memasukan nilai-nilai kebutuhan lokal dalam proses pembuatan keputusan ▪ Kendali pada rakyat yang hidupnya dipengaruhi oleh keputusan itu
Teknologi Organisasi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diarahkan pada kebutuhan sistem komando ▪ Menekankan aturan main hukum ▪ Wewenang pengawasan pada 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistem belajar swa-organisasi ▪ Struktur formal itu dilengkapi dengan berbagai teknologi organisasi yang kurang formal dan cepat adaptasi diri

Sumber : Korten DC, 1987

PENUTUP

Pembangunan berpusat pada rakyat (*people-centered development*) dapat dijadikan sebagai alternatif yang relevan sebagai pijakan kebijakan desentralisasi pembangunan. Pendekatan ini menyadari pentingnya peningkatan kapasitas masyarakat untuk meningkatkan kemandirian dan kekuatan internalnya, melalui kesanggupan untuk melakukan kontrol internal atas sumber daya material dan non-material yang ada pada diri mereka.

Pembangunan ini dikenal sebagai pembangunan berdimensi kerakyatan, pembangunan bersumber dari masyarakat (*pemberdayaan rakyat*). Pendekatan ini memandang inisiatif dan kreativitas rakyat sebagai sumber daya pembangunan utama, serta memandang kesejahteraan material dan spiritual mereka sebagai tujuan yang harus dicapai oleh proses pembangunan. Beringdilihat bahwa pembangunan berpusat pada rakyat sebagai antitesis dari model pembangunan yang berorientasi pada produksi, yang memposisikan pemenuhan kebutuhan sistem produksi lebih diutamakan daripada kebutuhan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Adelman, Irma and Cynthia Taft Morris. 1973. *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*. Stanford California: Stanford University Press.
- Bellone, Carl. 1980. *Organization Theory And The New Public Administration*, Allyn And Bacon, Inc, the United States of America.
- Clark, John. 1991. *Democratizing Deve/opment: The Role of Voluntary Organizations*. Connecticut: Kumarian Press. Inc
- Feith, Herbert. 1963, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Cornwill University Press, Ithaca, New York.
- Goulet, Denis 1977, *7thne Cruel Choice : a new Concept in Theory of Development*, New York, Artheneum.
- Hadad, Ismid. 1980. *Perso/a/n dan Perkembangan Pemikiran Dalam Teori Pembangunan*, dalam *Prisma*. Jakarta: LP3ES
- Korten, David C and Rudi Klauss (eds). 1984. *People Centered Development : Contributions toward Theory and Planning Frameworks*. Connecticut: Kumarian Press. Inc.
- International Group for Studies in National Planning (INTERPLAN). 1969 *Appraising Administrative Capability for Development*. New York : United Nations.
- Moeljarto, T. 1987. *Politik Pembangunan : Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*. PT Tiara Wacana. Yogyakarta.
- Riyadi, dan Bratakusumah Deddy Supriyadi, 2003. *Perencanaan Pembangunan Daerah : Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Pembangunan Daerah*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Sofian, Effendi dkk. 1989. *Alternatif Kebijaksanaan Perencanaan Administrasi*. ' FISIP UGM. Yogyakarta.
- Sujali, 1989. *Dasar-Dasar Kebijakan-sanaan Pembangunan Daerah Di Indonesia*. Fakultas Geografi UGM. Yogyakarta

