

KONSEP DAN POLA PEMBANGUNAN PEDESAAN*

Suatu strategi pembangunan tidak boleh membatasi diri pada suatu pendekatan sektoral atau parsial. Jenis strategi yang diperlukan akan bergerak dari pertumbuhan pertanian ke pembangunan pedesaan yang menyeluruh dan akan merupakan suatu program di mana berbagai agen perubahan, teknologi, institusi-institusi, organisasi-organisasi dan alat-alat kebijaksanaan akan bergabung untuk melayani tujuan pokok pertumbuhan, yaitu memberikan peluang untuk suatu kehidupan yang lebih penuh dan lebih produktif bagi semua orang.

Dalam konteks Asia, komponen terpenting strategi semacam itu ialah suatu program yang dimaksud untuk memberantas kemiskinan. Menjelang akhir 1960-an, secara kasar 355 juta rakyat pedesaan di kawasan ini hidup di bawah garis kemiskinan (US\$ 50 per jiwa). Di banyak negara laju pertumbuhan GDP - bahkan GDP per jiwa - relatif tinggi; akan tetapi penyusutan luasnya kemiskinan kecil sekali. Di negara-negara di mana laju pertumbuhan lambat situasinya menjadi lebih buruk.

Besarnya proporsi kaum miskin dalam keseluruhan penduduk dan tidak menurunnya jumlah mereka menuntut pedoman-pedoman baru dalam kegiatan-kegiatan pembangunan pedesaan. Diisyaratkan bahwa fokusnya harus ditempatkan pada lapisan-lapisan masyarakat yang kurang beruntung, dan orientasinya mula-mula sebaiknya ialah memberi mereka cukup pangan dan pekerjaan.

RUANG LINGKUP DAN ORIENTASI

Besarnya jumlah kaum miskin di negara-negara Asia merupakan cukup alasan untuk percaya bahwa suatu program beberapa proyek kesejahteraan ti-

*Diambil dari Asian Development Bank, *Rural Asia: Challenge and Opportunity* (Singapore,

tidak akan mempunyai dampak yang berarti atas kemiskinan. Ini berarti bahwa pembangunan pedesaan harus merupakan bagian strategi pembangunan yang menyeluruh di negara-negara itu dan di banyak hal harus merupakan tekanan pokok usaha-usaha serupa itu. Dengan kata lain, kalau jumlah besar petani gurem dan marginal, tukang yang menjadi miskin dan buruh tani tanpa tanah tidak dianggap sebagai sumber daya nasional dari sudut pembentukan modal dan produksi yang meningkat, manfaat pertumbuhan ekonomi akan tetap di luar jangkauan mayoritas penduduk.

Akan tetapi bisa diajukan argumensi bahwa proses pertumbuhan, bahkan kalau ia secara langsung hanya menguntungkan kelompok-kelompok berada, akan segera merembes ke lain-lain lapisan masyarakat. Pandangan ini didasarkan atas dua hipotesa yang berkaitan: (1) sindrom kurve S teori difusi-inovasi; dan (2) gagasan "akibat merembes ke bawah" (trickle-down effect) yang meresapi literatur pembangunan. Misalnya diisyaratkan bahwa "pemimpin-pemimpin" dalam ekonomi (yaitu mereka yang mempunyai kemampuan yang lebih besar untuk menanggung risiko, lebih mudah mendapatkan sumber-sumber daya dan lain sebagainya) dengan cepat menerima inovasi-inovasi baru dan lebih awal memetik buahnya, tetapi yang lambat segera mengejar ketinggalan dan keuntungan menjadi lebih merata. Demikian pun diisyaratkan bahwa sekali suatu lapisan penduduk pedesaan mulai mendapat manfaat, lewat kaitan-kaitan maju dan mundur, manfaat itu meluas ke lain-lain lapisan masyarakat pedesaan pula. Hipotesa-hipotesa ini mungkin tepat untuk situasi-situasi di mana pembagian awal kekayaan (assets) - dan akses awal ke sumber-sumber daya yang langka, termasuk informasi - tidak sangat pincang. Akan tetapi di mana pembagian itu sangat pincang, besarlah kemungkinan - dan pengalaman masa lampau membenarkannya - bahwa para penerima manfaat awal itu bisa memperkuat kedudukan mereka di bawah jenis biasa program pembangunan dan secara demikian mengambil sebagian besar manfaat berikutnya.

Dalam masyarakat yang berlapis-lapis semacam itu, kaum miskin, sekalipun merupakan mayoritas, berada di pinggiran sistem ekonomi sosial. Menurut Kotter, konsep marginalitas itu melukiskan kenyataan bahwa sebagian besar penduduk tidak ikut dalam proses pembangunan, baik secara pasif sebagai penerima barang-barang dan jasa-jasa maupun secara aktif sebagai produsen.¹ Implikasi-implikasi situasi itu dipaparkan oleh pengarang yang sama sebagai berikut:

"Inilah lingkaran setan sebenarnya. Akibat marginalisasi, para petani tetap tidak efisien dan miskin. Karena mereka tetap tidak efisien dan paling tidak secara relatif menjadi lebih miskin,

¹Herbert R. Kotter, "Involvement of the Rural Poor - A Key Factor in Development: Present

proses marginalisasi menjadi lebih kuat sejalan dengan kemajuan lain-lain lapisan masyarakat. Ini rupanya merupakan satu keterangan mengapa strategi pembangunan yang didasarkan atas 'akibat merembes ke bawah' itu lebih kurang gagal. Akan tetapi semua masyarakat berkembang yang dalam jangka panjang mengabaikan kaum miskin pedesaan menyalakan suatu sumber daya pembangunan yang sangat penting."¹

Tugas pokok pembangunan pedesaan pada hemat kami ialah membawa mayoritas yang diam atau pasif ini ke dalam aliran utama pertumbuhan ekonomi dan kemajuan sosial.

Gejala marginalitas, biarpun terdapat di mana-mana, berbeda luas dan intensitasnya. Dalam lingkungan umum pertanian Asia, masyarakat pedesaan pada umumnya berlapis-lapis secara tajam atau sedang. Usaha land reform di sementara negara membuat kabur garis-garis pemisah tetapi jarang menghasilkan suatu sistem yang lebih sama rata. Dalam situasi sekarang ini paling tidak dapat dibedakan tiga jenis utama struktur agraris: (1) kebanyakan rumah tangga pedesaan meliputi petani-petani kecil dan marginal, biarpun terdapat sedikit petani yang berada, misalnya di Bangladesh; (2) berlaku suatu pembagian yang lebih berangsur, yang mengungkapkan sejumlah besar petani kecil dan marginal serta buruh tani tanpa tanah, sejumlah usaha tani sedang yang dapat hidup dan sedikit usaha tani besar, seperti di Muangthai, bagian-bagian India dan Pilipina; (3) terdapat suatu polarisasi pembagian, dengan sejumlah besar petani kecil atau petani bagi hasil di satu pihak dan sedikit tuan tanah besar di lain pihak, seperti di bagian-bagian Pilipina dan Pakistan. Di negar-negara atau kawasan dalam kategori yang terakhir, masalah-masalah yang berkaitan dengan kemiskinan tidak dapat ditangani secara sungguh-sungguh kalau tiada pembagian tanah yang lebih adil. Tetapi kebanyakan negara di kawasan termasuk kedua kategori yang pertama.

Terdapat perbedaan-perbedaan tertentu antara kedua kategori yang pertama itu yang akan mempengaruhi tekanan pokok suatu program pembangunan pedesaan. Dalam situasi yang pertama, pendekatan pembangunan pedesaan agak cocok dengan pendekatan pembangunan daerah dan pada intinya masalahnya ialah mengangkat pelan-pelan. Suatu program pembagian kembali tanah di sini kehilangan prioritasnya. Dalam situasi yang kedua terdapat suatu interaksi yang halus atau kasar (bergantung pada luasnya lapisan penduduk pedesaan) antara bermacam-macam kelompok produsen, misalnya petani yang bisa hidup, petani kecil yang tidak bisa hidup dan buruh tani tanpa tanah, yang bisa mempermudah pertumbuhan tanpa membuat parah masalah-masalah ketidaksamaan.

¹Herbert R. Kotter, "Constraints to Food Availability Imposed by the Human Work Force," Makalah pada Konferensi Pangan Dunia, Universitas Negara Bagian Iowa, Ames, Iowa, 1976.

Dalam kedua jenis situasi agraris ini jelas ada ruang untuk pembangunan pedesaan seperti diuraikan di bawah. Perubahan institusional bukan tidak relevan atau bukan tidak penting, tetapi tekanannya bergeser dari perjuangan untuk perubahan institusional sebagai suatu prasyarat bagi kegiatan pembangunan ke suatu ramuan tepat pembangunan prasarana, penciptaan dan alih teknologi yang tepat guna, inovasi-inovasi organisasi dan perubahan institusional.

Strategi pembangunan pedesaan semacam itu, bila dituangkan dalam program-program pembangunan pedesaan yang spesifik, mempunyai tiga sifat pokok. Ia adalah suatu program untuk aksi dengan fokus pada kaum miskin pedesaan; tujuan ekonomi pokoknya ialah meningkatkan produktivitas kaum miskin pedesaan; dan suatu peranan penting diberikan kepada partisipasi para penerima manfaat dalam perencanaan dan pelaksanaan komponen-komponen program.

LINGKUNGAN POLITIK SOSIAL DAN PEMBANGUNAN PEDESAAN

Suatu program untuk memperbaiki kesejahteraan ekonomi kelompok-kelompok penduduk pendapatan rendah yang besar di daerah-daerah pedesaan harus ditinjau dalam lingkungan politiknya. Pemerintah-pemerintah yang melancarkan program-program semacam itu berarti mengambil posisi sama rata mengenai soal-soal pembagian kekayaan dan kekuasaan, biarpun intensitas komitmen mereka akan ditentukan oleh warna politik mereka. Mencap bermacam-macam rezim politik di kawasan sebagai radikal, reformis atau konservatif tidak banyak menolong menjelaskan kompleksnya gambaran sosial dan politik Asia yang berkembang. Misalnya dikatakan bahwa banyak pemerintah di kawasan tahun-tahun belakangan ini mengambil sikap yang lebih populis terhadap kemiskinan. Banyak tindakan dan program muncul dari perhatian untuk kaum miskin pedesaan itu. Akan tetapi kalau hasil usaha semacam itu kurang menggembirakan, sebagian keterangannya terletak pada tingkat komitmen pucuk pimpinan. Tetapi ada alasan-alasan tertentu yang lebih tepat yang menjelaskan kesenjangan antara maksud dan realisasinya. Kita harus memahami alasan-alasan ini dan menggarisbawahi pelajaran-pelajaran yang diterima.

Pertama, kebanyakan negara berkembang Asia dihambat dalam tindakan-tindakan mereka oleh keharusan untuk meningkatkan produksi pertanian, untuk menyediakan lebih banyak pangan bagi penduduk mereka yang berkembang dan untuk menambah surplus yang bisa diekspor untuk menghadapi suatu situasi neraca pembayaran yang sulit. Biarpun masa besar petani di

produksi dan kebanyakan surplus yang bisa dipasarkan berasal dari usaha-usaha tani yang sedang atau besar. Oleh sebab itu menjadi bermanfaat untuk memperhatikan kebutuhan-kebutuhan yang terakhir itu untuk meningkatkan produksi. Segala pengalihan sumber-sumber daya bisa mengganggu produksi biarpun mungkin hanya untuk sementara. Karena menyadari ketidakmampuan mereka untuk mengambil risiko ini, banyak pemerintah enggan untuk membuat suatu pilihan demi keuntungan kaum miskin, khususnya bila hal itu berarti mengalihkan banyak sumber daya dari sektor usaha tani yang dapat hidup. Inilah dilema yang disebutkan oleh suatu kelompok kerja internasional mengenai pembangunan pedesaan: "... harus mempertahankan kepercayaan struktur kekuasaan tingkat menengah demi stabilitas dan pada waktu yang sama mencari dukungan luas di antara massa miskin demi seluruh pembangunan."¹

Kedua, suatu program yang berorientasi pada perbaikan ekonomi kaum miskin dihambat oleh kekurangan pengetahuan. Sangat sedikit diketahui mengenai lingkungan ekonomi sosial tempat kaum miskin hidup dan beroperasi. Manakah sumber-sumber utama tindakan? Pengaruh mana yang ada? Manakah jenis-jenis kendala sosial dan budaya yang dihadapi kaum miskin? Manakah asas-asas organisasi yang bisa diterapkan pada kelompok-kelompok ini? Bagaimana mengidentifikasi berbagai lapisan di kalangan kaum miskin? Peranan apa bisa dimainkan oleh orang-orang luar? Kemampuan lembaga-lembaga setempat untuk memberikan barang-barang dan jasa-jasa kepada lapisan-lapisan masyarakat yang lebih rendah jarang ditaksir sebelum suatu program untuk kaum miskin dimulai. Koperasi-koperasi dan mekanisme birokrasi yang tersedia dalam kebanyakan kasus tidak mampu mencapai lapisan-lapisan yang lebih miskin. Manakah alternatif-alternatif yang bisa hidup dalam keadaan ini?

Soal-soal ini dan soal-soal yang berkaitan jarang ditangani secara serius oleh pejabat-pejabat kunci dalam administrasi pembangunan. Sekali lagi ini adalah ungkapan marginalisme yang telah disebutkan. Selain menyampaikan ucapan umum simpati atau membuat beberapa catatan dangkal, para pejabat yang bersangkutan biasanya tidak banyak berusaha untuk memahami faktor-faktor penghambat dan penunjang yang seharusnya diperhatikan dalam merencanakan suatu strategi pembangunan untuk kaum miskin pedesaan. Pemahaman semacam itu menuntut pengetahuan yang baik mengenai kondisi di tingkat bawah, yang didasarkan atas komunikasi dua arah.

Ketiga, suatu usaha sadar untuk mengaitkan kebijaksanaan-kebijaksanaan nasional dengan program-program pembangunan pedesaan hampir tidak per-

¹J.C. Mathur, "Essential Elements of Field Action for the Development of Small Farmers and

nah ada. Jarang diadakan pemeriksaan kebijaksanaan-kebijaksanaan nasional yang saksama untuk mengaitkannya dengan tujuan-tujuan pembangunan pedesaan. Misalnya di banyak negara kebijaksanaan tanah diarahkan pada penghapusan institusi sewa dan peningkatan penggarap menjadi pemilik tanah yang digarapnya. Namun institusi sewa bertahan, biarpun dalam bentuk-bentuk terselubung. Karena eksistensi penyewa secara hukum tidak diakui di banyak negara berkembang Asia, khususnya Asia Selatan, para penyewa tidak bisa mendapatkan kredit, ekstensi dan lain-lain jasa. Plafon milik tanah diusulkan di sejumlah negara, tetapi sistem kredit masih sering menggunakan tanah sebagai jaminan pokok di negara-negara ini dan ini merugikan kelayakan kredit banyak petani kecil. Sama-sama serius adalah perubahan-perubahan untung-untungan dalam kebijaksanaan. Di satu negara berkembang Asia koperasi pertanian dinyatakan sebagai tujuan organisasi agraris tanpa persiapan yang memadai. Tidak muncul banyak koperasi pertanian, tetapi hal itu menciptakan suatu iklim ketidakpastian yang tidak menguntungkan siapa pun dan yang merugikan seluruh produksi.

Sebagai ringkasan, adalah jelas bahwa suatu strategi pembangunan pedesaan harus memperhitungkan "tingkat-tingkat kebebasan" yang dimiliki berbagai pemerintah untuk melaksanakan suatu program demi kepentingan kaum miskin, dan potensi untuk meningkatkan kemampuan pemerintah dalam hal ini. Suatu penilaian realistis lingkungan ekonomi sosial di mana kaum miskin beroperasi diperlukan seperti juga suatu penilaian kekuatan maupun kelemahan jenis-jenis organisasi setempat yang berkembang untuk mendukungnya. Akhirnya harus dijaga agar kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dianut pada tingkat nasional dan tekanan-tekanan pokok program pembangunan pedesaan di tingkat bawah tidak dikaitkan secara salah.

Untuk memberikan arti operasional kepada konsep pembangunan pedesaan yang diuraikan di atas, diskusi hal-hal khusus harus diturunkan ke suatu tingkat yang lebih konkrit - ke tingkat pengembangan pedoman-pedoman untuk aksi sehubungan dengan komponen-komponen pokok programnya. Kemungkinan sukses atau kegagalan mencapai sasaran-sasaran yang dinyatakan itu lebih bergantung pada perincian yang sangat penting ini daripada pada "pola besar."

PEDOMAN-PEDOMAN OPERASIONAL

Pendekatan Sektorial Lawan Pendekatan Pembangunan Pedesaan

Sebelum kita membicarakan soal-soal pokok yang berasal dari penterie-

spesifik, adalah berguna menggarisbawahi perbedaan antara suatu program sektoral dan suatu program pembangunan pedesaan dari sudut "partisipasi" dalam strategi untuk pertumbuhan. Program-program sektoral kebanyakan tidak dapat dibuat secara memuaskan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan spesifik kaum miskin pedesaan. Misalnya, suatu jalan yang dibangun dalam suatu program pekerjaan umum atau suatu sekolah dalam suatu program pendidikan tidak bisa dirancang untuk melayani suatu kelompok sasaran spesifik dalam masyarakat pedesaan. Suatu kesulitan yang lebih penting berasal dari kenyataan bahwa program-program sektoral umumnya bukan suatu basis untuk peningkatan produktivitas dan pendapatan yang mempertahankan dirinya sendiri. Sejumlah kegiatan komplementer harus dilakukan secara simultan untuk menjadikan suatu program sektoral suatu alat pembangunan yang bisa bertahan. Suatu program pembangunan pertanian, misalnya, berarti suatu program produksi usaha tani yang dibarengi program-program untuk memperluas jasa-jasa ekstensi, input dan kredit. Pendekatan multi-komponen semacam ini bila difokuskan pada kaum miskin pedesaan, mulai merupakan konsep pembangunan pedesaan yang lebih menyeluruh yang diperlukan.

Pendekatan Proyek

Akan tetapi agar operasional, suatu program pembangunan pedesaan hendaknya diterjemahkan dalam proyek-proyek daerah yang spesifik. Kadangkang diungkapkan wasangka bahwa pendekatan proyek itu bisa memecah apa yang pada intinya suatu proses pembangunan yang terpadu. Kekhawatiran semacam itu tidak pada tempatnya karena pendekatan proyek dalam konteks ini hanya memberikan suatu tempat untuk suatu program aksi yang terpadu. Lokalitasnya harus ditetapkan untuk menjamin aksi masyarakat, yang hanya bisa diorganisasi dalam suatu daerah yang dibatasi dengan tepat yang memberikan suatu konteks sosio-fisik untuk tindakan kelompok. "Pola besar" untuk ekonomi dalam hal ini tidak banyak membantu, karena kemajuan bergantung pada pemahaman segi-segi mikro-ekonomi pembangunan dan penyesuaian program-program dengan kenyataan-kenyataan sosial dan budaya setempat. Dari sudut tindakan masyarakat, suatu proyek dengan lokasinya di suatu daerah yang dibatasi dengan baik pada intinya integratif.

Pola dan Implementasi

Dalam merumuskan pengaturan-pengaturan organisasional untuk implementasi suatu program pembangunan pedesaan, perlu diperhatikan soal-soal berikut: (1) seleksi daerah sebagai lokasi proyek-proyek, dan peranan proyek-

serangkaian program dan penjadwalan serta pentahapannya; dan (4) identifikasi alat-alat organisasional dan institusional yang diperlukan untuk melaksanakan programnya.

Pandangan populer mengenai lokasi suatu proyek pembangunan pedesaan lebih senang dengan letak yang dekat dengan suatu pusat perkotaan atau industri. Kenyataannya, bukanlah kedekatan fisik dengan suatu pusat perkotaan atau industri melainkan pemusatan permintaan (dan dengan demikian daya tariknya bagi pedalaman) yang diberikan sebagai argumen untuk lokasi-lokasi semacam itu. Lebih lanjut diasumsikan bahwa pasaran faktor dan hasil berfungsi lebih efisien kalau dekat pusat-pusat semacam itu. Pendekatan ini menempatkan terlalu banyak tekanan pada daya tarik permintaan, sedangkan kendala-kendala bagi pembangunan bisa terletak dalam basis sumber daya yang miskin atau dalam kepincangan-kepincangan institusional yang besar. Lagi pula, pertumbuhan pusat-pusat perkotaan dan industri tidak selalu menguntungkan pedalaman. Gejala akibat-akibat surut bukan tidak dikenal di kawasan ini.

Suatu pendekatan lain terhadap lokasi mengisyaratkan klasifikasi berbagai daerah atas dasar potensinya untuk pertumbuhan pertanian dan mudahnya mengubah potensi menjadi kenyataan. Klasifikasi semacam itu mempunyai dua kerugian pokok: pertama, akibat prasangka terhadap mereka yang relatif kurang miskin di antara daerah-daerah miskin, pendekatan ini ikut mempertajam ketimpangan-ketimpangan regional. Kedua, ia mengandaikan suatu keseragaman tertentu dalam hakikat masalah-masalah yang dihadapi oleh berbagai bagian negara, dan mencari penyelesaiannya hanya dalam pembangunan pertanian.

Pada hemat kami titik tolak bagi segala klasifikasi daerah untuk penempatan suatu proyek pembangunan pedesaan ialah hakikat kendala-kendala yang dihadapi oleh daerah-daerah itu. Kendala-kendala bisa diidentifikasi dari sudut ekuasi orang-sumber daya. Menurut pandangan ini, daerah-daerah terbelakang adalah daerah-daerah di mana kaum miskin tidak bisa mendapatkan sumber-sumber daya yang produktif. Ini bisa merupakan akibat kenyataan bahwa: (1) jumlah sumber dayanya kecil; (2) sumber-sumber daya yang ada kurang dikembangkan sebagai akibat kekurangan prasarana fisik; (3) sumber-sumber daya kurang dikembangkan karena teknologi yang cocok tidak tersedia untuk para pemakai; (4) terdapat pembagian sumber daya yang sangat pincang atau penggunaannya secara tepat dihambat karena institusi-institusi kurang berfungsi; dan (5) sumber-sumber daya bisa kurang berkembang karena pasaran faktor dan hasil produksi tidak sempurna. Dalam kenyataan kebanyakan daerah terbelakang menderita akibat semua kendala itu

lebih banyak kendala itu bersatu secara menyolok. Namun suatu usaha untuk mengidentifikasi kendala-kendala pokoknya akan menghasilkan suatu klasifikasi daerah-daerah pembangunan yang lebih realistik dan secara operasional lebih berarti. Sekali suatu daerah dibatasi sebagai bagian suatu strategi pembangunan, mungkin berguna untuk mengidentifikasi "tempat-tempat sentral" di mana fasilitas-fasilitas jasa umum bisa ditempatkan dan bisa menjadi pusat-pusat pertumbuhan di daerah itu. Suatu proyek dalam suatu daerah spesifik yang diorganisasi secara demikian akan lebih besar kemungkinannya untuk diulangi di lain-lain lokasi di daerah-daerah serupa itu setelah diadakan penyesuaian yang cocok.

Ini membawa kita ke *peranan proyek-proyek perintis* dalam strategi pembangunan pedesaan. Karena di kebanyakan negara suplai material dan tenaga terlatih sangat terbatas, proyek-proyek perintis harus memainkan suatu peranan tersendiri sehubungan dengan keputusan-keputusan untuk memperbanyak proyek-proyek secara besar-besaran. Seperti dikatakan oleh Mosher, proyek-proyek perintis bisa mempunyai tiga fungsi: membuktikan keefektifan suatu jenis pendekatan tertentu; memberikan pengalaman mengenal masalah-masalah yang berkaitan dengan pendekatan semacam itu; dan sebagai tempat latihan bagi personal untuk mengorganisasi dan mengelola program-program serupa.¹ Pada waktu yang sama pengalaman dengan proyek-proyek perintis tidak selalu menggembirakan. Di banyak negara proyek-proyek perintis oleh ahli-ahli asing diciptakan sebagai "model-model" pembangunan dan dalam kenyataan dipaksakan atas masyarakat dari luar. Sekali bantuan asing ditarik mundur, proyek-proyek semacam itu segera buyar. Suatu kelemahan umum proyek-proyek perintis yang lain ialah bahwa tiada mekanisme lewat mana pelajaran-pelajaran dari proyek-proyek itu diungkapkan dalam program regional atau nasional. Pendekatan proyek perintis hanya akan bermanfaat sejauh fungsi-fungsi proyek-proyek ini, seperti diuraikan di atas, dijalankan secara tepat.

Untuk mencapai sasaran-sasaran suatu program pembangunan pedesaan, suatu prasyarat dasar ialah *identifikasi kelompok-kelompok sasaran*. Ini perlu karena dua alasan penting. Pertama, kalau tidak diambil suatu keputusan sadar untuk menguntungkan suatu kelompok yang diidentifikasi, keuntungan-keuntungan semacam itu kemungkinan besar akan diserobot oleh kelompok-kelompok yang telah mapan. Suatu kesimpulan tambahan ialah bahwa tanpa identifikasi serupa itu, evaluasi dampak proyek-proyek pada lapisan-lapisan yang lebih rendah akan sulit.

¹A. T. Mosher, *Projects of Integrated Rural Development* (New York: Agricultural Develop-

Dalam praktek, pemilihan kelompok sasaran tidak mendapat banyak perhatian (Badan-badan Pembangunan Petani Kecil dan Buruh Tani tanpa Tanah India (SFDA/MFAL) dan Kelompok Petani Amphur (AFG) Muangthai merupakan kekecualian). Akibatnya ialah bahwa bahkan bila program-program diarahkan untuk memberantas kemiskinan, adalah mereka yang kurang miskin yang mendapatkan manfaat. Kalau programnya bersifat pembangunan umum, keuntungan jarang mencapai lapisan-lapisan penduduk yang lebih rendah.

Tidaklah mudah mengidentifikasi suatu kelompok sasaran yang homogen baik dalam pendapatan dan kekayaannya maupun dalam orientasi sosial dan budayanya dan yang anggota-anggotanya menghadapi kendala-kendala yang sama. Oleh sebab itu biasanya dianut suatu pendekatan daerah dan diasumsikan secara diam-diam bahwa di daerah-daerah terbelakang kebanyakan penduduknya miskin. Bagaimanapun, di suatu daerah di mana sejumlah besar orang miskin bercampur dengan banyak orang yang tidak begitu miskin, identifikasi semacam itu tidaklah mudah. Dalam keadaan itu suatu pendekatan yang lebih baik ialah mengidentifikasi basis ekonomi berbagai kelompok di daerah pedesaan, khususnya buruh tani tanpa tanah, petani marginal dengan sedikit basis tanah, petani kecil tetapi bisa hidup, dan petani yang bisa hidup yang dalam kedudukan untuk mencoba teknik-teknik baru dan lebih siap untuk menghadapi ketidakpastian. Untung pokok pendekatan serupa itu ialah bahwa ia bisa menjadi suatu penunjuk jalan yang bisa diandalkan untuk menciptakan kegiatan-kegiatan. Ia juga akan membantu memperkirakan dampak proyek-proyek atas berbagai kelompok ekonomi sosial, yang akan membantu para perencana mengadakan penyesuaian-penyesuaian yang tepat pada pola proyek.

Di mana suatu pendekatan selektif semacam itu tidak mungkin, sebaiknya *semua* kegiatan dirancang untuk melayani petani-petani kecil atau lain-lain kelompok yang kurang beruntung. Ini didasarkan atas asumsi bahwa petani-petani besar masih bisa menggunakan fasilitas-fasilitas itu, tetapi fasilitas-fasilitas yang dirancang tanpa petani kecil di pusatnya kemungkinan besar akan menjadi monopoli para petani yang lebih besar dan lebih kaya.¹ Bila pelayanan-pelayanan dirancang tanpa mengutamakan petani-petani kecil, petani-petani besar cenderung untuk memonopolinya.

Keberhasilan suatu proyek secara yang menentukan bergantung pada *identifikasi seluruh program atau ramuan kegiatannya*. Soal-soal pokok yang harus diselesaikan ialah: (1) bagaimana memutuskan prioritas-prioritas; (2) sejauh mana kegiatan-kegiatan non-produktif harus diramu atau dimasukkan

dalam program; dan (3) bagaimana merancang pentahapan dan penjadwalan kegiatan-kegiatan. Pada tingkat lokal, atau pada tingkat proyek, sulit menentukan prioritas-prioritas tanpa mengaitkannya dengan prioritas-prioritas nasional atau paling tidak regional. Prioritas-prioritas proyek seharusnya "mengalir" dari rencana-rencana nasional dan regional. Secara ideal pembangunan pedesaan harus merupakan suatu bagian integral rencana nasional yang penting. Karena rencana-rencana ini berfungsi sebagai nasihat untuk kesempurnaan, penyelarasan dan penyesuaian harus dilakukan pada tingkat proyek. Dengan mengutip pengalaman di Afrika, Uma Lele mengatakan: "Penentuan prioritas-prioritas memerlukan suatu kombinasi beberapa intervensi umum yang sangat penting yang bisa diterapkan pada banyak daerah dan tekanan atas pengembangan kemampuan pemerintah daerah untuk mengidentifikasi dan memperbaiki kendala-kendala tambahan yang khas untuk daerah masing-masing."¹

Dalam kebanyakan proyek pembangunan pedesaan di kawasan, pembangunan pertanian tampil sebagai bagian utama program ekonominya. Ini dapat dibenarkan dalam kebanyakan kasus karena proyek pembangunan harus memusatkan usahanya untuk memperkuat basis produksi daerah yang biasanya berupa tanah. Namun terdapat dua perangkat yang harus dihindari. Pertama, sehubungan dengan tersedianya sumber-sumber daya di daerah proyek tekanan mungkin harus diletakkan pada kegiatan-kegiatan seperti perkebunan, peternakan, perikanan dan sebagainya. Akibat konsentrasi eksklusif pada pertanian (dalam arti sempit) orang sering mengabaikan kemungkinan-kemungkinan yang lain ini atau paling tidak kurang memperhatikannya. Masalah yang kedua dan lebih serius ialah bahwa dalam pola kegiatan mereka yang dalam kategori pendapatan yang paling rendah, pekerjaan dalam pertanian biasanya merupakan suatu sumber pendapatan tambahan. Kebanyakan adalah pekerjaan yang diupah yang merupakan pokok pencarian mereka. Suatu tekanan pada pembangunan usaha tani kecil, sekalipun meningkatkan kesempatan kerja bagi orang-orang ini, jarang menyelesaikan masalah ekonomi mereka. Suatu program yang memusatkan diri untuk menyediakan pekerjaan yang menghasilkan pendapatan dan secara sosial memuaskan kemungkinan besar mempunyai suatu prioritas yang lebih tinggi dalam suatu program pembangunan pedesaan yang dirancang untuk kaum miskin.

Suatu segi lain yang penting ialah ramuan kegiatannya. Ada anggapan luas bahwa suatu program yang terarah pada suatu kegiatan tunggal (atau paling tidak sedikit kegiatan) untuk mana tersedia teknologi yang terbukti baik, mengandung harapan paling besar akan berhasil. Tetapi kita tidak boleh melupakan dua pertimbangan penting bilamana membicarakan ramuan kegiatan

¹Uma Lele, *Design of Rural Development: Lessons from Africa* (Baltimore, London: Johns

itu. Yang pertama ialah kenyataan bahwa berbagai kegiatan berkaitan dan melengkapi satu sama lain. Proses pembangunan pertanian itu sendiri misalnya membuka kemungkinan-kemungkinan untuk memulai atau merangsang beberapa kegiatan yang saling berkaitan. Dalam kenyataan, pengabaianya bisa merupakan hambatan bagi pembangunan pertanian. Kemungkinan besar perbedaan pendapat di sini tidak sebesar perbedaan pendapat mengenai soal yang kedua dan sedikit lebih kontroversial, yaitu soal integrasi komponen-komponen program pelayanan sosial, seperti kegiatan-kegiatan kesehatan dan pendidikan, dengan komponen-komponen ekonomi yang pokok.

Pemasukan kegiatan-kegiatan prasarana sosial semacam ini bisa dibenarkan sebagai tambahan penting bagi apa yang disebut kegiatan-kegiatan produktif; yang terakhir ini akan menderita bila kegiatan-kegiatan yang lain itu tiada. Dengan kata lain, kegiatan-kegiatan itu dapat dianggap sebagai investasi dalam sumber daya manusia, dan dapat dilihat seproduktif investasi dalam kekayaan fisik. (Penyediaan air minum yang aman atau dinas kesehatan preventif adalah contoh kegiatan yang meningkatkan produksi yang baik.) Dengan tingkat pendapatan sekarang ini, dan dengan kenaikan marginal dalam pendapatan yang bisa diantisipasi di masa mendatang ini, hampir tidak mungkin bagi kaum miskin pedesaan untuk mendapatkan pelayanan-pelayanan kesehatan dan pendidikan kalau pelayanan-pelayanan itu hanya diberikan sebagai tanggapan atas permintaan pasaran. Karena tujuan pokok pembangunan ialah memperbaiki mutu kehidupan, adalah sangat penting untuk memberikan pelayanan-pelayanan semacam itu kepada kaum miskin. Harus diusahakan agar pelayanan-pelayanan itu tersedia dengan biaya rendah dan secara demikian sehingga juga meningkatkan produktivitas tenaga kerja bila-mana mungkin, tetapi pembenaran pemberiannya adalah di luar perhitungan ekonomi.

Selain itu, dan ini perlu ditekankan, kebanyakan kegiatan ini, paling tidak dalam bentuk rudimenternya dilakukan di mana-mana di kawasan. Hampir tiada negara di kawasan ini yang tidak mempunyai sistem sekolah tertentu atau program kesehatan yang mencapai tingkat desa. Cukup banyak sumber daya berupa manusia dan meterial dimaksudkan untuk kegiatan-kegiatan itu, paling tidak pada tingkat nasional. Tugas sebenarnya ialah mengaitkan kembali pendidikan dan kegiatan-kegiatan kesehatan agar ikut meningkatkan produktivitas tenaga kerja sehingga dapat memperbaiki mutu kehidupan kaum miskin pedesaan. Yang perlu dihindari ialah faktor-faktor sebagai berikut: (1) rencana-rencananya tidak boleh menuntut terlalu banyak sumber daya untuk melayani suatu lapisan kecil kelompok sosial-ekonomi yang menjadi sasaran; (2) rencana-rencananya tidak boleh terlalu ambisius atau terlalu kompleks untuk ditangani oleh pimpinan atau pemerintah lokal; dan (3) rencana-

banyak sumber daya dari kegiatan-kegiatan produktif. Di sejumlah negara kawasan ini telah dicoba pendekatan-pendekatan inovatif untuk mengembangkan sistem yang tepat guna melayani kesehatan dan pendidikan. Percobaan-percobaan ini harus banyak meningkatkan pemahaman kita mengenai perangkat-perangkat dan potensi-potensi dalam menyusun program pelayanan sosial dalam rangka rencana pembangunan pedesaan.

Pentahapan kegiatan dalam proyek semata-mata harus dibimbing pertimbangan-pertimbangan operasional. Di satu pihak, hal itu harus didikte tersedianya sumber-sumber daya, khususnya input manajerial. Di lain pihak, ia harus didikte oleh mendesaknya dan pervasifnya berbagai kendala. Dalam hubungan ini kita mendukung pelajaran-pelajaran yang digaribawahi dalam studi Uma Lele mengenai proyek-proyek pembangunan pedesaan di Afrika, yaitu memulai programnya dengan beberapa intervensi yang sangat penting untuk menyingkirkan kendala-kendala yang paling besar, dan mengembangkan programnya dengan bertambahnya pengalaman dan keahlian, sampai diperoleh pengetahuan spesifik, dan dikembangkan kemampuan institusional dan keuangan. Jadi suatu pendekatan komprehensif tidaklah berarti bahwa semua masalah harus ditangani secara simultan. Ini berarti bahwa ruang lingkup dan perencanaan berbagai kegiatan harus cocok dengan kerangka rencana induk yang luwes sesuai dengan prioritas-prioritas, tersedianya keuangan dan tenaga terlatih. Pada intinya yang kita tekankan ialah suatu pendekatan sistem terhadap pembangunan daerah pedesaan.

Dalam salah satu studinya baru-baru ini, Bank Dunia menggarisbawahi empat *prasyarat organisasional* yang penting untuk menjamin agar suatu program pembangunan pedesaan berhasil:

1. Suatu rencana atau program aksi nasional untuk pembangunan pedesaan, bersama dengan mendukung kebijaksanaan-kebijaksanaan nasional dan regional dan pengaturan pembiayaan pusat-daerah yang memadai;
2. Suatu organisasi tingkat nasional yang kuat untuk mengkoordinasi departemen-departemen sektoral pemerintah pusat yang diorganisasi secara vertikal;
3. Desentralisasi yang lebih besar dengan mekanisme tingkat regional dan lokal yang efektif untuk mengkoordinasi kegiatan-kegiatan sektoral departemen-departemen nasional yang beroperasi di daerah dan departemen-departemen regional serta lokal;
4. Partisipasi kaum miskin pedesaan dalam proses perencanaan dan implementasi lewat pemerintah lokal, komite penasihat proyek, dan lain-lain bentuk organisasi kelompok.¹

• Kita telah membicarakan perlunya mengaitkan kebijaksanaan-kebijaksanaan nasional dan regional untuk menunjang sasaran-sasaran pembangunan pedesaan. Kita juga mendukung perlunya suatu organisasi yang kuat di pusat. Tetapi perincian organisasi semacam itu di luar lingkup tulisan ini karena hanya dapat ditentukan setelah mempelajari struktur administrasi negara-negara berkembang Asia secara memadai.

• Kita perlu mengulas secara singkat dua segi organisasi yang lain karena segi-segi ini menyentuh operasi program pembangunan pedesaan di tingkat proyek, yaitu keterlibatan para penerima keuntungan dalam program dan kemampuan pemerintah tingkat lokal untuk melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan padanya.

Keterlibatan Para Penerima Keuntungan

• Dalam masyarakat tradisional, di mana diferensiasi ekonomi dan sosial menonjol dan pada waktu yang sama terjadi antaraksi tatap muka, berbagai bentuk hubungan bapak-anak buah antara bermacam-macam kelompok mau tak mau muncul. Hubungan ini sangat mempengaruhi pasaran tanah, tenaga kerja, kredit dan pasaran hasil. Untuk mendapatkan sebidang tanah guna diolah, untuk mendapat pekerjaan atau kredit, untuk penjualan panennya, anak buah bergantung pada bapaknya. Dengan timbulnya hubungan pasaran yang lebih formal, khususnya dengan ketidakmampuan bapak untuk terus memenuhi kewajiban-kewajibannya, hubungan ini menjadi lemah. Tetapi Epstein mengatakan bahwa arti penting ketergantungan petani kecil, buruh tani dan tukang pada petani besar semacam itu masih cukup besar. Selain itu ia mengatakan:

“Bahkan orang-orang luar dijadikan anak buah; misalnya petugas tingkat desa, yang paling bawah dalam hirarki, dan yang diandaikan menyalurkan bantuan dan pelayanan pemerintah kepada lapisan-lapisan pedesaan yang paling miskin, sering menjadi anak buah petani kaya dan sudah barang tentu menguntungkan bapaknya. Lagi pula, koperasi desa juga selalu dikuasai oleh beberapa petani kaya yang bertindak sebagai bapak terhadap lain-lain anggota.”¹

Struktur hirarki ini hanya bisa ditandingi oleh pengelompokan petani yang lebih miskin dan buruh tanpa tanah yang efektif. Untuk mengutip Epstein lagi: “... makin efisien perhimpunan horisontal petani kecil makin kecil ketergantungan mereka bukan saja pada bapak-bapak lokal tetapi juga pada bantuan pemerintah.”²

¹T. Scarlett Epstein, "Major Social and Political Factors Which Affect the Design and Implementation of Agricultural and Rural Development Programs," *Report Prepared for AAS-II*,

Tidaklah mudah mengorganisasi kelompok-kelompok semacam itu, khususnya kalau mereka harus bersaing di antara mereka untuk jumlah sumber daya yang terbatas atau untuk kesempatan kerja yang terbatas. Pengalaman negara-negara berkembang di Asia menunjukkan bahwa kelompok-kelompok semacam itu hanya bisa efektif kalau mereka memperluas kesempatan kerja atau mempengaruhi ekonomi yang bisa diukur dalam pola sumber-sumber daya yang ada yang digunakan oleh petani kecil dan buruh tani tanpa tanah.¹ Dalam kenyataan, suatu basis untuk pengelompokan semacam itu ada di kebanyakan negara berkembang dalam bentuk kelompok-kelompok informal; misalnya kelompok-kelompok gotong-royong dalam panen dan lain-lain pekerjaan pertanian. Mungkin bermanfaat menformalkan usaha-usaha kolektif ini secara berangsur-angsur.

Di kebanyakan negara Asia formalisasi kegiatan-kegiatan kelompok serupa itu hanya dipikirkan dalam arti suatu koperasi yang didaftar secara sah. Tetapi pengalaman lampau mengisyaratkan bahwa koperasi formal kemungkinan besar akan gagal sebagai mekanisme penggerak pembangunan pedesaan; terlebih-lebih kalau koperasi itu disponsori oleh pemerintah, sangat berstruktur dan meliputi banyak fungsi. Umumnya dalam organisasi-organisasi ini orang terlalu mengandalkan anggota-anggota yang ketrampilan manajemen dan/atau sumber dayanya tidak memadai. Sebagai akibatnya para birokrat atau suatu minoritas yang berada cenderung untuk menguasai koperasi; tidak tentu demi keuntungan mayoritas anggota-anggota yang lebih miskin dan kurang siap. Jelas dibutuhkan bentuk-bentuk perhimpunan tingkat lokal yang lebih sederhana pada tahap awal. Organisasi-organisasi primer kecil yang setengah spontan yang beroperasi atas dasar partisipasi tatap muka dan melayani kepentingan-kepentingan bersama yang dibatasi dengan baik kemungkinan lebih besar akan menjamin loyalitas anggota. Tetapi harus diakui, bahwa mobilisasi kelompok-kelompok untuk aksi kolektif adalah tugas sulit. Suatu tuntutan pokok agar berhasil ialah bahwa kelompok-kelompok semacam itu menghasilkan keuntungan yang bisa diukur untuk para anggota. Pemberian ketrampilan manajerial yang cocok, dan dalam beberapa kasus sedikit latihan formal, untuk para peserta akan sering perlu untuk memenuhi syarat yang penting ini.

Organisasi Pembangunan di Tingkat Lokal

Pentingnya pengembangan suatu organisasi pembangunan lokal yang efisien yang mengutamakan kaum miskin pedesaan bersumber pada kenyataan bahwa dalam kebanyakan negara berkembang Asia kaum miskin bukan saja dihambat akibat kurang berfungsinya pasaran faktor dan hasil produksi tetapi

juga karena institusi-institusi pedesaan tidak berfungsi secara yang menguntungkan mereka. Seperti Ruttan menekankan: "Pasaran lewat mana sumber-sumber daya politik digunakan untuk mempengaruhi penampilan institusional di daerah-daerah pedesaan bahkan sering lebih tidak sempurna - lebih merugikan rakyat pedesaan - daripada pasaran kredit dan hasil."¹

Alasan pokok diskriminasi ini adalah tiadanya akses bagi mayoritas miskin di masyarakat pedesaan ke alat-alat pemerintah setempat. Tiadanya pertanggungjawaban kepada massa pedesaan juga mengurangi insentif untuk penampilan birokrasi yang efisien di tingkat itu. Jadi, penampilan efisien organisasi-organisasi tingkat lokal paling tidak untuk sebagian bergantung pada partisipasi efektif kaum miskin pedesaan dan/atau keharusan bertanggung jawab kepada mayoritas besar di daerah-daerah pedesaan.

Organisasi-organisasi birokrasi di tingkat lokal memainkan peranan penting dalam keberhasilan atau kegagalan usaha-usaha pembangunan. Namun tidak boleh dilupakan bahwa di negara-negara Asia terdapat suatu tradisi panjang aksi sukarela untuk mengangkat kaum miskin pedesaan (dan perkotaan), seperti *Sarvodaya* atau gerakan Gandhi di India, Pembangunan Pedesaan Rakyat di Pilipina, gerakan *Sae Maeul* di Korea dan seterusnya. Para pekerja dalam gerakan-gerakan itu tetap memiliki suatu rabaan lokal dan mempunyai suatu komitmen ideologi untuk memperbaiki nasib kaum miskin dan kaum kurang beruntung. Dalam banyak kasus gerakan-gerakan itu lebih efektif mencapai sasaran-sasaran pembangunan pedesaan daripada organisasi-organisasi birokrasi. Akan tetapi dalam kasus yang lebih umum adalah birokrasi tingkat lokal yang memegang peranan agen perubahan. Namun ia akan lebih efektif sejauh ia dapat menjamin keterlibatan lokal dalam usaha-usaha pembangunan.

Usaha-usaha untuk melibatkan rakyat setempat dalam administrasi pembangunan dimulai dengan berbagai pertimbangan. Termasuk pertimbangan mempermudah partisipasi dalam proses pengambilan keputusan, memindahkan sementara fungsi kotapraja dan kesejahteraan ke badan-badan rakyat, melembagakan pengawasan tertentu oleh wakil-wakil rakyat atas kegiatan-kegiatan para pegawai negeri, dan menyediakan suatu forum untuk pendidikan politik atau suatu mekanisme untuk pengawasan politik. Bermacam-macam aspek keterlibatan semacam itu berarti bermacam-macam bentuk struktur administratif tingkat lokal.

Dalam praktek di sejumlah negara kawasan ini banyak tugas dan personal pembangunan dialihkan ke satuan-satuan administrasi lokal. Tetapi penje-

lasan peranan-peranan antara badan-badan lokal dan administrasi departemen resmi tidaklah jelas. Seperti dikatakan oleh Hunter:

"Keputusan-keputusan di bidang ini bergantung pada cara-cara kombinasi tujuan politik pemerintah-diri lokal dengan manajemen suatu program yang semakin teknis yang memuaskan ... pembatasan yang lebih tepat seperti antara beberapa maksud yang berbeda akan merupakan suatu langkah pertama yang bermanfaat. Suatu organisasi dengan tanggung jawab ganda dan peranan-peranan yang tumpang tindih bisa berjalan kalau dipimpin oleh orang-orang yang sangat bijaksana dan kooperatif di masing-masing pihak; tetapi ini bukanlah suatu landasan aman untuk struktur-struktur nasional."¹

Dalam segala bentuk administrasi tingkat lokal, arti penting personal yang cakap dan berdedikasi tidak dapat terlalu ditekankan. Dewasa ini di kebanyakan negara berkembang Asia staf pembangunan di daerah pedesaan, khususnya di daerah miskin yang sulit didatangi, berfungsi berkat salah satu dari ketiga hal: promosi, percobaan atau hukuman. Orang tidak bisa mengharapkan dari suatu kader semacam ini suatu tingkat tinggi moral atau komitmen. Tetapi akan merupakan suatu kesalahan untuk menyalahkan petugas-petugas lokal saja. Kondisi di mana mereka bekerja dan hidup sangat tidak memuaskan. Sangat sedikit dipikirkan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang kondusif pada suatu penampilan efisien para petugas tingkat lokal. Kalau mereka harus bertindak sebagai alat perubahan, harus dijamin bahwa mereka tidak dihambat oleh kesulitan-kesulitan yang dapat dihindari dan bahwa mereka diizinkan memainkan peranan mereka dengan pantas dan suatu perasaan puas.

Selain itu, komitmen birokrasi lokal akan pembangunan bersumber pada pendekatan dasar terhadap pembangunan yang dianut oleh pejabat-pejabat dan pembuat-pembuat kebijaksanaan yang lebih tinggi. Seperti dikatakan oleh Hunter: "(Administrasi) adalah suatu dimensi pembangunan, bukan suatu embel-embel; memisahkan administrasi dari pembangunan adalah suatu abstraksi analitis yang perlu; disatukan kembali dalam keseluruhan, administrasi dan institusi-institusi adalah proses pembangunan dalam aksi."² Untuk suatu perjalanan dari pertumbuhan pertanian ke pembangunan pedesaan, inilah konteks di mana peranan administrasi harus ditinjau.

¹Guy Hunter, "Administration and Institutions," *Report Prepared for AAS-II, Asian De-*