

PARADIGMA BARU PENGEMBANGAN PERDESAAN MENUJU MASYARAKAT DAN KAWASAN PERDESAAN YANG MANDIRI DALAM ERA OTONOMI DAERAH.¹

Parulian Hutagaol²

Abstrak

Krisis multi dimensional yang beberapa tahun terakhir ini dialami Indonesia menunjukkan bahwa pembangunan nasional yang berorientasi pada industrialisasi dengan menempatkan masyarakat dan kawasan pedesaan sebagai objek pendukungnya justru gagal menciptakan masyarakat yang mandiri dan makmur. Oleh karena itu, paradigma pembangunan nasional harus diubah. Perubahan juga harus diselaraskan dengan perubahan kondisi dan struktur politik nasional, serta perubahan kecenderungan perekonomian global pembangunan nasional dengan paradigma baru harus menempatkan sektor pertanian/pedesaan sebagai motor pembangunan (bukan sebagai pendukung) dan menempatkan masyarakat pedesaan sebagai subjek bukan objek yang berpartisipasi aktif dalam seluruh proses pembangunan. Untuk itu, makalah ini menawarkan suatu paradigma baru pembangunan pedesaan/pertanian.

Kata kunci: Paradigma pembangunan nasional, perekonomian global, Pertanian/pedesaan.

1. Keadaan dan Permasalahan Umum Kawasan Pedesaan Masa

¹ Revisi dari makalah dengan judul yang sama disampaikan pada “Seminar Pengembangan Pedesaan” di Jakarta 14 November 2000 yang diselenggarakan oleh Ditjen. Pengembangan Pedesaan Dept. Permukiman dan Prasarana Wilayah.

² Dosen Pasca Sarjana IPB Bogor, dan Kepala Program Ekonomi Kelembagaan, Pusat Penelitian Lingkungan Hidup IPB, Bogor. Dosen tamu di Institute for Community and Development Studies (ICDS).

Kini

Sejak tahun 1969, Indonesia telah melakukan suatu langkah fundamental dalam mengembangkan perekonomian nasional dan kesejahteraan masyarakat melalui implementasi dari satu seri rencana pembangunan jangka panjang (PJP). Masing-masing PJP adalah suatu rencana dua puluh lima tahunan, yang kemudian dibagi menjadi lima REPELITA (rencana pembangunan lima tahun). Rencana pembangunan jangka panjang yang pertama (PJP I) diselesaikan pada tanggal 31 Maret 1994. Lalu, kemudian dilanjutkan dengan implementasi rencana pembangunan jangka panjang tahap kedua (PJP II). Namun, rencana implementasi PJP II terganggu oleh munculnya berbagai krisis yang diawali dengan munculnya krisis moneter pada pertengahan Juli 1997. Berakhirnya pemerintahan orde baru pada tanggal 21 Mei 1998 berdampak pada terminasi pelaksanaan PJP II ini.

Menjelang implementasi dari PJP I pada tahun 1969, kondisi perekonomian dan politik nasional sangat buruk. Keadaan ini ditandai oleh berbagai indikator seperti hiperinflasi, pengangguran besar-besaran, krisis pangan (terutama beras), dan merajalelanya kemiskinan (Mackie, 1967). Kebutuhan yang mendesak akan perlunya perbaikan kondisi perekonomian nasional agar kondisi politik stabil merupakan salah satu alasan kunci mengapa pemerintahan orde baru memberikan komitmen yang sangat kuat untuk melaksanakan satu seri pembangunan jangka panjang sejak tahun 1969.

Dengan komitmen yang kuat seperti itu, implementasi PJP I selama periode 1969-1994 telah berhasil dengan baik. Selama periode pelaksanaan PJP I, perekonomian nasional bertumbuh dengan laju rata-rata tujuh persen per tahun (Solahuddin, 1999). Sebagai hasilnya status ekonomi Indonesia meningkat dari sebuah negara miskin, dengan rata-rata pendapatan sekitar US \$ 100/kapita/tahun pada tahun 1969 menjadi suatu negara berpendapatan menengah, dengan rata-rata pendapatan US \$ 1.155/kapita/tahun pada tahun 1996 (Tambunan, 1996). Perbaikan status ekonomi tersebut juga diikuti penurunan yang sangat signifikan dalam tingkat kemiskinan absolut, dari 54,2 juta orang miskin pada tahun 1976 menjadi 25,9 juta orang miskin pada tahun 1993 (Tambunan, 1996).

Namun, krisis moneter yang muncul pada pertengahan 1997 telah mengubah kondisi sosial-ekonomi secara fundamental di Indonesia.

Krisis yang tidak diduga ini telah merusak perekonomian secara dramatis dan menyebabkan prestasi-prestasi pembangunan yang telah dicapai selama hampir tiga dekade dalam PJP I musnah hampir semuanya dalam periode waktu yang relatif sangat singkat. Laju pertumbuhan perekonomian mendadak turun pada level minus 13,6 persen/tahun (Tambunan, 1998). Keadaan ini diikuti penurunan dramatis dalam pendapatan per kapita menjadi US \$ 425,8 per tahun pada tahun 1998 (Tambunan, 1998), dan ini membuat Indonesia kembali masuk dalam kelompok negara miskin, seperti dulu sebelum PJP I dimulai.

Dampak krisis terhadap pengangguran dan kemiskinan cukup dramatis. Jumlah pengangguran diperkirakan 13,7 juta orang (14,8 persen) pada tahun 1998 (ILO, 1999). Sementara itu, jumlah orang yang hidup di bawah garis kemiskinan (kemiskinan absolut) 49,5 juta (23,6 persen) (Kompas, 18 Agustus 1999). Laju inflasi juga naik menjadi 80 persen pada tahun 1998 (ILO, 1999).

Dalam berbagai hal kondisi komunitas pedesaan jauh lebih buruk dari situasi masyarakat perkotaan. Krisis moneter telah menghancurkan struktur industri nasional yang berpusat di daerah perkotaan. Sebagai konsekuensinya, pemutusan hubungan kerja (PHK) secara besar-besaran di sektor ini tidak dapat dihindari. Sebagian besar dari para penganggur perkotaan (*urban unemployed laborers*) ini, khususnya mereka yang tadinya berasal dari daerah pedesaan, kembali ke daerah asalnya. Pada hal, daerah pedesaan yang perekonomiannya dilandaskan pada pertanian juga sedang mengalami kontraksi yang serius sebagai akibat krisis moneter. Sebagai akibatnya, kondisi pengangguran dan kemiskinan cukup parah di daerah pedesaan. Masuknya para penganggur perkotaan tersebut membuat kondisi pengangguran dan kemiskinan di kawasan pedesaan semakin parah (Tambunan, 1999).

Seperti yang telah dijelaskan di atas secara agregatif laju pertumbuhan perekonomian nasional relatif tinggi selama PJP I. Namun, berbagai studi menunjukkan bahwa laju pertumbuhan sektor pertanian tidak selalu selaras dengan laju pertumbuhan nasional. Khususnya, dalam periode 10 tahun terakhir sebelum krisis moneter, laju pertumbuhan sektor pertanian relatif rendah dan cenderung menurun. Hal ini mencerminkan telah terjadi kejenuhan di sektor ini. Berbagai faktor berperan dalam timbulnya fenomena ini. Salah satu faktor utama adalah surplus tenaga kerja yang cenderung meningkat dari waktu ke waktu di sektor pertanian (Tambunan,

1996). Keberadaan surplus tenaga kerja bersama-sama dengan faktor-faktor lain, seperti stagnasi dalam teknologi dan kurang memadainya pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pertanian/perdesaan menekan produktivitas kerja di sektor ini. Sehingga, dari semua sektor dalam perekonomian nasional, produktivitas tenaga kerja di pertanian adalah yang paling rendah, dan jauh di bawah rata-rata produktivitas tenaga kerja nasional (Tambunan, 1996). Secara logika, meningkatnya arus tenaga kerja perkotaan yang kembali ke kawasan perdesaan setelah krisis moneter akan berdampak buruk pada produktivitas kerja di kawasan perdesaan/pertanian.

Pembangunan sarana dan prasarana adalah satu elemen vital dalam konsep pembangunan nasional. Selama PJP I, pemerintah telah melaksanakan kegiatan ini secara ekstensif di kawasan perdesaan. Meskipun pembangunan prasarana dan sarana yang ekstensif ini telah memberikan kontribusi yang sangat signifikan dalam peningkatan produksi, pendapatan dan kesejahteraan masyarakat perdesaan secara umum, komitmen mereka dalam pemeliharaan dan pengembangannya sangat kurang memadai. Sikap ini berdampak buruk terhadap kondisi sarana dan prasarana di kawasan perdesaan. Bertambahnya populasi penduduk dan pekerja di daerah pedesaan beberapa tahun terakhir ini membuat ketersediaan fasilitas-fasilitas ini semakin kurang memadai dalam mendukung kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat perdesaan. Sementara itu, kondisi keuangan negara yang semakin menurun akhir-akhir ini membuat pembangunan, pemeliharaan dan pengembangannya tidak mungkin lagi diserahkan sepenuhnya pada pemerintah. Sebagai konsekuensinya, partisipasi masyarakat dalam kegiatan-kegiatan ini harus semakin ditingkatkan di masa depan.

Kelembagaan/organisasi adalah merupakan elemen penting dalam pembangunan masyarakat. Salah satu fungsi pokok dari institusi dalam pembangunan masyarakat adalah sebagai instrumen kerjasama masyarakat dalam memobilisasi sumberdaya, prakarsa dan komitmen untuk membangun, memelihara, memanfaatkan dan mengembangkan sarana dan prasarana perdesaan guna meningkatkan kesejahteraan mereka secara bersama-sama. Dalam PJP I, pemerintah telah bekerja keras mengembangkan berbagai kelembagaan masyarakat di kawasan perdesaan. Namun, dalam kenyataannya, institusi-institusi tersebut belum berfungsi sebagaimana diharapkan, seperti yang tampak pada keragaan dari institusi P3A Mitra Cai dan KUD.

Ketidak-berfungsian dari institusi-institusi ini adalah salah satu faktor yang berperan dalam kerusakan sarana dan prasarana pedesaan yang telah dijelaskan di atas tadi.

Kerusakan lingkungan bukanlah isu baru di Indonesia. Sejak pemerintah kolonial Belanda memberlakukan sistem tanam paksa yang memaksa masyarakat pribumi untuk membuka hutan alam secara besar-besaran untuk ditanami tanaman perkebunan, masalah lingkungan sudah muncul di negeri ini. Laju pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi serta tingginya ketergantungan perekonomian nasional pada sektor pertanian yang berbasis pada pemanfaatan sumberdaya alam membuat masalah lingkungan cenderung semakin serius dari waktu ke waktu. Mengalirnya pengangguran perkotaan ke kawasan pedesaan beberapa tahun terakhir ini akan memperburuk kondisi lingkungan daerah ini. Mereka ini secara langsung maupun tidak langsung menambah beban lingkungan pedesaan.

Singkatnya, meskipun Indonesia telah melakukan pembangunan terencana secara berkesinambungan selama tiga dekade terakhir ini, kondisi masyarakat dan kawasan pedesaan belum menunjukkan adanya perbaikan yang berarti. Malahan, sejak krisis ekonomi melanda perekonomian nasional kondisi sosial dan ekonomi kawasan pedesaan cenderung semakin memburuk. Banyak faktor berperan dibalik keadaan. Namun, seperti yang akan dibahas pada bagian di bawah ini, konsep pembangunan nasional selama PJP I adalah salah satu faktor penting yang berperan dalam memburuknya situasi masyarakat dan kawasan pedesaan. Konsep pembangunan nasional pada masa itu cenderung merugikan kawasan dan masyarakat pedesaan. Sehingga untuk memperbaiki keadaannya perlu perubahan yang fundamental dalam konsep pembangunan nasional, khususnya pembangunan kawasan pedesaan.

2. Kesalahan Konsep Pembangunan Nasional Masa Orde Baru dan Masalah Pedesaan Masa Kini

Seperti yang telah dijelaskan di atas, sejak awal pemerintahan orde baru telah memberikan komitmen yang kuat untuk melaksanakan pembangunan nasional yang terencana secara berkesinambungan. Pembangunan ini dimaksudkan bukan hanya sekedar untuk melepaskan bangsa Indonesia dari krisis ekonomi dan

politik yang sedang berkembang pada waktu itu. Pembangunan berencana dalam periode waktu cukup panjang diharapkan dapat menciptakan bangsa yang sejahtera, kuat dan stabil. Upaya mengejar idealisme ini dirumuskan dalam suatu konsep pembangunan nasional, yang merupakan manifestasi dari model pembangunan Lewis (Tambunan, 1999).

Dalam model Lewis yang sangat populer sebagai model pembangunan nasional di negara-negara dunia ketiga pada periode 1960-an dan 1970-an, tujuan akhir proses pembangunan adalah transformasi perekonomian nasional dari perekonomian yang berlandaskan pertanian dengan surplus tenaga kerja menjadi perekonomian yang berlandaskan industri berteknologi maju. Transformasi ini akan dicapai melalui ekstraksi berbagai surplus pertanian/perdesaan, termasuk surplus tenaga kerja, untuk digunakan membangun sektor industri di kawasan perkotaan secara berkelanjutan. Dengan cara ini, maka akhirnya sektor industri akan menjadi sektor yang dominan dalam perekonomian nasional, baik dalam hal penyerapan tenaga kerja nasional maupun dalam hal pendapatan nasional, menggantikan posisi sektor pertanian. Singkatnya, dengan mengikuti strategi pembangunan sebagaimana direkomendasikan oleh model pembangunan Lewis, perekonomian negara-negara dunia ketiga akan mengalami suatu transformasi struktural, dari suatu struktur perekonomian yang didominasi pertanian dengan laju pertumbuhan ekonomi yang sangat rendah ke suatu struktur perekonomian yang didominasi industri perkotaan dengan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi (Todaro, 1994).

Jadi, untuk negara seperti Indonesia yang sedang mengalami berbagai permasalahan ekonomi, termasuk pengangguran, model pembangunan Lewis sangat memikat untuk diimplementasikan. Keragaan perekonomian nasional selama PJP I dalam hal laju pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi dan kecenderungan penurunan pangsa sektor pertanian yang diikuti dengan peningkatan pangsa sektor dalam PDB nasional telah diterima secara luas sebagai indikasi yang kuat dari implementasi model pembangunan Lewis selama periode ini. Sementara anggapan bahwa konsep pembangunan nasional pada PJP I merupakan pengejawantahan model Lewis sulit dibantah, pertanyaan yang muncul adalah mengapa transformasi perekonomian yang terjadi selama ini tidak betul-betul sesuai dengan ramalan model Lewis. Dalam kenyataannya Indonesia telah

mengalami transformasi perekonomian nasional yang tidak seimbang dimana sektor pertanian masih tetap dominan dalam penyerapan tenaga kerja nasional meskipun pangsaanya dalam PDB nasional telah merosot secara signifikan. Transformasi yang tidak seimbang inilah salah satu faktor kunci dibalik fenomena pengangguran dan kemiskinan yang telah melanda pedesaan bahkan sebelum krisis moneter terjadi.

Dalam perspektif model Lewis, sektor pertanian dan pedesaan adalah faktor yang vital dalam proses transformasi perekonomian suatu bangsa. Sektor pertanian/perdesaan akan memainkan peran sebagai tulang punggung proses transformasi perekonomian melalui penyediaan berbagai macam surplus yang dibutuhkan untuk pembangunan sektor industri di kawasan perkotaan. Sehingga, setiap negara yang mengikuti model pembangunan Lewis akan mengarahkan upaya-upaya pembangunan (*development efforts*) sedemikian rupa untuk memperlancar maksimisasi transfer surplus dari sektor pertanian/perdesaan ke sektor industri.

Proses pembangunan Indonesia pada periode PJP I mengikuti pola transfer surplus dari sektor pertanian/perdesaan ke sektor industri/perkotaan seperti yang dijelaskan di atas (Saragih, 1995; Solahuddin, 1999). Pembangunan sub-sektor beras melalui program intensifikasi telah berhasil meningkatkan produksi beras nasional. Meskipun program ini telah dianggap sebagai prestasi yang luar biasa dari pemerintah orde baru karena dapat membawa Indonesia mencapai swasembada beras untuk pertama kalinya pada tahun 1984 (Glassburner, 1986; Hobohm, 1986), berbagai peneliti telah mengkritisnya sebagai suatu program untuk mengeksploitasi surplus dari sektor pertanian/perdesaan untuk pembangunan industri di perkotaan melalui kebijakan yang mempertahankan harga beras murah secara artifisial (Hart, 1986; Husken, 1979; White, 1989). Harga beras murah telah dianggap sebagai faktor yang kritical untuk pembangunan industri di negeri ini. Alasannya cukup logis. Mayoritas tenaga kerja di sektor industri adalah tenaga kasar yang sebagian besar penghasilannya di belanjakan untuk pangan, terutama beras. Sebagai konsekuensinya, harga beras harus dipertahankan serendah mungkin agar upah buruh dapat dipertahankan rendah sehingga proses industrialisasi dapat berjalan lancar.

Dalam kenyataannya, berbagai kalangan telah menyatakan bahwa kebijakan pembangunan nasional pada masa orde baru tidak

hanya mengeksploitasi sub-sektor beras, tetapi seluruh sektor pertanian yang merupakan sumber utama kehidupan masyarakat di kawasan perdesaan. Pembangunan sektor pertanian/perdesaan telah dirancang untuk menyediakan dukungan terhadap pembangunan sektor industri/perkotaan melalui (a) penyediaan bahan pangan dan bahan baku industri yang murah, (b) penyediaan tenaga kerja yang murah, dan (c) penyedia devisa yang dibutuhkan untuk membeli barang-barang modal untuk industri (Solahuddin, 1999). Dengan proses ekstraksi inilah sektor pertanian/perdesaan dimarginalisasikan selama periode PJP I. Sehingga, tidak aneh apabila mayoritas penduduk miskin Indonesia ada di sektor pertanian/perdesaan. Semestinya, keadaan ini tidak perlu terjadi apabila pemerintah menerapkan konsep pembangunan yang tepat. Sebab, sesungguhnya sektor pertanian mempunyai potensi untuk menghasilkan kemakmuran bagi bangsa Indonesia. Hal ini akan dapat direalisasikan bila tadinya pembangunan sektor pertanian dilakukan dengan konsep agribisnis (Saragih, 1995).

Dalam perspektif model pembangunan Lewis ekstraksi surplus dari sektor pertanian/perdesaan adalah sah (justified) bila digunakan secara efektif dan efisien dalam pembangunan sektor industri di kawasan perkotaan sehingga peranan sektor ini dalam perekonomian nasional semakin dominan baik dalam GDP maupun dalam penyerapan tenaga kerja. Seperti dikemukakan di atas, dalam kasus Indonesia proses transformasi perekonomian ala Lewis ini tidak terjadi. Di Indonesia, penurunan pangsa sektor pertanian menurun secara signifikan dalam GDP nasional tidak diikuti secara paralel oleh penurunan pangsa penyerapan tenaga kerja. Sehingga, sektor pertanian/perdesaan menanggung beban pembangunan nasional termasuk surplus tenaga kerja nasional, yang jumlah absolutnya terus meningkat dari masa ke masa.

Singkatnya, proses pembangunan industri telah gagal memanfaatkan secara optimal transfer surplus yang telah diekstrak dari sektor pertanian selama periode PJP I. Berbagai faktor berperan di dalam kegagalan. Namun, yang paling signifikan adalah kesalahan dalam strategi industrialisasi, ketidak-tepatan kebijakan ekonomi makro, buruknya manajemen perbankan nasional dan berkembangnya korupsi (Tambunan, 1999).

Konsekuensi negatif lainnya yang timbul di masyarakat perdesaan pada aspek kemandirian masyarakat dan kerjasama antar

masyarakat. Sebelum pelaksanaan pembangunan berencana, masyarakat pedesaan relatif independen dalam mengelola kegiatan sosial-ekonominya. Keadaan ini tampak jelas dalam konteks prasarana dan sarana pedesaan, termasuk pertanian. Melalui institusi (kelembagaan) sosial yang mereka kembangkan sendiri, masyarakat bekerjasama dalam pengadaan, pengoperasian dan pemeliharaan sarana dan prasarana pertanian masyarakat. Sebelum era orde baru, pada umumnya jaringan irigasi dan jalan pedesaan dibangun, dikelola dan dikembangkan oleh masyarakat desa secara kolektif. Dalam hal ini, masyarakat pedesaan memperlakukan prasarana dan sarana pedesaan/pertanian sebagai barang milik kolektif (*collective ownership*).

Jadi, rasa memiliki (*sense of belonging*) masih ada, meskipun hanya dalam tataran milik bersama. Memang benar komitmen individual dalam hal pengadaan, pengelolaan dan pengembangan fasilitas-fasilitas ini akan lebih kuat bila pemilikannya bersifat pribadi (*exclusive private ownership*). Namun, pemilikan yang bersifat pribadi akan sarana dan prasarana, seperti jalan dan jaringan irigasi, adalah suatu hal yang tidak perlu sebab tidak layak baik secara teknis maupun ekonomis. Keadaan ini mengandung arti bahwa masyarakat pedesaan akan saling tergantung satu sama lain dalam pengadaan, pengelolaan dan pengembangan fasilitas ini. Kesadaran akan saling-tergantung (*mutual interdependency*) mendorong timbulnya semangat kerjasama yang kuat. Semangat kerjasama yang kuat menghasilkan komitmen individu yang mantap dalam pengadaan, pengelolaan dan pengembangan sarana dan prasarana pedesaan/pertanian meskipun pemilikannya hanya bersifat kolektif. Komitmen individu tersebut dipertajam melalui *design* yang tepat dari institusi yang mereka gunakan sebagai medium untuk bekerjasama. *Design* institusi yang tepat akan dapat tercipta hanya apabila rekayasanya didasarkan atas inisiatif dan kebutuhan para 'stakeholders'-nya sendiri.

Seperti yang telah dikemukakan di atas, pemerintah Orde Baru juga melakukan pembangunan sarana dan prasarana pertanian/perdesaan secara ekstensif dengan biaya investasi yang sangat besar (mahal). Meskipun, fasilitas-fasilitas ini vital untuk perekonomian dan kehidupan masyarakat pertanian/perdesaan tampak bahwa pada umumnya partisipasi dan komitmen mereka dalam pemeliharaan dan pengembangannya sangat rendah. Sebagai akibatnya, pada umumnya fasilitas-fasilitas tersebut kurang terawat

dan bahkan banyak yang terlantar dan tidak berfungsi lagi. Pertanyaan yang muncul adalah mengapa masyarakat perdesaan kurang partisipatif dan komit dalam hal ini. Perilaku ini sangat berbeda dengan perilaku mereka dalam memelihara dan mengembangkan sarana dan prasarana pertanian/perdesaan yang mereka bangun sendiri, seperti pada masa pra orde baru.

Tidaklah mudah untuk menemukan jawaban yang memuaskan terhadap pertanyaan vital di atas, sebab menyangkut suatu isu yang sangat kompleks. Namun, salah satu faktor penting adalah fakta bahwa pada umumnya pembangunan fasilitas-fasilitas ini didasarkan pada inisiatif dan sumberdaya (termasuk dana) pemerintah saja, tanpa melibatkan masyarakat calon pengguna. Paling sedikit ada tiga aspek yang saling berkaitan yang membuat mengapa pemerintah mengabaikan partisipasi masyarakat dalam konteks pembangunan ini. Pertama, pemerintah ingin pembangunannya dapat dilakukan secepat mungkin agar transfer surplus dari sektor pertanian dapat terjadi secara tepat waktu dan maksimum sehingga proses industrialisasi di daerah perkotaan dapat berjalan sesuai dengan rencana. Keinginan tersebut menjadi mungkin direalisasikan berkat ketersediaan dana pembangunan yang cukup besar yang bersumber dari pinjaman luar negeri dan rezeki minyak bumi dan hasil hutan, serta dukungan kekuasaan yang relatif otoriter.

Apapun rasionalitas dibalik tindakan pemerintah tersebut tidaklah begitu penting; yang lebih penting adalah pengabaian partisipasi masyarakat tersebut telah membuat masyarakat perdesaan memandang fasilitas-fasilitas yang dibangun oleh pemerintah dalam mendukung perekonomian dan kehidupan sosial mereka sebagai '*public goods*', bukan sebagai '*collective goods*'. Setiap '*public goods*' akan diperlakukan oleh '*users*' sebagai barang yang tidak mempunyai harga ('*zero price goods*') sehingga penggunaannya/konsumsinya oleh '*users*' cenderung berlebihan. Penggunaan yang berlebihan akan merusak '*public goods*' itu sendiri, dan akibatnya kemampuannya untuk menyediakan '*services*' yang dibutuhkan '*users*' akan merosot dan akhirnya hilang bila tidak ada upaya pemeliharaan.

Sehingga, masalah pemeliharaan adalah isu lain yang perlu mendapat perhatian serius. Berbeda dengan fasilitas yang bersifat '*collective goods*', yang hak penggunaannya dibatasi hanya untuk kelompok pemiliknya, pada fasilitas yang bersifat '*public goods*' hak penggunaannya bersifat terbuka atau '*non-excludable*'. Hal ini

membawa konsekuensi negatif bagi partisipasi *'users'* dalam pemeliharaan. Sifat *'non-excludability'* membuat strategi *'free rider'* menjadi strategi yang efektif bagi seorang *'user'*. Sehingga, ketersediaan dan pemeliharaan dari fasilitas yang bersifat *'public goods'* tersebut akan menjadi tergantung pada pemerintah.

Jelaslah kiranya, strategi pembangunan sarana dan prasarana pertanian/perdesaan yang dianut oleh pemerintah orde baru secara tidak disadari telah menghancurkan semangat kerja sama dan kemandirian masyarakat pertanian/perdesaan yang cukup kental di masa lalu. Permasalahannya diperburuk oleh penerapan strategi pembangunan kelembagaan sosial-ekonomi yang tidak tepat. Pendekatan yang lebih bersifat *'top-down'*, bukan berlandaskan pada inisiatif dan kebutuhan masyarakat pengguna, menghasilkan institusi-institusi yang tidak efektif dalam menggalang kerjasama antar anggota masyarakat perdesaan. Kegagalan pembangunan institusi ini memperburuk kondisi sosial, ekonomi dan lingkungan kawasan perdesaan.

3. Perubahan Struktur Politik Nasional, Globalisasi Ekonomi Serta Implikasinya Terhadap Pendekatan Pembangunan Perdesaan

3.1. Implikasi Perubahan Struktur Politik Nasional

Pada masa lalu pemerintah mempunyai kebebasan yang relatif besar dalam mendesain dan mengimplementasikan konsep pembangunan nasional. Kebebasan itu tidak hanya menyangkut dana pembiayaan/investasi, juga dalam hal otoritas politik dan dukungan kondisi external. Semua faktor ini memberikan dukungan yang kondusif bagi pemerintah orde baru untuk berbuat sesuai dengan kehendaknya dalam menentukan arah dan cara mencapai tujuan pembangunan nasional, yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia secara keseluruhan.

Seperti yang telah dikemukakan di atas, kebebasan tersebut telah menghasilkan proses yang justru menjauhkan Indonesia dari pencapaian tujuan pembangunan nasional. Malahan Indonesia justru kembali dilanda berbagai krisis. Dalam hal ini masyarakat dan kawasan perdesaan merupakan kelompok yang paling menderita.

Berbeda dengan kondisi masa lalu, kebebasan pemerintah dalam mendesain dan mengimplementasikan konsep pembangunan nasional, termasuk pembangunan kawasan perdesaan, semakin terbatas di masa depan. Dalam konteks pembiayaan pembangunan, beban cicilan bunga dan utang pokok luar negeri dan dalam negeri dan pengeluaran rutin negara yang semakin meningkat, sementara penerimaan negara yang berkembang dengan cukup baik membuat kemampuan negara menurun sangat drastis. Sebagai konsekuensi, ke depan partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pembangunan harus ditingkatkan secara terus menerus.

Dalam era orde baru, struktur politik nasional yang relatif otoriter telah memberikan kemampuan kepada pemerintah, khususnya pemerintah pusat, untuk menempatkan masyarakat, terutama masyarakat perdesaan, sebagai objek, bukan subjek pembangunan nasional. Sebagai hasilnya masyarakat menjadi bersifat pasif dan tergantung pada pemerintah. Hal ini tampak jelas dalam pendekatan pembangunan nasional, yang bersifat *'top-down'*.

Proses reformasi yang sedang berjalan telah membuat perubahan yang cukup signifikan dalam struktur politik nasional. Ada dua perubahan fundamental yang relevan dengan pelaksanaan pembangunan nasional. Pertama, meskipun proses reformasi belum mampu merombak struktur politik nasional secara drastis menjadi suatu struktur yang demokratis ala Barat, namun sudah tampak adanya perubahan yang mendasar di dalam partisipasi dan kontrol publik di dalam berbagai aspek pelaksanaan negara/pemerintahan, termasuk manajemen pembangunan nasional.

Dalam struktur politik sekarang ini, pemerintah tidak mungkin lagi bertindak otoriter dan menempatkan masyarakat hanya sebagai objek dalam pembangunan nasional. Berbagai mekanisme, khususnya mekanisme yang bersifat informal, seperti LSM dan unjuk rasa, telah memberikan kesempatan bagi masyarakat, terutama kalangan bawah, untuk mendapatkan kesempatan untuk terlibat dan melakukan kontrol terhadap desain dan pelaksanaan pembangunan nasional. Juga, mekanisme-mekanisme informal ini telah berhasil mengangkat isu kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat menjadi isu pembangunan nasional.

Sebagai konsekuensinya, pendekatan pembangunan yang bersifat *'top-down'* seperti yang telah diterapkan pada masa orde baru

sudah tidak relevan lagi dilakukan. Perubahan tersebut tidak hanya karena tuntutan perubahan struktur politik nasional, tetapi juga karena pengalaman masa PJP I membuktikan bahwa pendekatan yang bersifat *'top-down'* tidak tepat diterapkan dalam pembangunan nasional. Pembangunan nasional termasuk kawasan perdesaan harus menempatkan masyarakat sebagai subjek, bukan objek pembangunan.

Oleh karena itu, pemerintah harus membuka kesempatan bagi masyarakat untuk bertindak pro-aktif dalam perumusan desain, implementasi dan pembiayaan program-program pembangunan. Sehingga, pembangunan perdesaan bukanlah lagi sebagai alat untuk mengekstrak surplus perdesaan untuk membiayai proses industrialisasi di kawasan perkotaan. Pembangunan perdesaan harus mampu menciptakan masyarakat dan kawasan perdesaan yang mandiri, makmur, sejahtera, berkeadilan, demokratis, berdaya saing global serta bersahabat dengan lingkungan.

Perubahan lainnya adalah merupakan implikasi langsung dari diterapkan otonomi daerah. Dengan diberlakukannya otonomi daerah, otoritas dan peranan pemerintah pusat dalam merumuskan desain dan implementasi pembangunan nasional berubah secara dramatis. Pemerintah daerah mempunyai otoritas dan peran dalam desain dan implementasi pembangunan daerahnya. Hal ini memberikan peluang seluas-luasnya bagi daerah untuk mendesain konsep pembangunan yang berlandaskan, kebutuhan dan keunggulan lingkungan alam, kondisi sosial dan ekonomi setempat. Sehingga, konsep pembangunan dapat bervariasi dari suatu wilayah ke wilayah lainnya tergantung pada variasi lingkungan alam, kondisi sosial dan ekonominya. Namun, dalam konteks ini, suatu hal yang perlu diperhatikan adalah perlunya penciptaan sinergi antar wilayah sehingga hasil pembangunan yang akan dicapai nantinya optimal.

3.2. Implikasi dari Globalisasi Ekonomi

Perdagangan bebas yang merupakan produk dari globalisasi ekonomi adalah faktor penting lainnya yang perlu dipertimbangkan dalam desain pembangunan kawasan perdesaan. Salah satu implikasi penting dari perdagangan bebas adalah kesempatan pemerintah untuk mencampuri perekonomian nasional melalui kebijakan publik seperti kebijakan subsidi dan kebijakan tarif yang sering

digunakan dalam rangka melindungi produsen dalam negeri dari persaingan langsung dengan produsen luar negeri di pasar domestik semakin terbatas. Produsen luar negeri akan semakin bebas memasuki pasar dalam negeri.

Sehingga, persaingan di pasar domestik pada semua level akan semakin intensif. Hal ini mengandung arti bahwa produsen dalam negeri, termasuk para petani kecil di kawasan perdesaan, harus meningkatkan kemampuan bersaingnya. Pembangunan perdesaan harus diarahkan pada peningkatan daya saing produsen perdesaan, bukan lagi pada upaya maksimisasi ekstraksi transfer surplus dari daerah perdesaan/pertanian seperti yang terjadi di masa lalu.

Program pembangunan perdesaan harus didesain untuk memberdayakan masyarakat perdesaan/pertanian dalam menghadapi persaingan global. Untuk itu, pembangunan perdesaan harus mampu menggali dan mengembangkan keunggulan ekonomi lokal serta menciptakan sinergi ekonomi antar kawasan perdesaan. Juga, pembangunan perdesaan harus mampu menempatkan kawasan perdesaan sebagai tulang punggung perekonomian nasional.

4. Model Konseptual Pembangunan Perdesaan

4.1. Kompleksitas dari Pembangunan Perdesaan.

- (a) Kegagalan dalam mentransformasikan perekonomian nasional menunjukkan perlunya reorientasi pembangunan nasional. Model pembangunan ala Lewis yang menempatkan sektor pertanian dan kawasan perdesaan sebagai pendukung proses industrialisasi di kawasan perkotaan tidak tepat untuk diterapkan di Indonesia.
- (b) Dalam kenyataannya, penerapan model ini selama lebih tiga dekade justru menghancurkan struktur dan basis perekonomian nasional. Setelah penerapannya, masalah perdesaan justru semakin kompleks.
- (c) Kompleksitas permasalahan perdesaan membawa konsekuensi langsung pada derajat kompleksitas dari konsep pembangunan perdesaan pasca Orde Baru. Kompleksitas bertambah sebab konsep harus mengakomodasi berbagai perubahan fundamental yang terjadi akhir-akhir ini, baik dalam struktur politik nasional maupun konteks

perekonomian global.

- (d) Perubahan fundamental ini bersama-sama dengan kegagalan pembangunan di masa lalu menuntut perubahan paradigma pembangunan perdesaan. Perubahan ini harus diintegrasikan ke dalam konsep pembangunan yang baru.
- (e) Juga, konsep pembangunan perdesaan pasca Orde Baru harus mengakomodasikan variasi kondisi lokal baik dalam konteks sumberdaya alam dan tingkat perekonomiannya.
- (f) Secara keseluruhan model konseptual pembangunan perdesaan yang diusulkan (*the proposed rural development conceptual model*) ditampilkan dalam gambar sub bab 4.8.

4.2. Objektif dari Pembangunan Kawasan Perdesaan

Belajar dari kegagalan konsep pembangunan Orde Baru serta pengalaman selama krisis ekonomi sekarang ini, transformasi perekonomian nasional harus dilakukan melalui proses industrialisasi pertanian/perdesaan yang merupakan basis perekonomian nasional. Sebagai implikasinya, sektor pertanian dan kawasan perdesaan harus ditempatkan sebagai motor penggerak (bukan sebagai pendukung) dari proses transformasi perekonomian nasional tersebut.

Sehingga, pembangunan perdesaan harus diarahkan untuk menciptakan kawasan dan masyarakat perdesaan yang ideal dimana: Kawasan perdesaan mandiri dan berwawaskan lingkungan,

Kawasan perdesaan selaras, serasi dan bersinergi positif dengan kawasan-kawasan lain di sekitarnya. Masyarakat perdesaan damai, demokratis, berkeadilan, berdayasaing, maju dan sejahtera. Masyarakat perdesaan dinamis, dewasa, dan mandiri, serta berani menghadapi dan mampu mengatasi segala tantangan yang ada di kawasan perdesaan.

4.3. Konteks Pembangunan Kawasan Perdesaan

Pembangunan kawasan perdesaan terkait erat dengan pembangunan pertanian. Sebab, basis ekonomi di kawasan perdesaan adalah pertanian.

Sebagai implikasinya pembangunan pertanian menempati posisi yang strategis di dalam proses transformasi menuju kawasan dan masyarakat perdesaan yang ideal tersebut di atas. Pembangunan ekonomi perdesaan pada dasarnya adalah suatu proses industrialisasi yang berbasis pada sumberdaya pertanian dan perdesaan. Meskipun demikian, pembangunan kawasan perdesaan mempunyai cakupan yang lebih luas dari pembangunan ekonomi dan pertanian. Pembangunan perdesaan merupakan pembangunan berdimensi ganda (*multi-dimension development*) yang mencakup berbagai aspek, termasuk aspek ekonomi, lingkungan, gender dan sosial budaya.

4.4. Paradigma Baru Pembangunan Perdesaan.

Belajar dari proses transformasi perekonomian nasional yang telah gagal menciptakan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur, serta mengorbankan kawasan dan masyarakat perdesaan maka perlu perubahan yang fundamental dalam paradigma pembangunan nasional. Paradigma pembangunan lama harus diganti dengan paradigma baru yang lebih handal dalam mencapai tujuan-tujuan pembangunan perdesaan yang telah ditetapkan di atas. Perubahan paradigma tersebut dimanifestasikan di dalam azas dasar dan azas pendukung dari pendekatan pembangunan perdesaan (*basic and supporting principles of rural development approach*) yang akan diterapkan di dalam pembangunan kawasan dan masyarakat perdesaan.

4.5. Azas Dasar dari Pendekatan Pembangunan Perdesaan (*Basic Principles of Rural Development Approach*)

Adapun azas-azas dasar yang dianut dalam pendekatan pembangunan perdesaan adalah bahwa pembangunan perdesaan:

(a) bersifat holistik

Azas holistik mengandung makna bahwa pembangunan perdesaan adalah pembangunan menyeluruh (komprehensif). Pembangunan perdesaan tidak bersifat parsial, tetapi menyangkut seluruh aspek

kehidupan masyarakat perdesaan, yaitu aspek sosial, ekonomi dan lingkungan, di dalam pembangunan perdesaan perlu dijaga keseimbangan antar ketiga aspek tersebut.

(b) berorientasi pada pemberdayaan masyarakat

Azas pemberdayaan masyarakat mengandung makna bahwa pembangunan perdesaan dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan sosial dan ekonomi seluruh masyarakat perdesaan secara berkelanjutan agar mereka mampu mandiri di dalam mengelola kehidupannya baik sebagai individu-individu maupun sebagai komunitas sosial. Sehingga, pembangunan perdesaan tidak boleh mengorbankan suatu golongan demi kepentingan kelompok lain seperti yang terjadi di masa lalu. Jadi, azas pemberdayaan ini juga mensyaratkan pembangunan yang berkeadilan dan untuk semua segmen masyarakat perdesaan.

(c) berorientasi pada pertumbuhan dan pemerataan

Azas pertumbuhan dan pemerataan mengandung makna bahwa pembangunan perdesaan harus secara simultan menciptakan pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pendapatan di dalam masyarakat. Pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa pembangunan yang mengutamakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi justru menciptakan distribusi pendapatan yang buruk di dalam masyarakat. Terjadinya konflik sosial tidak hanya dapat menghambat pelaksanaan pembangunan, tetapi juga dapat berakhir pada perpecahan bangsa bila tidak terkendali. Oleh karena itu, pembangunan tidak boleh hanya diarahkan pada penciptaan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pembangunan harus secara simultan menciptakan pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pendapatan diantara masyarakat.

(d) berorientasi pada peningkatan daya saing global

Azas peningkatan daya saing global mengandung makna bahwa pembangunan perdesaan harus ditempatkan dalam perspektif persaingan ekonomi global. Globalisasi ekonomi adalah suatu proses yang terus

bergulir. Proses ini menghasilkan persaingan ekonomi yang semakin intensif pada semua level kewilayahan, termasuk kawasan perdesaan. Sebagai konsekuensinya, pembangunan perdesaan akan dapat berhasil mencapai tujuan untuk menciptakan kawasan dan masyarakat perdesaan yang ideal hanya apabila pembangunan perdesaan mampu menciptakan perekonomian perdesaan yang berdaya saing global.

(e) berorientasi pada partisipasi masyarakat.

Azas partisipasi masyarakat mengandung makna bahwa masyarakat perdesaan harus menjadi subjek dalam pembangunan perdesaan. Azas ini merupakan kebalikan dari azas paradigma lama yang cenderung menempatkan masyarakat hanya sekedar objek pembangunan. Dalam masa lalu, pemerintah mendominasi proses pembangunan, mulai dari pendanaan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Seperti yang telah dikemukakan di atas, dominasi pemerintah ini tidak hanya membuat pembangunan gagal mencapai tujuannya. tetapi juga, pendekatan pembangunan tersebut telah merusak kemandirian dan semangat kerjasama di masyarakat perdesaan. Sebagai akibatnya, masyarakat perdesaan menjadi sangat tergantung pada pemerintah di dalam mengelola kehidupan sosial-ekonominya. Situasi masyarakat perdesaan seperti ini jelas tidak sesuai dengan tuntutan globalisasi dan otonomi yang mensyaratkan kemandirian dan kebersaingan yang tangguh dari suatu komunitas masyarakat. Oleh karena itu, masyarakat perdesaan harus dilibatkan dalam seluruh proses pembangunan perdesaan, termasuk dalam pendanaan. Secara bertahap peranan pemerintah dalam pembangunan perdesaan dikurangi. Masyarakat perdesaan harus menjadi subjek dalam pembangunan perdesaan, dan hal ini harus dicapai secara bertahap. Singkatnya, pada akhirnya, pembangunan perdesaan harus “ dari, oleh dan untuk masyarakat perdesaan”.

Kelima azas dasar di atas adalah prasyarat pokok yang harus diintegrasikan dalam pendekatan pembangunan perdesaan agar tujuan pembangunan untuk mencapai masyarakat dan kawasan perdesaan yang ideal dapat direalisasikan.

4.6. Azas Pendukung dari Pendekatan Pembangunan Perdesaan (*Supporting Principles of Rural Development Approach*).

Selain kelima azas dasar di atas, dalam tataran operasionalisasi, pembangunan perdesaan juga harus dilaksanakan dengan memperhatikan tiga azas berikut ini:

- (a) Pembangunan perdesaan harus terencana, sistematis dan berkelanjutan. Azas ini mengandung makna bahwa proses transformasi masyarakat dan kawasan perdesaan adalah suatu proses yang bersifat gradual dan jangka panjang. Proses ini dapat efektif mencapai tujuan akhirnya hanya bila dilakukan secara terkendali. Pengendalian proses dapat tercapai melalui kegiatan-kegiatan yang terencana baik, pelaksanaan dan pengawasannya yang sistematis, serta berkesinambungan satu sama lainnya. Implikasi langsung dari azas ini adalah pentingnya pentahapan/periodisasi dalam pembangunan perdesaan. Seluruh proses pembangunan perdesaan dari awal sampai akhir dapat dianggap sebagai *kontinuum*. Pentahapan pembangunan menurut tingkat perkembangan kawasan dan masyarakat perdesaan tertentu dapat digunakan sebagai instrumen dalam mendisain pembangunan perdesaan dan mengevaluasi pelaksanaannya. Dalam hal ini, pentahapan/periodisasi pembangunan perdesaan dibagi menjadi tiga tahap perkembangan perdesaan yang ingin dicapai, yaitu :

- Tahap pra kondisi (M1)
- Tahap pengembangan sosial ekonomi (M2)
- Tahap kemandirian sosial ekonomi (M3)

Dalam tahap pra kondisi, pembangunan ditujukan untuk membangun rasa solidaritas dan kerjasama antar warga. Sedang pada tahap pengembangan sosial ekonomi, pembangunan dirancang untuk meningkatkan pendapatan masyarakat. Dalam tahap kemandirian sosial ekonomi, pembangunan difokuskan pada pengembangan kemampuan bersaing dan kemandirian masyarakat perdesaan.

- a. Pembangunan perdesaan harus dapat menciptakan sinergi antar wilayah-wilayah yang berdekatan. Syarat pokok untuk mencapai kondisi ini adalah pembangunan yang dilakukan di satu wilayah harus menghasilkan struktur perekonomian dan industri yang

saling komplementer dengan struktur perekonomian dan industri di wilayah lain yang berdekatan. Sehingga, hubungan ekonomi antar wilayah akan saling menguntungkan, dan secara bersama-sama akan mampu bersaing dengan para pelaku ekonomi dari luar kawasan, baik pada pasar setempat maupun pada pasar lainnya (yaitu: pasar nasional dan pasar internasional).

- b. Pembangunan perdesaan harus memperhatikan kelestarian lingkungan. Perekonomian perdesaan bertumpu pada sektor pertanian. Input utama bagi kegiatan pertanian di kawasan perdesaan adalah sumber daya alam (lahan, air, udara dan iklim). Jadi, secara esensial, kegiatan pertanian adalah kegiatan yang mengeksploitasi sumber daya alam. Implikasinya adalah keberlanjutan pembangunan perdesaan sangat tergantung pada kelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup.

5. Penutup

- a. Pengalaman menunjukkan bahwa konsep dan kebijakan pembangunan nasional yang berorientasi pada industrialisasi dengan menempatkan masyarakat dan kawasan perdesaan sebagai pendukung justru gagal menciptakan masyarakat yang mandiri dan makmur.
- b. Oleh karena itu, paradigma pembangunan nasional harus diubah. Perubahan paradigma ini juga harus diselaraskan dengan perubahan kondisi dan struktur politik nasional, serta kecenderungan perubahan perekonomian global dan lokal.
- c. Masyarakat dan kawasan perdesaan yang merupakan basis perekonomian nasional harus diposisikan sebagai motor penggerak, dan bukan sebagai pendukung, pembangunan nasional. Hal ini menuntut perlunya paradigma baru dalam pembangunan nasional, termasuk pembangunan perdesaan.
- d. Pembangunan perdesaan dengan paradigma baru menempatkan masyarakat perdesaan sebagai subjek, yang berpartisipasi aktif dalam seluruh proses pembangunan perdesaan, termasuk dalam perencanaan/desain, implementasi, operasionalisasi/pemeliharaan serta pendanaannya.

- e. Pembangunan perdesaan dengan paradigma baru ini diharapkan akan mampu menciptakan masyarakat dan kawasan perdesaan yang mandiri dan makmur.

Daftar Pustaka:

- Mackie, J.A.C. 1967. *Problem of the Indonesian Inflation*. Ithaca, New York: Modern Indonesian Project, South-East Asian Program Department of Asian Studies, Cornell University.
- Solahudin, Soleh. 1999. *Pembangunan Pertanian Era Reformasi*. Jakarta: Kantor Menteri Pertanian.
- Tambunan, Tulus. 1996. *Perekonomian Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Tambunan, Tulus. 1998. *Krisis Ekonomi dan Masa Depan Reformasi*. Jakarta: LPBM-UI.
- Tambunan, Manggara. 1999. "Economic Crisis Induced Unemployment: Can Agricultural and Rural Economy Play as the Save Haven?" A Paper Presented on International Seminar on Agricultural Sector During the Turbulence of Economic Crisis: Lesson and Future Direction held in Bogor, Februari 17-18, 1999 Bogor: CASER.
- ILO (International Labor Organization), 1999. *Employment Challenges of the Indonesian Economic Crisis*. Jakarta: ILO Office.
- Glassburner, Bruce. 1986. "Survey of Recent Developments." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 22:1-32.
- Hobohm, Sarwar. 1986. "Survey of Recent Developments." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 23:1-37.
- Hart, Gillian, 1986. *Power, Labor, and Livelihood: Process of Change in Rural Java*. Berkeley, California: University of California Press.
- Husken, Franz. 1979. "Landlords, Sharecroppers and Agricultural Laborers: Changing Labour Relations in Rural Java". *Journal of Contemporary Asia*, 9:140-151.

Saragih, Bungaran. 1995. "Pengembangan Agribisnis dalam Pembangunan Ekonomi Nasional Menghadapi Abad ke-21." Orasi ilmiah dalam pengukuhan jabatan Guru Besar tetap Ilmu Ekonomi dan Sumberdaya pada Fakultas Pertanian IPB pada tanggal 21 Desember 1995.