

PEMBANGUNAN PEDESAAN FOKUS PEMBANGUNAN NASIONAL

H. CAROKO

Dewasa ini terdapat sepakat kata di kalangan ahli pembangunan, bahwa pembangunan pedesaan harus menjadi fokus pembangunan nasional negara-negara berkembang. Akan tetapi sepakat kata ini masih relatif baru. Dalam literatur pembangunan pada awal 1950-an sektor pedesaan dilihat sebagai gudang pangan, bahan mentah dan tenaga kerja untuk industri yang terpusat di daerah-daerah perkotaan. Pertanian dilihat sebagai sektor tradisional, yang tunduk pada hukum menurunnya hasil (*diminishing returns*) dan ditandai kelebihan tenaga kerja yang besar dengan produktivitas minimal. Sumber-sumber daya harus dialihkan dari pertanian dan pedesaan ke sektor industri modern, yang kemudian akan menyerap kelebihan tenaga kerja pedesaan dan secara demikian menyelesaikan masalah pengangguran maupun kemiskinan massa di desa-desa. Dengan demikian pembangunan daerah pedesaan bukan urusan utama pembangunan nasional. Cara yang paling baik untuk menjamin kesejahteraan untuk seluruh rakyat adalah secepatnya menaikkan laju pertumbuhan ekonomi setinggi-tingginya.¹

Model-model pembangunan serupa itu kini sudah banyak ditinggalkan karena pengalaman pembangunan sejauh ini menunjukkan bahwa penyerapan tenaga kerja di sektor industri jauh tidak memadai dan bahwa diabaikannya ekonomi pedesaan dan pembangunannya telah meningkatkan arus urbanisasi dari daerah pedesaan dan sebagai akibatnya pengangguran dan kejembelan di daerah perkotaan juga meningkat. Pembangunan di kebanyakan negara berkembang sejauh ini ternyata hanya menguntungkan suatu minoritas kecil di kota-kota, sedangkan mayoritas penduduk tinggal miskin atau bahkan menjadi lebih miskin.²

1 Lihat Eddy Lee, "Changing Approaches to Rural Development", *International Labour Review*, Januari-Februari 1980, hal. 99

2 Lihat Mahbub ul Haq, *The Poverty Curtain* (New York, 1976), hal. 27-47

Dalam periode 1950-1975 kebanyakan negara berkembang berhasil mencapai laju pertumbuhan GNP per jiwa yang cukup tinggi. Di negara-negara berkembang sebagai keseluruhan laju pertumbuhan itu adalah 3,4% setahun. Akan tetapi pertumbuhan produksi pertanian per jiwa adalah rendah, hanya 0,7% setahun antara tahun 1961 dan 1970, dan 0,2% setahun antara tahun 1970 dan 1976.¹

Bahwa laju pertumbuhan di sektor pertanian lebih rendah daripada laju pertumbuhan di lain-lain sektor ekonomi tidak mengherankan karena itulah ramalan teori pembangunan. Akan tetapi bahwa laju pertumbuhan di sektor pertanian itu jauh lebih rendah daripada laju pertumbuhan di lain-lain sektor adalah di luar dugaan umum.

Lambannya kemajuan dalam taraf hidup di daerah pedesaan itu juga terungkap dalam dua indikator lain. Yang pertama ialah pertumbuhan penduduk pedesaan di negara-negara berkembang sebesar 21% antara tahun 1965 dan 1975. Indikator yang kedua ialah menurunnya ratio tanah pertanian dan penduduk pertanian di semua kawasan dunia berkembang, yaitu di Afrika dari 0,82 ha menjadi 0,72 ha per orang antara tahun 1965 dan 1975 dan di Asia Timur dari 0,36 menjadi 0,31 ha.² Pertumbuhan penduduk dan menurunnya ratio tanah-orang itu jelas membantah anggapan bahwa lambannya kemajuan produksi pertanian yang terpusat di daerah pedesaan itu diimbangi oleh pemindahan penduduk secara besar-besaran dari sektor pertanian ke lain-lain sektor ekonomi yang berkembang lebih cepat.

Pada waktu yang sama riset baru mengenai pembagian pendapatan dan kemiskinan dalam proses pembangunan menunjukkan bahwa kemiskinan massa berlangsung terus, terutama di daerah pedesaan, dan adanya kemungkinan bahwa lapisan-lapisan luas masyarakat tetap miskin biarpun dicapai laju pertumbuhan ekonomi menyeluruh yang tinggi. Disadari bahwa pertumbuhan ekonomi tidak secara otomatis merembes ke massa di bawah kecuali kalau dicapai laju pertumbuhan yang sangat tinggi. Sementara analisa kuantitatif telah menunjukkan bahwa lapisan-lapisan yang paling miskin mencapai kemajuan dengan laju yang jauh lebih lamban daripada lain-lain lapisan masyarakat. Bahkan dalam kasus-kasus tertentu tingkat pendapatan mutlak mayoritas yang paling miskin ternyata menurun secara nyata selama periode tersebut (1950-1975).³

1 Lihat D. Morawetz, *25 Years of Economic Development* (Washington, 1977), khususnya Bab II; dan FAO, *Review and Analysis of Agrarian Reform and Rural Development in the Developing Countries Since the Mid 1960's* (Roma, 1978), Tabel 1.2

2 *Ibid.*, Tabel 1.1

3 Lihat ILO, *Poverty and Landlessness in Rural Asia* (Jenewa: ILO, 1977); lihat juga Geoffrey B. Hanisworth, "Modernization and Impoverishment: The Predicaments of Malaysia, Indonesia and the Philippines", dalam Ozay Mehmet, Ed., *Poverty and Social Change in Southeast Asia* (Ottawa, 1979), hal. 2-32

Mengenai hal itu laporan Bank Dunia, *Rural Development* tahun 1975 menegaskan: "Strategi pembangunan yang dianut selama ini oleh hampir semua negara berkembang cenderung untuk menitikberatkan pertumbuhan ekonomi tanpa memikirkan bagaimana hasil-hasil pertumbuhan itu dibagi dalam masyarakat. Asumsinya ialah bahwa peningkatan pertumbuhan ekonomi itu dengan sendirinya akan mengurangi kemiskinan karena manfaat perkembangan ekonomi itu akan tersebar di antara kelompok-kelompok masyarakat." Akan tetapi asumsi itu ternyata salah sama sekali. Dalam kenyataan banyak program pembangunan yang banyak menelan biaya hanya menguntungkan lapisan atas masyarakat yang kecil dan tidak banyak menyumbang untuk mengurangi kemiskinan rakyat banyak dan bahkan meningkatkan jurang kaya miskin.

Dihadapkan dengan kenyataan itu, para ahli pembangunan menyimpulkan bahwa perhatian dalam pembangunan harus dipusatkan pada pembangunan pedesaan. Bersamaan dengan itu muncul argumen-argumen bahwa pergeseran ke pembangunan pedesaan serupa itu akan mendatangkan keuntungan-keuntungan lain. Pembangunan pedesaan dilihat sebagai satu-satunya cara untuk menangani secara efektif masalah pengangguran massa serta kemiskinan massa dan sekaligus mengurangi perbedaan-perbedaan antar sektor yang menyolok.¹

Sesuai dengan itu mereka mulai memperjuangkan suatu pendekatan baru dalam pembangunan nasional yang berkisar pada pembangunan pedesaan. Strategi baru ini pertama-tama dimaksud untuk memperbaiki taraf hidup penduduk pedesaan, yang di kebanyakan negara berkembang merupakan mayoritas penduduk dan umumnya miskin. Sasaran utamanya ialah memberantas atau mengurangi kemiskinan massa dan secara berangsur-angsur memperbaiki taraf hidup mereka. Tulisan-tulisan mengenai pembangunan dan rencana-rencana pembangunan mulai mengurangi segi-segi kasar model pembangunan yang lama.

Konperensi Sedunia Segitiga tentang Penempatan, Pembagian Pendapatan dan Kemajuan Sosial serta Pembagian Kerja Internasional, yang diselenggarakan oleh Organisasi Buruh Sedunia (ILO) di Jenewa pada tahun 1976, menegaskan dalam *Deklarasi Asas-asas* "bahwa strategi-strategi pembangunan yang lampau kebanyakan negara berkembang tidak berhasil memberantas kemiskinan dan pengangguran; bahwa ciri-ciri historis proses pembangunan di negara-negara ini telah menghasilkan suatu struktur penempatan (employment) yang ditandai oleh terkumpulnya sebagian kerja angkatan kerja di daerah pedesaan dengan tingkat pengangguran dan setengah

1 Lihat Eddy Lee, *loc. cit.*, hal. 100

pengangguran yang tinggi; bahwa setengah pengangguran di sektor pedesaan serta sektor informal perkotaan dan pengangguran terbuka, khususnya di daerah perkotaan, telah mencapai dimensi-dimensi yang begitu gawat, sehingga diperlukan secara mendesak suatu pergeseran penting dalam strategi-strategi pembangunan".¹

Oleh sebab itu Konperensi menandakan "bahwa sebagai salah satu sasaran primer usaha-usaha pembangunan nasional maupun hubungan-hubungan ekonomi internasional harus dicapai penempatan penuh (full employment) dan dipenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar semua orang di atas bumi ini".² Sesuai dengan itu dalam *Program Aksi Konperensi* ditegaskan: "Strategi-strategi dan rencana-rencana serta kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan nasional harus menyebutkan secara eksplisit sebagai sasaran prioritas memajukan perluasan kesempatan kerja dan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar penduduk setiap negara," terutama karena "pertumbuhan kesempatan kerja yang produktif adalah salah satu sarana yang paling efektif untuk menjamin suatu pendapatan yang adil dan wajar dan untuk meningkatkan taraf hidup mayoritas penduduk".³

Akan tetapi mula-mula pergeseran tekanan itu masih lebih retorika daripada kenyataan. Walaupun dikatakan bahwa pembangunan pedesaan adalah titik berat pembangunan nasional, dalam pelaksanaan pembangunan daerah perkotaan dan sektor industri yang terpusat di kota-kota dan sekitarnya tetap didahulukan dan kesejahteraan penduduk pedesaan tidak mengalami banyak perbaikan.

Lagi pula meningkatkan alokasi dana untuk pertanian tidak mesti menghasilkan pertumbuhan yang luas dalam ekonomi pedesaan. Apakah alokasi dana itu mendatangkan hasil yang diharapkan sebagian besar bergantung pada orientasinya dan pada struktur agraris, khususnya pembagian tanah dan lain-lain alat produksi yang tepat. Dana-dana alokasi pertama-tama harus digunakan untuk meningkatkan produktivitas dan produksi dengan mengikutsertakan seluruh penduduk pedesaan dalam proses kegiatan ekonomi dan proses pembangunan, walaupun pelayanan-pelayanan sosial tidak boleh diabaikan.

Pandangan yang mendasari strategi pembangunan pedesaan di banyak tulisan itu adalah neo-klasik. Menurut pandangan ini, daerah pedesaan tetap tinggal petani-petani tetap miskin akibat digunakannya teknologi primitif,

1 ILO, *Meeting Basic Needs. Strategies for Eradicating Mass Poverty and Unemployment* (Jenewa, 1977), hal. 19

2 *Ibid.*, hal. 20

3 *Ibid.*, hal. 24 dan hal. 21

kurang memadainya irigasi dan prasarana, kurangnya input pelengkap seperti pupuk dan kredit, dan tiadanya insentif yang cukup berupa struktur harga yang menarik. Maka tugas membangun daerah pedesaan pada pokoknya ialah menyediakan input yang diperlukan dan insentif yang cukup. Proses modernisasi pertanian tradisional itu diharap akan meningkatkan produktivitas dan memperbaiki pendapatan pedesaan serta melancarkan suatu pertumbuhan yang berlanjut atas daya sendiri dalam pertanian, yang kemudian akan mampu menyediakan sumber-sumber daya untuk menggerakkan pembangunan industri. Dengan demikian tekanan dalam kebijaksanaan pembangunan pedesaan diletakkan pada sistem penyaluran: bagaimana merancang paket-paket input dan menjamin agar semuanya itu mencapai para petani pada waktunya.

Ketika strategi itu gagal mengembangkan ekonomi pedesaan, para ahli pembangunan menyalahkan implementasi program-program yang kurang baik dan untuk ini selanjutnya disalahkan terbatasnya kemampuan administrasi dibandingkan dengan sangat besarnya jumlah unit-unit produksi dan kadang-kadang juga sikap keras kepala para petani yang terikat tradisi. Di kebanyakan negara berkembang penyebaran teknologi baru adalah lamban dan secara tambal sulam, lagi pula terpusat pada petani-petani dan daerah-daerah yang progresif. Para ahli dan petugas pembangunan mencari sebab-sebab kegagalan itu dalam rancangan paket dan dalam kekurangan-kekurangan mekanisme implementasi. Perbaikan paket-paket input yang dilakukan meliputi konsentrasi pada prasarana (jaringan jalan dan irigasi), penggalakan input-input kunci seperti pupuk dan kredit, suatu paket banyak input yang komprehensif, dan akhirnya juga "pembangunan pedesaan yang terpadu".¹

Tetapi semuanya itu juga tidak berhasil mengatasi masalah kemiskinan massa di pedesaan. Para ahli pembangunan terpaksa mengakui bahwa pandangan itu tidak memadai. Mereka menyadari bahwa struktur kekuasaan ekonomi dan politik di daerah pedesaan merupakan hambatan yang kuat dan meresap ke mana-mana bagi pembangunan pedesaan. Pemusatan pemilikan tanah di tangan sedikit orang menghasilkan perbedaan dalam kekuasaan ekonomi dan politik antara mereka dan rakyat banyak. Kepincangan pembagian kekayaan dan kekuasaan itu selanjutnya sangat menghambat pembangunan pedesaan. Sebagai akibat pemusatan pemilikan tanah itu jumlah petani tanpa tanah alias buruh tani meningkat, sedangkan vested interests tuan-tuan tanah menjadi lebih mantab dan kuat. Dalam keadaan itu hanya

1 Lihat FAO, *op. cit.*

mereka ini dapat memakai input-input baru dan menikmati hasilnya, dan sebagai akibatnya jurang kaya-miskin meningkat.¹

Dengan latar belakang itu FAO mensponsori suatu konperensi sedunia mengenai pembaharuan agraria dan pembangunan pedesaan yang dilangsungkan di Roma pada 12-20 Juli 1979 untuk menyusun suatu strategi pembangunan pedesaan yang lebih baik.² Dilihat dari jumlah dan bobot para peserta, konperensi ini termasuk yang paling penting di antara konperensi-konperensi penting dasawarsa 1970-an. Dalam sambutan penutupnya Direktur Jenderal FAO, Edouard Saouma menyebutkan para peserta: "Empat kepala negara, 94 menteri, 17 wakil menteri, 1.385 utusan dan peninjau, 22 organisasi PBB, 18 organisasi antar pemerintah, 40 organisasi nonpemerintah dan 427 wartawan." Lebih lanjut dia menilainya sebagai "suatu tonggak sejarah yang penting dan menandai suatu era baru dan suatu titik balik yang sungguh-sungguh dalam sejarah perjuangan manusia untuk mengalahkan kemiskinan, ketidaktahuan dan ketakutan".

Konsep strategi pembangunan yang diajukan kepada Konperensi untuk dibicarakan dan diterima didasarkan pada analisa situasi Dunia Ketiga yang suram. Lebih dari 2.000 juta orang atau sekitar separuh umat manusia hidup di daerah pedesaan Dunia Ketiga dan lebih dari separuhnya digolongkan sebagai miskin, dengan pendapatan tahunan kurang dari 200 dollar Amerika. Antara 500 dan 700 juta di antara mereka hidup di bawah tingkat subsistensi dalam hal pangan, sandang dan tempat tinggal, jangankan perawatan medis dan pendidikan.

Yang paling baik dari strategi itu adalah motif pembimbing yang telah menjadi mode, yaitu suatu strategi pembangunan yang terarah pada kemiskinan massa itu. Kepada Konperensi diajukan tiga rancangan resolusi terperinci yang disusun oleh suatu satuan khusus FAO dan berusaha merumuskan strategi serupa itu: *Deklarasi Asas-asas*, *Program Aksi*, dan *Resolusi tentang Tindakan-tindakan Lanjutan*. Ketiga rancangan itu akhirnya diterima oleh Konperensi secara aklamasi.³

1 Antara lain lihat K.B. Griffin, *The Political Economy of Agrarian Change: An Essay on the Green Revolution* (London, 1974)

2 Seluruh naskah Deklarasi Ases-asas, Program Aksi dan Resolusi mengenai Tindakan-tindakan Lanjutan diterbitkan dalam laporan Konperensi *Report, World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* (Roma: FAO, 1979). Lihat karangan Otto Matzke, "A Strategy against Rural Mass Poverty", dalam *Aussen Politik*, 1/1980, hal. 16-30, yang memberikan suatu evaluasi yang kurang menggembirakan sesuai dengan sikapnya yang tidak simpatik terhadap perjuangan Tata Ekonomi Internasional Baru dari Kelompok 77. Hasil Konperensi itu telah diindonesiakan secara selektif oleh Prof. Sayogyo dan dimuat dalam majalah *Agro Ekonomika*, no. 11 dan 12 tahun 1980

3 Lihat Otto Matzke, *loc. cit.*, hal. 20

Dalam *Deklarasi Asas-asas* (lihat Lampiran) antara lain ditegaskan: "Tujuan dasar pembangunan adalah perbaikan individual dan sosial, pengembangan kemampuan sendiri dan perbaikan taraf hidup seluruh rakyat, khususnya golongan miskin pedesaan." (i)

"Kemajuan nasional yang berdasarkan pertumbuhan ekonomi beserta persamaan dan partisipasi rakyat memerlukan suatu pembagian kembali kekuasaan ekonomi dan politik serta integrasi daerah pedesaan yang lebih penuh dalam pembangunan nasional, disertai kesempatan yang makin luas dalam hal pekerjaan dan pendapatan bagi penduduk desa...." (iv)

"Usaha sebanyak-banyaknya harus dilakukan untuk mengerahkan dan memanfaatkan sumber-sumber daya manusia domestik untuk pembangunan pedesaan." (vi)

"Diversifikasi ekonomi pedesaan, termasuk pengembangan usaha terpadu pertanian, peternakan, perikanan dan budi daya air serta kehutanan, mutlak diperlukan dalam pembangunan pedesaan yang diperluas dasar-dasarnya." (ix)

"Penempatan industri di daerah pedesaan, baik sektor pemerintah maupun swasta, khususnya industri pertanian, merupakan kaitan yang perlu antara pertanian dan pembangunan industri yang saling menunjang." (x)

"Kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program yang menyangkut sistem agraria dan pedesaan harus dirumuskan dan dilaksanakan dengan pengertian penuh dan partisipasi seluruh penduduk pedesaan, termasuk kaum muda dan organisasi-organisasi mereka di semua tingkat. Kegiatan pembangunan selayaknya memenuhi kebutuhan-kebutuhan golongan-golongan penduduk miskin di pedesaan." (xi)

Program Aksi yang didasarkan atas asas-asas itu terdiri atas sejumlah tuntutan dan sasaran. Program dibagi menjadi dua bagian pokok: Aksi Nasional dan Aksi Internasional. Dalam bagian yang pertama, setiap pemerintah diwajibkan "merumuskan suatu strategi pembangunan pedesaan dalam kaitan dengan perencanaan bidang-bidang ekonomi dan sosial yang menyeluruh berdasarkan analisa-analisa tujuan-tujuan sosial-politik, kemampuan dan hambatan-hambatan, yaitu keterbatasan-keterbatasan manusia, fisik dan keuangan".

Mengenai tujuannya ditetapkan sebagai berikut: "Tujuan pembaharuan agraria dan pembangunan pedesaan adalah pembaharuan kehidupan dan kegiatan pedesaan di segala bidang: ekonomi, sosial, kebudayaan, kelem-

bagaan, lingkungan dan manusia. Tujuan dan strategi nasional untuk mencapai pembaharuan itu harus berkisar pada penghapusan kemiskinan, termasuk perbaikan gizi, dan diarahkan oleh kebijaksanaan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang disertai persamaan, pembagian kembali kekuasaan ekonomi dan politik serta partisipasi rakyat. Kebijaksanaan itu harus mencakup pembatasan luas maksimum tanah milik perorangan, penderahan sumber-sumber daya untuk investasi yang meningkat, produksi dan kesempatan kerja yang meluas, peningkatan kekuatan ekonomi dasar golongan petani kecil, pengorganisasian perkumpulan-perkumpulan petani, koperasi-koperasi dan lain-lain organisasi golongan miskin di daerah pedesaan maupun di perusahaan-perusahaan pertanian negara, pengenalan inovasi teknik, pemanfaatan sumber-sumber daya secara efisien dengan adanya insentif yang cukup dan harga-harga yang menarik, pembangunan pedesaan dan perkotaan yang seimbang, dan kesamaan serta keadilan dalam memanfaatkan sumber-sumber daya produksi maupun dalam menikmati hasil-hasil kemajuan."

Dalam bagian yang kedua, Program Aksi menangani soal-soal seperti perdagangan internasional, proteksionisme, penurunan tarif-tarif, sistem-sistem preferensi yang diperluas, percepatan pembentukan Dana Bersama, perbaikan akses ke pasar-pasar, kerjasama ekonomi antara negara-negara berkembang, investasi asing dan peningkatan bantuan pembangunan. Khususnya pantas dicatat suatu rekomendasi untuk melindungi pendapatan petani kecil dan buruh tani: "Mencari metode-metode yang bisa menggunakan bantuan keuangan internasional dan lain-lain bantuan untuk melindungi pendapatan petani-petani kecil dan kaum buruh pertanian terhadap fluktuasi harga-harga internasional, misalnya dengan menciptakan dana-dana stabilisasi pendapatan dan harga nasional dan pembentukan harga-harga pendukung."

Program Aksi akan dilaksanakan dalam kerjasama antara negara-negara anggota lewat FAO dan lain-lain organisasi PBB. Bagian penutup Program Aksi antara lain menyebutkan fungsi FAO dan lain-lain organisasi PBB untuk memonitor dan mengevaluasi, kampanye informasi yang perlu dilancarkan dan indikator-indikator yang harus disusun bagi pengawasan kemajuan pembaharuan tanah dan pembangunan pedesaan yang berlanjut. Dalam rangka fungsi memonitor itu juga harus diawasi arus intern dan ekstern sumber-sumber daya. Sebagai katalisator, FAO ingin merangsang proyek-proyek pembangunan maupun arus investasi pemerintah dan swasta.

Bahwa pembangunan pedesaan dan pertanian harus menjadi fokus pembangunan nasional, juga berlaku bagi Indonesia. Lebih dari 80% penduduk Indonesia tinggal di daerah pedesaan dengan 60.645 desa dan menurut Biro Pusat Statistik, *Masalah Pembagian Pendapatan menurut Socio-Profesional di Indonesia 1969/1970 - 1976*, yang disusun berdasarkan hasil Susenas V dan

Sakernas tahun 1976, sebanyak 73,8% penduduk pedesaan hidup di bawah garis kemiskinan dalam arti bahwa mereka tidak mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya sepanjang tahun secara layak.¹

Faktor utama kemiskinan massa itu ialah tersebar luasnya pengangguran dan setengah pengangguran atau pengangguran terselubung di daerah pedesaan. Berdasarkan sensus pertanian tahun 1973, Prof. Sayogyo memperkirakan bahwa dari 12,6 juta keluarga yang hidup di pedesaan Jawa sekitar 5,2 juta keluarga adalah keluarga petani kecil yang rata-rata hanya menguasai 0,25 ha tanah pertanian dan 3,8 juta keluarga buruh tani yang tidak memiliki tanah sama sekali.² Areal tanah sekecil itu jelas tidak dapat memberikan kesempatan kerja yang penuh kepada pemiliknya maupun pendapatan yang mencukupi. Oleh sebab itu petani-petani kecil berusaha mencari tambahan pekerjaan di luar sektor pertanian guna mendapatkan tambahan penghasilan untuk menghidupi keluarganya. Tetapi pekerjaan di luar sektor pertanian sulit didapat karena sektor industri belum berkembang, dan mereka yang berhasil mendapatkan tambahan pekerjaan serupa itu menghabiskan banyak waktu untuk memperoleh pendapatan yang tidak seberapa. Umumnya pendapatan dari pekerjaan ini adalah lebih kecil daripada pendapatan pekerjaan di sektor pertanian.³ Dengan demikian petani-petani kecil itu tetap miskin, khususnya mereka yang tidak berhasil mendapatkan tambahan pekerjaan sepanjang waktu yang tidak diperlukan untuk pertanian. Akan tetapi keadaan mereka masih lebih baik daripada keadaan keluarga-keluarga buruh tani yang lebih banyak menganggur. Semuanya itu berarti bahwa sekitar 9 juta keluarga atau 45-50 juta orang penduduk pedesaan di Jawa termasuk golongan miskin yang tidak mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya dengan baik, terutama karena mereka menganggur atau setengah menganggur. Oleh sebab itu kurangnya kesempatan kerja yang produktif penuh merupakan masalah pokok di pedesaan Jawa, tempat tinggal lebih dari 80% penduduknya. Dengan demikian jelaslah pula bahwa pembangunan pedesaan harus menjadi fokus perhatian dalam pembangunan nasional Indonesia, dan bahwa perluasan kesempatan kerja harus menjadi prioritas pembangunan pedesaan itu.

Presiden Soeharto berulang kali menegaskan hal itu. Antara lain dalam sambutannya di Mesjid Istiqlal pada 27 Oktober 1973 ditandaskan: "Masalah-masalah kemiskinan yang kita hadapi masih besar. Karena itu kita harus

1 *Masalah Pembagian Pendapatan Penduduk Menurut Socio-Profesionil di Indonesia 1969/1970 - 1976* (Stensilan, tanpe tahun), khususnya Lampiran 37, hai. 57

2 Lihat Prof. Sayogyo, "Lapisan Masyarakat Paling Lemah di Pedesaan Jawa", *Prisma*, April 1978

3 Lihat William L. Collier, "Masalah Pangan, Pengangguran dan Gerakan Penghijauan di Pedesaan Jawa", *Prisma*, Pebruari 1978

memberantas kemiskinan ini tidak secara setengah-setengah atau musim-musiman saja. Kita harus memberantas kemiskinan itu langsung dari sumber-sumber dan akar-akarnya, baik kemiskinan lahir maupun kemiskinan rohani. Dan satu-satunya jalan untuk itu adalah dengan melaksanakan pembangunan yang dapat memberi kesempatan kerja pada setiap orang, pembangunan yang mampu memberikan perluasan lapangan pekerjaan, pembangunan yang menaikkan penghasilan semua orang; juga pembangunan yang mencerminkan keadilan sosial dan meningkatkan martabat manusia."¹

Oleh sebab golongan miskin terpusat di pedesaan, maka titik berat dalam pembangunan harus diletakkan pada pembangunan pedesaan. Presiden Soeharto menandakan hal itu antara lain dalam pidatonya pada Sidang Umum MPR tanggal 12 Maret 1973: "Karena itu dalam usaha memajukan ekonomi telah harus diambil langkah-langkah untuk meletakkan dasar bagi keadilan; adil dalam memikul beban pembangunan dan adil dalam menikmati hasil pembangunan. Usaha ini menonjolkan dua segi. Pertama, pembangunan harus berarti meningkatkan hidup rakyat banyak; dan yang kedua, pembangunan harus merata ke seluruh pelosok tanah air. Dalam arti ini telah terkandung keharusan pembangunan daerah sampai ke desa-desa."²

Dalam rangka itu sektor pertanian harus ditempatkan sebagai titik berat dan sekaligus pusat penggerak pembangunan. "Perbaikan kehidupan petani kita merupakan bagian yang paling penting daripada tujuan pembangunan kita sekarang ini, sebab para petanilah yang merupakan lapisan terbesar masyarakat kita. Kita tidak mungkin berbicara tentang perbaikan kehidupan bangsa Indonesia jika kehidupan jutaan petani itu sendiri tidak kita perhatikan: petani dalam arti yang luas, meliputi petani sawah, kebun, perikanan, peternakan dan sebagainya." Demikian sambutan Presiden Soeharto pada Sidang Majelis Pieno Organisasi HKTI 11 Maret 1975.³

Sebenarnya dalam Repelita I dan II telah ditegaskan bahwa prioritas diletakkan pada pembangunan ekonomi dengan titik berat pada pembangunan sektor pertanian menuju swasembada pangan dengan meningkatkan sektor industri yang mengolah bahan mentah menjadi barang baku dan barang jadi dalam rangka menyeimbangkan struktur ekonomi Indonesia. Pemerintah Indonesia berusaha melaksanakannya dengan bermacam-macam program seperti Bimas, Inmas, Padat Karya, Bantuan Kabupaten, Bantuan Desa, Kredit Candaq Kulak, Kredit Investasi Kecil di samping program-

1 *Himpunan Pidato Presiden Republik Indonesia*, Triwulan IV tahun 1973 (Sekretariat Negara RI), hal. 326-327

2 Diambil dari Krissantono, Ed., *Pandangan Presiden Soeharto tentang Pancasila* (Jakarta: CSIS, 1976), hal. 77

3 *Ibid.*, hal. 77-78

program perluasan jaringan irigasi, perbaikan prasarana, penghijauan, transmigrasi dan lain sebagainya.

Akan tetapi dari evaluasi pelaksanaan pembangunan pertanian selama Pelita I dan II diketahui bahwa pelayanan pemerintah belum lengkap menjangkau petani dan pedesaan. Program Bimas misalnya hanya berhasil membantu satu golongan kecil petani lapisan atas yang memiliki lebih dari 0,5 ha, sedangkan mayoritas 67% penduduk pedesaan yang lebih memerlukannya belum terjamah olehnya. Program Bimas memang meningkatkan produksi pertanian dan pendapatan para petani yang ikut, tetapi mayoritas petani tidak ikut memanfaatkannya dan menikmati hasilnya. Sebagai akibat sampingan perbedaan kaya miskin di pedesaan bahkan meningkat. Demikianpun program Padat Karya hanya berhasil memberikan kesempatan kerja kepada sebagian kecil tenaga kerja pedesaan yang menganggur atau setengah menganggur, sedangkan angkatan kerja terus meningkat.¹

Dalam kenyataan kita kurang melihat bahwa pertanian dan pedesaan telah benar-benar dijadikan titik berat pembangunan ekonomi seperti ditetapkan dalam GBHN tahun 1973 maupun 1978. Dengan pemasukan modal dalam jumlah yang besar dari luar negeri, titik berat diletakkan pada pertambangan dan industri. Selain itu yang dikembangkan adalah industri yang terpisah dari pertanian, sedangkan industri yang berkaitan dengan pertanian kurang diperhatikan. Kalau pertanian diberi prioritas, maka alokasi dananya harus jauh lebih tinggi.

Selain itu kebijaksanaan harga hasil pertanian yang berlaku sejauh ini kurang memungkinkan para petani dan buruh tani yang merupakan mayoritas penduduk itu memperbaiki taraf hidup mereka dan menjadi sumber pengumpulan modal. Yang terjadi sejauh ini adalah bahwa para petani mensubsidi penduduk kota dan pembangunan. Untuk mencukupi kebutuhan beras kita harus mengimpor banyak beras dari luar negeri dengan harga yang tinggi, tetapi beras impor itu dijual di dalam negeri dengan harga yang rendah, dengan maksud untuk menjaga kestabilan harga pada tingkat yang rendah. Kebijakan ini bukan saja berarti membantu petani luar negeri, tetapi juga menghantam petani dan buruh tani Indonesia dengan memaksanya menjual berasnya dengan harga murah, sedangkan mereka harus membeli kebutuhan hidup lainnya yang dihasilkan daerah perkotaan dan luar negeri dengan harga yang tinggi dan terus meningkat. Sebagai akibatnya pendapatan dan daya beli para petani dan daerah pedesaan ditekan, padahal seharusnya

1 Lihat Prof. Sayogyo, "Kata Pengantar" buku Masri Singarimbun dan G.H. Penny, *Masalah Kependudukan dan Kemiskinan di Pedesaan Jawa: Beberapa Perhitungan Ekonomi dari Desa Sriharjo* (Jakarta, 1976), hal. 16-17; lihat juga Soedjatmoko, "Dimensi-dimensi Struktural Kemiskinan", *Prisma*, Februari 1980, hal. 66-75

ditingkatkan karena telah sangat rendah. Pemerintah memang memberikan berbagai bantuan dan mensubsidi pupuk, bibit unggul, obat hama dan lain sebagainya, tetapi semuanya itu tidak seberapa dibandingkan dengan seluruh pemotongan harga beras tersebut.¹

Oleh sebab itu kita harus benar-benar melaksanakan ketentuan GBHN 1978 bahwa prioritas dalam pembangunan nasional diletakkan pada pembangunan ekonomi dengan titik berat pada pembangunan sektor pertanian dan bahwa perhatian sebesar-besarnya perlu diberikan kepada pembangunan pedesaan, terutama melalui peningkatan prakarsa dan swadaya masyarakat desa serta memanfaatkan secara maksimal dana-dana yang diperuntukkan bagi pembangunan pedesaan.

Program-program yang selama ini dilaksanakan dalam rangka itu harus diteruskan dan ditingkatkan, tetapi belum cukup, karena program-program itu hanya berhasil menyerap sebagian kecil tenaga kerja yang berlimpah di pedesaan tetapi kurang didayagunakan karena kurangnya kesempatan kerja.² Tanpa mengabaikan program-program itu, dalam rangka pembangunan pedesaan kita harus memberikan prioritas utama kepada perluasan kesempatan kerja dengan sasaran agar setiap orang yang mampu dan mau bekerja dapat bekerja secara produktif penuh dan mendapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak.

Karena sektor pertanian yang hampir seluruhnya di pedesaan telah banyak kelebihan tenaga kerja, sehingga terjadi banyak pengangguran dan setengah pengangguran, maka di samping meningkatkan program-program intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian, irigasi, transmigrasi, keluarga berencana, kredit kepada golongan ekonomi lemah dan lain sebagainya, maka di pedesaan perlu dibuka lapangan-lapangan kerja baru seperti kerajinan tangan, pertukangan dan industri-industri kecil, khususnya yang berkaitan dengan pertanian, untuk menyerap kelebihan tenaga kerja itu. Hanya secara demikian tenaga kerja yang berlimpah di pedesaan, yang selama ini kurang dimanfaatkan, dapat bekerja secara produktif penuh dan memperoleh pendapatan untuk hidup layak. Penempatan seluruh tenaga kerja (full employment) harus

1 Lihat antara lain Mohammad Sardjan (bekas Menteri Pertanian Kabinet B. Harahap/Wilopo), "Perbaikan Harga Padi 'Kunci' Sejahtera Tani", *Sinar Harapan*, 12 Juni 1975; T.A.M. Simatupang, "Apakah Memang Pertanian Titik Pusat Pembangunan", *Prisma*, Maret 1977, hal. 46; dan B.N. Marbun, *Proses Pembangunan Desa Menjelang Tahun 2000* (Jakarta, 1977), hal. 46

2 Lihat Dr. Mubyarto Bambang Triguno, "Penciptaan Lapangan Kerja dan Peningkatan Pendapatan di Daerah Pedesaan Miskin: Suatu Strategi Bagi Pembangunan Pedesaan", kertas kerja pada *Seminar Kemiskinan di Pedesaan*, yang diadakan dalam Konperensi Ekonomi Pertanian V dan Kongres IV Perhepi, Jakarta, 25-27 Juli 1978

diberi prioritas utama dalam pembangunan nasional kita, bukan saja karena berarti meratakan pendapatan demi terwujudnya kesejahteraan seluruh rakyat, tetapi juga meningkatkan produksi dan pendapatan nasional.¹ Dengan perkataan lain, perluasan kesempatan kerja yang memadai akan sekaligus menjamin pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pendapatan nasional yang wajar. Secara demikian kestabilan nasional juga akan lebih terjamin. Pengangguran yang luas dan kemiskinan massa akibatnya adalah semacam bom waktu yang cepat atau lambat akan meledak kalau tidak diberantas pada waktunya.

Perluasan kesempatan kerja itu telah ditetapkan dalam GBHN 1978 sebagai sasaran pokok pembangunan nasional: "Pelaksanaan Pembangunan Jangka Panjang di samping meningkatkan produksi nasional, maka pertumbuhan ekonomi harus memperkuat pula pertumbuhan lapangan kerja, karena pemberantasan pengangguran dengan jalan memperluas kesempatan kerja merupakan sasaran penting bagi Pembangunan Jangka Panjang, bukan saja karena kesempatan kerja memiliki nilai ekonomis, melainkan juga karena mengandung nilai kemanusiaan dengan menumbuhkan harga diri, sehingga dengan demikian memberi isi kepada asas kemanusiaan."²

Oleh sebab itu perluasan kesempatan kerja harus diberi prioritas. Sehubungan dengan itu GBHN lebih lanjut menandakan: "Perluasan kesempatan kerja merupakan kebutuhan yang tetap mendesak dalam Pelita Ketiga. Oleh karenanya diperlukan berbagai kebijaksanaan yang menyeluruh seperti pendidikan ketrampilan, pendidikan yang dapat menciptakan kegiatan kerja, pembangunan industri, pembangunan prasarana, penentuan skala prioritas investasi, kebijaksanaan perpajakan dan perkreditan, pemilihan teknologi yang tepat guna dan sebagainya. Di samping itu usaha-usaha untuk memperluas kesempatan kerja juga perlu dituangkan dalam program-program khusus, antara lain dengan melanjutkan dan memperluas program bantuan pembangunan dan proyek padat karya di daerah pedesaan."³

Hal itu lebih lanjut ditandakan di lain tempat sebagai berikut: "Perluasan kesempatan kerja dan perlindungan tenaga kerja merupakan kebijaksanaan pokok yang sifatnya menyeluruh di semua sektor. Dalam hubungan ini program-program pembangunan sektoral maupun regional perlu senantiasa mengusahakan terciptanya perluasan kesempatan kerja sebanyak mungkin dengan imbalan jasa yang sepadan. Dengan jalan demikian maka di samping peningkatan produksi sekaligus dapat dicapai pemerataan hasil pembangunan

1 Lihat *GBHN 1978* Bab IV D Ekonomi no. 10

2 *Ibid.*, Bab III A 7

3 *Ibid.*, Bab IV D Umum 16

karena adanya perluasan partisipasi masyarakat secara aktif dalam pembangunan.”¹

Hal itu tidaklah mudah, akan tetapi merupakan suatu keharusan. Negara wajib memberikan prioritas tinggi kepada penempatan seluruh tenaga kerja dan dalam rangka itu menyusun serta melaksanakan suatu strategi perluasan kesempatan kerja agar setiap orang yang mampu dan mau dapat bekerja secara produktif dan mendapat imbalan yang layak, khususnya karena ”Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.² Dalam rangka pelaksanaan tugas pokoknya ”memajukan kesejahteraan umum”, negara wajib mengusahakan agar setiap warganya dapat menikmati hak asasinya itu. Manusia tidak dapat hidup sejahtera lahir batin kalau tidak mempunyai pekerjaan tetap sekalipun dicukupi kebutuhan materialnya sehari-hari. Pada waktu yang sama negara wajib menjaga agar orang yang bekerja dapat bekerja dalam lingkungan yang sehat dengan syarat-syarat kerja yang baik dan mendapat balas karya yang wajar. Bagi kebanyakan orang kesempatan kerja adalah satu-satunya sumber kesejahteraan mereka dan keluarga mereka.

Selain itu kebijaksanaan harga beras yang berlaku seiama ini kiranya juga perlu ditinjau kembali karena ternyata kurang memungkinkan pedesaan dan para petani memperbaiki taraf hidup dan daya beli mereka. Lagi pula ”Kalau harga-harga pertanian misalnya ditekan untuk mensubsidi para konsumen pendapatan rendah di kota-kota, para petani tidak mempunyai insentif untuk meningkatkan produksi”.³ Sehubungan dengan itu Presiden Nyerere dari Tanzania mengatakan pada Konferensi Sedunia Pembaharuan Agraria dan Pembangunan Pedesaan di Roma tahun 1979: ”Pembangunan pedesaan berarti membalik arus tradisional kekayaan dari daerah pedesaan ke kota-kota. Pembangunan pedesaan harus menguntungkan para pekerja yang menghasilkan kekayaan dengan tangan dan otak mereka. Itu berarti memindahkan ke daerah pedesaan yang miskin sebagian dari kekayaan yang dihasilkan di sektor-sektor ekonomi yang paling kaya.”⁴

Dilema yang dihadapi pemerintah ialah bahwa di satu pihak dia harus menyediakan pangan murah bagi penduduk kota-kota, sedangkan di lain pihak produksi pangan tidak dapat ditingkatkan dan taraf hidup di pedesaan diperbaiki dengan terus menerus menekan harga. Jalan keluar yang sebaiknya ditempuh ialah membiarkan harga yang layak bagi hasil-hasil pertanian sam-

1 *Ibid.*, Bab IV D Ekonomi no. 10

2 *UUD 1945* Pasal 27 ayat 2

3 Hollis B. Chenery, ”Kampf der Armut”, dalam *Entwicklungspolitik*, 1/1977, dikutip Otto Matzke, *loc. cit.*, hal. 18

4 Dikutip dari Otto Matzke, *loc. cit.*, hal. 18

bil membantu golongan lemah dengan subsidi pangan seperti terjadi di banyak negara.¹

Dalam hubungan itu juga perlu diperhatikan, bahwa usaha industrialisasi kita tidak akan berhasil kalau daya beli penduduk pedesaan yang merupakan lebih dari 80% penduduk Indonesia tidak ditingkatkan, khususnya dengan menetapkan harga-harga pertanian yang wajar, sehingga mereka mampu membeli barang-barang industri dan secara demikian ikut menggerakkan pembangunan industri kita.

Sebagai penutup, bukan saja pembangunan harus merata ke seluruh pelosok tanah air sehingga meliputi pembangunan daerah sampai ke desa-desa, melainkan titik berat pembangunan harus diletakkan pada pembangunan pertanian dan pedesaan, khususnya karena penduduk pedesaan merupakan mayoritas penduduk negara kita dan kebanyakan miskin. Oleh sebab kemiskinan pedesaan mempunyai banyak dimensi, maka strategi pembangunan pedesaan harus menyeluruh dalam arti meliputi bermacam-macam kegiatan yang harus dilakukan secara simultan. Namun karena faktor utama kemiskinan massa itu adalah pengangguran, khususnya setengah pengangguran atau pengangguran terselubung, yang tersebar luas, maka perluasan kesempatan kerja di pedesaan harus diberi prioritas. Dalam rangka itu perlu diciptakan lapangan-lapangan kerja baru dengan mendirikan industri-industri kecil di daerah pedesaan, khususnya industri-industri yang berkaitan dengan pertanian dan padat karya. Selain itu, harga-harga pertanian kiranya perlu dinaikkan, bukan saja untuk memperbaiki taraf hidup penduduk pedesaan tetapi juga untuk meningkatkan produksi dan menunjang proses industrialisasi.

1 Lihat Otto Matzke, *loc. cit.*, hal. 22

Lampiran

KONPERENSI SEDUNIA PEMBAHARUAN AGRARIA DAN PEMBANGUNAN
PEDESAAN, ROMA 12-20 JULI 1979

DEKLARASI ASAS-ASAS

Konperensi Sedunia Pembaharuan Agraria dan Pembangunan Pedesaan,

1. Setelah bertemu dari 12 sampai 20 Juli 1979 di Roma, Italia,

15. Dengan ini menyatakan bahwa Suatu Program Aksi harus didasarkan atas pedoman-pedoman dan asas-asas berikut:

(i) Tujuan dasar pembangunan adalah perbaikan individual dan sosial, pengembangan kemampuan sendiri (endogen), dan perbaikan taraf hidup seluruh rakyat, khususnya golongan miskin pedesaan.

(ii) Hak setiap Negara untuk melaksanakan kedaulatan yang penuh dan permanen atas sumber-sumber daya alamnya, mengatur kegiatan ekonomi, dan menetapkan tindakan-tindakan yang diperlukan dalam merencanakan dan mengelola pemanfaatan sumber-sumber daya tersebut adalah sangat penting bagi pembangunan pedesaan.

(iii) Pemanfaatan modal asing untuk pembangunan pertanian di negara-negara berkembang, khususnya oleh perusahaan-perusahaan trans-nasional, harus sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan dan prioritas-prioritas nasional.

(iv) Kemajuan nasional yang berdasarkan pertumbuhan ekonomi beserta persamaan dan partisipasi memerlukan suatu pembagian kembali kekuasaan ekonomi dan politik serta integrasi daerah pedesaan yang lebih penuh dalam pembangunan nasional, disertai kesempatan yang makin luas dalam hal pekerjaan dan pendapatan bagi penduduk desa dan pengembangan perkumpulan-perkumpulan, koperasi-koperasi dan lain-lain bentuk organisasi sukarela petani, yang otonom dan demokratis, yang beranggotakan penghasil-penghasil primer dan buruh pedesaan.

(v) Kebijakan-kebijaksanaan dan program-program kependudukan yang serasi dapat menunjang kemajuan ekonomi sosial jangka panjang.

(vi) Usaha sebanyak-banyaknya harus dilakukan untuk mengerahkan dan memanfaatkan sumber-sumber daya manusia domestik untuk pembangunan pedesaan.

(vii) Pemerintah hendaknya merintis sikap positif yang cenderung untuk menguntungkan pembangunan pedesaan dan menyediakan insentif-insentif penanaman modal dan peningkatan produksi di daerah pedesaan.

(viii) Pembagian tanah, air dan lain-lain sumber daya yang lebih merata dan pemanfaatannya secara efisien, dengan memperhatikan keseimbangan ekologi dan perlindungan lingkungan, adalah hal-hal yang mutlak diperlukan dalam pembangunan pedesaan, pengalihan sumber-sumber daya manusia dan peningkatan produksi untuk mengatasi kemiskinan.

(ix) Diversifikasi ekonomi pedesaan, termasuk pengembangan usaha terpadu pertanian, peternakan, perikanan dan budi daya air serta kehutanan, mutlak diperlukan dalam pembangunan pedesaan yang diperluas dasar-dasarnya.

(x) Penempatan industri di daerah pedesaan, baik sektor pemerintah maupun swasta, khususnya industri pertanian, merupakan kaitan yang perlu antara pertanian dan pembangunan industri yang saling menunjang.

(xi) Kebijakan-kebijaksanaan dan program-program yang menyangkut sistem agraria dan pedesaan harus dirumuskan dan dilaksanakan dengan pengertian penuh dan partisipasi seluruh penduduk pedesaan, termasuk kaum muda dan organisasi-organisasi mereka di semua tingkat. Kegiatan pembangunan selayaknya memenuhi bermacam-macam kebutuhan berbagai golongan penduduk miskin di pedesaan.

(xii) Pengetahuan dan pemahaman masalah maupun kesempatan pembangunan pedesaan di kalangan penduduk bermacam-macam tingkat dan perbaikan interaksi antara personal pembangunan dan massa penduduk lewat sistem komunikasi yang efisien merupakan prasyarat keberhasilan strategi pembangunan pedesaan.

(xiii) Kewaspadaan yang terus-menerus perlu dibina untuk menjamin agar manfaat pembaharuan agraria dan pembangunan pedesaan tidak ditiadakan oleh munculnya kembali pola-pola lama pemusatan sumber-sumber daya di tangan perorangan atau munculnya bentuk baru ketidakadilan.

(xiv) Wanita selayaknya berperan dan memberi sumbangan atas dasar persamaan dengan pria di dalam proses sosial ekonomi dan politik pembangunan pedesaan dan ikut menikmati hasil-hasil perbaikan kehidupan di pedesaan sepenuhnya.

(xv) Kerja sama internasional harus diperkuat dan suatu perasaan mendesak harus disebarakan untuk memperbesar arus pengalihan sumber-sumber daya keuangan dan teknik dalam mendorong pembangunan pedesaan.

(xvi) Semua pemerintah harus melakukan kegiatan yang baru dan lebih intensif untuk menjamin keamanan cukup pangan dan mengatasi ketidakadilan serta ketidakstabilan dalam perdagangan komoditi pertanian yang merupakan kepentingan istimewa bagi negara-negara berkembang.

(xvii) Negara-negara berkembang, dengan dukungan badan-badan pembangunan internasional, harus memperkuat kerja sama teknik dalam pembangunan pedesaan dan membina kebijaksanaan keswasembadaan kolektif.*

* Diambil dari *Report, World Conference on Agrarian Reform and Rural Development*, WCARRD/REP, July 1979 (Roma: FAO)