

MEMBANGUN MOMENTUM BARU PEMBANGUNAN PEDESAAN DI INDONESIA

Erizal Jamal

*Balai Besar Pengkajian dan Pengembangan Teknologi Pertanian, Jalan Tentara Pelajar No. 10, Bogor 16114
Telp. (0251) 8351277, Faks. (0251) 8350928, E-mail: bbp2tp@yahoo.com*

Diajukan: 6 November 2008; Diterima: 6 Januari 2009

ABSTRAK

Pembangunan pedesaan pada era Orde Baru telah berhasil membawa Indonesia mencapai beberapa keberhasilan dalam pembangunan fisik. Namun, keberhasilan tersebut belum sepenuhnya dapat menyiapkan masyarakat desa untuk memanfaatkan berbagai peluang yang ada di sekitarnya, baik yang tercipta karena proses pembangunan itu sendiri maupun karena sebab lain. Menilik pengalaman Korea Selatan dengan *Saemaul Undong*-nya maka pembangunan pedesaan Indonesia diawali dengan kondisi yang relatif hampir sama dengan Korea Selatan, yaitu infrastruktur terbatas dan kondisi kehidupan masyarakat sangat sulit akibat peperangan dan konflik internal di berbagai wilayah. Perbedaan mendasar terletak pada kejelian pemerintah saat itu dalam memanfaatkan momentum kondisi masyarakat yang relatif homogen dan rasa kebersamaan yang masih kuat sebagai satu komunitas. Beberapa upaya seperti peningkatan produksi pangan terutama beras telah berhasil dicapai, namun upaya tersebut belum berhasil mengurangi jumlah penduduk yang menggantungkan hidupnya pada kegiatan pertanian, seperti yang terjadi di Korea Selatan. Pembangunan pedesaan di Indonesia kurang dilandasi oleh upaya yang sistematis untuk mengembangkan kapasitas penduduk sebagai individu dan bagian dari suatu komunitas. Dalam kondisi kehidupan masyarakat pedesaan yang makin heterogen dan kemampuan pemerintah sebagai penggerak utama pembangunan pedesaan yang makin terbatas maka untuk mempercepat pembangunan pedesaan dibutuhkan kebersamaan masyarakat sebagai penggerak utamanya. Dengan partisipasi aktif masyarakat desa, beberapa perubahan mendasar dalam gerak pembangunan desa di Indonesia dapat dilakukan. Untuk dapat mencapai hal itu, diperlukan berbagai prasyarat, salah satunya terkait dengan upaya membangun momentum baru bagi tumbuhnya partisipasi aktif masyarakat.

Kata kunci: Pembangunan pedesaan, momentum, partisipasi masyarakat, Indonesia

ABSTRACT

Developing new momentum of rural development in Indonesia

Much has happened in the new order era of the Indonesia rural development, including the achievement of a high level of rural economic growth and the development of physical infrastructure. At the same time, Indonesia still faces enormous rural development problems especially it has been far from equitably distributed opportunity among the people to participate in the rural development process itself. When we made some comparison with South Korea, in rural development with *Saemaul Undong* movement, there are two problems in Indonesia rural development which it related with the loss of the rural development momentum and lack of rural individual and community development. In the beginning of 1960's, the Indonesia rural condition was relatively same with South Korea, poor infrastructure and massive poverty in rural area. The South Korea rural development based on the systematic human resources development and invested heavily in improving the infrastructure for agriculture production. The Korea government has to ease regulations related to farmland ownership, only farmers should be allowed to own farmland. Through these programs, the number of farmers in rural areas decline sharply and average household land ownership increase in the last twenty years. To accelerate the process of rural development in Indonesia, the government needs to establish a new momentum to capture and combine the spirit of individualities and active participation of the farmers as a part of rural community.

Keywords: Rural development, momentum, participation, Indonesia

Pembangunan pedesaan di Indonesia dewasa ini memasuki saat-saat sulit karena sebagai suatu komunitas, sangat sulit untuk mencari faktor pengikat yang dapat dijadikan sebagai landasan bagi

suatu gerakan bersama dalam membangun desa. Kondisi ini berbeda dengan keadaan pada awal pelaksanaan pembangunan di era Orde Baru. Banyak faktor yang dapat menjadi pemersatu seluruh

gerakan masyarakat desa, terutama karena masyarakat berada pada kondisi yang relatif hampir sama dan menghadapi masalah yang sama untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Belajar dari keberhasilan gerakan pembangunan pedesaan di beberapa negara Asia, terutama Cina dan Korea Selatan, diperlukan suatu kebersamaan gerakan dan dukungan menyeluruh dari pemerintah dan pihak lain yang terkait dalam pembangunan desa. Korea Selatan yang menghadapi kondisi sulit setelah perang Korea (1950–1953), dapat bangkit untuk membangun pedesaan melalui gerakan *Saemaul Undong* atau Gerakan Desa Baru. Gerakan tersebut diikuti oleh *Five-Years Economic Development Plan* 1962–1976, yang berhasil mengubah wilayah pedesaan menjadi motor dan dasar pembangunan Korea secara umum sehingga dapat menjadi salah satu negara maju di dunia (Ha 2008). Untuk Cina, keadaannya agak berbeda. Dewasa ini Cina memasuki fase keempat pembangunan pedesaan, dimulai dengan reformasi kelembagaan (1978–1984) yang diikuti dengan reformasi pasar (1985–1993), masa stagnasi (1994–2004), dan fase keempat yaitu *new rural campaign* yang dimulai pada tahun 2006 (Sonntag *et al.* 2005). Saat ini, Cina sedang memanfaatkan momentum kebangkitan wilayah pedesaan dengan berbagai percepatan dalam pembangunan di berbagai bidang.

Indonesia pada awal Orde Baru menancangkan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita), dan sebenarnya berada dalam momentum yang baik untuk membangun pedesaan. Bonanza minyak pada era tujuh puluhan dan awal delapan puluhan merupakan peluang yang sangat baik untuk memacu pembangunan pedesaan. Namun, momentum tersebut tidak dimanfaatkan secara baik oleh pemerintah saat itu sehingga pedesaan relatif tidak banyak mengalami kemajuan dan tetap menjadi wilayah tertinggal dan kantong-kantong kemiskinan hingga kini (Siregar 2005).

Berdasarkan pembelajaran dari keberhasilan negara lain dalam pembangunan pedesaan, maka dibutuhkan adanya keseimbangan dalam pengembangan sumber daya manusia sebagai individu dan sebagai suatu komunitas, terutama untuk mengatasi keterbatasan pemerintah dalam mendukung pembangunan pedesaan. Dalam situasi masyarakat pedesaan yang makin heterogen dalam berbagai dimensi kehidupan, baik dari sudut pandang ekonomi, sosial maupun budaya, dibutuhkan pendekatan baru untuk menumbuhkan momentum baru bagi gerakan pembangunan pedesaan di Indonesia.

Tulisan ini merupakan hasil kajian literatur tentang pembangunan pedesaan, dengan menjadikan Korea Selatan sebagai basis acuan, serta melakukan perbandingan dan analisis dengan gerakan dan program pembangunan pedesaan di Indonesia. Tulisan diawali dengan bahasan mengenai upaya membangun pola pikir bagi pembangunan pedesaan, beranjak dari berbagai teori dan pengalaman empiris. Bagian kedua akan mengelaborasi pengalaman Korea Selatan dalam pembangunan pedesaan. Bagian berikutnya menyajikan analisis dan sintesis tentang pembangunan pedesaan Indonesia dari masa ke masa dan ditutup dengan suatu pemikiran baru dalam membangun momentum baru bagi pembangunan pedesaan di Indonesia.

PENDEKATAN DALAM PEMBANGUNAN PEDESAAN

Perdebatan yang mewarnai pemikiran tentang pembangunan pedesaan di Indonesia pada masa Orde Baru dan awal Orde Reformasi adalah mengenai pendekatan yang digunakan dalam pembangunan itu sendiri. Secara sederhana terdapat tiga kutub pemikiran tentang pembangunan pedesaan di Indonesia. Kelompok pertama melihat wilayah pedesaan dan masyarakatnya sebagai sesuatu yang khas dan spesifik, dan dalam menggerakkan pembangunan di wilayah pedesaan, pendekatan yang digunakan adalah dengan sedikit mungkin campur tangan pemerintah. Pada sisi lain, para pemikir yang melingkari kekuasaan pada saat itu, sebagai kelompok kedua, cenderung melihat desa sebagai sesuatu yang homogen dan perlu digerakkan dengan campur tangan pemerintah yang maksimal. Pemikiran inilah yang melandasi disusunnya berbagai cetak biru pembangunan pedesaan dan ditetapkannya berbagai peraturan perundangan yang menjadikan desa sebagai suatu wilayah yang homogen dan steril dari kegiatan politik praktis, serta menjadi 'alat pemerintah' dalam pembangunan. Kelompok ketiga mencoba menyeimbangkan kekuatan masyarakat pedesaan dan negara dalam menentukan arah dan tujuan perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat pedesaan.

Beberapa pemikiran dari kelompok pertama antara lain dapat diikuti pada tulisan Tjondronegoro (1978), Pincus

(1996), Rozelle dan Swinnen (2000), Harianto (2007), serta Timer (2007) yang menekankan perlunya dilakukan transformasi kekuasaan politik dan penguasaan alat-alat produksi kepada lapisan masyarakat yang memiliki potensi produksi terbesar, tetapi berada dalam kedudukan yang lemah. Kelompok ini mensyaratkan perlunya dilakukan pengaturan kembali struktur penguasaan atas tanah, sistem hubungan penguasaan, pemilikan, sakingmenyakap sebagai dasar dalam modernisasi pedesaan. Kegiatan industri akan berkembang sebagai akibat surplus dari pertanian, dan kelebihan tenaga kerja dari pertanian secara bertahap akan diserap sektor pengolahan hasil pertanian dan industri.

Pemikiran kelompok kedua dapat dilihat dalam tulisan Kartasmita (1997), Pakpahan (2000), Lokollo (2004), dan para teknokrat Orde Baru, yang menekankan pada upaya penyeragaman pendekatan dalam pembangunan pedesaan. Pemikiran dari kelompok inilah yang banyak mewarnai berbagai kebijakan pembangunan pedesaan di Indonesia, terutama pada masa Orde Baru.

Pemikiran kelompok ketiga antara lain dapat dilihat pada tulisan Soetrisno (1988), Kasryno *et al.* (1999), Uphoff (1999), serta Islam dan Braun (2007), yang menyatakan harus ada *equal-partnership* antara rakyat desa dan aparat perencana dan pelaksana pembangunan. Beberapa persepsi yang keliru dalam pelaksanaan pembangunan pedesaan adalah persepsi bahwa aparat desa merupakan sumber energi dalam pembangunan dan bukan sumber informasi (Soetrisno 1988). Selain itu, masyarakat desa sering kali diposisikan sebagai pihak yang digerakkan untuk mendukung pembangunan yang direncanakan dan dilaksanakan pemerintah tanpa diminta pendapatnya. Soetrisno (1988) juga menyatakan bahwa sistem panutan dalam pembangunan pedesaan sebagai sesuatu yang tidak berdasar, dan desa di Indonesia beragam sehingga hendaknya tidak ada upaya penyeragaman. Sistem cetak biru dalam pembangunan pedesaan akan membuat pembangunan efisien, namun tidak menumbuhkan partisipasi dari masyarakat.

Tidak ada yang keliru dari ketiga pendekatan tersebut karena semuanya mempunyai dasar berpijak dan alasan yang kuat. Namun, ketiga pemikiran tersebut belum dengan jernih memilah persoalan masyarakat desa sebagai persoalan individu masyarakat dan sebagai persoalan

suatu komunitas. Bila hal ini dapat dipilah dengan baik maka pentahapan pembangunan pedesaan dapat dilakukan dengan melihat tingkat perkembangan kebutuhan mereka secara individu dan sebagai sebuah komunitas. Pada tahap awal pembangunan Orde Baru, tingkat kebutuhan individu di pedesaan relatif sama, yaitu bagaimana dapat memenuhi kebutuhan dasar, dan perlunya gerakan bersama dalam komunitas untuk mendukung inisiatif pemerintah dalam pembangunan. Oleh karena itu, upaya penyeragaman pembangunan pedesaan dalam bentuk cetak biru bukanlah suatu hal yang keliru. Kekeliruan baru terjadi bila pola ini diterapkan secara permanen untuk waktu yang lama tanpa melihat tingkat perkembangan kebutuhan individu dan keperluan kebersamaan dalam suatu komunitas.

Beranjak dari pemikiran tersebut maka pendekatan pembangunan pedesaan yang sebaiknya digunakan bergantung pada homogenitas kebutuhan individu di suatu wilayah serta ragam keperluan bagi kebersamaan masyarakat desa dalam pembangunan itu sendiri. Pada tataran ini, pendekatan komando didefinisikan sebagai pendekatan instruktif, di mana inisiatif pemerintah sangat dominan dan masyarakat berperan sebagai pihak yang digerakkan. Pendekatan semipartisipatif merupakan pendekatan yang memadukan inisiatif masyarakat dan campur tangan pemerintah, sedangkan pendekatan partisipatif lebih mengedepankan inisiatif masyarakat dan meminimalkan campur tangan pemerintah (Tabel 1).

Pada masyarakat yang kebutuhan individunya relatif homogen dan kebutuhan kebersamaan sebagai suatu komunitas lebih pada upaya mendukung inisiatif pemerintah, atau sebagai partner pemerintah maka pendekatan komando bukan suatu hal yang tabu untuk dilaksanakan. Pendekatan partisipatif yang lebih menekankan inisiatif masyarakat akan efektif dilaksanakan bila kebutuhan individu masyarakat pada suatu wilayah sangat heterogen, dan kebersamaan sebagai komunitas merupakan energi utama penggerak pembangunan pedesaan atau sebagai partner pemerintah. Pada wilayah dengan tingkat perkembangan individu yang heterogen namun kebersamaan sebagai komunitas merupakan energi utama penggerak pembangunan pedesaan, pendekatan partisipatif lebih tepat digunakan. Pada kondisi yang tidak

Tabel 1. Pendekatan pembangunan pedesaan berdasarkan tingkat perkembangan kebutuhan individu dan keperluan kebersamaan sebagai suatu komunitas.

| Keperluan kebersamaan | Tingkat perkembangan kebutuhan | | |
|---|--------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| | Kebutuhan individu homogen | Kebutuhan individu mulai heterogen | Kebutuhan individu sangat heterogen |
| Kebersamaan masyarakat untuk mendukung inisiatif pemerintah | Pendekatan komando | Pendekatan komando | Pendekatan semipartisipatif |
| Kebersamaan masyarakat sebagai partner pemerintah dalam pembangunan | Pendekatan komando | Pendekatan semipartisipatif | Pendekatan partisipatif |
| Kebersamaan masyarakat sebagai penggerak utama pembangunan pedesaan | Pendekatan semipartisipatif | Pendekatan semipartisipatif | Pendekatan partisipatif |

termasuk kedua hal tersebut, pendekatan semipartisipatif lebih tepat digunakan dalam pembangunan pedesaan.

PEMBELAJARAN DARI PEMBANGUNAN PEDESAAN KOREA SELATAN

Titik Balik Pembangunan Pedesaan Korea Selatan

Korea Selatan dapat menjadi acuan dalam melihat keberhasilan pembangunan pedesaan dan pertanian. Setelah berhasil memacu pertumbuhan desa melalui *Saemaul Undong* sejak awal 1970-an, dewasa ini negara tersebut berada dalam tahapan sebagai negara industri, dengan proporsi peran sektor pertanian dalam perekonomian negara (GDP) berkurang dari 23,30% pada tahun 1970 menjadi hanya 2,60% pada tahun 2006. Bersamaan dengan itu, proporsi penduduk yang bekerja pada sektor pertanian berkurang dari 49,50% pada tahun 1970 menjadi hanya 7,40% pada tahun 2006.

Pada awal tahun 1950-an, Korea Selatan berada dalam keadaan yang relatif sama dengan Indonesia. Setelah dijajah hampir 35 tahun (1910–1945) oleh Jepang, Korea Selatan harus menghadapi perang saudara dengan Korea Utara pada tahun

1950–1953, sehingga kehidupan masyarakat berada dalam kondisi paling rendah dengan pendapatan per kapita hanya US\$57 pada tahun 1953 dan US\$67 pada tahun 1962. Kehadiran Presiden Park Chung Hee pada tahun 1961 merupakan titik balik bagi pembangunan ekonomi Korea Selatan. Pada tahun 1962, Presiden Park mencanangkan rencana pembangunan lima tahunan tahap pertama (*Five Years Economic Development Plan*), dengan penekanan program pada upaya peningkatan produksi bahan pangan dan modernisasi sistem produksi pertanian serta perluasan areal pertanian. Sistem penelitian dan penyuluhan pertanian diperbaiki dengan menetapkan satu organisasi *Rural Development Administration (RDA)* sebagai payung kedua kegiatan tersebut.

Pada tahap kedua pembangunan lima tahunan ini (1967–1971), target yang dicanangkan lebih difokuskan pada pengembangan berbagai varietas padi berdaya hasil tinggi seperti Tongil. Pada tahap ketiga (1972–1976), investasi diarahkan untuk membangun industri petrokimia berskala besar serta mengembangkan mekanisasi secara besar-besaran untuk mendukung pertanian dan aktivitas lainnya. Pada masa tersebut juga dicanangkan program pencukupan kebutuhan pangan penduduk dari produksi sendiri melalui gerakan *Saemaul Undong*.

Saemaul Undong secara harfiah dapat diartikan sebagai Gerakan Desa Baru. Melalui gerakan ini, pemerintah meng-

inginkan adanya perubahan pola pikir masyarakat dalam menjalani kehidupan. Ada tiga prinsip dasar yang melandasi gerakan ini, yaitu *self-help, cooperation and diligence*. Masyarakat diajak untuk membangun kemampuan diri sendiri dan kemandirian serta kerja sama yang baik dengan lingkungan. Gerakan ini berhasil membangkitkan keinginan masyarakat untuk maju dan menghidupkan potensi yang dimiliki untuk mendukung inisiatif pembangunan yang dilaksanakan pemerintah.

Gerakan *Saemaul Undong* difokuskan pada pembangunan dan perbaikan infrastruktur (jalan, air minum, listrik, dan sarana komunikasi) di pedesaan serta penghijauan. Dalam pelaksanaan gerakan ini, menurut Lee (2008) dan Park (1998), pemerintah hanya memberikan bantuan dalam bentuk semen dan bahan bangunan lainnya. Dengan investasi pemerintah untuk semen hanya sekitar US\$10 juta saat itu, gerakan ini berhasil membangun 43.631 km jalan selama tahun 1971–78 dan 70.000 jembatan serta memperbaiki 24.000 sumber air minum. Pendapatan per kapita penduduk meningkat tajam dari US\$1.025 pada tahun 1971 menjadi US\$2.961 pada tahun 1977. Gerakan *Saemaul Undong* tidak terbatas pada membangun secara bersama, tetapi juga menumbuhkan kepercayaan masyarakat Korea akan potensi yang dimiliki, serta membangun mentalitas untuk bekerja keras bagi kehidupan yang lebih baik, baik secara individu maupun pada suatu komunitas (Lee dan Lim 2003).

Faktor Pendorong Keberhasilan *Saemaul Undong*

Bila dikaitkan dengan kerangka pikir yang dibangun pada bagian awal tulisan ini maka keberhasilan *Saemaul Undong* tidak terlepas dari ketepatan pemerintah dalam memilih pendekatan yang digunakan untuk melaksanakan gerakan tersebut. Secara umum, kondisi masyarakat Korea Selatan pada awal tahun 1970-an relatif homogen dengan tingkat pendapatan yang rendah dan kebersamaan penduduk sebagai komunitas sangat mudah digerakkan untuk mendukung inisiatif pemerintah atau sebagai partner pemerintah dalam pembangunan.

Pada kondisi seperti tersebut, Pemerintah Korea Selatan memobilisasi berbagai kekuatan yang ada, termasuk militer,

yang kemudian secara tersentralisasi menggerakkan inisiatif masyarakat secara individu dan sebagai suatu komunitas. Dengan iming-iming tingkat kehidupan yang lebih baik atau ajakan untuk menjadi kaya, masyarakat termotivasi untuk menggapai tujuan tersebut melalui kerja keras dengan contoh yang mengedepankan masyarakat atau kelompok masyarakat yang berhasil mendapatkannya. Semangat 'kita bisa mencapai apapun yang kita inginkan asal bekerja keras' (*can do spirit*) menjadi moto masyarakat Korea Selatan sampai sekarang. Faktor utama yang menentukan keberhasilan *Saemaul Undong* adalah keberhasilan mengubah pola pikir masyarakat dalam memandang berbagai peluang yang ada di sekitarnya, baik sebagai individu maupun sebagai komunitas.

Faktor lain yang juga menentukan keberhasilan *Saemaul Undong* adalah dukungan konsistensi pemerintah pada berbagai lapisan, dan perannya sebagai pelayan masyarakat. Ketepatan dalam memilih pimpinan di tingkat desa, yaitu pada personal yang mau mengorbankan waktu dan pikirannya bagi kemakmuran masyarakat, juga menentukan keberhasilan *Saemaul Undong*. Menurut Lee (2008) dan Chung (2008), pemilihan orang yang tepat sebagai pimpinan gerakan *Saemaul Undong* di tingkat desa menjadi penentu keberhasilan di samping dukungan secara terus-menerus dari pemerintah. Keberhasilan *Saemaul Undong* juga ditunjang oleh jaringan kerja yang solid pada berbagai tingkatan dan kampanye secara terus-menerus dengan mengedepankan masyarakat yang telah berhasil memberi motivasi yang permanen pada hampir sebagian besar masyarakat desa.

Saemaul Undong akan terus dikenang masyarakat Korea Selatan sebagai titik balik kebangkitan mereka, walaupun saat

ini gerakan tersebut telah kehilangan momentumnya karena kondisi kehidupan masyarakat yang makin heterogen dan sudah terbentuknya karakter mereka sebagai individu atau bagian dari suatu bangsa. *Saemaul Undong* masih diteruskan oleh sebagian organisasi pemerintah di beberapa lokasi dengan modifikasi di sana-sini.

Masalah Pembangunan Pedesaan Korea Selatan

Luas lahan pertanian di Korea Selatan cenderung berkurang dari waktu ke waktu, walaupun berbagai program raksasa telah berhasil dilaksanakan untuk menambah luas areal melalui penimbunan laut. Bersamaan dengan hal itu, jumlah penduduk yang tinggal di desa makin berkurang, kegiatan pertanian banyak dilakukan oleh orang tua dan terbatas sekali tenaga muda yang bekerja di pertanian (Tabel 2).

Dari sisi kegiatan pertanian, keadaan tersebut masih belum menimbulkan persoalan besar karena pesatnya perkembangan mekanisasi yang dilakukan pemerintah. Persoalan ke depan lebih banyak terkait dengan penguasaan lahan di tingkat petani karena terbatasnya proses transaksi lahan sementara rata-rata kepemilikan lahan tidak terlalu luas. Dewasa ini, tiap petani hanya memiliki lahan rata-rata 1,22 ha dan luas lahan ini hanya dapat mencukupi 62% kebutuhan hidup minimum petani. Sekitar 38% dari pendapatan petani berasal dari kegiatan di luar sektor pertanian.

Persoalan lain yang dihadapi petani adalah fluktuasi harga produk pertanian serta terbatasnya waktu tanam karena mereka menghadapi empat musim yang

Tabel 2. Persentase sebaran penduduk desa di Korea Selatan menurut umur pada tahun 1970>2006.

| Kriteria penduduk | 1970 | 1980 | 1990 | 2006 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Penduduk berumur > 20 tahun | 53,90 | 45,40 | 17,90 | 14,10 |
| Penduduk berumur 20–49 tahun | 30,50 | 34,20 | 32,30 | 27,10 |
| Penduduk berumur 50–59 tahun | 7,70 | 9,90 | 16,80 | 18,10 |
| Penduduk berumur > 60 tahun | 7,90 | 10,50 | 33,10 | 40,70 |
| Penduduk yang tinggal di desa dan bekerja di pertanian | 44,70 | 28,40 | 8,60 | 6,80 |

berbeda, yang tidak sepenuhnya kondusif bagi kegiatan budi daya pertanian. Budi daya padi dan beberapa komoditas pangan lainnya hanya dapat dilakukan satu kali setahun. Untuk mengatasi masalah ini, pengembangan budi daya dalam rumah kaca banyak dikembangkan di desa-desa Korea Selatan.

PEMBELAJARAN DARI KOREA SELATAN BAGI PEMBANGUNAN PEDESAAN DI INDONESIA

Beberapa Kekeliruan yang Mendasar

Secara konseptual, Indonesia telah mempunyai arah pembangunan pedesaan dan pertanian yang jelas sejak awal Orde Baru, dan konsep tersebut dimatangkan dalam berbagai cetak biru pembangunan pedesaan, dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Repelita. Dengan menilik pengalaman Korea Selatan maka pembangunan pedesaan di Indonesia diawali dengan kondisi yang relatif sama dengan Korea Selatan, yaitu infrastruktur terbatas dan kondisi kehidupan masyarakat sangat sulit setelah peperangan dan konflik internal di berbagai wilayah.

Perbedaan mendasar terletak pada kejelian pemerintah saat itu dalam memanfaatkan momentum kondisi masyarakat yang relatif homogen dan rasa kebersamaan sebagai satu komunitas yang masih kuat. Beberapa upaya parsial seperti peningkatan produksi pangan terutama beras telah berhasil dicapai, namun jumlah penduduk yang menggantungkan hidupnya pada kegiatan pertanian relatif tidak banyak berkurang dari waktu ke waktu.

Pembangunan pedesaan di Indonesia kurang dilandasi oleh upaya yang sistematis untuk mengembangkan kapasitas penduduk sebagai individu dan sebagai bagian dari suatu komunitas. Keadaan ini menyebabkan tenaga kerja yang terpaksa keluar dari pertanian tidak dapat ditampung di sektor formal yang dikembangkan pemerintah sehingga sebagian besar tenaga kerja tersebut memasuki sektor informal. Pengembangan industri juga tidak didasarkan pada sumber daya yang banyak dimiliki masyarakat pedesaan dan terjebak pada industri yang bergantung

pada bahan baku impor dan yang mengandalkan upah tenaga kerja yang murah. Pengembangan industri berat seperti industri pesawat terbang merupakan pilihan keliru yang dampaknya baru dirasakan beberapa tahun kemudian.

Pelaksana pemerintahan pada berbagai level kurang memiliki keinginan yang kuat untuk mengubah kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik. Aparat pemerintah lebih bertindak sebagai pelaksana pembangunan dengan menjadikan masyarakat pedesaan sebagai objek pembangunan. Ilmuwan sibuk memperdebatkan pola pendekatan yang sebaiknya digunakan dalam pembangunan masyarakat desa, dan sulit mencari titik temu dengan pemerintah. Dalam kondisi seperti itu, keputusan Pemerintah Orde Baru untuk melakukan penyeragaman dalam pembangunan pedesaan tidaklah terlalu keliru karena masyarakat berada dalam kondisi yang relatif sama secara individu dan siap untuk bekerja secara komunitas menyambut inisiatif pemerintah atau partner pemerintah dalam pembangunan.

Berbagai gerakan bersama yang dicanangkan pemerintah kurang terpolakan secara baik, terutama dalam menunjang ketersediaan infrastruktur di pedesaan. Selain itu, pengembangan semangat untuk maju atau aspek mentalitas kurang tergarap sebagaimana mestinya. Masyarakat banyak diberi contoh oleh pejabat dan aparat di berbagai tingkatan untuk terbiasa mencari jalan mudah dengan menghalalkan berbagai cara. Kondisi ini menyebabkan semangat untuk maju dan bekerja keras dalam mencapai yang diinginkan tidak menjadi landasan dalam setiap aktivitas masyarakat. Akibat lebih jauh, sumber daya manusia di pedesaan umumnya memiliki kemandirian yang rendah dan lebih banyak menjadi beban pembangunan ketimbang sebagai modal pembangunan.

Hilangnya Momentum Kebangkitan Wilayah Pedesaan

Berbagai keliruan dalam memilih pendekatan pembangunan pedesaan menyebabkan Indonesia kehilangan momentum yang paling berharga dalam pembangunan pedesaan. Akibatnya, kondisi infrastruktur makin kurang terpelihara karena terbatasnya kemampuan pemerintah dalam membangun dan merawat infrastruktur

yang ada, serta tidak adanya rasa memiliki dari masyarakat terhadap infrastruktur yang ada karena mereka tidak menghayati sulitnya membangun atau memelihara infrastruktur, tidak seperti yang dirasakan masyarakat Korea Selatan. Di sisi lain, masyarakat pedesaan belum siap menghadapi berbagai perubahan yang terjadi di sekitarnya sehingga hanya segelintir penduduk yang dapat memanfaatkan peluang yang ada.

Kehidupan masyarakat yang makin heterogen dan individualis menyebabkan mereka kurang respons terhadap berbagai gerakan bersama pembangunan desa. Dalam kondisi seperti ini, hanya upaya semipartisipatif dan partisipatif yang mungkin dapat dilaksanakan. Upaya ini memerlukan kejelian dan keseriusan berbagai pihak terkait, dan itu sulit didapatkan pada era sekarang ini. Akibatnya, berbagai program pembangunan pedesaan yang dicanangkan pemerintah sering diiringi dengan kegagalan.

Sebagai contoh sederhana dapat dilihat dari kehidupan berbagai kelompok masyarakat yang terbentuk atau dibentuk terkait dengan program pemerintah. Kelompok tani, misalnya, tidak pernah dapat menjadi suatu kelompok yang solid karena kepentingan para anggotanya yang beragam. Sementara itu aparat pemerintah yang diharapkan dapat membina dan mengarahkan kegiatan kelompok pada kegiatan yang produktif sering kali justru melemahkan kebersamaan dalam kelompok akibat upaya pemberdayaan yang tidak konsisten.

Beberapa program dari suatu departemen bertujuan untuk memberdayakan kelompok tani melalui upaya yang sistematis dalam membangun kehidupan kelompok ke arah kemandirian. Namun, program dari departemen lain kadang melemahkan kebersamaan yang telah dibangun pada kelompok tersebut dengan memberikan bantuan secara cuma-cuma dan berbagai kemudahan, yang justru makin memperbesar ketergantungan kelompok pada pihak luar atau pemerintah.

Hal lain yang memperburuk keadaan adalah tidak adanya perencanaan jangka panjang dengan target yang jelas dan terukur terhadap pembangunan yang dilaksanakan. Sampai saat ini, pembangunan pedesaan di Indonesia kurang terarah. Bila pada masa Orde Baru dikenal target pembangunan desa melalui desa swadaya, swakarsa, dan swasembada, terlepas kurang baiknya ukuran yang di-

gunakan. Sistem pemilihan presiden dan pimpinan daerah tiap lima tahun menyebabkan perencanaan yang dibuat terbatas untuk waktu lima tahunan dan sepertinya tidak ada yang memikirkan arah pembangunan pedesaan jangka panjang.

MEMBANGUN MOMENTUM BARU PEMBANGUNAN PEDESAAN INDONESIA

Arah Pengembangan Sumber Daya Manusia di Pedesaan

Pertanyaan menarik yang perlu dijawab adalah bagaimana membangun momentum baru bagi pembangunan pedesaan Indonesia ke depan. Dalam kondisi kehidupan masyarakat pedesaan yang makin heterogen, sementara kemampuan pemerintah sebagai penggerak utama pembangunan pedesaan makin terbatas, maka upaya percepatan pembangunan pedesaan memerlukan kebersamaan masyarakat sebagai penggerak utama. Pada situasi semacam ini, hanya melalui partisipasi aktif masyarakat desa memungkinkan dilakukan perubahan mendasar dalam gerak pembangunan desa di Indonesia. Hal senada diungkapkan Djoeroemana *et al.* (2007) dan Rosegrant *et al.* (2007) bahwa pengembangan pedesaan hanya mungkin dilakukan bila ada faktor pengikat yang menumbuhkan partisipasi aktif masyarakat. Untuk dapat mencapai hal itu, diperlukan berbagai prasyarat, salah satunya terkait dengan upaya membangun momentum baru bagi tumbuhnya partisipasi aktif masyarakat.

Langkah utama yang perlu digali dan dikembangkan dalam upaya mengembangkan momentum baru pembangunan pedesaan di Indonesia adalah pengembangan sumber daya manusia pedesaan secara terarah dalam berbagai jangka waktu. Apakah mereka akan diarahkan untuk membangun desanya dengan pertanian sebagai basisnya atau lainnya. Berbagai program telah dicanangkan pemerintah untuk memacu pembangunan pedesaan, salah satunya adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri). Walaupun program ini berupaya memadukan berbagai program pembangunan pedesaan,

tidak secara tegas diungkapkan arah pengembangan sumber daya manusia di pedesaan.

Upaya membangun momentum baru pembangunan pedesaan ke depan harus menjangkau semua komunitas yang ada di pedesaan. Kelompok yang saat ini bekerja di pertanian, misalnya, harus dipilah berdasarkan penguasaan lahan dan arah pengembangan bagi mereka; apakah semuanya akan tetap di pertanian atau sebagian dipersiapkan untuk keluar dari pertanian. Kalau memang harus keluar dari pertanian, mereka harus dibekali dengan keterampilan sehingga dapat memanfaatkan peluang yang ada di sekitarnya atau yang diciptakan oleh pemerintah bagi mereka di luar kegiatan pertanian.

Anggota masyarakat yang ada di luar pertanian juga perlu ditentukan arah pengembangan mereka ke depan. Pemanfaatan peluang kerja di berbagai negara sebagai tenaga kerja Indonesia (TKI) atau tenaga kerja wanita (TKW) dapat menjadi penyelesaian sementara atau permanen bagi mereka ini. Jika itu dianggap sebagai peluang yang harus dimanfaatkan secara permanen, mereka perlu dibekali dengan keterampilan agar siap bersaing dengan tenaga kerja dari negara lain. Demikian seterusnya, setiap komponen masyarakat di pedesaan dipetakan kondisinya saat ini dan dilihat kemungkinan pengembangannya ke depan. Bila ini dapat dilakukan secara sistematis sehingga setiap individu anggota masyarakat di pedesaan merasa memiliki peluang untuk mengubah kehidupan mereka ke arah yang lebih baik serta jalur dan arah yang jelas untuk mencapainya, maka inilah yang dapat dijadikan sebagai momentum baru bagi pembangunan pedesaan ke depan.

Selama ini pembangunan pedesaan di Indonesia tidak didasari oleh analisis yang menyeluruh terhadap sumber daya manusia yang ada di pedesaan. Program yang dilaksanakan umumnya bersifat parsial, dan terkadang tidak jelas keterkaitan satu dengan lainnya. Pembangunan pertanian, misalnya, cenderung untuk mempertahankan sebanyak mungkin tenaga kerja yang bekerja di pertanian sehingga salah satu target pembangunan pertanian Indonesia adalah seberapa banyak sektor ini mampu menyerap tenaga kerja di pedesaan, walaupun dalam berbagai kesempatan pemerintah juga menyatakan beratnya beban yang harus ditanggung sektor pertanian terkait dengan tenaga

kerja ini. Tidak adanya upaya yang sistematis untuk mengurangi jumlah tenaga kerja di pertanian, sementara lahan yang ada relatif tetap, mengakibatkan rata-rata penguasaan lahan pertanian makin kecil dan makin banyak kelompok petani tunakisma. Dalam kondisi seperti ini, sangat sulit untuk memacu gerak pembangunan di pedesaan. Bila semua instansi terkait memetakan dengan jelas kelompok sasaran di pedesaan, dan juga membuka peluang bagi pengaliran tenaga kerja dari satu sektor ke sektor lain melalui penyiapan sumber daya manusia secara sistematis maka penumpukan sumber daya manusia pada satu sektor dengan kondisi yang sulit dapat dihindari.

Konsistensi Pemerintah dan Dukungan Kelembagaan

Hal lain yang perlu diketengahkan dalam mendukung pengembangan momentum baru bagi pembangunan pedesaan di Indonesia adalah konsistensi pemerintah dan dukungan kelembagaan. Kebijakan pemerintah untuk menyatukan berbagai upaya pembangunan pedesaan dalam PNPM Mandiri merupakan langkah awal yang baik. Namun, keberlanjutan program tersebut masih menjadi tanda tanya. Salah satu persoalannya adalah tidak adanya landasan hukum setingkat undang-undang yang dapat menjamin keberlanjutan upaya tersebut. Untuk itu, adanya undang-undang yang memberi arahan yang jelas tentang pembangunan pedesaan, termasuk perangkat programnya seperti PNPM Mandiri, mendesak untuk ditetapkan. Undang-undang ini akan mengikat pihak yang berkuasa untuk memberikan perhatian khusus secara konsisten bagi upaya pembangunan pedesaan.

Pada level pemerintahan pusat, wacana untuk membentuk semacam kementerian koordinator pembangunan pedesaan layak untuk dikaji secara serius. Selama ini, Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat sepertinya belum mempunyai fokus yang jelas dalam melaksanakan kegiatannya. Bila kementerian ini lebih difokuskan pada pembangunan pedesaan, misalnya, dengan memberikan ruang interaksi yang lebih intensif bagi semua pihak yang bergerak dalam pembangunan pedesaan, dan dengan arah pengembangan yang lebih jelas, maka persoalan koordinasi dan tumpang tindih program

yang saling melemahkan dapat dihindari. Demikian pula pada level provinsi dan kabupaten, adanya institusi khusus yang dapat membantu interaksi yang intensif bagi semua pihak yang bergerak dalam pembangunan pedesaan akan mempercepat upaya pembangunan pedesaan.

KESIMPULAN

Berbagai persoalan pembangunan di Indonesia seperti kemiskinan, pengangguran, dan ketimpangan antarwilayah, salah satunya disebabkan kurang baiknya perencanaan dan pelaksanaan pembangunan pedesaan. Pedesaan yang menjadi

tempat tinggal bagi sebagian besar masyarakat belum berfungsi sebagai basis dalam penyiapan sumber daya manusia yang andal yang dapat menjawab berbagai tantangan dan peluang pembangunan.

Belajar dari kasus Korea Selatan dengan gerakan *Saemaul Undong*, diperlukannya penumbuhan momentum baru yang dapat menstimulir upaya peningkatan kapasitas masyarakat pedesaan secara sistematis dan terencana. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) merupakan langkah awal yang baik untuk membangun momentum baru tersebut. Namun, upaya ini perlu dipayungi dengan aturan hukum yang mengikat berbagai pihak untuk menjamin keberlanjutannya serta upaya yang siste-

matis untuk menyempurnakan pendekatan ini dari waktu ke waktu.

Pembangunan pedesaan yang baik akan memberikan peluang bagi setiap individu yang ada di dalamnya untuk mengembangkan potensi yang dimiliki, sejalan dengan peluang yang tercipta atau diciptakan pemerintah dan pihak lain. Hal ini sebenarnya merupakan hakekat dari reformasi yang dicanangkan 10 tahun yang lalu, yang saat ini arah dan geraknya makin meredup. Dibutuhkan kepemimpinan yang visioner dan kuat yang dapat meyakinkan semua orang tentang arti pentingnya pembangunan pedesaan dalam menanggulangi berbagai persoalan yang dihadapi dalam pembangunan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Chung, J.Y. 2008. Changing roles of agricultural extension for socio-economic development in Korea. Paper presented at Training Workshop on Rice Technology Transfer in Asia, Suwon, 29 September 2008. International Technical Cooperation Center, Rural Development Administration.
- Djoeroemana, S., E.I.T. Salaen, and W. Nope. 2007. An overview of environmental, socio-cultural, economic and politic aspect of rural development in East Nusa Tenggara. In S. Djoeroemana, B. Myers, J.R. Smith, M. Blyth, and E.I.T. Salaen (Eds.). Proc. Workshop to Identify Sustainable Rural Livelihoods held in Kupang, Indonesia, 5-7 April 2006. ACIAR, Canberra.
- Ha, W.G. 2008. Green revolution in Korea. Paper presented at Training Workshop in Rice Technology Transfer in Asia, Suwon 29 September 2008. International Technical Cooperation Center, Rural Development Administration, Korea.
- Harianto. 2007. Peranan pertanian dalam ekonomi pedesaan. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Dinamika Pembangunan Pertanian dan Pedesaan: Mencari alternatif arah pembangunan ekonomi rakyat, 4 Desember 2007. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.
- Islam, N. and J. van Braun. 2007. Agricultural and Rural Development for Reducing Poverty and Hunger in Asia: Past performance and priorities for the future. A policy brief from high-level policy forum, Agricultural and Rural Development for Reducing Poverty and Hunger in Asia: In Pursuit of Inclusive and Sustainable Growth, organized by the International Food Policy Research Institute and the Asian Development Bank, Manila, August 2007.
- Kartasmita, G. 1997. Pemberdayaan masyarakat: Konsep pembangunan yang berakar pada masyarakat. Disampaikan pada Sera-sehan DPD Golkar Tingkat I Jawa Timur, Surabaya, 14 Maret 1997. <http://www.ginandjar.com>. [27 September 2008].
- Kasryno, F., H. Nataatmadja, and B. Rachman. 1999. Agricultural development in Indonesia entering the 21st century. In P. Simatupang, S. Pasaribu, S. Bahri, and R. Stringer (Eds.). Indonesia's Economic Crisis: Effect on Agriculture and Policy Responses. Published for CASER by Centre for International Economic Studies, University of Adelaide.
- Lee, K.S. 2008. "Saemaul Undong", The Great Challenge of Korea. Gyehwa Substation Rural Development Administration-Korea.
- Lee, J.H. and S.S. Lim. 2003. The Road ahead for Korean Agriculture. Research Report: W22. Korea Rural Economic Institute, Seoul.
- Lokololo, E.M. 2004. Linking Farmers with Markets: Ways to reduce poverty through supply chain management. CGPRT Flash 2(9): September 2004.
- Pakpahan, A. 2000. Increasing the scale of small-farm operations in Indonesia. Indonesian Center for Agro-Socioeconomic Research, Bogor.
- Park, J.H. 1998. The Saemaul Movement: Korea's Approach to Rural Modernization in the 1970s. Korea Rural Economic Institute, Seoul.
- Pincus, J. 1996. Class Power and Agrarian Change. Land and labor in rural West Java. MacMillan Press Ltd., Great Britain. 248 pp.
- Rosegrant, M.W., C. Ringler, T.B. Sulser, S. Msangi, T. Zhu, R.V. Santos, and S. Wood. 2007. Agriculture in Asia: Challenges and opportunities. A policy brief from high-level policy forum, Agricultural and Rural Development for Reducing Poverty and Hunger in Asia: In Pursuit of Inclusive and Sustainable Growth, organized by the International Food Policy Research Institute and the Asian Development Bank, Manila, August 2007.
- Rozelle, S. and J.F.M. Swinnen. 2000. Transition and Agriculture. Working Paper No. 00-021 Department of Agricultural and Resource Economics, University of California Davis.
- Siregar, M. 2005. Small-scale tapioca processing development in Indonesia. In R. Bourgeois, L. Svensson, and M.L. Burrows (Eds.). Proc. Regional Workshop on Rural Prosperity and Secondary Crops: Towards Applied Pro-poor Research and Policies in Asia the Pacific. Bogor, Indonesia, 6-9 December 2005. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN-ESCAP).
- Soetrisno, L. 1988. Negara dan peranannya dalam menciptakan pembangunan desa yang mandiri. Prisma No. 1 Tahun XVII, Januari 1988. PT Pustaka LP3ES, Jakarta.
- Sonntag, B.H., J. Huang, S. Rozelle, and J.H. Skerritt. 2005. China's Agricultural and Rural Development in The Early 21st Century. Australian Centre for International Agricultural Research (ACIAR) Monograph no. 116 xxxviii + 510 p.
- Timer, P. 2007. Poverty in Asia and the Transition to High-Priced Food Staples. A policy brief from High-level policy forum, Agricultural and Rural Development for Reducing Poverty and Hunger in Asia: In Pursuit of Inclusive and Sustainable Growth, organized by the International Food Policy Research Institute and the Asian Development Bank, Manila, August 2007.
- Tjondronegoro, S.M.P. 1978. Modernisasi pedesaan: Pilihan strategi dasar menuju fase

lepas landas. Prisma No. 3 April 1978. Tahun VII. Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES), Jakarta.

Uphoff, N. 1999. Rural Development Strategy for Indonesian Recovery: Reconciling Contradictions and Tensions. *In* P. Simatupang, S. Pasaribu, S. Bahri, and R. Stringer.

Indonesia's Economic Crisis: Effect on Agriculture and Policy Responses. Published for CASER by Centre for International Economic Studies, University of Adelaide.