

Handout: **KOMUNIKASI SOSIAL DAN PEMBANGUNAN (KSP)**
PEOPLE CENTRED DEVELOPMENT¹

Strategi Menuju Pembangunan Berpusat Pada Rakyat

*Oleh: Kamaruddin Hasan*²

Pemahaman terhadap pembangunan menghasilkan ide kemajuan, berkonotasi ke depan atau ke tingkat yang lebih tinggi. Pembangunan harus dipahami sebagai suatu proses yang berdimensi jamak yang melibatkan perubahan-perubahan besar dalam struktur sosial, sikap masyarakat, dan kelembagaan nasional, seperti halnya percepatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketidakmerataan, dan pemberantasan kemiskinan absolut (Todaro, 1994 : 90).

Pembangunan juga telah didefinisikan sebagai pertumbuhan plus perubahan, yang merupakan kombinasi berbagai proses ekonomi, sosial dan politik, untuk mencapai kehidupan yang lebih baik (United Nations, 1972). Selain pengertian tersebut, Surna (1992) memberikan pengertian tentang pembangunan sebagai kegiatan-kegiatan yang direncanakan dalam mengolah sumber daya alam dan sumber daya manusia dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi yang digunakan untuk kelangsungan hidup manusia.

Pada hakekatnya ada tiga domain dalam pembangunan, yaitu : *domain ekonomi, domain sosial, dan domain ekologi*. Himpunan bagian yang saling beririsan antara domain tersebut menghasilkan tiga paradigma pembangunan, yaitu:

- (1) pembangunan sosial (*social development*);
- (2) pembangunan berwawasan lingkungan (*environmental development*);
- (3) pembangunan yang berpusatkan pada rakyat (*people centered development*).

Integrasi antara ketiga himpunan bagian disebut paradigma pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Hubungan antara paradigma pembangunan disajikan pada Gambar 1. Selanjutnya perbedaan yang mendasar antara paradigma pembangunan ekonomi, pembangunan sosial, pembangunan yang berpusatkan pada rakyat, pembangunan yang berwawasan lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan dapat dilihat pada tabel 1 di halaman berikutnya.

Model pembangunan berpusat pada rakyat

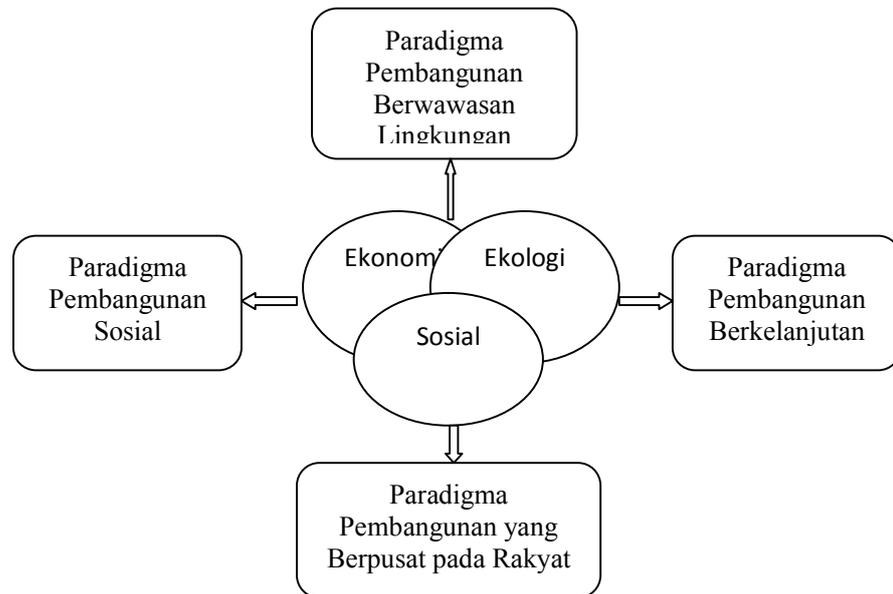
Pemahaman tentang paradigma pembangunan yang berpusatkan pada rakyat (*People Centered Development*), diawali dengan pemahaman tentang *Ekologi Manusia*, yang menjadi pusat perhatian pembangunan. Ekologi manusia dalam ekosistem merupakan salah satu kajian dari Ekologi. Soerjani (1992 :12)

¹ Diambil dari berbagai sumber

² Dosen prodi ilmu komunikasi Fisip Unimal

menyatakan bahwa ekosistem dikaji oleh Ekologi, sedangkan lingkungan hidup dikaji oleh Ilmu Lingkungan yang landasan pokoknya adalah Ekologi, serta dengan memperhatikan disiplin lain, terutama Ekonomi dan Sosiologi. Ekologi Manusia menjadi landasan berkembangnya paradigma pembangunan yang berpusatkan pada rakyat. Adapun landasan Ilmu Lingkungan adalah Ekologi, maka Ilmu Lingkungan dapat disebut sebagai Ekologi *Terapan (Applied Ecology)* yakni penerapan prinsip dan konsep Ekologi dalam

kehidupan manusia. Perspektif Ilmu Lingkungan dalam paradigma pembangunan dikenal sebagai Pembangunan yang Berwawasan Lingkungan (*Environmental Development*), yang akan diuraikan pada pokok bahasan selanjutnya



Hubungan antar Paradigma Pembangunan

Lebih lanjut Soerjani mengatakan bahwa Ekologi adalah ilmu tentang hubungan timbal-balik makhluk hidup (*biotik*) sesamanya dan dengan benda-benda non-hidup (*abiotik*) di sekitarnya. Jadi Ekologi adalah juga ilmu tentang rumah tangga makhluk hidup dan lingkungannya. Sebagai bagian dari makhluk hidup, peranan dan perilaku manusia dipelajari secara khusus dalam Ekologi Manusia, sehingga Ekologi Manusia berarti Ekologi yang memusatkan pengkajian pada manusia sebagai individu maupun sebagai populasi dalam suatu ekosistem. Ekologi dan Ekonomi adalah dua hal yang berakar kata yang sama : *oikos* (rumah tangga), yang satu tentang rumah tangga, yang kedua tentang pengelolaan rumah tangga. Antara kedua pandangan tersebut tidak jarang keduanya berbenturan satu sama lain. Seolah-olah keduanya berada dalam dua jaringan atau sistem yang berbeda. Padahal sebenarnya rumah tangga manusia itu juga merupakan bagian, atau

harus berada secara serasi dan didukung secara kesinambungan (*sustainable*) dalam dan oleh rumah tangga makhluk hidup di lingkungannya. Benturan tersebut terjadi berakar dari pengaturan tata-ruang dalam ekosistem. (Soerjani, 1992 :12)

Pembangunan haruslah menempatkan rakyat sebagai pusat perhatian dan proses pembangunan harus menguntungkan semua pihak. Dalam konteks ini, masalah kemiskinan, kelompok rentan dan meningkatnya pengangguran perlu mendapat perhatian utama karena bisa menjadi penyebab instabilitas yang akan membawa pengaruh negatif, seperti longgarnya ikatan-ikatan sosial dan melemahnya nilai-nilai serta hubungan antar manusia. Karena itu, komitmen dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan cara-cara yang adil dan tanpa mengecualikan rakyat miskin, meningkatkan keterpaduan sosial dengan politik yang didasari hak azasi, nondiskriminasi dan memberikan perlindungan kepada mereka yang kurang beruntung; merupakan hakekat dari paradigma pembangunan berpusatkan pada rakyat.

Strategi pembangunan berpusat pada rakyat memiliki tujuan akhir untuk memperbaiki kualitas hidup seluruh rakyat dengan aspirasi-aspirasi dan harapan individu dan kolektif, dalam konsep tradisi budaya dan kebiasaan-kebiasaan mereka yang sedang berlaku. Tujuan objektif dalam strategi pembangunan berpusat pada rakyat pada intinya memberantas kemiskinan absolut, realisasi keadilan distributif, dan peningkatan partisipasi masyarakat secara nyata. Prioritas awal diperuntukkan pada daerah yang tidak menguntungkan dan kelompok-kelompok sosial yang rawan terpengaruh, termasuk wanita, anak-anak, generasi muda yang tidak mampu, lanjut usia, dan kelompok-kelompok marginal lainnya.

Seiring dengan berkembangnya pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, maka berkembang pendekatan yang berpusat pada rakyat. Model pendekatan pembangunan yang berpusat pada rakyat sebenarnya merupakan antitesis dari model pembangunan yang berorientasi pada produksi. Untuk model pembangunan yang berorientasi pada produksi ini, termasuk didalamnya model-model pembangunan ekonomi yang memposisikan pemenuhan kebutuhan sistem produksi lebih utama daripada kebutuhan rakyat. Secara sederhana, Korten (1993) menyatakan bahwa pembangunan yang berpusat pada produksi lebih memusatkan perhatian pada :

1. Industri dan bukan pertanian, padahal mayoritas penduduk dunia memperoleh mata pencaharian mereka dari pertanian;
2. Daerah perkotaan dan bukan daerah pedesaan ;
3. Pemilikan aset produktif yang terpusat, dan bukan aset produktif yang luas;
4. Investasi-investasi pembangunan lebih menguntungkan kelompok yang sedikit dan bukannya yang banyak ;

5. Penggunaan modal yang optimal dan bukan penggunaan sumber daya manusia yang optimal, sehingga sumber daya modal dimanfaatkan sedangkan sumber daya manusia tidak dimanfaatkan secara optimal;
6. Pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan untuk mencapai peningkatan kekayaan fisik jangka pendek tanpa pengelolaan untuk menopang dan memperbesar hasil-hasil sumber daya, dengan menimbulkan kehancuran lingkungan dan penguasaan basis sumber daya alami secara cepat;
7. Efisiensi satuan-satuan produksi skala besar yang saling tergantung dan didasarkan pada perbedaan keuntungan internasional, dengan meninggalkan keanekaragaman dan daya adaptasi dari satuan-satuan skala kecil yang diorganisasi guna mencapai swadaya lokal, sehingga menghasilkan perekonomian yang tidak efisien dalam hal energi; kurang daya adaptasi dan mudah mengalami gangguan yang serius karena kerusakan atau manipulasi politik dalam suatu bagian sistem tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, model pembangunan yang berpusat pada rakyat merupakan suatu alternatif baru untuk meningkatkan hasil produksi pembangunan guna memenuhi kebutuhan penduduk yang sangat banyak dan terus bertambah, akan tetapi peningkatan itu harus dicapai dengan cara-cara yang sesuai dengan asas-asas dasar partisipasi dan keadilan dan hasil-hasil itu harus dapat dilestarikan untuk kelangsungan hidup manusia di dunia ini.

Model pendekatan pembangunan yang berpusat pada rakyat lebih menekankan kepada pemberdayaan, yaitu menekankan kenyataan pengalaman masyarakat dalam sejarah penjajahan dan posisinya dalam tata ekonomi internasional. Karena itu pendekatan ini berpendapat bahwa masyarakat harus menggugat struktur dan situasi keterbelakangan secara simultan dalam berbagai tahapan. Korten (1993) menyatakan konsep pembangunan berpusat pada rakyat memandang inisiatif kreatif dari rakyat sebagai sumber daya pembangunan yang utama dan memandang kesejahteraan material dan spiritual mereka sebagai tujuan yang ingin dicapai oleh proses pembangunan. Selanjutnya Korten mengemukakan tiga tema penting yang dianggap menentukan bagi konsep perencanaan yang berpusat pada rakyat, yaitu :

1. Penekanan akan dukungan dan pembangunan usaha-usaha swadaya kaum miskin guna menangani kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri;
2. Kesadaran bahwa walaupun sektor modern merupakan sumber utama bagi pertumbuhan ekonomi yang konvensional, tetapi sektor tradisional menjadi sumber utama bagi kehidupan sebagai besar rumah tangga miskin;
3. Kebutuhan akan kemampuan kelembagaan yang baru dalam usaha membangun kemampuan para penerima bantuan yang miskin demi

pengelolaan yang produktif dan swadaya berdasarkan sumber-sumber daya lokal.

Manusia dan lingkungan merupakan variabel endogen yang utama, yaitu sebagai titik tolak bagi perencanaan pembangunan, sehingga perspektif dasar dan metode analisis dalam pendekatan pembangunan ini yaitu Ekologi Manusia - yaitu kajian mengenai interaksi antara sistem manusia dan ekosistem. Pendekatan ini juga mempersoalkan dua asumsi yang terkandung dalam model-model pembangunan ekonomi; *pertama*, bahwa pembangunan dengan sendirinya membantu setiap orang, dan *kedua*, bahwa masyarakat ingin diintegrasikan dalam arus utama suatu pembangunan model barat, dimana mereka tidak punya pilihan untuk merumuskan jenis masyarakat yang mereka inginkan. Dengan menggunakan waktu sebagai ukuran dasar perubahan, dalam pendekatan pembangunan yang berpusat pada rakyat dibedakan antara strategi jangka panjang dengan strategi jangka pendek. Strategi jangka panjang diperlukan untuk menghancurkan struktur ketimpangan sosial, kelas dan bangsa. Prasarat dasar bagi proses ini termasuk pembebasan nasional dari dominasi kolonialisme dan neokolonialisme, pergeseran dari strategi pertanian yang berorientasi ekspor, dan kontrol yang lebih besar terhadap aktivitas-aktivitas perusahaan-perusahaan multinasional. Strategi jangka pendek didefinisikan sebagai kebutuhan untuk menemukan cara-cara menghadapi krisis-krisis yang sedang berlangsung, dengan membantu masyarakat dalam produksi pangan melalui peningkatan diversifikasi pertanian, sebagaimana juga kesempatan kerja di sektor formal dan informal.

Tabel. Perbandingan paradigma pembangunan yang berorientasi pada produksi dengan yang berpusat pada rakyat

Dimensi-dimensi	Pembangunan berpusatkan pada produksi	Pembangunan berpusatkan pada rakyat
Logika	Ekonomi-Produksi : eksploitasi dan manipulasi sumber daya alam	Ekologi Manusia : Pemanfaatan sumber daya informasi dan prakarsa kreatif
Tujuan	Maksimalisasi arus barang dan jasa	Peningkatan potensi manusiawi (individu sebagai aktor). Pencapaian tujuan dengan mempertimbangkan prakarsa dan perbedaan lokal

Sistem ekonomi	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)
Brokrasi	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
Kriteria	Efisiensi Maksimalisasi laju kenaikan produktivitas sistem	Nilai Produk Partisipasi Mutu kehidupan kerja
Teknik Sosial	<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 mempertimbangkan 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 berdasarkan perspektif teritorial - Pilihan-pilihan produksi dan prestasi didasarkan pada kerangka ekologi, yaitu melibatkan manusia dan menempatkan manusia sebagai proses analisis
Proses pembuatan keputusan	<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 memasukkan 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 struktur formal 	<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 - Jaringan informasi yang dibangun di sekeliling arus manusia, nilai dan informasi sebagai tanggapan terhadap kepentingan dan kebutuhan khusus sesuai dengan keadaan - kelompok-kelompok sosial yang lebih permanen, seperti keluarga, RT, organisasi sukarela, dsb.

Sumber : Korten, 1987. Community Management. West Hartford: Kumarian.

Pendekatan pembangunan yang berpusat pada rakyat berupaya membangkitkan kesadaran masyarakat untuk menggugat subordinasi mereka melalui organisasi-organisasi lokal secara *bottom-up*. Organisasi yang dianggap paling efektif adalah organisasi yang bermula dengan kebutuhan praktis masyarakat yang konkrit yang berkaitan dengan persoalan kesehatan, ketenagakerjaan dan penyediaan pelayanan dasar, tetapi yang dapat memanfaatkan isu-isu tersebut sebagai sarana untuk mencapai kebutuhan strategis masyarakat dalam suatu konteks sosial politik tertentu.

Dalam pembangunan yang berpusat pada rakyat mengidentifikasi kebutuhan praktis dan strategis melalui pemberdayaan atau penguatan diri masyarakat. Oleh karena itu penting melakukan kategorisasi kebutuhan praktis dan strategis masyarakat untuk menghindari waktu sebagai determinan perubahan, karena perubahan jangka pendek belum menjamin transformasi jangka panjang, dan pemenuhan kebutuhan praktis masyarakat tidak secara otomatis berarti terpenuhinya kebutuhan strategis masyarakat. Kebutuhan praktis yang dimaksud yaitu berbagai kebutuhan dasar manusia. Sementara itu, kebutuhan strategis

mencakup kemampuan dasar untuk mengakses fasilitas pelayanan sosial dan pemenuhan hak-hak individu, kelompok dan masyarakat dalam mencapai kualitas hidup dan kesejahteraan sosial. Usaha untuk memenuhi kebutuhan strategis tersebut adalah arena pekerjaan sosial yang selama ini diyakini sebagai suatu profesi yang memiliki kemampuan dalam pemberdayaan masyarakat. Zaman baru yang dibayangkan melalui pendekatan pembangunan yang berpusat pada rakyat mensyaratkan pula transformasi struktur-struktur yang mensubordinasi dalam ekologi manusia, yang telah demikian menindas masyarakat. Perubahan hukum, aturan kemasyarakatan, sistem hak milik dan kontrol atas masyarakat, aturan perburuhan, institusi sosial dan legal yang melindungi kontrol sosial masyarakat merupakan hal yang sangat penting jika masyarakat ingin memperoleh keadilan dalam suatu tatanan sosial politik tertentu.

Dalam cara mencapai kebutuhan-kebutuhan itulah, pendekatan pembangunan yang berpusat pada rakyat melalui strategi pemberdayaan secara mendasar sangat berbeda dengan pendekatan-pendekatan pembangunan yang lain. Pendekatan ini berupaya untuk mencapai kebutuhan strategis masyarakat secara tidak langsung melalui kebutuhan praktis masyarakat, dengan menghindari konfrontasi secara langsung dengan membangun kebutuhan praktis masyarakat sebagai basis untuk membangun landasan yang kuat, sebagai sarana untuk mencapai kebutuhan strategis. Pemberdayaan masyarakat tidak hanya mengembangkan potensi ekonomi rakyat, tetapi juga harkat dan martabat, rasa percaya diri dan harga dirinya, terpeliharanya tatanan nilai budaya setempat. Pemberdayaan sebagai konsep sosial budaya yang implementatif dalam pembangunan yang berpusat pada rakyat, tidak saja menumbuhkan dan mengembangkan nilai tambah ekonomis, tetapi juga nilai tambah sosial dan nilai tambah budaya.

Kajian strategis pemberdayaan masyarakat, baik ekonomi, sosial, budaya dan politik menjadi penting sebagai input untuk reformulasi pembangunan yang berpusat pada rakyat, yang memberikan peluang bagi masyarakat untuk membangun secara partisipatif. Dalam pembangunan partisipatif, pemberdayaan merupakan salah satu strategi yang dianggap tepat jika faktor-faktor determinan dikondisikan sedemikian rupa agar esensi pemberdayaan tidak menjadi terdistorsi.

Prinsip pembangunan yang partisipatif menegaskan bahwa rakyat harus menjadi pelaku utama dalam pembangunan. Hal ini membutuhkan kajian strategis tentang restrukturisasi sistem sosial pada tingkat mikro, mezzo dan makro; sehingga masyarakat lokal dapat mengembangkan potensi tanpa adanya hambatan eksternal pada struktur mezzo dan makro. Struktur mezzo yang dimaksud dapat berupa struktur pemerintah regional setingkat Kabupaten/Kota dan Propinsi; sedangkan struktur makro dapat berupa struktur pemerintah pusat atau nasional. Pola kebijakan yang selama ini dilaksanakan lebih kuat datang dari atas ke bawah daripada dari bawah ke atas.

Kondisi tersebut mencerminkan perlu adanya pergeseran peran pemerintah, dari peran sebagai penyelenggara pelayanan sosial menjadi fasilitator, mediator, pemungkin, koordinator, pendidik, mobilisator, sistem pendukung dan peran-peran lain yang lebih mengarah pada pelayanan tidak langsung. Adapun peran organisasi lokal, organisasi sosial, LSM dan kelompok masyarakat lain lebih dipacu sebagai agen pelaksana perubahan dan pelaksana pelayanan sosial kepada kelompok rentan atau masyarakat pada umumnya. Dalam posisi sedemikian, maka permasalahan sosial ditangani oleh masyarakat atas fasilitasi dari pemerintah.

=====