

DIAGNOSA KERAPUHAN KELEMBAGAAN PEREKONOMIAN PEDESAAN

Tri Pranadji

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian
Jalan A. Yani No. 70 Bogor 16161*

ABSTRACT

Institutional brittleness could be considered as the major cause of rural economy development failure, and ultimately it is reflected in national economy that have been hit economic crisis. In addition, the economic, financial and industrial designers have less understanding on how important agricultural sector in supporting national economy (agricultural development policy makers tend to follow them), and they also possess less knowledge of how important institutional roles in rural economy development. If only at the initial stage, the rural economic institutional had been firmly established and then established an agricultural endowment richness based national economy development, then not only rural communities will be free of the tempestuous economic crisis (as still takes place up to date) but also the national economy will describe the greatness of rural community's economy transformation with a good sample of social system for many countries. Rural economy institutional fragility is indicated by ineffective leader factor empowerment (as a progress mover) in rural areas, let values and norms leading for rural economic progress undeveloped, rural economic organization and structure had been let to be flimsy, autonomy aspect had not lifted rural community's political power in economic activities and ignored rural human resource competence factors.

Key words : *rural economy, agriculture, institutional*

ABSTRAK

Kerapuhan kelembagaan bisa dipandang sebagai "biang keladi" kegagalan pengembangan perekonomian pedesaan, yang pada gilirannya hal ini tercermin pada perekonomian nasional yang tidak dapat mengelak dari krisis. Selain para perancang pembangunan di kalangan EKUIN (dan kalangan ahli dan pemegang kebijakan pembangunan pertanian) dinilai kurang paham terhadap pentingnya sektor pertanian dalam menopang perekonomian nasional, juga dinilai kurang paham tentang pentingnya peran kelembagaan dalam pengembangan perekonomian pedesaan. Jika sejak awal kelembagaan perekonomian pedesaan dibangun secara mantap dan kekayaan alam pertanian dijadikan basis pengembangan perekonomian nasional, maka bukan saja masyarakat pedesaan akan terbebas dari krisis ekonomi yang gawat (seperti yang terjadi hingga saat ini), melainkan juga perekonomian nasional kita akan dapat menggambarkan keberhasilan transformasi perekonomian masyarakat pedesaan yang dihiasi tatanan sosial yang patut dicontoh masyarakat di banyak negara. Kerapuhan kelembagaan perekonomian pedesaan ditunjukkan oleh tidak efektifnya pemberdayaan faktor kepemimpinan (sebagai penggerak kemajuan) di pedesaan, tidak terbangunnya tata nilai yang menggerakkan kemajuan ekonomi (pertanian di) pedesaan, struktur dan keorganisasian ekonomi pedesaan yang dibiarkan rapuh, otonomi yang tidak mengangkat kedaulatan (politik) masyarakat pedesaan dalam kegiatan ekonomi serta dibiarkannya faktor kompetensi sumberdaya manusia pedesaan terbengkalai.

Kata kunci : *ekonomi pedesaan, pertanian, kelembagaan*

PENDAHULUAN

Kerapuhan kelembagaan perekonomian pedesaan memiliki peran besar dalam mengganjal perkembangan perekonomian (pertanian dan) pedesaan. Jika sistem kelembagaan (ekonomi) suatu masyarakat dibiarkan rapuh, maka program pengembangan teknologi, inovasi dan investasi apapun tidak akan

mampu menjadi "mesin penggerak" kemajuan ekonomi yang tangguh.

Jika pada perumus kebijakan pembangunan, terutama di kalangan EKUIN (Ekonomi, Keuangan dan Industri), diajukan kertas kerja bahwa perekonomian pedesaan bisa dijadikan basis pengembangan perekonomian nasional yang tangguh maka tidak akan aneh jika pada keesokan hari kertas kerja tersebut masih tersimpan rapi di laci atau

sudah ada di kotak sampah. Ada semacam indoktrinasi global dan bersifat historis, terutama sejak berakhirnya Perang Dunia ke II, dari kalangan ilmuwan ekonomi pembangunan di Negara Barat, bahwa perekonomian pedesaan selamanya tidak akan bisa maju. Oleh sebab itu, bisa dimengerti jika indoktrinasi tersebut melahirkan indoktrinasi berikutnya, yang maknanya kurang lebih: "tidak akan banyak gunanya jika pemerintah bersusah payah mengembangkan perekonomian pedesaan". Masih terdapat semacam keganjilan di kalangan perumus kebijakan pembangunan, bahwa jika rumusan strategi penguatan perekonomian pedesaan di dalamnya mengandung unsur penguatan jaringan kelembagaan perekonomian rakyat dan berbasis sumberdaya pertanian.

Suatu yang hampir pasti bahwa jika ekonomi pedesaan Indonesia yang berbasis pertanian bisa berkembang sehat dan bisa menjadi penopang perekonomian nasional yang tangguh, maka kalangan pakar ekonomi politik kapitalis Barat dan elit birokrasi pemerintah (yang memiliki aliansi strategis dengan kaum industriawan atau pelaku ekonomi konglomerasi) tidak bisa banyak mengambil keuntungan dari program pembangunan ekonomi. Rancangan pembangunan ekonomi Indonesia selama tiga puluh tahun memiliki bias pada kepentingan kaum teknokrat dan negara penyandang dana di kalangan CGI, IMF atau Bank Dunia, sehingga pembangunan ekonomi identik dengan pemacuan pertumbuhan ekonomi dan putaran uang secara cepat. Dalam perspektif atau "ideologi" pembangunan ekonomi yang demikian, perekonomian pedesaan ditempatkan pada posisi yang sangat marjinal. Untuk memberikan kesan pada publik bahwa dalam penyelenggaraan pembangunan mengandung pemihakkan terhadap masyarakat (pertanian dan) pedesaan, para politisi dan jajaran birokrat pusat telah menyiapkan berbagai slogan populis di media massa.

Suatu kajian atau diagnosa kritis yang menyoroti kerapuhan kelembagaan perekonomian pedesaan masih relatif langka, sehingga hingga kini belum ditemukan suatu "obat mujarab" untuk memberdayakan perekonomian pedesaan, baik untuk rentang jangka pendek maupun panjang. Tulisan ini berisi diagnosa kritis tentang kerapuhan kelembagaan

perekonomian pedesaan. Hal ini dinilai penting dilakukan karena sudah lebih dari setengah abad, sejak negara Indonesia merdeka, belum pernah terwujud kemandirian perekonomian pedesaan. Walaupun retorika politik tentang memandirikan atau memajukan perekonomian pedesaan selama lebih dari tiga dekade telah dikemukakan secara berulang-ulang, namun tetap saja wajah perekonomian pedesaan kita belum menunjukkan gambaran yang menggembirakan. Berbeda jika kita bandingkan misalnya dengan Vietnam, yang beberapa dekade lalu masih dilanda perang saudara yang hebat dan melibatkan negara adidaya Amerika Serikat, dewasa ini telah berhasil menunjukkan dirinya sebagai "naga kecil" yang tangguh di bidang pertanian maupun industri kecil di pedesaan.

Pelajaran yang menarik, bahwa sekitar 8-9 tahun lalu ada kunjungan rombongan petani Vietnam ke Provinsi Lampung. Petani (kopi) Vietnam ingin menimba ilmu pada petani di Lampung tentang bagaimana cara bertani kopi yang baik. Sekarang ini rata-rata produktivitas petani kopi Vietnam sudah mencapai sekitar 3 ton per ha, sedangkan produktivitas petani kopi di Lampung masih sekitar 0,5 ton per ha. Dari pandangan peneliti sosial atau ekonomi kelembagaan, hal ini mengundang pertanyaan yang serius: "Apa yang menyebabkan masyarakat pertanian kopi di Vietnam relatif cepat berkembang maju?". Hal yang mirip dengan itu adalah: "Apa yang menyebabkan masyarakat Jepang, yang pada awal 1940-an babak belur diporak-porandakan Amerika Serikat (PD II), namun pada awal 1980-an secara mengejutkan telah menjadi negara industri maju yang sulit ditandingi oleh negara manapun?"

Perlu diketengahkan bahwa kemajuan perekonomian suatu masyarakat, termasuk masyarakat pedesaan, banyak ditentukan oleh faktor *non-productive resources*, terutama sistem kelembagaan yang dikembangkan dalam masyarakat tersebut. Adalah hampir tidak masuk akal jika dalam memajukan perkonomiannya, masyarakat pedesaan Vietnam atau Jepang mengandalkan "belas kasihan" berupa pemberian bantuan modal atau hutang dari negara kaya atau lembaga keuangan multi lateral seperti IMF dan Bank Dunia. Apalagi jika "aktor intelektual" yang ada di belakang lembaga multi lateral tersebut adalah negara

super kapitalis (seperti) Amerika Serikat yang mempunyai pengalaman masa lalu yang pahit dengan kedua negara tersebut. Pendeknya, keberhasilan dalam membangun sistem kelembagaan yang sehat itulah yang menjadi "kunci kemajuan" perekonomian suatu masyarakat. Oleh sebab itu, jika sistem kelembagaan suatu masyarakat dibiarkan rapuh maka tidak akan ada peluang bagi masyarakat tersebut memajukan atau memandirikan perkonomiannya.

Para perancang kebijakan pembangunan pedesaan baik di pusat maupun daerah belum menunjukkan bahwa mereka telah memiliki pemahaman yang mendalam tentang pentingnya peran kelembagaan dalam pengembangan ekonomi. Paling tidak ada empat aspek kelembagaan yang mereka perlu pahami, yaitu: kepemimpinan, tata nilai, keorganisasian sosial dan tata (otonomi penyelenggaraan) pemerintahan (daerah) yang sehat. Karena kekurangan pemahaman tadi, banyak ditemukan operasionalisasi kebijakan pengembangan kelembagaan pedesaan di lapangan yang bukan saja sulit mencapai hasil yang diharapkan namun juga (justru) menimbulkan perusakan dan gejala kontra produktif terhadap khasanah lembaga setempat yang sudah lama hidup dan berakar pada budaya setempat. Apapun bentuk dan jenis lembaganya, jika upaya pengembangannya tidak sesuai dengan kaidah-kaidah universal dan diterima masyarakat setempat maka hal itu akan menimbulkan kemubaziran.

MARJINALISASI PERTANIAN DAN PEDESAAN

Membandingkan hasil penelitian Hasselman (1914) dalam Husken dan White (1989) dengan Sensus Pertanian 1993 memberikan gambaran bahwa selama hampir seabad pertanian Indonesia (jika tidak dapat dikatakan mengalami kemunduran) tidak menunjukkan perbaikan berarti, terutama dilihat dari struktur penguasaan lahan yang dalam keadaan timpang secara berkelanjutan dan kesejahteraan petani. Sangat menarik membandingkan keadaan pertanian Indonesia antara jaman pemerintah Hindia Belanda dan jaman reformasi saat ini. Mengapa pada jaman Hindia Belanda pertanian Indonesia mempu-

nyai peran sangat besar dalam perekonomian dunia? (Menurut Prof Sajogyo, jika tidak ada pertanian tebu dan padi di Jawa pada abad 18-19, mustahil kota Amsterdam dan kemajuan negara Belanda terwujud seperti sekarang ini). Mengapa pula dewasa ini sistem usaha pertanian kita terpuruk dan bahkan pasar pertanian domestik kita diserbu produk pertanian dari luar?

Masalah marjinalisasi pertanian tentu bukan disebabkan oleh keterbatasan pada sumberdaya alam. Lebih tepat jika dikatakan bahwa masalah marjinalisasi pertanian kita saat ini terletak pada kualitas SDM yang lemah dan tatanan kelembagaan yang mendukung sistem usaha pertanian di pedesaan yang rapuh. Secara manajerial, sistem usaha pertanian Indonesia di jaman Hindia Belanda ditangani oleh tenaga-tenaga trampil dari Hindia Belanda. Masyarakat pedesaan diposisikan sebagai pekerja upahan atau buruh yang harus patuh pada majikannya. Sejak pemerintahan Orde Baru, pembangunan pertanian di pedesaan tidak mengalami pemihakkan pada kemajuan perekonomian pedesaan secara konsisten dan berkelanjutan. Kemajuan perekonomian pedesaan agak tertolong karena keberhasilan intensifikasi padi sawah, walaupun menurut Sajogyo (1974) keberhasilan tersebut belum memberikan manfaat yang adil bagi golongan petani kecil dan buruh tani. Munculnya gejala marginalisasi petani dan pemiskinan struktural sebagai hasil ikutan dari modernisasi pertanian padi sawah (di Jawa) sangat kentara.

Tingkat peradaban yang rendah masih kentara pada masyarakat pertanian dan pedesaan. Sebagian besar penduduk Indonesia masih berkutat di pertanian dan pedesaan. Sekitar 70 persennya hanya tamatan sekolah dasar, dan sebagian di antaranya lagi belum bisa baca huruf latin. Masih sangat tidak relevan jika dikatakan bahwa perekonomian pedesaan yang berbasis kegiatan pertanian telah didukung oleh SDM berketrampilan tinggi. Pengetahuan petani dalam mengelola pertanian di pedesaan umumnya dilandaskan pada sistem pendidikan non-formal dan secara turun-temurun. Sentuhan pengetahuan modern yang dirasakan petani di pedesaan umumnya masih melalui kegiatan penyuluhan pertanian, dan itupun kebanyakan hanya sesuai untuk petani yang berada di lingkungan

lahan persawahan dan hortikultura bernilai ekonomi tinggi.

Makna penyuluhan pertanian untuk memajukan peradaban perekonomian pedesaan tampaknya tidak dijadikan dasar pijakan kerja para pejabat pemerintah di Departemen Pertanian. Saat ini sistem kelembagaan penyuluhan pertanian juga sudah mengalami perubahan yang dramatik. Lembaga penyuluhan yang dahulu berpusat di BPP dengan program yang terarah, saat ini peranannya sudah sangat jauh dari memadai. Dengan diberlakukannya otonomi daerah (UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah), kegiatan penyuluhan pertanian di banyak daerah hampir sampai pada titik nadir. Bahkan, seperti kasus di Bali, lembaga untuk memperkaya pengetahuan penyuluh, BLPP (Balai Latihan Penyuluhan Pertanian), sudah tidak ada lagi. Banyak petani di pedesaan merasakan "kehilangan" karena kehadiran penyuluh pertanian sudah menjadi sangat jarang. Dahulu kelembagaan penyuluhan lebih banyak diarahkan untuk mendukung pengembangan produksi padi nasional dalam rangka swasembada pangan, dan sangat kurang diperankan sebagai penggerak ekonomi pedesaan. Di banyak tempat, contoh di kawasan persawahan di Sungai Musi (Palembang) dan beberapa desa di Kediri (Jawa Timur), kegiatan penyuluhan pertanian padi sawah sering tidak sejalan dengan alternatif petani untuk pengembangan ekonomi rumah tangganya.

Dengan gambaran bahwa saat ini Indonesia harus mengimpor beras dan jagung melebihi angka 2 juta ton, berbagai jenis buah-buahan impor membanjiri pasar dalam negeri, dan daya saing produk pertanian kita di pasar dunia relatif rendah, hal itu menunjukkan betapa tingkat kemajuan pertanian Indonesia masih tidak menggembirakan. Sebagai sumber devisa negara, hanya sektor perkebunan besar dan sayuran dataran tinggi yang bisa diandalkan. Karena peluang yang terbatas dalam memberikan pendapatan yang layak dan kurang memberikan citra pekerjaan bergengsi, banyak tenaga kerja progresif (terutama golongan muda) pedesaan semakin enggan berkerja di pertanian.

Bagi yang memiliki pemahaman komprehensif, terutama dengan latar belakang *agro-global-ecology*, potensi pertanian Indonesia masih sangat besar. Seharusnya tidak sulit

untuk memahami bahwa sektor pertanian masih bisa menjadi tulang punggung perekonomian nasional, baik untuk masa kini maupun mendatang. Dilihat dari kontribusinya terhadap perekonomian nasional, perkembangan pertanian kita masih jauh dari maksimal. Dapat dikatakan bahwa masalah "salah urus" menjadi faktor penting terjadinya marginalisasi pertanian dan pedesaan seperti yang terjadi hingga dewasa ini. Salah satu sumber keterbelakangan yang harus disoroti serius adalah ignoransi para perumus kebijakan dan penyelenggara pembangunan baik di tingkat pusat maupun daerah dalam memahami masalah pertanian yang berkembang di pedesaan.

Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa pemahaman para perancang kebijakan di tingkat EKUIN tentang potensi pertanian untuk kemandirian perekonomian nasional masih sangat rendah. Yang lebih patut disayangkan, ternyata banyak juga dari kalangan ahli ekonomi pertanian kita yang masih memiliki pemahaman seperti para perancang di tingkat EKUIN itu. Hal ini sangat berbeda jika dibandingkan dengan ahli ekonomi timur jauh seperti Boeke (1980), yang menunjukkan pemahaman yang sangat kuat tentang besarnya kekuatan pertanian di pedesaan. Kebijakan EKUIN yang terlalu memanjakan sektor perkotaan, industri dan jasa yang tidak terkait erat dengan pertanian dan perekonomian pedesaan menunjukkan bahwa penyelenggara negara memiliki pemahaman yang sangat rendah terhadap pentingnya peran pertanian dalam perekonomian pedesaan dan nasional.

Belajar dari krisis ekonomi 5-6 tahun terakhir, pertanian harus tetap dipandang sebagai "senjata" strategis menghadapi kemelut ekonomi yang tidak menentu di masa mendatang. Idealnya, saat ini maupun mendatang, pertanian harus dipandang bukan saja sebagai sektor riil yang kuat namun sekaligus sebagai benteng strategis menghadapi krisis ekonomi dan politik yang kemungkinan besar masih akan terjadi. Secara sosial dan politik sulit dibayangkan apa yang akan terjadi jika sektor pertanian sangat lemah dan kemudian kita dilanda krisis ekonomi seperti yang terjadi sejak 1997. Sumberdaya alam dan lahan pertanian, terutama lahan kering dan rawa, di luar Jawa yang belum terurus masih luas. Jika sumberdaya alam dan lahan di luar Jawa tadi

disentuh tangan trampil dan investasi publik, terutama berupa prasarana ekonomi dan tatanan kelembagaan ekonomi yang baik, akan bisa dipandang sebagai upaya membangunkan “raksasa yang sedang tidur”.

KEPEMIMPINAN DAN KEMAJUAN EKONOMI

Pada masyarakat manapun dan kapanpun peran pemimpin sangat besar bagi kemajuan maupun kemunduran perekonomian suatu masyarakat, terlebih lagi pada masyarakat yang kandungan semangat patronasinya masih relatif kuat. Pakar perubahan sosial, seperti Poensioen (1969), menyatakan bahwa kepemimpinan adalah salah satu penggerak utama perubahan masyarakat (*leadership as a prime mover of social changes*). Kemajuan suatu masyarakat, terutama masyarakat pedesaan, sangat ditentukan oleh ciri kepemimpinan yang melekat pada para elit atau pemimpinnya. Kartodirdjo (1984) juga menyebutkan bahwa dengan mempelajari peranan tokoh dan elit masyarakat, terutama pemimpinnya, kita dapat memperoleh penjelasan terhadap setiap perubahan dan perkembangan yang terjadi di suatu masyarakat. Keberadaan seorang pemimpin yang kuat dalam masyarakat pedesaan, sangat menentukan peluang dan tingkat kemajuan ekonomi masyarakat pedesaan. Hal ini juga sangat relevan dengan situasi dan perkembangan yang terjadi pada masyarakat pedesaan di Indonesia.

Di kawasan Irigasi Riam Kanan, Kalimantan Selatan, seorang tokoh tani setempat menyatakan bahwa setiap ada pejabat pemerintah yang datang ke desanya ia selalu menasehati agar tidak terburu-buru menemui petani secara langsung (Pranadji, 2002). Kepercayaan masyarakat petani setempat terhadap pejabat pemerintah sudah sangat rendah, namun secara umum para petani tidak menunjukkannya secara terbuka. Para petani memandang bahwa selama ini para pejabat pemerintah telah sering “mencatut” nama petani untuk memperoleh keuntungan materi (“korupsi”), dan banyak bantuan pemerintah yang tidak sampai ke petani. Selain itu banyak bantuan, misalnya kredit traktor tangan, tidak didasarkan atas survei lapangan yang akurat. Banyak ditemui spesifikasi fisik dari bantuan

tersebut tidak sesuai dengan kebutuhan untuk pemecahan masalah setempat. Hasil penelitian pengembangan UPJA (Usaha Pelayanan Jasa Alsintan) yang dilakukan Yusdja *et al.* (2003) juga menunjukkan gambaran yang serupa.

Aspek kepercayaan (*trust*) dalam kepemimpinan untuk menggerakkan masyarakat ke arah kemajuan merupakan sesuatu yang sangat penting. Tokoh tani yang dimaksud di atas sangat memahami pentingnya kepercayaan ini untuk mendorong kemajuan perekonomian desa setempat. Ia bersedia mengambil oper “tugas” pejabat pemerintah dengan modal kepercayaan masyarakat tadi, agar program (termasuk bantuan uang petani) tidak mubazir atau bahkan merusak mental petani setempat. Tokoh tani tadi mengkhawatirkan jika “citra buruk” pejabat pemerintah merusak cara berpikir sehat petani, dan kemudian menimbulkan sifat “manja” petani terhadap (bantuan) pemerintah. Jika kemanjaan ini muncul, sangat dikhawatirkan daya kreatif petani dalam mengelola sumberdaya pertanian setempat akan merosot.

Istilah “*Ketua Untung Duluan*” yang menjadi *guyonan* masyarakat luas di pedesaan menunjukkan sikap kritis petani terhadap program pemerintah yang tidak sesuai dengan preferensi dan kebutuhan petani. Istilah tersebut sekaligus sebagai sindiran masyarakat pedesaan terhadap kebijakan pemerintah yang tidak tepat, memberikan pesan bahwa “Ketua KUD” bukan pemimpin yang mereka butuhkan. Gambaran ini lebih menegaskan bahwa di pedesaan telah mengalami krisis kepemimpinan sampai pada tingkat serius. Pengertian “*Ketua*” merupakan simbol penilaian masyarakat bahwa para pemimpin formal, terutama yang mengandalkan “restu pemerintah”, tidak efektif menjalankan kepemimpinannya sebagai penggerak perekonomian masyarakat pedesaan. Sang “*Ketua*” dinilai tidak bisa merepresentasi kepentingan masyarakat pedesaan, bahkan cenderung dinilai mementingkan diri sendiri.

Seorang tokoh tani dihargai dan dihormati masyarakat (petani) karena ia bisa menunjukkan keunggulannya dalam pemecahan masalah yang dihadapi masyarakat setempat, termasuk masalah produksi dan ekonomi pertanian setempat. Penemuan cara pemecahan masalah tersebut sangat terbuka

untuk dimanfaatkan petani setempat. Ia mampu menunjukkan bahwa dirinya memiliki pengetahuan yang lebih baik, dan dengan pengetahuan tadi ia bisa memperlihatkan kehebatannya dalam bentuk hasil kerja yang lebih baik dan efisien. Selain itu, ia juga sangat peduli dengan permasalahan petani di bidang ekonomi. Ia berhasil mengajak petani setempat mengembangkan organisasi bisnis padi sawah berintikan produksi benih lokal, dan setelah 5-8 tahun berjalan hal itu telah berdampak besar pada kemajuan kehidupan perekonomian petani setempat.

Dengan pertimbangan yang sangat rasional, terutama dikaitkan dengan kelanjutan usahanya ke depan, dari awal tokoh tani ini bersedia mengorbankan banyak materi untuk melakukan berbagai terobosan manajemen teknologi agar lahan pertanian padi sawah setempat (yang waktu itu banyak terbengkalai) bisa menghasilkan. Ia sendiri yang menggerakkan dan mengalokasikan kekayaan pribadinya secara (yang dalam jangka pendek terkesan cukup) altruistik. Dengan semangat mau berkorban lebih dahulu (“altruistik”), agar memperoleh simpati dan kepercayaan dari masyarakat pendukungnya, masyarakat petani setempat mendapat kesempatan meningkatkan pengelolaan usahatani padi dan merasakan kesejahteraan yang meningkat secara nyata. Ia juga merintis jalan pemasaran ke perkotaan dan lintas desa, agar petani tidak mengalami ganjalan dalam kegiatan pemasaran padi. Sumberdaya air irigasi juga ia coba manfaatkan untuk mengembangkan usaha perikanan darat di tengah areal persawahan, termasuk memanfaatkannya untuk tanaman palawija di musim kemarau.

Ada beberapa hal penting yang bisa dicatat di sini, bahwa: *pertama*, dalam menjalankan kepemimpinannya, keberadaan tokoh tani tadi sangat sesuai dengan pemecahan masalah yang dihadapi petani setempat, terutama untuk memajukan perekonomian desa setempat. *Kedua*, apa yang ia kerjakan (sebelum orang lain diminta mengikutinya) menggambarkan bahwa ia memiliki pengetahuan yang lebih baik dalam memecahkan masalah nyata di lapangan, sehingga masyarakat petani percaya bahwa ia bukan tipe orang yang “asal ngomong”. *Ketiga*, sebelum mengerjakan sesuatu tokoh tadi telah memiliki visi ekonomi yang jelas dan visi tersebut

sangat implementatif untuk memecahkan masalah keterbelakangan ekonomi setempat. Dengan visi tokoh tani yang jelas, masyarakat setempat secara kolektif terinspirasi untuk menunjukkan kemampuan bekerja secara lebih baik agar ekonomi rumah tangganya meningkat. *Keempat*, tokoh tani tadi juga memberikan contoh bahwa bekerja secara kolektif dan terorganisir akan memberikan hasil yang lebih baik dibanding bekerja secara individual. Persaingan individu dalam kelompok bisa diarahkan untuk memacu prestasi individu dan mendinamisasi kelompok tani, sehingga kemajuan individu bisa ditransmisikan menjadi energi kolektif kemajuan masyarakat setempat.

Hal lain yang penting dicatat bahwa dengan kepemimpinan yang kuat ternyata semangat kegotong-royongan ekonomi setempat juga bisa ditumbuhkan. Selama ini di kalangan ahli dan pakar kebijakan ekonomi masih banyak berkembang pendapat bahwa kemajuan ekonomi suatu masyarakat akan menggusur semangat kegotong-royongannya. Dengan pluralisme etnis yang membentuk masyarakat pedesaan di kawasan irigasi Riam Kanan, individualisme atau pementingan kemajuan etnis tertentu mempunyai peluang berkembang subur. Hanya saja, berkat pengaruh kepemimpinan yang baik ternyata kecerdasan kolektif masyarakat setempat bisa ditumbuhkan, sehingga yang terjadi adalah sebaliknya. Persaingan antar petani secara tidak sehat yang menjurus pada konflik terbuka berporos pada pengutamaan kepentingan pribadi bisa diredam dan bisa diarahkan untuk energi kemajuan bersama. Kepemimpinan tokoh tani tadi ternyata secara efektif bisa diarahkan dengan baik sebagai peredam konflik atau *conflict resolution*. Semangat keorganisasian petani, dengan demikian, dapat berkembang sehat. Solidaritas masyarakat petani secara ekonomi menjadi sangat berguna, karena dengan itu interdependensi antar petani bisa dijadikan modal sosial untuk mewujudkan semangat *win-win solution* dalam kehidupan ekonomi.

Di muka telah dikemukakan dengan jelas bahwa peran seorang pemimpin sangat penting untuk menggerakkan kemajuan ekonomi setempat. Salah satu peran penting seorang pemimpin adalah meningkatkan kecerdasan masyarakat secara kolektif. Dalam

rangka mewujudkan penerapan cara-cara rasional dan demokratik dalam merespon setiap perubahan atau tantangan kemajuan, kolektivitas masyarakat sangat membutuhkan keberadaan seorang pemimpin yang andal. Ciri kolektivitas yang terdapat di sebagian besar budaya etnis di Indonesia telah membentuk pola hubungan pola "masyarakat panutan" atau masyarakat paternalistik. Masyarakat membutuhkan seorang yang bisa dijadikan panutan atau "patron", yaitu seorang pemimpin yang bisa dianggap mewakili dan mewujudkan "impian" masyarakat secara kolektif. Adakah program pemerintah yang diarahkan bisa menjamin kehadiran seorang pemimpin di pedesaan yang demikian ini (atau justru menutup peluang ke arah itu)?

TATA NILAI KEMAJUAN

Pada kesempatan penelitian lapangan beberapa tahun terakhir (Agustus 2000 dan Juli-September, 2003) penulis sempat bertanya langsung pada seorang petani di (Kabupaten Badung) Bali: "*Mengapa Bapak memaksakan diri membayar kredit pertanian, padahal tanaman padi sawah Bapak terkena puso?*". Petani tadi menjawab: "*Bapak, namanya hutang harus dibayar. Memang benar sawah saya terkena puso, tapi apa kata orang jika saya dikira tidak mau bayar hutang*". Penulis bertanya lagi: "*Apa Bapak akan membayar kredit dari hasil panen padi di musim berikutnya?*". Petani tadi menjawab: "*Oo, ya tidak. Kredit adalah hutang dan saya harus segera melunasinya, malu jika harus menunggu panen berikutnya, nanti dikira tidak mau bayar utang. Oleh sebab itu, saya akan bekerja apa saja, terutama dari memburuh, untuk mendapatkan uang agar hutang saya segera lunas*".

Dengan gambaran di atas dapat dimengerti dengan mudah mengapa tunggakan kredit pertanian di Bali, khususnya yang terkait dengan intensifikasi padi sawah, sangat rendah. Wajah kemajuan ekonomi atau usaha pertanian pada masyarakat (pedesaan) Bali bukan cerminan murni dari keberhasilan program pemerintah, melainkan lebih ditentukan oleh tata nilai masyarakat Bali yang (antara lain) menjunjung tinggi rasa malu, kerja keras dan sifat rajin. Weber (1964) mengemu-

kakan bahwa etika kerja keras (*Protestant ethics*) menjadi faktor yang menjadikan masyarakat kapitalis di negara-negara Eropa Barat berkembang maju. Bekerja merupakan panggilan "agama" atau ibadah. Menurut Boulding (1966) kemajuan ekonomi masyarakat Jepang dilatarbelakangi tingginya rasa malu dan harga diri orang ("masyarakat") Jepang. Mereka sangat merasa malu (jika tidak bekerja) dan dinilai tidak berharga diri jika tidak memiliki prestasi dalam bekerja. (Paternalisme yang kuat pada masyarakat Jepang tidak menghalangi individu bangsanya untuk memacu prestasi kerjanya).

Pakar sosiologi ekonomi, seperti Hagen (1962) dan Roepke (1984), berpendapat bahwa kreativitas dan kewirausahaan merupakan mesin kemajuan ekonomi yang sangat penting. Dapat dikatakan "jangan harap suatu masyarakat akan maju ekonominya jika tidak ada ruang yang cukup bagi anggota masyarakat tersebut untuk mengembangkan kreativitas dan semangat kewirausahaannya secara sehat". Kebanyakan kalangan ahli ekonomi neo-klasik menganggap bahwa motivasi seseorang bekerja keras adalah untuk mendapatkan insentif ekonomi. Seseorang baru mau bekerja jika ia dijanjikan akan mendapat makanan atau kebutuhan ("nafsu") individunya terpenuhi. Pengertian bahwa bekerja sebagai ekspresi harga diri atau untuk amal ibadah hanya dipandang sebagai utopia. Namun dalam makalah ini ditegaskan, bahwa ternyata motif bekerja bagi masyarakat Bali dan Jepang tidak semata-mata alasan ekonomi. Justru dengan memandang bahwa motif bekerja adalah karena rasa malu (jika dinilai tidak terpakai atau menganggur) dan menegakkan harga diri atau (untuk memenuhi) panggilan suci ("agama"), perkembangan ekonomi suatu masyarakat pedesaan (khususnya di Bali) bisa bertahan dan maju relatif cepat.

Kalangan pakar ekonomi menilai bahwa angka *domestic saving* (S) suatu masyarakat yang tinggi menunjukkan tingkat potensi kemajuan ekonominya. Jika dilacak lebih mendalam angka S tadi berasal dari selisih dari pendapatan (Y) dikurangi konsumsi (C), atau bisa ditulis sebagai $S=Y-C$. Komponen S hanya bisa ditingkatkan jika seseorang menunjukkan bisa bekerja produktif (Y), dan hidup hemat atau tidak boros (C). Adalah sulit diterima akal sehat jika suatu masyarakat ingin

maju yang ditunjukkan justru mengedepankan tata nilai tidak punya rasa malu atau *rai gedheg* (jika misalnya dinilai menipu atau korupsi), kerja seenaknya dalam bekerja (malas dan loyo), hidup boros dan suka pamer (konsumtif). Banyak petani yang jatuh miskin karena jebakan mengikuti gaya hidup (*life style*) "orang kota" yang suka pamer mengonsumsi barang mewah (misalnya beli TV dan sepeda motor) di luar batas kemampuan ekonominya dan tak merasa malu menunggak hutang. Dari banyak pengamatan di lapangan dan temuan antropologis jarang ditemui pola hidup konsumtif ini berasal dari budaya asli pedesaan.

Sifat haus terhadap inovasi bisa dipandang sebagai bagian dari tata nilai yang bagus untuk kemajuan ekonomi masyarakat pedesaan. Biasanya kehausan terhadap inovasi terkait erat dengan besarnya motivasi masyarakat untuk menunjukkan prestasi atau kreativitasnya dalam kehidupan sehari-hari, termasuk di bidang ekonomi. Jika masyarakat mengandalkan "simbol-simbol" kejayaan promordialisme atau masa lalunya untuk memperoleh kemudahan dalam kegiatan ekonomi, tanpa diikuti dengan usaha untuk berprestasi, hal itu bisa menjadi bencana kolektif. Tata nilai yang baik adalah bahwa masyarakat sekarang seharusnya menjadi duta kehormatan bagi kejayaan generasi masa mendatang, dan bersedia menginvestasikan surplus hasil kerjanya untuk modal kemajuan generasi masyarakat berikutnya. Jika suatu masyarakat lebih senang meminjam kejayaan generasi masa lalunya atau merampas hak generasi mendatang untuk mendapat keenakan hidup sesaat, bersiap-siaplah untuk menjadi obyek hujatan generasi masyarakat berikutnya.

Di muka telah dijelaskan pentingnya menempatkan kolektivitas atau organisasi masyarakat pedesaan sebagai wahana untuk memajukan ekonominya melalui mekanisme *win-win solution*. Untuk keperluan itu, selain tata nilai di atas, perlu dikembangkan sifat saling menghargai atau *mutual respect* di antara anggota masyarakat. Tumbuh sehatnya sifat ini hanya mungkin dilandaskan pada daya empati yang tinggi dalam pergaulan sehari-hari. Sifat *tepa selira* atau empati umumnya masih hidup di masyarakat (tradisional) pedesaan, sehingga kehidupan yang dilandaskan pada sifat gotong-royong masih sangat terasa.

Dipadu dengan komponen tata nilai yang lain, penerapan empati dalam keroganisian ekonomi pedesaan yang sehat akan memberikan energi ekstra besar untuk kemajuan ekonomi.

STRUKTUR DAN KEORGANISASIAN EKONOMI

Sudah sekitar seabad tatanan atau struktur masyarakat pertanian Indonesia sangat timpang. Lebih dari 80 persen petani menguasai lahan di bawah ukuran 1 ha per KK, dan sebagian besar petani menguasai lahan rata-rata kurang dari 0,5 ha per KK. Lebih dari 50 persen jumlah petani berlahan sempit ini hanya menguasai 21 persen dari keseluruhan lahan pertanian, sementara itu sekitar 20 persen petani (berlahan luas) sisanya menguasai lebih dari 50 persen dari keseluruhan lahan pertanian (Husken dan White, 1989; Sensus Pertanian, 1993; dan Pranadji, 1995). Perkembangan dari waktu ke waktu menunjukkan bahwa di satu sisi semakin banyak jumlah petani yang menguasai lahan berukuran sempit, dan di sisi lain jumlah keseluruhan lahan yang dikuasai petani berlahan luas semakin besar. Dengan gambaran demikian, gejala marginalisasi petani dan kemunduran perekonomian pedesaan menjadi sulit dielakkan.

Kemajuan masyarakat pertanian dan pedesaan di negara yang berkembang cepat, seperti pada kasus di Korea, Jepang dan Vietnam, umumnya dilandaskan pada tatanan penguasaan lahan pertanian yang relatif merata. (Para perancang kebijakan pembangunan ekonomi di ketiga negara tersebut sangat sadar bahwa tidak mungkin transformasi ke arah industrialisasi bisa berjalan baik tanpa reforma agraria. Tatanan penguasaan lahan yang merata tersebut adalah hasil dari reforma agraria yang dijalankan secara terencana dan sistematis). Selain itu kemajuan ekonomi di tiga negara tersebut dilatarbelakangi oleh keorganisasian kelompok tani yang relatif kuat. Dengan struktur penguasaan lahan pertanian yang relatif merata memudahkan para petani mengembangkan sistem keorganisasian ekonominya yang mandiri dan kuat. Organisasi petani tersebut juga bisa dijadikan alat politik untuk menekan pemerintah agar

kepentingan ekonomi, sosial dan politik mereka terpelihara dengan baik.

Pemaknaan istilah lembaga atau kelembagaan dan organisasi berbeda antara masyarakat dan ilmu sosial (Pranadji, 2003). Beberapa tahun lalu, istilah organisasi bagi masyarakat pedesaan dinilai sarat dengan muatan politik praktis, karena pemahaman yang ditanamkan pemerintahan masa Orde Baru. Istilah lembaga atau organisasi bagi masyarakat pedesaan mengandung arti "urusan pemerintah" yang sifatnya formal. Bagi orang desa, organisasi seperti KUD atau Bank Rakyat Indonesia (BRI) adalah lembaga ekonomi yang bukan milik orang pedesaan, sehingga cenderung dipandang sebagai lembaganya orang luar desa. Ini menunjukkan kesadaran masyarakat pedesaan tentang pentingnya keorganisasian ekonomi cukup tinggi. Hanya saja, selama ini mereka takut berorganisasi karena jika berorganisasi dikesankan "melawan" pemerintah. Hak dan kemampuan mereka untuk berorganisasi secara sepihak seakan-akan telah "dirampas" oleh perancang kebijakan yang saat itu sangat condong pada penggunaan pendekatan perencanaan pembangunan secara *top down*, sentralistik (*centrally planned economies*, Kozminski, 1990) dan monolitik.

Organisasi ekonomi pedesaan, terutama yang dibentuk pemerintah, umumnya tidak dilandaskan pada tatanan penguasaan lahan yang sehat dan penggunaan khasanah atau inti budaya setempat, sehingga terkesan disamping organisasi tersebut sulit berkembang juga tidak mengakar pada kebiasaan atau adat masyarakat setempat. Kebijakan sentralisme penyelenggaraan pembangunan pertanian dan pedesaan selama sekitar 3 dekade terakhir menjadikan organisasi ekonomi pedesaan yang berakar pada budaya setempat semakin rapuh. Organisasi apapun di pedesaan yang ada pada kurun waktu itu harus tunduk pada otoritas pemerintahan desa, yang saat itu kekuasaannya terpusat pada Kepala Desa. (Ini sejalan dengan diterapkannya UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa). Organisasi ekonomi atau produksi di pedesaan, seperti KUD dan kelompok tani, umumnya adalah bentukan pemerintah pusat dan fungsinya lebih banyak untuk melancarkan kepentingan pejabat dalam menjalankan pekerjaan birokrasi di tingkat kecamatan dan pedesaan.

Sehingga bisa dimengerti jika pada saat ini banyak KUD yang sudah tidak jalan, dan bahkan meninggalkan sejumlah tunggakan hutang yang tidak sedikit.

Keorganisasian ekonomi pedesaan yang mengelola usaha pertanian ada tiga pola, yaitu pola pemerintah, tradisional dan pasar (Tabel 1). *Pertama*, pola pemerintah umumnya dicirikan hubungan "inti-plasma". Pada pola ini "inti" diberi fasilitas yang lebih berupa penguasaan dan pengelolaan kekuatan permodalan, prasarana fisik, kualitas SDM dan penguasaan jaringan informasi dan teknologi. Secara individual maupun struktural, posisi "inti" umumnya jauh lebih kuat dibanding "plasma". Pola semacam PIR dan KUD mewakili pola ini. Dengan struktur "kekuatan" seperti itu, posisi petani hanya sebagai produsen bahan mentah (bernilai tambah rendah) dan tidak mempunyai kekuatan untuk melakukan negosiasi dalam penentuan harga dan kualitas produk pertanian yang dihasilkan. Peluang "inti" menekan "plasma" sangat besar, dan hal ini oleh para perancang kebijakan ekonomi sering dianggap enteng.

Konsolidasi atau integrasi horisontal antar sesama petani dalam sistem produksi pertanian tidak bisa berkembang sehat, karena hak dan otoritas petani dalam berorganisasi diambil alih oleh tokoh-tokoh formal yang direstui pemerintah. Para tokoh formal cenderung memihak kepentingan penguasa modal dan penguasa ekonomi. Kekuatan aliansi antara tokoh formal dan Ketua KUD terlalu kuat dibanding dengan aliansi antara petani dan para pelaku ekonomi pinggiran ("*rent seekers*") di pedesaan. Interdependensi antara petani dan penguasaan modal ("inti") sangat asimetris atau timpang. Kegiatan penyuluhan pertanian hanya ditekankan pada peningkatan penguasaan teknologi usahatani, dan bukan pada bagaimana memperkuat keorganisasian petani dalam perebutan nilai tambah.

Kedua, pola keorganisasian ekonomi tradisional yang umumnya mengikuti pola hubungan "*patron-client*". (Pola ini umumnya dilatarbelakangi budaya masyarakat komunal yang masih sarat dengan ciri paternalistik, dan umumnya sudah menyatu dengan kehidupan sehari-hari masyarakat pedesaan setempat). Sistem interdependensi yang terbentuk pada pola ini mencirikan hubungan yang sangat asimetris. Walaupun demikian, umumnya pola

Tabel 1. Posisi Petani dalam Jaringan Organisasi (Kemitraan) Bisnis Pertanian di Pedesaan Menurut Beberapa Pencirinya

Penciri organisasi	Pola organisasi ekonomi pertanian		
	Pemerintah	Tradisional	Rasional-pasar
Struktur otoritas	Ketat - kurang terkendali	Longgar – kurang terkendali	Longgar - terkendali
Diferensiasi kerja	1-2	1-2	2-3
Jaminan subsistensi	1-3	2-3	0-1
Simbol interaksi	Kepatuhan	<i>Personal trust</i>	Transaksi harga
Penguasaan modal	1-2	0-1	0-1
Insentif teknologi	1-2	1-2	0-3
<i>Sharing system</i>	Timpang	Sedang	Sangat timpang
Penentuan harga produk	1-2	2-3	0-2
Kontribusi nilai tambah	1-2	2-3	1-3
Integrasi horisontal	Lemah-sedang	Lemah	Lemah
Integrasi vertikal	Sedang-tinggi	Tinggi	Lemah-tinggi
Interdependensi asimetrik secara vertikal	2-3	2-3	0-3

Keterangan: 0 = Tidak ada 2 = Sedang
1 = Kecil 3 = Tinggi

ini cukup memberikan garansi pada petani memperoleh jaminan keamanan subsistensinya. Pola ini cukup baik untuk menjaga kelangsungan hidup petani, namun tidak cukup memberikan insentif yang memadai untuk pengembangan penguasaan teknologi dan perebutan nilai tambah untuk petani. Pola ini umumnya telah lama berkembang. Tanpa bantuan pemerintah pola ini sudah berkembang di berbagai sub-etnis, dan sangat terasa pada sistem pertanian padi sawah, jagung dan pertanian rakyat lainnya.

Diferensiasi pelaku ekonomi dalam organisasi ekonomi "*patron-client*" ini relatif sangat rendah, karena posisi petani hanya sebatas penghasil produk pertanian yang nilai tambahnya masih relatif rendah. Jika terdapat kelebihan peranan petani, hal itu biasanya sebatas dalam menjual atau menitipkan produk pertaniannya pada "*Sang Patron*" untuk dijual pada pedagang atau pembeli dari luar desa. Spesialisasi kerja atau penghargaan terhadap tenaga kerja berketrampil khusus tidak berkembang. Pola ini sepertinya membuat semangat kerja petani di bidang ekonomi kurang bergairah, karena petani merasa di bawah ancaman bahaya subsistensi (Scott,

1983). Hal ini juga tercermin pada lemahnya integrasi horisontal yang terjadi pada hubungan antar petani. Organisasi ekonomi seperti ini sangat sulit berkembang dan tidak memiliki kesempatan mengembangkan daya saingnya dalam percaturan pasar terbuka.

Ketiga, pola organisasi pasar yang umumnya mengikuti pola hubungan ekonomi "rasional" dan tergantung sekali pada dinamika dan peluang pasar. Interaksi antar pelaku ekonomi tercermin dalam proses transaksi dan penentuan harga produk pertanian yang dipasarkan. Pemilik modal umumnya sebagai "penguasa" dan berada di puncak organisasi, sedangkan posisi petani berada di bawah dan "kurang berkuasa". Pemilik modal umumnya membutuhkan fungsi petani sebagai pemasok bahan mentah pertanian yang bernilai tambah ekonomi relatif rendah. Pengambilan keputusan dalam keorganisasian biasanya dilakukan secara sepihak oleh penguasa modal, dan petani sepenuhnya sebagai penerima keputusan ("*price taker*"). Rentannya sifat produk pertanian seringkali dijadikan alat strategis untuk menekan harga produk pertanian petani, sehingga petani tidak mempunyai peluang memperoleh pendapatan yang cukup baik.

Kewajiban penguasa modal adalah menjaga agar petani tetap memasokkan produk pertanian kepadanya secara berkelanjutan. Oleh sebab itu, umumnya penguasa modal ini beraliansi dengan para pedagang untuk secara sistematis menekan harga produk pertanian yang berasal dari petani. Penguasaan teknologi usahatani tidak menjadi perhatian utama penguasa modal. Bagi penguasa modal yang penting adalah bagaimana mendapat keuntungan yang besar dari penjualan produk pertanian, yang bahan mentahnya dari petani. Nasib petani, dengan demikian, sangat tergantung pada "belas kasihan" penguasa modal dan besarnya selisih harga antara penguasa modal dan pasar terbuka.

Ketiga pola (pemerintah, tradisional dan pasar) di atas memiliki kesamaan, yaitu adanya konsentrasi "kekuasaan" pada penguasaan permodalan. Ketiganya, dengan demikian, memiliki peluang yang sama dalam mengeksploitasi petani. Petani tidak memperoleh bagian nilai tambah yang wajar. Hubungan interdependensi atau kemitraan yang terbentuk mencirikan interaksi yang sangat asimetris, dan hal ini dinilai tidak menguntungkan bagi perbaikan perekonomian petani dan pedesaan. Perlu dikemukakan bahwa ada keterkaitan erat antara lemahnya kekuatan politik petani dan terbelakangnya ekonomi petani. Keterkaitan ini sebaiknya dibaca, bahwa karena hak-hak politik petani lemah maka petani sulit mengembangkan kekuatannya dalam berorganisasi di bidang ekonomi.

OTONOMI PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

Pemberian otonomi pada pemerintah atau masyarakat daerah seharusnya mendekatkan kedaulatan rakyat dalam pengelolaan sumberdaya ekonomi setempat. Seorang petani di Bali menyatakan pada penulis: *"Pak, saya lihat di TV janji calon Anggota DPRD sebelum Pemilu telah membuat masyarakat petani di pedesaan terbuai mimpi... Tetapi setelah duduk jadi Anggota DPRD mereka ini mirip dengan politisi dan Anggota DPR/MPR di Jakarta ... mereka telah mengatas-namakan kepentingan rakyat dan petani untuk mendapat*

kekayaan pribadi ...". Masyarakat petani telah menunjukkan pemikir kolektif yang cukup cerdas, terutama dalam melakukan penilaian terhadap kinerja elit politik pusat dan daerah. Hanya saja, lembaga mana yang dapat dijadikan sarana untuk menyalurkan hasil kecerdasan tersebut dalam kehidupan politik lokal mereka belum tahu.

Dapat ditarik gambaran bahwa masyarakat petani (di Bali) sudah memahami bahwa peran kebijakan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pedesaan sangatlah penting. Hanya saja saluran mereka untuk menyalurkan aspirasi riilnya dalam penentuan keputusan publik ("politik") di tingkat kabupaten/kota masih belum jelas. Dalam Seminar ISI tanggal 5 Agustus 2003 telah dibahas pada titik mana otonomi di tingkat kabupaten/kota terkesan menggantung. Jarak politik antara pemerintah kabupaten/kota dan desa masih jauh, hampir tidak berbeda jauh dengan jarak politik antara masyarakat pedesaan dan elit politik di Jakarta. Diakui oleh Soedarsono (2003), salah seorang pakar sosiologi yang intensif menangani masalah otonomi daerah, bahwa harapan ideal otonomi dalam kenyataan masih jauh.

Secara ideal dengan diberlakukan keputusan politik tentang UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah posisi masyarakat pedesaan memperoleh peluang yang lebih baik untuk mengembangkan kedaulatannya, terutama di bidang ekonomi. Dari penelitian Pranadji (2001) di Lampung diperoleh gambaran bahwa penerapan UU No. 22 Tahun 1999 tersebut memerlukan penyesuaian lapangan yang cukup berat. Perilaku para elit politik daerah tingkat II (kabupaten dan kota) masih menunjukkan gejala belum memiliki kedewasaan untuk berperan sebagai "pengemban amanat rakyat". Kebanyakan dari mereka ini masih menunjukkan kesan kuat bahwa mereka adalah mesin kekuasaan yang "haus uang dan jabatan". Secara nyata hal ini dapat ditelusuri pada lemahnya kinerja pelayanan mereka terhadap kepentingan masyarakat bawah dan adanya gejala *high cost economy* di tingkat daerah, terutama dalam pengelolaan sumberdaya ekonomi daerah dan pedesaan.

Dapat dikemukakan bahwa otonomi pemerintahan masih belum mampu memberikan perlindungan dan pembelaan terhadap

pelaku ekonomi yang berjumlah banyak di pedesaan. Bisa dipahami jika dalam masa otonomi daerah sekarang ini para pengamat kemasyarakatan belum bisa memberikan gambaran positif bagi pengembangan perekonomian masyarakat pedesaan. Sistem perpolitikan di tingkat desa masih terpisah dengan yang terjadi di tingkat kabupaten/kota. Penyelenggaraan otonomi di lapangan masih mirip dengan penyemarakan “panggung politik formal” yang pemainnya adalah aktor-aktor formal peserta Pemilu 1999. Lembaga-lembaga tradisional dan kelompok-kelompok kecil (yang kekuatannya terletak pada jaringan *interpersonal trust*) masih belum mendapat tempat yang layak dalam permainan politik formal di tingkat kabupaten/kota.

Dilihat dari segi manajemen sosial, otonomi belum memberikan garansi nyata pemberdayaan masyarakat pedesaan di bidang ekonomi. Hal ini ditunjukkan oleh beberapa alasan, *pertama*, keputusan-keputusan politik (misalnya dalam bentuk Perda) lebih banyak didasarkan pada rasionalitas yang belum jelas. Beberapa Perda yang kebanyakan terfokus pada pemberian legitimasi untuk melakukan pungutan di jalan, dengan alasan peningkatan PAD (Pendapatan Asli Daerah), menimbulkan efek kontra produktif terhadap pengembangan perekonomian pedesaan. Harga input pertanian dan biaya transaksi untuk pengembangan pertanian di pedesaan menjadi lebih mahal. Biaya pemasaran yang meningkat akibat banyaknya “pungutan liar” berlegitimasi Perda (otonomi) banyak ditemui di banyak daerah pedesaan.

Kedua, masyarakat petani di pedesaan tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan politik di tingkat kabupaten, walaupun substansi keputusan politik tersebut sebagian besar menyangkut kepentingan masyarakat pedesaan. Keadaan ini dapat ditafsirkan bahwa akuntabilitas dan transparansi dalam pengambilan keputusan politik tidak menunjukkan penyelenggaraan pemerintahan yang sehat. Kemajuan perekonomian pedesaan dan kesejahteraan petani belum dijadikan ukuran dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah dan desa. Masyarakat petani setempat sama sekali tidak dilibatkan dalam pemberian informasi dan argumentasi dalam setiap pengambilan keputusan sistem.

Ketiga, hasil keputusan politik di tingkat kabupaten/kota di satu sisi memang memberikan kesempatan besar bagi peningkatan kesejahteraan para elit politik dan pejabat pemerintahnya, namun di sisi lain masih mengabaikan peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan. Ini menunjukkan bahwa keputusan politik tersebut belum merepresentasi kepentingan masyarakat banyak, terutama masyarakat petani di pedesaan. Selain keputusan ini dilakukan dengan cara yang tidak melibatkan masyarakat juga tidak memihak pada kepentingan rakyat banyak. Masih terkesan adanya hubungan yang alienatif (“terasing”) antara elit penguasa lokal dan masyarakatnya.

Keempat, banyak ditemukan bahwa sistem setiap peraturan atau keputusan lembaga sistem/pemerintah di tingkat kabupaten/kota cenderung dianggap final. Keabsahan suatu peraturan atau Perda tidak didasarkan pada substansi dari peraturan yang disahkan DPRD, melainkan lebih didasarkan pada kekuatan anggota partai politik yang menguasai lembaga DPRD. Keputusan politik yang kebanyakan dilakukan secara terburu-buru banyak yang tidak sesuai dengan perubahan suasana dan tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan, namun tidak pernah dilakukan koreksi atau proses pengauditan secara terbuka. Jika terdapat upaya sosialisasi suatu peraturan, umumnya masyarakat pedesaan hanya diposisikan sebagai pendengar dan tidak diberi hak melakukan koreksi. Masyarakat pedesaan, yang seharusnya dijadikan “mitra strategis” oleh para politisi lokal dalam sistem pengambilan keputusan, hingga saat ini secara sepihak justru hanya diposisikan sebagai penonton panggung politik yang pasif.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Ada indikasi bahwa kebijakan politik pemerintah pusat di bidang ekonomi selama ini banyak dikendalikan oleh pakar ekonomi politik dari luar, terutama dari pakar ekonomi politik yang berafiliasi pada lembaga keuangan internasional atau IMF. Bisa dimengerti jika rancangan kebijakan pembangunan ekonomi negara selama ini tidak menunjukkan pemihakannya pada kemajuan perekonomian

pedesaan. Oleh sebab itu, kerapuhan perekonomian pedesaan bisa dipandang bukan saja sebagai akibat dari “salah urus” atau kesalahan dalam kebijakan politik di tingkat nasional (karena miskinnya pengetahuan ekonomi kerakyatan), melainkan juga sebagai akibat ketidakmampuan perancang kebijakan ekonomi dalam menghadapi tekanan politik dan dalam mengatasi kepentingan askriptifnya.

Pemahaman perancang kebijakan ekonomi nasional bahwa perkembangan perekonomian pedesaan sangat ditentukan oleh aspek kelembagaan masih sangat lemah, dan hal itu berimplikasi besar terhadap kerapuhan perekonomian pedesaan. Terpuruknya perekonomian nasional sejak 1997 juga tidak lepas rapuhnya perekonomian pedesaan.

Perkembangan perekonomian pedesaan identik dengan perkembangan pertanian kita. Selama sekitar seabad wajah pertanian kita belum menunjukkan perbaikan yang berarti. Kebijakan pemerintah yang bias pada investasi fisik dan permodalan untuk pemacu pertumbuhan ekonomi (industri) di perkotaan sangat tidak sejalan dengan pengembangan perekonomian pedesaan, (dan hal itu kurang memberikan landasan yang kuat bagi perkembangan perekonomian nasional di masa datang). Dengan struktur (pertanian dan) pertanian di pedesaan yang sangat timpang dan terjadi proses marginalisasi pertanian, hal itu semakin menyulitkan perekonomian pedesaan berkembang sehat.

Kebijakan pemerintah tersebut terlalu banyak didominasi dan dikendalikan oleh kalangan (kementerian) EKUIN, dan hal itu menjadikan sistem pertanian tidak memperoleh dukungan kebijakan politik yang memadai. Kalangan EKUIN secara umum kurang memahami tentang potensi dan kekuatan pertanian yang masih sangat besar untuk menopang ketangguhan perekonomian nasional. Lebih memperhatikan lagi bahwa advokasi kalangan pakar pertanian, terutama pakar ekonomi pertanian, terhadap pentingnya menempatkan kegiatan pertanian di pedesaan sebagai “soko guru” perekonomian nasional juga masih sangat lemah.

Kerapuhan kelembagaan ekonomi pedesaan dapat ditunjukkan oleh kelemahan dalam pengembangan dan penerapan aspek kepemimpinan (sebagai penggerak dinamika masyarakat pedesaan) setempat dalam pema-

cuan perkembangan ekonomi. Pemahaman bahwa seorang pemimpin harus dipercaya (atau memiliki kredibilitas di mata masyarakat pedesaan), bisa menggerakkan semangat kerja (memberi inspirasi) masyarakat (untuk maju), memberikan teladan dalam penerapan inovasi dan pemecahan masalah setempat (secara sistematis), mengelola perbedaan kepentingan (*conflict resolution*) yang terjadi di masyarakat setempat, dan melakukan cara pengambilan keputusan secara rasional dan demokratis perlu dijadikan dasar untuk perancangan pengembangan perekonomian pedesaan.

Tata nilai merupakan komponen kelembagaan yang perannya sangat besar untuk menggerakkan kemajuan perekonomian pedesaan baik secara individual maupun kolektif. Ada beberapa tata nilai yang dipandang penting dan bisa dijadikan penggerak kemajuan ekonomi pedesaan, yaitu: menegakkan rasa malu dan harga diri yang tinggi jika seseorang berbuat curang atau merugikan pihak lain, memposisikan diri sebagai “pekerja produktif” adalah bagian dari kehormatan diri, menegakkan gaya hidup yang tidak boros dan suka pamer (sehingga terwujud *domestic saving* yang tinggi), dan empati atau tepo seliro yang tinggi dalam bermasyarakat.

Struktur organisasi ekonomi masyarakat pedesaan sangat rapuh, dan hal itu tercermin pada posisi pelaku ekonomi pedesaan yang tidak memiliki “kekuatan” memadai untuk melakukan *bargaining position* dengan pelaku ekonomi di luar desa. Lemahnya *bargaining position* tersebut disebabkan oleh banyak faktor, antara lain: kelemahan dalam pengorganisasian kelompok tani, penguasaan permodalan usaha, interdependensi yang sangat timpang antara pelaku ekonomi pedesaan dengan luar pedesaan. Pola keroganisasian yang ada dewasa ini, yaitu pola pemerintah (inti-plasma), tradisional (*patron-client*), dan pasar (“rasional”) masih menempatkan petani pada posisi yang tereksplotasi secara sangat tidak adil.

Diberlakukannya undang-undang otonomi peyelenggaraan pemerintahan di tingkat kabupaten/kota (UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah), terutama dikaitkan dengan pemihakan terhadap pentingnya meningkatkan perekonomian pedesaan, masih memerlukan penyesuaian yang berat.

Kedewasaan berpolitik (para tokoh dan) elit politik dan pemerintah daerah di tingkat kabupaten/kota masih jauh dari memadai. Mereka belum mampu mengakomodasi kepentingan masyarakat pedesaan dalam sistem pengambilan keputusan politik di tingkat DPRD. Asas keterwakilan, transparansi, akuntabilitas, dan menempatkan masyarakat pedesaan sebagai mitra dan pelaku strategis dalam pemberdayaan ekonomi pedesaan masih belum dapat difungsikan oleh elit politik dan aparat pemerintah di daerah.

Lemahnya keorganisasian perekonomian masyarakat pedesaan terkait dengan tidak diberikannya hak-hak masyarakat pedesaan dalam berpolitik. Mereka hingga saat ini secara politik terpinggirkan. Kreativitas dan kemampuan mereka dalam berorganisasi menjadi tersumbat. Seharusnya otonomi pemerintahan tidak diberikan hanya sampai di tingkat kabupaten/kota, melainkan sampai desa. Pemberian otonomi sampai tingkat desa dinilai akan memberikan kesempatan bagi masyarakat pedesaan mengembangkan kreativitasnya baik secara individual maupun kolektif. Melalui pengembangan kelompok-kelompok kecil mereka diharapkan bisa membangun keorganisasian ekonominya, dan dengan landasan itu kemandirian perkonomian pedesaan akan semakin mudah diwujudkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonimous. 2000. Pembangunan Pertanian Sebagai Andalan Perekonomian Nasional. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Boeke, J.H. 1980. Memperkenalkan Teori Ekonomi Ganda. *dalam* Bunga Rampai Perekonomian Desa (Penyunting: Sajogyo). Yayasan Obor dan Institut Pertanian Bogor. Jakarta.
- Hagen, E. 1962. On The Theory of Social Change : How Economic Growth Begins. The Dersey Press Inc. Illinois.
- Husken, F dan B. White. 1989. Perkembangan Pedesaan. Majalah Prisma, (4)1989. LP3ES. Jakarta.
- Kartodirdjo, S. 1984. Kepemimpinan Dalam Dimensi Sosial. LP3ES. Jakarta.
- Koentjaraningrat. 1984. Masalah-masalah Pembangunan: Bunga Rampai Antropologi Terapan. LP3ES. Jakarta.
- Kozminski, A.K. 1990. Market and State in Centrally Planned Economies. in *Economy and Society: Overviews in Economic Sociology* (A. Martinelli and Niel J. Smelser). Current Sociology, 38(2/3):133-156. Sage Publication. London.
- Poensioen, J.A.1969. The Analysis of Sosial Change Reconsidered: A Sociological Study. The Hague. Paris.
- Pranadji, T. 1995. Intensifikasi Padi Sawah di Pedesaan: Antara Modernisasi dan Pembangunan. *dalam* Kinerja Penelitian Tanaman Pangan, Buku 3 (Penyunting; Mahyuddin Syam, Hermanto, Arif Musaddad dan Sunihardi). Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanaman Pangan, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Pranadji, T. 2001. Penguatan Lembaga Pedesaan Sebagai Penggerak Ekonomi Pedesaan. Makalah PENAS X - Agribisnis 2001: Pertemuan Kelompok dan Kontak Tani – Nelayan Andalan, 22 Oktober 2001. Tasikmalaya.
- Pranadji, T. 2002. Reformasi Kesosio-budayaan Ekonomi Pedesaan yang Tertunda di Era Otonomi Daerah. Seminar Nasional dan Rekonsiliasi Mahasiswa Pertanian se Indonesia, bertema: “Studi Kritis Pembangunan Pertanian dalam Dua Tahun Otonomi Daerah Menuju Kesejahteraan Petani” di Fakultas Pertanian, Universitas Gadjah Mada, 2 Mei 2003. Jogjakarta.
- Pranadji, T. 2003. Penajaman Analisis Kelembagaan Dalam Perspektif Penelitian Sosiologi Pertanian dan Pedesaan. Forum Penelitian Agro Ekonomi, 21(1):12-25. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Roepke, J. 1984. Kewiraswastaan dan Perkembangan Ekonomi Indonesia. *dalam* Masalah-masalah Pembangunan: Bunga Rampai Antropologi Terapan (Penyunting: Koentjaraningrat). LP3ES. Jakarta.
- Sajogyo. 1974. Modernization Without Development in Rural Java. (A Paper Contributed to the Study on Changes in Agrarian Structure, FAO of UN, 1972-1973). Bogor Agricultural University. Bogor.
- Sajogyo. 1980. Bunga Rampai Perekonomian Desa. Yayasan Obor dan Institut Pertanian Bogor. Jakarta.

Scott, J.C. 1989. Moral Ekonomi Petani: Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara. LPES. Jakarta.

Soedarsosno H. 2003. Otonom Daerah: Antara Harapan dan Kenyataan. Sminar Nasional "Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Tinjauan Sosiologis" (Jakarta, 5 Agustus 2003). Kerjasama antara ISI, Departemen Sosiologi FISIP-UI dan Jurusan Ilmu-Ilmu Sosek Pertanian-IPB. Jakarta.

Weber, Max. 1964. The Theory of Sosial and Economic Organization. The Pree Press. London.

Yusdja, Y. 2003. Evaluasi Dampak Pemanfaatan Alsintan (UPJA). Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.