

PERUBAHAN-PERUBAHAN PENDEKATAN PEMBANGUNAN PEDESAAN*

Pada saat ini biasa dikatakan bahwa inti masalah kemiskinan dunia terdapat di daerah pedesaan Dunia Ketiga dan bahwa pembangunan pedesaan yang mengikutsertakan massa harus memegang peran kunci dalam penanggulangannya. Diterimanya arti penting pembangunan pedesaan itu masih relatif baru. Persepsi kemiskinan pedesaan, arti pembangunan pedesaan beserta strateginya mengalami perubahan-perubahan. Tujuan tulisan ini adalah mengutarakan garis-garis besar perubahan-perubahan ini, menilai beberapa kebijaksanaan pemerintah yang lebih berwibawa dalam masalah ini, dan menyoroti pokok-pokok strategi pembangunan pedesaan.

1. PERUBAHAN PERSEPSI KEMISKINAN PEDESAAN

Dalam literatur pembangunan permulaan dasawarsa 1950-an sektor pedesaan dilihat sebagai sumber persediaan pangan, bahan mentah dan tenaga kerja bagi industri. Pertanian dipandang sebagai sektor tradisional, yang tunduk pada hukum semakin berkurangnya hasil (*diminishing returns*), dan ditandai dengan besarnya kelebihan tenaga kerja dengan produktivitas nol atau hampir nol. Sumber-sumber daya harus dialihkan dari sektor pertanian ke sektor industri modern yang kemudian akan menyerap kelebihan tenaga kerja pedesaan.¹ Jadi pembangunan pedesaan bukan urusan utama: cara yang paling baik untuk menjamin kemakmuran bagi seluruh rakyat adalah *memaksimalkan laju pertumbuhan yang menyeluruh*.

* Diambil dari Eddy Lee, "Changing Approaches to Rural Development", dalam majalah *International Labour Review*, Januari-Februari 1980, oleh Murwatie B. RAHARDJO.

1 W.A. Lewis, "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", dalam *The Manchester School*, Mei 1954, hal. 139-191

Model-model pembangunan yang dualistis serupa itu kini sudah tidak mendapat banyak dukungan. Penyerapan tenaga kerja di sektor industri ternyata tidak memadai dan diabaikannya ekonomi pedesaan mendorong migrasi dari daerah pedesaan, sehingga pengangguran dan kekotoran di kota-kota meningkat; pembangunan hanya mendatangkan keuntungan bagi suatu minoritas perkotaan yang kecil.

Dalam periode 1950-1975 kebanyakan negara berkembang mencapai laju pertumbuhan GNP dan pendapatan per jiwa yang tinggi. Rata-rata pertumbuhan pendapatan per jiwa negara-negara berkembang secara keseluruhan adalah 3,4% setahun.¹ Tetapi pertumbuhan produksi pertanian per jiwa dan produksi pangan umumnya rendah: yang pertama hanya 0,7% per tahun antara tahun 1961 dan 1970 dan 0,2% per tahun antara tahun 1970 dan 1976.² Di Afrika dan Amerika Latin laju pertumbuhan per tahunnya adalah di bawah rata-rata itu: di Afrika 0,2% dan minus 1,5% berturut-turut untuk kedua sub-periode tersebut, dan di Amerika Latin 0,2% dan 0,1%.

Tidaklah mengherankan bahwa *laju pertumbuhan bidang pertanian* lebih rendah daripada lain-lain sektor ekonomi karena itulah ramalan teori pembangunan. Tetapi yang menyolok mengenai angka-angka itu ialah bahwa angka-angka itu *jauh di bawah rata-rata laju pertumbuhan*. Dua hal lain juga menunjukkan lambatnya kemajuan taraf hidup pedesaan. Pertama, pertumbuhan penduduk; penduduk pedesaan dalam ekonomi pasar yang sedang berkembang secara keseluruhan meningkat 21% antara tahun 1965 dan 1975, dan hanya di Amerika Latin pertumbuhannya (9,5%) di bawah 20%. Kedua, perubahan ratio tanah pertanian dan penduduk pedesaan. Di sini ditemukan bahwa pemilikan tanah di kawasan-kawasan dunia berkembang kecuali Amerika Latin menurun: di Afrika dari 0,82 ha menjadi 0,72 ha per jiwa antara tahun 1965 dan 1975, dan di Timur Jauh dari 0,36 ha menjadi 0,31 ha per jiwa.³ Pertumbuhan penduduk dan ratio tanah - orang itu jelas membantah dugaan bahwa rendahnya pertumbuhan produksi pertanian dikompensasikan dengan penyaluran penduduk secara besar-besaran dari pertanian ke lain-lain sektor ekonomi yang lebih cepat berkembang.

Bersamaan dengan itu penelitian baru mengenai pembagian pendapatan dan kemiskinan dalam proses pembangunan menunjukkan terus berlangsungnya kemiskinan yang serius, terutama terpusat di daerah pedesaan, dan adanya kemungkinan bahwa kelompok-kelompok besar penduduk

1 D. Morawetz, *25 Years of Economic Development, 1950-1975* (Washington, 1977), Bab II

2 FAO, *Review and Analysis of Agrarian Reform and Rural Development in the Developing Countries since the Mid 1960's* (Roma, 1978), Tabel 1.2

3 *Ibid.*, Tabel 1.1

menjadi miskin mutlak sekalipun laju pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan tinggi.¹

Reaksi terhadap kenyataan-kenyataan itu ialah pengakuan bahwa *pembangunan pedesaan membutuhkan perhatian khusus*. Bersamaan dengan itu pula muncul argumen-argumen bahwa suatu pergeseran ke pembangunan pedesaan bisa mendatangkan lain-lain keuntungan. Pembangunan pedesaan dilihat sebagai satu-satunya cara untuk menangani masalah pengangguran massa negara-negara berkembang dan membantu mengurangi ketimpangan-ketimpangan antar sektor.

Literatur pembangunan dan sementara rencana resmi mulai memperlunak aspek-aspek model pertumbuhan dualistis yang paling kasar. Akan tetapi pergeseran tekanan itu ternyata masih lebih berupa retorika daripada kenyataan. Pengutamaan perkotaan (urban bias) dalam perencanaan pembangunan berlangsung terus² dan hanya di beberapa negara berkembang saja kesejahteraan penduduk pedesaan benar-benar menjadi lebih baik.

Meningkatkan alokasi sumber-sumber daya untuk pertanian tidak mesti melancarkan suatu pertumbuhan ekonomi pedesaan yang luas. Apakah itu terjadi bergantung pada struktur agraria, khususnya tingkat ketimpangan pembagian tanah dan lain-lain sarana produksi. Akan tetapi dalam literatur pembangunan arti penting struktur agraria dalam konteks kebijaksanaan pembangunan pedesaan hampir-hampir tidak diakui.

Pandangan yang mendasari pembangunan pedesaan dalam literatur adalah pandangan neo-klasikal. Menurut pandangan ini daerah pedesaan didiami oleh petani-petani besar maupun kecil yang tetap miskin akibat teknologi primitif, tidak tersedianya irigasi dan lain-lain prasarana pedesaan, kekurangan input pelengkap seperti pupuk dan kredit dan struktur harga serta insentif yang tidak layak. Maka tugas pembangunan pedesaan pada dasarnya adalah *menyediakan input-input dan insentif yang tidak ada itu*. Proses modernisasi pertanian tradisional ini diharapkan dapat meningkatkan produktivitas pertanian dan pendapatan pedesaan serta melancarkan pertumbuhan pertanian atas daya sendiri, yang kemudian akan dapat menyediakan sumber-sumber daya untuk menggerakkan pembangunan industri. Jadi titik berat kebijaksanaan pembangunan pedesaan diletakkan pada sistem-sistem penyaluran: bagaima-

1 Khususnya lihat I. Adelman dan C.T. Morris, *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries* (Stanford, 1973); dan ILO, *Poverty and Landlessness in Rural Asia* (Jenewa, 1977)

2 M. Lipton, *Why Poor People Stay Poor: A Study of Urban Bias in World Development* (London, 1977)

na merencanakan paket input dan menjamin agar ini mencapai keluarga-keluarga petani.

Untuk kegagalan pembangunan ekonomi pedesaan disalahkan *kurang baiknya implementasi program-program yang sehat*, dan untuk ini pada gilirannya disalahkan faktor-faktor seperti terbatasnya kemampuan administrasi mengingat sangat besarnya jumlah unit produksi yang terlibat dan kadang-kadang juga sikap membandel petani yang terikat tradisi. Di kebanyakan negara berkembang penyebaran penggunaan teknologi modern selalu lambat dan potong demi sepotong karena terpusat pada petani-petani dan daerah-daerah yang progresif. Reaksi instansi-instansi pembangunan ialah mencari kesalahan rancangan paket dan kelemahan mekanisme implementasi. Sejarah inovasi paket meliputi: konsentrasi pada prasarana (irigasi dan jalan-jalan), penggalakan input-input kunci (pupuk dan kredit), suatu paket input yang menyeluruh, dan belakangan juga "pembangunan pedesaan terpadu".¹

Tetapi kemiskinan pedesaan itu tidak berhasil diatasi dan ini memaksa orang untuk mengakui bahwa *pandangan itu tidak memadai*. Bank Dunia mulai menangani proyek-proyek pembangunan pedesaan gaya baru yang berdasarkan *pendekatan kelompok sasaran (target group)*,² yang landasannya ialah gagasan bahwa kaum miskin harus dituju secara langsung karena pembagian yang umum dan tidak pilih-pilih tidak berhasil mengurangi kemiskinan pedesaan. Pendapat ini mendapat dukungan dan Satuan Tugas Pembangunan Pedesaan ACC (the ACC Task Force on Rural Development) yang mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan badan-badan PBB di kawasan memulai suatu kebijaksanaan anti kemiskinan yang sama dalam garis besar.³ Pandangan yang baru itu ialah bahwa *kemiskinan harus diserang secara langsung* dan bahwa program-program pembangunan pedesaan harus direncanakan dan dilaksanakan berdasarkan asas pokok itu. Hendaknya dicatat bahwa kecuali kadang-kadang disebutkannya "swa-daya" dan "partisipasi rakyat", pengertian "paket dan menyalurkan" yang mendasarinya tidak banyak berubah.

Perubahan-perubahan dalam sasaran dan strategi pembangunan adalah hasil yang lamban dari perubahan-perubahan dalam iklim intelektual studi-studi pembangunan. Kepastian semula mengenai pertumbuhan kini telah

1 Lihat FAO, *op. cit.*

2 IBRD, *Rural Development: Sector Policy Paper* (Washington, 1975)

3 Lihat UN Economic and Social Council, *Poverty-Oriented Rural Development: Progress Report on the Work of the ACC Task Force on Rural Development* (Doc. E.C.N. 5/560, 15 Desember 1978). ACC adalah Administrative Committee on Co-ordination, yang terdiri atas kepala-kepala eksekutif PBB dan badan-badan ahlinya.

berkurang akibat menumpuknya bukti empiris yang menunjukkan bahwa pertumbuhan GNP yang cepat telah melewati kaum miskin, terutama di daerah pedesaan. Perbedaan menyolok antara ramalan teori pembangunan dan kenyataan terus berlangsungnya kemiskinan massa memaksa kita untuk *meninjau kembali teori itu*. Kita sekarang di tengah usaha yang kacau dan membingungkan untuk membatasi suatu pembangunan yang lain, suatu Tata Ekonomi Internasional Baru, dan alternatif-alternatif strategi pembangunan. Suatu model baru belum muncul, tetapi model yang lama telah ditolak umum.

Suatu pergeseran penting dalam persepsi yang lain ialah kesadaran bahwa *struktur ekonomi dan ekonomi politik di daerah pedesaan* merupakan hambatan yang berat bagi pembangunan pedesaan.¹ Suatu tingkat tinggi pemusatan pemilikan tanah mengakibatkan suatu ketimpangan kekuasaan ekonomi dan politik, yang membatasi lingkup pembangunan pedesaan dan mencegah perataan hasilnya. Khususnya menjadi jelas bahwa efektivitas campur tangan kebijaksanaan tambal sulam dalam ekonomi pedesaan sangat terbatas.

Ketimpangan pembagian kekayaan dan kekuasaan yang besar menghambat pembangunan pedesaan yang luas dengan berbagai cara. Pertama, dalam konteks pertumbuhan penduduk pedesaan di negara-negara yang terbatas tanah pertaniannya, meningkatnya pemusatan pemilikan tanah dan/atau membekunya kemungkinan mendapat tanah berarti pemecahan milik-milik tanah dan marginalisasi petani. Kedudukan tanpa tanah adalah akibat langsung dari pemusatan pemilikan tanah. Kedua, mengingat eratnya kaitan antara kekuatan ekonomi dan kekuatan politik, ketimpangan melestarikan dan memperkuat kepentingan-kepentingan yang mapan. Sebagai contoh, land reform dan pembaruan sistem sewa diblokir dengan menggunakan kekuatan politik; kebijaksanaan pajak dan harga dimanipulasikan oleh tuan-tuan tanah dan petani-petani kaya, dan keuntungan pemberian kredit dan koperasi sebagian disadap sebelum sampai pada kaum miskin. Ketiga, distorsi-distorsi pasaran yang serius menghambat perataan rangsangan-rangsangan pembangunan. Pemasukan teknik biasanya meningkatkan ketimpangan karena petani-petani kaya berada dalam kedudukan yang lebih menguntungkan untuk menyambut teknologi baru dan adanya distorsi pasar dapat menjurus ke mekanisasi yang menggeser tenaga kerja. Terakhir, penting dicatat bahwa bermacam-macam mekanisme saling memperkuat dan tidak dapat dipatahkan dengan campur tangan selektif pemerintah. Inilah suatu sebab utama mengapa bermacam-macam perubahan paket pembangunan gagal semuanya untuk melakukan penerobosan (breakthrough) yang diharapkan dalam

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

pembangunan pedesaan yang menyeluruh. Pemberian modal, teknologi baru dan pelayanan baru saja ternyata tidak memadai untuk mengurangi kemiskinan massa, bila tidak ada instrumen untuk mempengaruhi pembagian akhirnya dalam ekonomi pedesaan.

Contoh lain perubahan sikap terhadap kemiskinan pedesaan ialah penyadaran bahwa *kemiskinan itu mempunyai banyak dimensi* dan bahwa jurang pendapatan antara daerah pedesaan dan daerah perkotaan hanyalah suatu petunjuk parsial kesengsaraan kaum miskin pedesaan. Sebagai contoh, perhatian terhadap kebutuhan-kebutuhan dasar akhir-akhir ini menonjolkan kenyataan bahwa daerah pedesaan menderita akibat sangat kurangnya pelayanan sosial seperti perawatan kesehatan dan pendidikan.¹ Selain itu semakin diakui ketidakpastian dan kerawanan yang lebih besar yang berkaitan dengan penghidupan pedesaan. Bilamana panen gagal, adalah kaum miskin pedesaan yang pertama-tama menderita kelaparan; penduduk kota relatif lebih aman karena mempunyai klaim yang pertama atas suplai yang tersedia.² Lagi pula bahkan pada tahun-tahun normal petani miskin dan buruh tani tidak mempunyai jaminan persediaan pangan yang cukup sepanjang siklus pertanian; perkiraan rata-rata pendapatan tahunan bagi kaum miskin pedesaan biasanya tidak mencerminkan kesulitan-kesulitan besar yang mereka hadapi akibat fluktuasi pendapatan, harga-harga dan kesempatan kerja. Juga disadari bahwa kemiskinan "sosial" seperti tercermin dalam hubungan perasaan rendah, ketergantungan dan pemerasan, adalah sangat parah dalam masyarakat pedesaan yang ditandai ketimpangan pembagian tanah dan kekayaan.

Ketidaksamaan kekuatan ekonomi di pasaran tanah dan tenaga kerja, yang sering ditambah dengan belunggu hutang dengan bunga yang tinggi, menempatkan kaum miskin pedesaan dalam *keadaan sangat bergantung pada tuan-tuan tanah* yang sekaligus adalah lintah darat. Dominasi ekonomi serupa itu menjadi dasar dominasi di lain-lain bidang. Sebagai contoh, kebebasan kegiatan politik golongan miskin dibatasi oleh tiadanya alternatif mata pencaharian yang bebas dari tuan-tuan tanah yang juga mempunyai kekuatan politik. Lebih dari itu, bentuk-bentuk paksaan seperti perhambaan dan tenaga kerja yang terikat (*bonded labour*) berlangsung terus dalam sementara masyarakat pedesaan dan harapan bahwa pemencaran pasar dan komersialisasi akan menghapus ikatan-ikatan semacam itu tidak selalu menjadi kenyataan. Dengan demikian timbul pemikiran untuk *menghimpun kaum miskin dan mengikutsertakan serta mengerahkan mereka*. Ini dilihat sebagai cara bukan saja untuk mengurangi kemiskinan sosial tetapi juga sebagai

1 ILO, *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem* (Jenewa, 1976)

2 A.K. Sen, "Starvation and Exchange Entitlements: A General Approach and Its Application to the Great Bengal Famine", dalam *Cambridge Journal of Economics*, Vol.1, No.1, hal.33-60

kekuatan imbalan (*countervailing power*) untuk membagi kembali pendapatan demi keuntungan kaum miskin pedesaan.

Semuanya itu berarti bahwa *tindakan-tindakan anti kemiskinan harus bergerak di beberapa front secara simultan*. Karena kemiskinan adalah suatu kompleks lingkaran setan, aksi melawan salah satu lingkaran saja mudah ditiadakan. Misalnya menyediakan lebih banyak kesempatan kerja boleh jadi tidak membantu kaum miskin kalau mereka tidak dapat memanfaatkannya sepenuhnya karena kesehatan mereka terganggu; menyediakan fasilitas-fasilitas pendidikan di pedesaan mungkin tidak cukup kalau tenaga kerja anak-anak dibutuhkan sebagai sumber pendapatan keluarga. Demikianpun bahkan kalau dalam keadaan penempatan penuh (*full employment*) upah-upah bisa terlalu rendah untuk melepaskan diri dari kemiskinan, sehingga kemampuan suatu strategi perluasan kesempatan kerja untuk memberantas kemiskinan pedesaan terbatas. Secara lebih umum, penciptaan pendapatan di pedesaan pada tingkat yang tidak mengijinkan penabungan tidak akan membantu mengurangi ketimpangan pembagian kekayaan yang merupakan sebab utama kemiskinan pedesaan.¹

2. STRATEGI-STRATEGI ALTERNATIF PEMBANGUNAN PEDESAAN

Ada bermacam-macam cara untuk mengklasifikasikan strategi-strategi pembangunan pedesaan.² Masing-masing berkaitan dengan maksud analisisnya dan tidak ada klasifikasi yang dapat disebutkan obyektif atau ter-baik.

Untuk analisa ini kiranya baik membicarakan *gagasan-gagasan pokok tentang pembangunan pedesaan* sekarang ini yang berpengaruh di instansi-instansi pembangunan di bawah empat kepala: pendekatan anti kemiskinan, alternatif pola pertumbuhan, pembagian kembali kekayaan, dan partisipasi masyarakat. Ini sama sekali bukanlah kategori-kategori yang tersendiri. Mengingat sifat kolektif studi-studi pembangunan, terdapat banyak tumpang tindih. Dalam masing-masing kategori paling tidak disebutkan, kalau tidak dimasukkan, keempatnya. Di sini kita tidak akan berusaha mengevaluasi pendekatan-pendekatan itu secara lengkap. Tetapi kita bermaksud memusatkan perhatian

1 J.W. Mellor, *The New Economics of Growth: A Strategy for India and the Developing World* (New York-London, 1976); dan G.B. Rodgers, "A Conceptualisation in Late-Developing Countries", dalam *World Development*, April 1976, hal. 261-276

2 Antara lain lihat B. Johnston dan P. Kilby, *Agriculture and Structural Transformation: Economic Strategies in Late-Developing Countries* (New York, 1975); dan Griffin, *op. cit.*

kita pada *unsur-unsur dominan masing-masing pendekatan* dan mengaitkannya dengan pembicaraan perubahan-perubahan persepsi kemiskinan pedesaan tersebut di atas.

Pendekatan Anti Kemiskinan

Pendekatan anti kemiskinan adalah reaksi terhadap kegagalan pendekatan-pendekatan tradisional untuk banyak mengurangi kemiskinan pedesaan.¹ Diakui bahwa input produksi dan teknologi baru telah gagal merembes ke golongan miskin pedesaan di bawah dan bahwa dibutuhkan sesuatu yang baru. Logikanya sederhana kalau tidak simplisistis. Karena kemiskinan tidak dapat diatasi dengan usaha-usaha umum, maka perlu dipikirkan sarana-sarana untuk *memberantasnya secara langsung*. Dengan maksud itu kelompok-kelompok sasaran (*target groups*) golongan miskin pedesaan, ciri-ciri dan kebutuhan-kebutuhan khususnya ditentukan dan sesudah itu dirancang sistem-sistem untuk mengatasi rintangan-rintangan tradisional. Jadi tekanan diletakkan pada usaha *merancang paket teknologi* yang secara langsung disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan petani kecil (biasanya kelompok sasaran utama dalam pendekatan ini), dan pada usaha *menjamin penyalurannya* dengan memperbaiki struktur birokrasi (administrasi setempat dan dinas-dinas ekstensi) dan badan-badan penyalur input sarana-sarana (bank desa, perkumpulan kredit dan koperasi). Selain itu disadari perlunya bergeser dari proyek-proyek prasarana yang besar ke penyediaan *pelayanan-pelayanan pokok* secara berlanjut seperti proyek-proyek kesehatan dan pendidikan. Kriteria rancangan dan evaluasinya juga perlu diubah untuk menekankan sistem-sistem penyaluran yang murah dan mudah diperbanyak untuk mencapai lebih banyak orang miskin daripada sebelumnya. Di antara kurung, pendekatan anti kemiskinan juga dapat menyerap bagian-bagian terbatas dari pendekatan kebutuhan dasar;² jadi penyediaan pelayanan-pelayanan pokok yang murah dilukiskan sebagai selaras dengan strategi kebutuhan dasar, sedangkan dikemukakan bahwa proyek-proyek terpadu yang secara serempak menyediakan input-input produktif dan pelayanan-pelayanan masyarakat memberikan tekanan yang tepat kepada kaitan-kaitan positif yang saling memperkuat antara kebutuhan-kebutuhan dasar (misalnya antara gizi, kesehatan dan kesempatan kerja yang produktif).³

1 IBRD, *op. cit.*; dan UN Economic and Social Council, *op. cit.*

2 Mengenai konsep kebutuhan dasar lihat ILO, *op. cit.*; dan D.P. Ghai dan lain-lain, *The Basic-Needs Approach to Development* (Jenewa, 1977)

3 OECD, *Aid for Rural Development in a Basic-Needs Perspective* (Paris, 1978)

Pada pendekatan ini terdapat *beberapa keterbatasan* yang jelas. Pada dasarnya pendekatan ini mencerminkan pandangan donor bantuan yang memikirkan akibat langsung dari proyek bantuan khusus. Oleh sebab itu *kriteria maupun sasarannya adalah parsial dan terbatas lingkupnya*: apa yang benar bagi suatu proyek di daerah atau cabang kegiatan tertentu tidak mesti benar bagi ekonomi pedesaan secara keseluruhan. Misalnya suatu proyek atau serangkaian proyek yang berhasil menaikkan pendapatan dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar mungkin hanya menciptakan *kantong-kantong* yang menghabiskan terlalu banyak sumber daya dan meningkatkan ketimpangan serta kemiskinan dalam ekonomi yang lebih luas. Jadi pendekatan anti kemiskinan boleh jadi lebih unggul daripada pendekatan-pendekatan sebelumnya dalam bidang terbatas proyek-proyek, tetapi tidak optimal secara global, kecuali kalau proyek-proyek itu dapat diperbanyak dengan cepat dan menghasilkan keuntungan-keuntungan yang tersebar luas.

Suatu kesulitan lain ialah bahwa *anggapan pokok mengenai kemungkinan tercapainya kelompok-kelompok sasaran secara langsung boleh jadi tidak selalu benar*. Kekuatan-kekuatan yang sama yang merintangai penguasaan tanah dan lain-lain kekayaan di bawah pendekatan-pendekatan lama masih bisa bertahan. Sebagai contoh, petani-petani kecil yang terjebak dalam hubungan sewa menyewa yang memeras mungkin tidak mempunyai insentif untuk inovasi ataupun tidak mampu mendapat bagian hasil yang memadai; petani-petani kecil pemilik tanah mungkin ditekan oleh kredit dan pemasaran yang memeras; hutang dan jaringan penindasan ekonomi serta politik dapat menghalangi petani sasaran menggunakan alternatif-alternatif sumber kredit dan lain-lain input.

Sesuatu yang berkaitan ialah bahwa pendekatan ini rupanya beranggapan bahwa proses ekonomi dan sosial itu statis dan membeku. Kelompok sasaran terdiri dari sejumlah orang tertentu yang harus ditolong untuk keluar dari kemiskinan; tetapi ini mungkin suatu usaha yang *sia-sia kalau kekuatan-kekuatan yang mengakibatkan kemiskinan dibiarkan*. Dalam keadaan itu pendekatan kelompok sasaran hanya merupakan suatu aksi pembersihan yang kecil, sedangkan proses marginalisasi dan pemiskinan memperbesar gudang kemiskinan.

Pola Baru Pertumbuhan

Titik pangkal pendekatan pola baru pertumbuhan adalah keyakinan bahwa kegagalan strategi yang terdahulu tidak terletak pada rendahnya pertumbuhan ekonomi itu sendiri, tetapi pada *pola pertumbuhan padat modal yang mengutamakan perkotaan, yang menekan pertanian dan tidak memikir-*

kan kesempatan kerja. Contoh utama pendekatan yang salah itu adalah model Mahalanobis yang mendasari pembangunan India yang dahulu.

Alternatifnya ialah *menggeser pola investasi demi keuntungan pertanian* karena ini dibenarkan berdasarkan efisiensi dan keadilan.¹ Tetapi pergeseran serupa itu harus mengambil bentuk yang tepat, dan agar menjadi dasar pembangunan yang menyeluruh *harus disertai pola pertumbuhan di sektor nonpertanian yang terarah pada penempatan dan lebih tersebar.* Peningkatan investasi di sektor pertanian harus dipusatkan pada pencapaian *suatu penerobosan (breakthrough) teknologi di bidang produksi pangan* dengan usaha yang lebih besar dalam penelitian mengenai jenis-jenis tanaman, lebih banyak irigasi dan penggunaan pupuk serta penyebaran teknologi baru bagi petani kecil. Ada yang mengemukakan bahwa meningkatnya ketimpangan dan kemiskinan yang kadang-kadang dikaitkan dengan Revolusi Hijau terjadi bukan karena teknologi baru itu mengandung kelemahan-kelemahan tetapi karena teknologi itu tidak digunakan cukup jauh. Kemajuan yang menyolok dicapai dengan tanaman-tanaman dan daerah-daerah tertentu dan ini jelas menunjuk pada peluang-peluang yang tidak digunakan akibat kurangnya investasi.

Penerobosan teknologi produksi pangan dilihat sebagai kunci strategi baru ini. Hal itu akan mencegah menurunnya hasil bagi pertanian dan membenarkan tambahan investasi itu. Itu juga akan memberikan dorongan awal kepada suatu proses pertumbuhan yang berlanjut atas daya sendiri. Pendapatan tambahan yang dihasilkan di pedesaan, terutama di kalangan petani kecil, akan menciptakan permintaan akan produk-produk padat karya yang akan dipenuhi oleh industri-industri kecil yang memberikan kesempatan kerja kepada golongan miskin pedesaan.

Tidak diingkari bahwa suatu land reform yang drastis dalam banyak situasi akan merupakan pemecahan masalah kemiskinan massa pedesaan yang paling baik, tetapi dikemukakan bahwa karena gerak serupa itu tidak mungkin secara politis, maka suatu pergeseran dalam strategi pertumbuhan merupakan alternatif kedua yang terbaik, dan dalam kenyataan tidak jauh di bawah land reform. Sedangkan meningkatnya produksi pangan dapat meningkatkan ketimpangan, hal itu dilihat sebagai sarana yang ampuh untuk menaikkan pendapatan penduduk pedesaan yang paling miskin, yaitu buruh tani tanpa tanah. Karena harga pangan pokok merupakan faktor utama yang menentukan pendapatan yang nyata golongan miskin pedesaan, maka jatuhnya harga itu akibat meningkatnya produksi pertanian secara besar-besaran adalah cara yang paling baik untuk menaikkan pendapatan nyata

1 J.W. Mellor, *op. cit.*

mereka. Penyelamatan golongan miskin pedesaan akan datang dari kombinasi turunnya harga-harga dan migrasi keluar yang lebih cepat.¹

Dua kritik pokok dapat diajukan terhadap strategi itu. Yang pertama berhubungan dengan *kemungkinan politiknya*. Sedangkan para pendukungnya menganut dalil bahwa land reform yang radikal tidaklah praktis, mereka tidak menerangkan mengapa strategi pergeseran pertumbuhan lebih mudah secara politis. Karena para pengelola industri padat modal, para perencana dan birokrat administrasi pusat, kelas menengah perkotaan dan para pekerja halus tidak dapat diharapkan bersedia menerima suatu pergeseran sumber-sumber daya ke arah modernisasi pertanian. Dengan demikian meskipun pergeseran tersebut tidak terjadi, pengurangan pengutamaan kota secara itu kiranya akan menghadapi oposisi politik yang sekurang-kurangnya sama kuat seperti land reform.

Akan tetapi adalah mudah untuk mengerti mengapa pendekatan serupa itu menimbulkan begitu banyak entusiasme pada instansi-instansi pembangunan. Pendekatan itu rupanya mendatangnya prospek pertumbuhan yang diasumsikan sebagai bebas sengketa, sebagai lawan pembagian kembali yang kacau, mengganggu dan kontra-produktif serta merupakan model yang operasional untuk kisah-kisah sukses yang mengesankan dalam pembangunan seperti halnya Jepang dan Republik Korea. Tetapi dapat dikemukakan bahwa pengalaman pertumbuhan negara-negara ini dibaca secara salah dalam satu hal yang menentukan. Jepang dan Korea Selatan memang mengikuti suatu pola pertumbuhan padat karya yang terarah pada kesempatan kerja dan perkembangan berimbang, dan kaitan antara pertanian dan industri mendapat tekanan, sedangkan pertumbuhan produktivitas pertanian sangat disebarluaskan. Tetapi yang sering dilupakan ialah bahwa kedua negara itu pernah melakukan land reform yang radikal. Jadi dapat dikatakan bahwa mereka menjadi saksi pentingnya land reform dan bukan pentingnya strategi pembangunan yang terarah pada penempatan, atau bahwa meratanya produksi pertanian hanya mungkin karena lebih dahulu dilakukan land reform yang radikal.

Yang terakhir ini dengan sendirinya membawa kita ke kritik yang kedua atas strategi itu. Bahkan kalau kita mengakui periunya re-alokasi sumber-sumber daya untuk sektor pertanian pedesaan, masih ada pertanyaan *apakah sumber-sumber daya tersebut dapat dibuat meresapi seluruh ekonomi pedesaan kalau tiada pembagian kembali kekayaan tanah dan kekuasaan politik yang berkaitan*. Keberatan ini serupa dengan keberatan yang diajukan terhadap pendekatan kelompok-kelompok sasaran. Tidaklah pasti bahwa kete-

¹ E. Lee, "Egalitarian Peasant Farming and Rural Development: the Case of South Korea", dalam D.P. Ghai dan lain-lain, *Agrarian Systems and Rural Development* (London, 1979)

rangan pokok tidak cukup meratanya teknologi baru di masa lampau adalah tidak memadainya tingkat investasi dan usaha-usaha pelengkap. Kalau rintangan-rintangan itu bersifat politis dan kelembagaan, orang harus menyingkirkannya sebelum tingkat investasi yang lebih tinggi dan penyebaran teknologi dapat diserap secara efisien. Lebih dari itu, pendekatan ini memperkecil arti pengaruh-pengaruh negatif meningkatnya ketimpangan, yang akan terjadi akibat penyebaran teknologi serupa itu. Buruh tanpa tanah diabaikan sebagai sisa (residual) yang harus menunggu secara pasif menurunnya harga pangan pokok dan sedikit pekerjaan dalam proyek-proyek pekerjaan umum sebelum terserap dalam sektor nonpertanian. Paling banter hal itu akan makan banyak waktu dan tidak akan memberikan pemecahan yang cepat bagi kemiskinan massa. Lagi pula kelompok-kelompok tertentu petani miskin dapat menderita kerugian karena tanaman-tanaman orang miskin (poor man's crops) mungkin akan tersisih oleh teknologi baru; sedangkan monopoli pasaran kerja dapat mencegah menurunnya harga pangan pokok diubah menjadi upah yang nyata; dan lain-lain faktor distorsi pasaran dapat menjurus ke peningkatan mekanisasi yang menghemat tenaga kerja. Pendek kata, semua kekuatan yang merintang potensi keuntungan Revolusi Hijau masih bertahan, dan diragukan apakah strategi pertumbuhan yang baru ini benar-benar dapat menolong mayoritas miskin di pedesaan. Injeksi investasi secara besar-besaran tanpa mengubah struktur agraris bisa menjurus ke polarisasi dan kemiskinan yang meningkat.

Akhirnya, bahkan kalau strategi ini berhasil meningkatkan pendapatan golongan miskin, *dimensi-dimensi nonpendapatan kemiskinan akan tetap*. Karena pembagian kekayaan dan kekuasaan politik tidak diubah, maka kemiskinan sosial tersebut di atas tidak akan berkurang. Lebih dari itu, peningkatan pendapatan dan produksi mungkin merupakan syarat yang perlu bagi pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar tetapi sama sekali tidak mencukupi. Penyediaan pelayanan kesehatan dan pendidikan serta kemungkinan untuk menikmatinya sebagian besar ditentukan secara politis, dan tidak ada jaminan bahwa suatu strategi pembangunan baru akan mengarah ke pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar golongan miskin pedesaan kalau tiada usaha yang terpusat ke arah itu.

Land Reform

Argumentasi land reform sebagai kunci pembangunan pedesaan yang mengikutsertakan massa cukup diketahui. Sedikit orang membantah kedayagunaan potensialnya, tetapi banyak orang mengecamnya dengan dua alasan, yaitu bahwa land reform itu merupakan resep pembagian kembali kemiskinan dalam masyarakat-masyarakat agraris yang miskin dan terlalu padat, dan

tidak realistis dari segi politik dan oleh sebab itu tidak dapat dilaksanakan. Penulis pertama-tama akan mengulangi secara singkat argumentasi bagi land reform dan kemudian mempertimbangkan kedua keberatan tersebut.

Land reform membuka faktor produksi utama bagi golongan miskin dan menggerakkan suatu rantai perubahan positif dalam pendapatan, produktivitas dan kemampuan menyerap teknologi modern, lagi pula sangat mengurangi ketimpangan ekonomi. Menurut pengalaman, usaha-usaha petani kecil mempunyai faktor produktivitas yang lebih tinggi daripada usaha-usaha tani besar dan suatu perubahan ke arah lebih banyak unit-unit produksi yang lebih kecil akan meningkatkan jumlah produktivitas pertanian.¹ Pemilikan tanah rata-rata yang lebih kecil juga mencegah mekanisasi prematur yang menggeser tenaga kerja. Lebih dari itu, perataan kemajuan teknis dan keuntungan-keuntungan investasi pemerintah yang lebih luas dimungkinkan oleh penyingkiran distorsi-distorsi pasaran dan rintangan-rintangan politik maupun ekonomi yang menghambat kemajuan di bawah pola pemilikan tanah yang sangat terpusat. Dengan meratakan pembagian kekayaan, land reform menghilangkan ketergantungan, mengurangi pemerasan dan menciptakan prasyarat-prasyarat bagi partisipasi massa pedesaan yang sungguh-sungguh dalam kehidupan politik dan ekonomi. Di atas semuanya itu, land reform menciptakan dasar bagi pertumbuhan dalam pertanian yang tidak mengakibatkan kemiskinan pedesaan yang endemis. Ini akan berlaku apakah sistem agraris sesudah reform mengambil bentuk pertanian kolektif atau pertanian sama rata (egalitarian); unsur kuncinya ialah bahwa penduduk desa sama-sama dapat menguasai tanah. Persamaan penguasaan ini adalah jaminan terbaik terhadap marginalisasi dan pemiskinan; bahkan kalau pola pertumbuhan sesudah reform itu lebih mengutamakan sektor industri, beban sektor pedesaan akan dibagi lebih luas dan pembagiannya tidak terpusat dalam bentuk kesengsaraan golongan miskin pedesaan. Pengalaman pertanian kolektif di Cina dan pertanian sama rata di Korea Selatan merupakan ilustrasi kebenaran rumus ini.²

Kendati keuntungan-keuntungan potensial yang mengesankan itu, hanya terdapat sedikit contoh land reform yang berhasil dan sungguh-sungguh. Banyak negara menyatakan mendukungnya dan mengundangkannya, tetapi hanya sedikit negara melaksanakannya sungguh-sungguh dan oleh sebab itu diisyaratkan bahwa dari segi politik naiflah untuk mendukung land reform sebagai titik tolak strategi pembangunan pedesaan. Tetapi sulit melihat mengapa anjuran land reform itu lebih naif dari pada anjuran untuk mengurangi pengutamaan kota. Kemungkinan mobilisasi para petani untuk

1 Albert R. Berry dan William R. Cline, *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries* (Baltimore, 1979)

2 D.P. Ghai dan lain-lain, *Agrarian Systems and Rural Development* (London, 1979)

mendukung land reform juga sangat nyata, terutama dalam keadaan kemiskinan pedesaan yang ekstrem, di mana prospek keuntungan dapat dilihat dengan jelas.

Namun adalah benar bahwa mobilisasi politik untuk mendukung land reform sering dihambat oleh bermacam-macam kepentingan di kalangan miskin pedesaan dan kemampuan golongan kaya pedesaan untuk membentuk aliansi-aliansi baru dengan kelompok-kelompok yang berkuasa di kota-kota. Tetapi itu adalah soal-soal yang mengundang penelitian mengenai keadaan politik dan ekonomi yang menentukan keberhasilan atau kegagalan land reform, dan bukan alasan untuk memutuskan secara apriori bahwa land reform tidak dapat dilaksanakan.

Namun land reform ditolak bukan saja sebagai tidak praktis tetapi juga sebagai suatu strategi yang salah konsepnya. Argumen *membagi kemiskinan* yang terkenal mengatakan bahwa di desa-desa yang terlalu padat penduduknya pemerataan pembagian tanah akan menghasilkan *millik-milik tanah sub-ekonomi* yang tidak dapat menjamin penghidupan minimal. Land reform juga digambarkan sebagai lawan pembangunan dan pertumbuhan pertanian. Ia dianggap mengganggu struktur produksi dan mencegah pertumbuhan produktivitas pertanian yang merupakan kunci untuk mengurangi kemiskinan pedesaan.

Argumen kelangkaan tanah biasanya didukung oleh perhitungan sederhana dengan maksud untuk menunjukkan bahwa seluruh areal tanah yang tersedia, bila dibagi sama di antara penduduk yang memenuhi syarat, akan menghasilkan usaha-usaha tani di bawah ukuran yang bisa hidup (minimum viable size). *Beberapa bantahan* kiranya dapat diajukan terhadapnya. Pertama, hanya sedikit sekali negara di mana bukti perhitungan seperti itu berlaku, namun bukti itu diajukan sebagai dasar penolakan terhadap kemungkinan land reform di manapun. Kedua, tersedianya tanah hanya ditentukan sehubungan dengan *tingkat teknologi sekarang ini* sehingga ukuran yang dapat hidup (minimum viable size) bukan merupakan data yang tidak dapat ditawar lagi. Kenyataannya tingkat teknologi itu sendiri merupakan akibat ketimpangan pembagian tanah yang memperlambat kemajuan teknis perluasan tanah. Ketiga, terdapat suatu *paradoks* dalam argumen itu. Jumlah produksi pangan di daerah-daerah yang bahkan kekurangan tanah adalah di tingkat di mana tersedianya pangan per jiwa melebihi kebutuhan gizi minimum. Karena tiada dis-ekonomi skala, tetapi sebaliknya seluruh faktor produktivitas lebih tinggi dalam unit-unit yang lebih kecil, maka tidak dapat dikatakan bahwa land reform akan menghasilkan suatu situasi di mana penghidupan minimum tidak dapat diperoleh semata-mata karena kelangkaan tanah. Mungkin juga dapat ditanyakan mengapa dalam suatu situasi sesudah

reform di mana ketidaksempurnaan pasar telah disingkirkan, perangsang-perangsang baru diberikan dan tersedia jumlah tanah dan tenaga kerja yang sama, hasilnya harus lebih rendah dan nasib buruh tani harus lebih buruk. Yang keempat adalah *bantahan pengalihan*; Cina dan Korea Selatan mencapai sukses dalam land reform dalam keadaan kelangkaan tanah yang lebih hebat daripada di negara-negara seperti India di mana argumen kelangkaan tanah diterapkan.¹ Akhirnya, hambatan ukuran minimum, bahkan kalau berlaku, hanya akan mengikat kalau usaha tani perorangan adalah satu-satunya pilihan yang mungkin. Itu jelas tidak benar; land reform dapat disusul dengan pembentukan usaha-usaha tani kolektif atau kelompok-kelompok yang lebih luwes dalam penyerapan tenaga kerja dan pembagian pendapatan. Momok "massa buruh tani tanpa tanah yang terlalu banyak" dapat diatasi dengan inovasi pengaturan kelembagaan.

Ada juga orang yang menolak pembagian kembali *land reform dalam konteks ekonomi kapitalis*. Dalam pandangan mereka, land reform itu sia-sia karena kekuatan-kekuatan yang berbeda-beda akan berkuasa lagi bila tiada perubahan dalam sistem kapitalis; penciptaan kembali petani dari proletariat pedesaan hanya untuk sementara waktu bisa membalikkan trend sejarah.² Dari pandangan Marxis argumen-argumen ini pasti benar, tetapi dari pandangan teknokrat yang lebih terbatas, land reform tidak dapat ditolak sebagai latihan yang tidak berguna. Bahkan di mana land reform tidak menghasilkan perubahan dasar dalam sistem sosio-ekonomi dan di mana kekuatan-kekuatan yang berbeda-beda lambat-laun berkuasa lagi, ia akan mendatangkan beberapa keuntungan sementara. Kemiskinan pedesaan akan berkurang secara berarti dalam jangka menengah dan akan diperoleh waktu yang berharga untuk mengadakan penyesuaian-penyesuaian struktural dalam ekonomi secara keseluruhan. Sebagai contoh, berkat land reform di Jepang dan Korea Selatan kemiskinan pedesaan cepat berkurang dan muncul keadaan yang mempercepat industrialisasi maupun pertumbuhan yang sama rata.

Gambaran land reform atau lebih umum pembagian kembali sebagai lawan pertumbuhan dan kemajuan pertanian didasarkan pada sejumlah kesalahan konsepsi. Adalah suatu distorsi yang berat untuk mengatakan bahwa mereka yang menganjurkan pembagian kembali menolak pertumbuhan atau pemerataan yang merusak. Sebaliknya argumen bahwa pembagian kembali adalah prasyarat pertumbuhan dan naiknya produktivitas harus ditekankan dalam proses land reform. Sudah barang tentu akan dijumpai masalah-masalah masa transisi (pengaturan unit-unit produksi dan kelembagaan baru untuk menyediakan input-input pokok) tetapi semuanya itu

1 *Ibid.*, Bab I

2 D. Lehmann, "The Death of Land Reform: A Polemic", dalam *World Development*, Maret 1978, hal. 339-345

dapat diantisipasi dan direncanakan penyelesaiannya.¹ Kesalahan konsepsi yang kedua adalah bahwa pertanian kapitalis skala besar adalah sarana pembangunan pedesaan yang paling efisien. Seperti dikatakan oleh Lipton, ini adalah bagian dari doktrin salah yang terus memutarbalikkan prioritas-prioritas dalam kebijaksanaan ekonomi pedesaan.²

Percaya Diri dan Partisipasi Massa

Sebenarnya anjuran percaya diri dan partisipasi massa tidak dapat disebutkan sebagai strategi pembangunan pedesaan yang jelas terpisah. Ini adalah konsep-konsep mode atau populer dan sulit menemukan tulisan-tulisan mengenai pembangunan pedesaan yang tidak merangkumnya.

Tetapi seperti semua kata populer, kata-kata itu mendapat bermacam-macam arti dan makna. Contohnya, "partisipasi dalam pengambilan keputusan" diartikan bahwa orang-orang harus diajak berunding mengenai pelayanan dan barang-barang yang akan disajikan dalam suatu proyek, dan bahwa hal itu tidak lagi diputuskan oleh para teknokrat seperti selama ini. Jalan untuk mencapai partisipasi yang lebih besar - dalam pandangan ini - adalah melakukan suatu survey konsumen mengenai kebutuhan-kebutuhan yang dirasakan pada tahap perencanaan proyek dan kemudian mengamati reaksi-reaksi pihak-pihak yang menikmati hasilnya (masyarakat) pada tahap implementasinya. Demikianpun percaya diri disamakan dengan pembiayaan lokal proyek-proyek sehingga komitmen-komitmen proyek dapat dihapus pada tanggal target tertentu.

Jika tafsir-tafsir itu diteliti, maka di bawahnya ditemukan suatu *filsafat pembangunan yang kuat dan tersendiri*. Menurut filsafat ini *kekuatan penggerak pembangunan terletak pada daya kreatif penduduk*, dan pembangunan berkaitan dengan pembebasan dan mobilisasi kekuatan-kekuatan ini. Jadi tekanan adalah pada penduduk dan lingkungan sekitar mereka; pada penganjutan sumber-sumber daya, pengetahuan dan akal setempat, dan bukan pada bantuan luar yang bersifat paternalistis. Ini tidak hanya berlaku untuk masalah-masalah menaikkan produksi tetapi juga untuk pelayanan sosial seperti pelayanan kesehatan dan pendidikan, di mana usaha-usaha setempat dapat menjamin penyediaannya secara memadai dengan biaya yang lebih rendah daripada yang biasa diperlukan. Pendekatan ini berkisar pada asumsi bahwa terdapat persamaan politik dan ekonomi yang luas dan suatu bentuk

1 K. Griffin dan J. James, *Supply Management Problems in the Context of a Basic-Needs Strategy* (Oxford, 1977)

2 M. Lipton, *op. cit.*, Bab II

pemerintahan desentralisasi dengan partisipasi rakyat. Hasil yang dicapai Cina sejak 1949 sering diambil sebagai contoh pendekatan pembangunan ini.¹

Seperti diutarakan di atas, telah dilakukan usaha-usaha untuk memasukkan secara selektif unsur-unsur percaya diri dan partisipasi massa dalam pendekatan-pendekatan pembangunan pedesaan yang selanjutnya bersifat konvensional. Keterbatasan-keterbatasan eklektivisme serupa itu jelas, dan tinggal menunjukkan bagaimana percaya diri dan partisipasi sejati dapat dicapai secara terpisah dari penyusunan kembali kekuatan ekonomi dan politik secara mendasar.²

3. MERANCANG SUATU STRATEGI PEMBANGUNAN PEDESAAN

Setelah membahas alternatif-alternatif pendekatan yang utama, maka tiba waktunya untuk membicarakan unsur-unsur kunci yang harus diperhatikan dalam merancang suatu strategi pembangunan pedesaan.

Sasaran Pembangunan Pedesaan

Satu hal yang jelas tetapi penting ialah bahwa *sasaran-sasaran pembangunan pedesaan harus dibatasi dengan jelas*. Sebagian kekacauan sekitar masalah ini berasal dari perbedaan-perbedaan cara memahami sasaran-sasaran itu. Misalnya, tampaknya ada sepakat kata bahwa kemiskinan pedesaan harus diberantas dan bahwa ini harus merupakan sasaran utama bagi pembangunan pedesaan. Tetapi dalam sepakat kata ini terdapat dua perbedaan yang penting dalam interpretasinya.

Yang pertama berkaitan dengan cakrawala waktu. Untuk mereka yang menetapkan suatu ancar-ancar waktu (target date) masalahnya sangat mendesak, dan suatu analisa dari perspektif ini cenderung untuk melihat soal-soal struktural yang lebih besar dan mencari penyelesaian-penyelesaian yang radikal. Sebaliknya mereka yang tidak jelas ancar-ancar waktunya akan puas dengan perubahan-perubahan marginal yang bergerak ke arah yang tepat dan kurang memperhatikan kecepatan pengurangan kemiskinan.

1 Lihat misalnya J.G. Gurley, *China's Economy and the Maoist' Strategy* (New York, 1976)
 2 Mengenai suatu usaha ke arah itu yang menarik tetapi tidak sepenuhnya meyakinkan lihat W. Haque dan lain-lain, "Towards a Theory of Rural Development", dalam *Development Dialogue*, (Upsala), 1977, No. 2, hal. 7-137

Perbedaan yang kedua berkaitan dengan konteks khusus di mana sasaran-sasaran ditempatkan. Untuk mereka yang menaruh perhatian pada proyek-proyek bantuan dan program-program bantuan teknik, fokus perhatian akan dipersempit sampai pengaruh-pengaruh yang khusus dan lokal dari kegiatan ini; suatu syarat yang cukup dalam pandangan ini ialah bahwa kriteria anti kemiskinan dipenuhi dalam proyek-proyek yang spesifik. Mereka yang memperhatikan seluruh pembangunan pedesaan yang mengikutsertakan masyarakat, di lain pihak, tidak mudah puas. Mereka akan mengajukan pertanyaan-pertanyaan fundamental seperti apakah masalah bantuan dapat sesuai dengan suatu strategi alternatif pembangunan pedesaan; apakah pendekatan proyek demi proyek memberi harapan yang sesungguhnya bahwa kemiskinan pedesaan akan dihapus dengan cepat; dan apakah perubahan-perubahan yang bersifat lokal dan marginal dapat dilihat sebagai angsuran yang berguna ke arah perubahan besar-besaran yang mungkin perlu.

Ilustrasi lain pentingnya spesifikasi sasaran yang jelas dan eksplisit menyangkut pilihan apa yang akan dimaksimalkan dari hasil pedesaan. Misalnya sangat berbedalah apakah sasarannya ialah memaksimalkan surplus yang dapat dijual atau konsumsi pedesaan. Kalau yang pertama, maka tekanan diletakkan pada komersialisasi pertanian yang cepat dan pada perubahan-perubahan dalam campuran produk dan teknik produksi yang menyertainya. Tanaman yang tinggi harganya akan diutamakan dan land reform tidak disukai karena akan meningkatkan konsumsi pedesaan serta mengurangi surplus pertanian yang tersedia. Sebaliknya, kalau sasarannya adalah konsumsi pedesaan, maka akan ditekankan tanaman orang miskin (*poor man's crops*) untuk konsumsi sendiri dan polikultur untuk konsumsi setempat. Land reform akan dianjurkan karena pengaruh positifnya atas konsumsi pedesaan, dan perubahan teknik akan dinilai karena pengaruhnya pada pendapatan dan konsumsi golongan miskin pedesaan. Begitu juga perhatian akan dipusatkan pada syarat-syarat integrasi pertanian sub-sistensi ke dalam ekonomi uang.

Konseptualisasi Kemiskinan Pedesaan

Erat berkaitan dengan sasaran-sasaran yang jelas adalah kebutuhan akan suatu *konseptualisasi kemiskinan pedesaan beserta akar-akarnya*. Ini adalah suatu jaminan penting terhadap strategi yang tidak tepat yang tidak menangani sebab-sebab pokok kemiskinan, tetapi justru mempertajam ketimpangan dan melestarikan kemiskinan pedesaan.

Memang tidak ada strategi yang berlaku untuk semua negara dan dengan demikian konseptualisasi harus didasarkan pada analisa empiris hakekat kemiskinan di setiap situasi tertentu. Di banyak negara pemusatan tanah dan

sistem sewa yang memeras adalah faktor utama kemiskinan pedesaan, tetapi ini mungkin tidak berlaku untuk negara-negara yang tanahnya berlimpah atau badan-badan nonpasar menjamin kesempatan untuk menguasai tanah secara yang memadai. Begitu juga bermacam-macam tingkat kemajuan teknis, pembangunan prasarana dan komersialisasi akan membenarkan tekanan-tekanan yang berbeda-beda atas strategi-strategi pembangunan pedesaan yang khusus. Pertanian di negara-negara berkembang ditandai banyak cara produksi, pemilikan tanah dan sistem sewa, tingkat-tingkat produktivitas dan perkembangan teknologi, dan jelaslah bahwa strategi yang cocok harus mencerminkan perbedaan-perbedaan itu.

Kesempatan Kerja untuk Buruh Tani

Suatu strategi yang baik harus menangani masalah bagaimana meningkatkan kemungkinan mendapatkan tanah dan mengurangi kemiskinan yang mencekam secara menetap.

Kita telah melihat bahwa standar peraturan adalah meningkatkan produksi di kalangan petani kecil dan membiarkan masalah keluarga tanpa tanah dipecahkan dengan meningkatkan permintaan akan tenaga kerja, perluasan kesempatan kerja melalui program-program pekerjaan umum dan penyerapan di sektor nonpertanian. Tetapi pendekatan ini tidak terbukti sangat berhasil di masa lampau, karena itu strategi yang realistis harus dibuat atas *perkiraan yang jelas mengenai meningkatnya permintaan tenaga kerja* dan proporsi yang akan menguntungkan buruh tani tanpa tanah, dan bukan hanya akan meningkatkan penggunaan tenaga kerja keluarga tuan tanah. Harus pula diperkirakan batas-batas pekerjaan umum, mengingat hambatan-hambatan kelembagaan yang ada, dan kemampuannya memberikan pekerjaan yang teratur kepada mereka yang tidak memiliki tanah. Juga perlu diperkirakan kemungkinan penyerapan tenaga kerja di sektor nonpertanian dan bagaimana buruh tani bisa bersaing untuk menjadi transmigran. Kalau dan hanya kalau seluruh penilaian ini mengisyaratkan bahwa ada prospek memecahkan masalah kemiskinan buruh tani, perhatian dapat dipusatkan pada strategi semacam itu.