

# KAJIAN KRITIS TERHADAP PELAKSANAAN PEMBANGUNAN PERDESAAN DI INDONESIA

## Critical Studies on Rural Development Implementation in Indonesia

Erizal Jamal

*Balai Besar Pengkajian dan Pengembangan Teknologi Pertanian,  
Jl. Tentara Pelajar No. 10 Bogor 16114*

### ABSTRACT

The main problem of rural development in Indonesia is related with coordination among the main actors and the focus of activities. In this paper, the main problem of rural development in Indonesia based on the experience of China in the previous program and rural development is examined. In some part of the paper, analysis was focused on the Rural Agribusiness Development Program (PUAP), an initiative program of Ministry of Agricultural for poverty alleviation and rural development. Similar with the previous program in rural development that initiated by the government, PUAP is a top down project approach; most of the initiative come from the central government. The mechanism of project decision is dominated by the government role and structure, and less of rural community initiative. The maximum impact of the PUAP project is an entry point for agricultural development in rural areas.

**Key words :** *rural development, agribusiness, farmer's income*

### ABSTRAK

Salah satu persoalan pokok dalam pembangunan perdesaan di Indonesia adalah kurang adanya koordinasi antar berbagai pihak yang terlibat dalam kegiatan tersebut serta fokus kegiatan yang kurang begitu jelas. Tulisan ini mencoba menelaah beberapa persoalan mendasar dalam pembangunan perdesaan di Indonesia, beranjak dari pengalaman yang pernah ada dan perbandingan dengan pola pendekatan yang digunakan oleh China dalam pembangunan perdesaannya. Kajian ini pada beberapa bagian menelaah pendekatan yang digunakan Departemen Pertanian dalam pembangunan perdesaan melalui pendekatan Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) yang dilaksanakan mulai tahun 2008 dalam kerangka Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri). PUAP merupakan program terobosan Departemen Pertanian dalam mengurangi kemiskinan dan pengangguran di perdesaan. Sebagaimana program sejenis yang pernah dilaksanakan sebelumnya, program ini lebih dominan sebagai suatu upaya terpusat dalam menata pembangunan pertanian dan perdesaan di Indonesia. Dalam pendekatan semacam ini, mekanisme pelaksanaan sangat tergantung pada struktur birokrasi, sehingga pengambilan keputusan banyak dilakukan oleh pengelola dari kalangan pemerintah diberbagai level. Masyarakat perdesaan masih sering diposisikan sebagai objek. Berdasarkan kondisi ini sangat sulit diharapkan program ini dapat mencapai hasil maksimal bagi upaya peningkatan pendapatan petani dalam waktu singkat. Hasil maksimal yang mungkin dapat diharapkan dari pelaksanaan program ini adalah sebagai *entry point* dan perekat seluruh program Departemen Pertanian dalam pembangunan perdesaan.

**Kata kunci:** *pembangunan desa, agribisnis, pendapatan petani*

### PENDAHULUAN

Mulai tahun 2008 ini Departemen Pertanian melaksanakan suatu langkah terobosan dalam pembangunan pertanian dan perdesaan yang diberi nama Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP). Program ini terkait erat dengan Program Nasional

Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) yang berada dibawah koordinasi Kantor Menko Kesejahteraan Rakyat. Program ini diharapkan dapat mengurangi kemiskinan dan pengangguran di perdesaan, melalui penumbuhan dan pengembangan kegiatan usaha agribisnis di perdesaan sesuai dengan potensi wilayah (Departemen Pertanian, 2008). Dilihat dari tujuan yang dirumuskan

pada panduan pelaksanaan program, maka pemberdayaan berbagai pelaku usaha agribisnis di perdesaan dan kelembagaan perdesaan lainnya akan menjadi motor penggerak utama program ini.

Secara kuantitatif, pada tahun 2008 PUAP menargetkan berkembangnya usaha agribisnis di 10.000 desa miskin atau tertinggal melalui pengembangan kegiatan usaha di 10.000 Gabungan Kelompok Tani atau Kelompok Tani yang dikelola petani. Melalui pendekatan ini diharapkan pada akhirnya akan terjadi peningkatan kesejahteraan petani melalui berbagai usaha yang mereka kembangkan. PUAP diharapkan sebagai langkah terobosan Departemen Pertanian untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran di perdesaan, serta *entry point* dan perekat bagi seluruh program Departemen Pertanian dan sektor lain yang terkait dalam pembangunan perdesaan.

Terkait dengan rencana pelaksanaan program ini, Departemen Pertanian telah mengembangkan berbagai kelembagaan pendukung mulai dari tingkat desa sampai di tingkat pusat. Semua kelembagaan ini diharapkan dapat bahu membahu dalam menggali dan menggerakkan potensi yang ada di perdesaan. Sebagai stimulus, Departemen Pertanian menyediakan dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) sebanyak seratus juta rupiah untuk setiap desa yang menjadi sasaran kegiatan. Dana stimulus ini diharapkan dapat merangsang tumbuhnya usaha produktif petani skala kecil, buruh tani dan rumah tangga miskin. Selain adanya BLM, komponen lainnya dari PUAP adalah pendampingan yang intensif oleh penyuluh dan penyelia mitra tani serta pelatihan bagi petani.

Pertanyaan yang perlu dilontarkan terkait dengan rencana di atas adalah seberapa jauh berbagai target yang telah dicanangkan tersebut dapat dicapai melalui pendekatan ini, dan hal yang lebih utama lagi adalah keberlanjutan dari program ini dalam menunjang pembangunan perdesaan di Indonesia. Tulisan ini mencoba menelaah semua hal tersebut ditinjau dari pendekatan yang digunakan serta proses pelaksanaan di lapangan. Kajian yang dilakukan diperkaya dengan berbagai pengalaman serupa dari berbagai tempat dalam pembangunan perdesaan. Tulisan akan diawali dengan melihat berbagai pendekatan dalam pembangunan perdesaan,

kemudian ditelaah apa yang dilaksanakan melalui PUAP serta diakhiri dengan suatu analisis perbandingan yang komprehensif.

### **KONSEP PEMBANGUNAN PERDESAAN DAN BEBERAPA KELEMAHAN DALAM PENERAPANNYA**

Ada banyak teori tentang pendekatan dalam pembangunan perdesaan, terutama yang terkait dengan kasus Indonesia, pada level internasional dapat dilihat pemikiran Boeke (1982), Geertz (1983), Hayami dan Kikuchi (1987), Scott (1976) dan lainnya. Sementara pada level nasional dapat diikuti pemikiran Collier *et al.* (1996), Soemardjan dan Breazeale (1993), Tjondronegoro dan Wiradi (1984) Mubyarto and Soetrisno (1988) dan dari banyak ahli lainnya. Kalau ditelaah secara keseluruhan, semua pemikiran bermuara pada satu hal yaitu pembangunan perdesaan akan berhasil bila masyarakat desa dijadikan sebagai subjek pembangunan dan memberi banyak peluang mereka untuk mengambil keputusan tentang nasib mereka sendiri. Bagaimana hal itu dilakukan, disinilah baru terlihat variasi antar para pemikir. Para pemikir dengan latar belakang ekonomi, umumnya lebih menitikberatkan pada upaya pembedayaan yang memungkinkan masyarakat desa mengembangkan kegiatan ekonomi bagi pendapatan keluarga. Sementara itu, para pakar yang berlatar belakang ilmu sosial lebih melihat masyarakatnya sebagai makhluk sosial, yang perlu diberdayakan untuk dapat menolong dirinya sendiri.

Sebagai gambaran tentang pendekatan yang beragam ini, Effendi (2007) dengan gamblang menyatakan bahwa sekurangnya ada tiga pendekatan yang dapat diterapkan dalam pembangunan masyarakat, termasuk pembangunan perdesaan. *Pertama*, pendekatan yang bersifat sentralistis dan dalam implementasi lebih banyak bersifat *top down*. Pendekatan ini menerapkan prinsip mekanisme yang sangat tergantung pada struktur birokrasi sehingga pengambilan keputusan banyak dilakukan oleh pejabat (administrator dan para pakar). Dalam pelaksanaannya pendekatan ini amat ditentukan oleh regulasi sehingga kriteria keputusan dan kebijakan amat tergantung pada petunjuk teknis. Biasa-

nya program dibiayai oleh lembaga donor atau pemerintah. Pendekatan ini cenderung mengabaikan masyarakat perdesaan (lokal), karena sering diposisikan sebagai objek dalam proses transformasi yang menyangkut perubahan nasib dan masa depan mereka. Pendekatan ini cenderung melahirkan ketergantungan.

*Kedua*, pendekatan yang mekanismenya amat ditentukan oleh kekuatan pasar (pemilik modal). Pendekatan ini semakin populer sejak globalisasi menyeruak masuk ke negara-negara berkembang. Sistem pengambilan keputusan ditentukan oleh produser (individu) konsumen dan investor. Pelaksanaan terutama yang menyangkut petunjuk untuk perilaku ditentukan oleh perubahan dan fluktuasi harga pasar. Dalam mencapai sasaran yang ingin dicapai ditentukan oleh seberapa jauh efisiensi dijalankan sehingga menekankan pada cara yang terbaik untuk memaksimalkan profit dan manfaat, utamanya keuntungan (laba). Dalam penerapan pendekatan ini cenderung meminggirkan orang miskin karena orang miskin tidak mampu berkompetisi dengan mereka yang memiliki modal dan yang menguasai pasar. Peluang memang terbuka, tetapi orang miskin tidak mampu memanfaatkan peluang-peluang yang tersedia karena berbagai keterbatasan akses dan diliputi ketidakberdayaan (Friedmann, 1992: 66-71).

*Ketiga*, pendekatan yang prinsipnya menekankan pada asosiasi sukarela atas dasar kesadaran kolektif dalam upaya mencapai tujuan bersama. Pengambilan keputusan yang

menyangkut kebijakan diambil secara bersama oleh pemuka dan anggota masyarakat secara partisipatif. Dalam pelaksanaan biasanya didasarkan pada kesepakatan-kesepakatan seluruh *stake holder* atau mereka yang terlibat dalam program. Keputusan-keputusan yang diambil selalu merujuk pada kepentingan anggota masyarakat. Kontrol dan sanksi terhadap pelanggaran-pelanggaran kesepakatan didasarkan pada tekanan sosial dari kelompok-kelompok penekan dalam masyarakat. Pendekatan ini lebih sesuai dengan kebutuhan, menghargai inisiatif masyarakat lokal karena bersifat *bottom up*. Pendekatan ini lebih memungkinkan adanya partisipasi masyarakat sehingga mengandung proses yang berupaya untuk meningkatkan kemampuan (*capacity building*), dan berupaya untuk melepaskan dan membebaskan masyarakat dari kungkungan struktural. Masyarakat diposisikan sebagai subjek sehingga dapat menciptakan kemandirian dan melepaskan diri dari ketergantungan. Masyarakat tidak hanya mengetahui tujuan program tetapi juga perlu tahu apa implikasi program bagi mereka. Secara teoritis garis besar perbedaan pendekatan pembangunan masyarakat dapat diringkas seperti terlihat dalam Tabel 1.

Selain pendekatan di atas, dikenal pula konsep pembangunan desa terpadu, yang mencoba melihat pembangunan desa sebagai sebuah upaya yang terintegrasi (Blyth *et al.*, 2007). Konsep ini sudah mulai dikembangkan di berbagai tempat termasuk Nusa Tenggara Timur sejak tahun 1970-an (Djoeroemana *et al.*, 2007). Pembangunan

Tabel 1. Pendekatan Pembangunan Masyarakat

Uraian	Pendekatan <i>top down</i>	Pendekatan pasar	Pendekatan inisiatif lokal
Prinsip mekanisme	Struktur birokrasi	Interaksi pasar	Asosiasi sukarela
Pengambil keputusan	Pejabat (administrator dan pakar)	Produser (individu), investor dan konsumen	Pemuka dan anggota masyarakat
Petunjuk untuk tindakan atau penerapan	Regulasi	Perubahan harga	Kesepakatan
Kriteria keputusan	Kebijakan dengan petunjuk teknis sebagai instrumen implementasi	Effisiensi, memaksimalkan profit dan pemanfaatan	Kepentingan dan kebutuhan anggota masyarakat
Sangsi terhadap pelanggaran	Ditentukan oleh kekuasaan negara	Kerugian finansial	Tekanan sosial ( <i>social pressure</i> )

Sumber: Esman, Milton.J dan Uphoff, 1988 dalam Effendi (2007), *Local Organization: Intermediations in Rural Development*, New York, Cornell University, hal. 20

desa terpadu di NTT diarahkan untuk menjawab ketertinggalan dan kebodohan di wilayah ini. Namun, karena pendekatan terpusat yang digunakan dalam pola ini, dengan maksud adanya keterpaduan antar sektor, maka hasilnya tidak banyak berbeda dengan pendekatan lainnya.

Satu hal pokok dari berbagai kelemahan dari pendekatan yang pernah ada adalah, walaupun secara konsep berbagai pendekatan tersebut sangat baik, namun dalam pelaksanaannya sangat sulit untuk dilakukan. Persoalan pokoknya karena terkotak-kotaknya pembiayaan pembangunan pada berbagai departemen dan institusi serta tidak adanya satu kekuatan yang dapat memaksakan terjadinya integrasi antara berbagai program tersebut. Apalagi dengan otonomi daerah saat ini, perhatian pemerintah daerah lebih tercurah pada upaya-upaya yang dapat menghasilkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam jangka pendek. Dalam banyak kasus, upaya pengembangan masyarakat perdesaan adalah kegiatan yang tidak dapat dilihat hasilnya dalam jangka pendek. Selain itu program ini memerlukan investasi yang cukup besar terutama dalam pengembangan infrastruktur yang sangat diperlukan dalam percepatan pembangunan perdesaan.

Agar pendekatan ini berhasil, apa yang diupayakan Kantor Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat melalui PNPM-Mandiri, seharusnya menjadi suatu harapan untuk terlaksananya suatu pendekatan terpadu dalam pembangunan perdesaan di Indonesia, yang memungkinkan keterpaduan pendekatan ekologi, sosial budaya, ekonomi dan politik. Hal-hal yang terkait dengan ekologi lebih pada penekanan perbaikan lingkungan yang sudah rusak pada sebagian desa miskin di Indonesia. Sementara itu hal-hal yang terkait dengan kepemilikan lahan dan berbagai kearifan lokal merupakan hal utama lainnya yang selama ini belum tergarap dengan baik. Untuk aspek ekonomi sudah banyak digarap namun belum dilakukan secara terpadu dan tidak berkelanjutan karena berbagai sebab. Sementara itu upaya secara politis yang memungkinkan peran serta masyarakat yang lebih besar dalam pembangunan, baru pada eforia keterbukaan dan belum menyentuh hal-hal mendasar dalam kehidupan masyarakat.

Selain itu berbagai program yang pernah ada belum melihat rumah tangga masyarakat desa sebagai sebuah kesatuan, dalam arti pemberdayaan harusnya dilihat sebagai suatu upaya memberdayakan seluruh komponen rumah tangga perdesaan. Dengan pendekatan ini, keberlanjutan upaya tersebut dapat terjamin dan bersifat antisipatif terhadap berbagai peluang yang tersedia bagi suatu rumah tangga. Satu hal yang perlu disepakati bersama adalah pembangunan perdesaan tidak selalu identik dengan pembangunan pertanian. Selama ini telah terjadi salah kaprah di banyak kalangan, yang selalu menyamakan pembangunan perdesaan dengan pembangunan pertanian.

Akibatnya bila orang berbicara tentang pembangunan perdesaan, seolah itu hanya melulu masalah pembangunan pertanian. Akibat lebih lanjut dari salah kaprah di atas adalah tanggung jawab pembangunan perdesaan seakan hanya menjadi tanggung jawab instansi teknis yang terkait dengan pertanian. Padahal banyak persoalan pembangunan perdesaan justru berada di luar domain instansi teknis pertanian. Salah satu penyebab keterpurukan di perdesaan akhir-akhir ini terkait juga dengan belum tergarapnya secara proporsional berbagai persoalan yang tidak terkait secara langsung ataupun tidak langsung dengan aktivitas pertanian.

#### **PENGALAMAN DARI PEMBANGUNAN PERDESAAN DI CHINA**

Satu pelajaran berharga mungkin dapat dipetik dari pengalaman China, yaitu bagaimana mengubah suatu sistem ekonomi dari yang tersentralisasi menjadi suatu wilayah yang *market-oriented rural economy*. Ada satu kata kunci dari keberhasilan China dalam pembangunan perdesaan, yaitu adanya kerangka yang jelas dalam pembangunan perdesaan yang akan dilaksanakan dalam beberapa jangka waktu, serta adanya kesamaan gerak dan langkah pemerintah dalam berbagai tingkatan. Konsep ini mulai dengan "*Five Balanced Development Strategy*" yang antara lain membuat keseimbangan antara pembangunan perdesaan dan perkotaan, keseimbangan antara daerah berkembang dan daerah yang tertinggal (Sontag *et al.*, 2005).

Sebagai langkah awal pemerintah China membentuk sebuah tim yang dinamakan Rural Development Task Force, yang memberikan rekomendasi kepada para pemimpin China bagaimana pertanian dan perdesaan harus dilaksanakan dalam kurun waktu 25 tahun ke depan. Rekomendasi dari tim ini tidak boleh beranjak dari tujuan dasar pembangunan yang menunjang pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan.

Rekomendasi dari tim ini pertama adalah merubah organisasi pemerintah dari pelaku pembangunan menjadi fasilitator. Hal lain yang direkomendasikan adalah pemberian peran yang lebih besar pada kelembagaan perdesaan untuk berperan, serta perbaikan yang menyeluruh dan sistematis pada semua sumberdaya yang ada di perdesaan, dengan perbaikan utama pada bidang pendidikan, kesehatan dan pemanfaatan lahan.

Upaya perbaikan produktivitas pertanian diawali dengan perbaikan berbagai infrastruktur yang terkait dengan akses petani terhadap lahan dan air. Selain itu berbagai teknologi yang dikembangkan sejalan dengan perkembangan ketersediaan tenaga kerja di perdesaan, termasuk bioteknologi yang perkembangannya sangat pesat di China. Hal yang paling pokok adalah dibukanya pasar lahan dan diutamakan bagi masyarakat yang tinggal di perdesaan, sehingga terjadi peningkatan rata-rata pemilikan lahan per petani. Semua upaya di atas ditunjang oleh perbaikan dalam sistem keuangan yang ada sehingga ekonomi uang yang ada berkembang di perdesaan. Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah penanganan yang sistematis bagi tenaga kerja perdesaan yang terpaksa migrasi ke wilayah perkotaan karena berbagai sebab dengan memberikan ketrampilan yang memadai bagi mereka. Pemerintah China secara serius mempersiapkan lapangan kerja bagi tenaga kerja yang terpaksa melakukan migrasi ini dengan membekali mereka dengan berbagai ketrampilan yang dibutuhkan pasar tenaga kerja di wilayah kota. Selain itu secara sengaja dikembangkan berbagai aturan yang memudahkan tenaga kerja migran ini masuk ke sistem industri yang ada, dan juga diciptakan berbagai peluang usaha yang dapat menyerap tenaga kerja migran ini (Sonntag *et al.*, 2005)

Berbekal berbagai rekomendasi tersebut, pemerintah China menjalankan sebagian besar rekomendasi secara simultan sejak lebih dari 20 tahun terakhir, diawali dengan perbaikan yang mendasar pada berbagai infrastruktur di perdesaan. Beruntungnya, dalam sistem pemerintahan China koordinasi dalam setiap aktivitas pembangunan masih berjalan dengan baik dari level pusat sampai dengan desa.

Hasil dari gerakan ini terlihat pada peningkatan produktivitas berbagai komoditi yang dihasilkan petani. Menurut *China Council for International Cooperation on Environment and Development (CCICED)* dalam Sonntag *et al.* (2005), petani China sekarang sudah bisa berkompetisi dengan petani negara maju dalam produksi pertaniannya. Sementara itu 100 juta tenaga kerja migran dari perdesaan, dapat bekerja secara harmonis di wilayah perkotaan dan transformasi ekonomi China menjadi suatu hal yang unik di Dunia. Dalam hal ini, persentase tenaga kerja di pertanian masih tetap dominan, namun itu tidak menjadi beban bagi kegiatan ekonomi di perdesaan. Peningkatan jumlah orang yang bekerja di pertanian diimbangi dengan peningkatan produktivitas dan berkembangnya komoditas pertanian bernilai ekonomi tinggi.

Secara makro dampaknya dapat terlihat dari stabilnya pertumbuhan ekonomi China dalam jangka waktu 10 tahun terakhir. Laju pertumbuhan ekonomi di China termasuk yang tertinggi di dunia. Sementara itu jumlah penduduk miskin berkurang secara signifikan dari sekitar 260 juta orang pada tahun 1978 menjadi hanya sekitar 30 juta pada tahun 2003 (NSBC, 2004). Selain itu tidak banyak persoalan yang mereka hadapi dalam pembangunan perdesaannya dan masalah migrasi tenaga muda dan terdidik dari perdesaan.

Dari uraian di atas terlihat benang merah yang menyebabkan keberhasilan China dalam pembangunan perdesaannya adalah (1) Perencanaan dibuat jelas dalam berbagai skala waktu dan adanya kesamaan visi pada semua level pemerintahan untuk mencapai target yang telah ditetapkan; (2) Pemihakan yang jelas pada pembangunan perdesaan, dengan mengembangkan berbagai sarana-prasarana yang memungkinkan perbaikan dan pengembangan yang menyeluruh terhadap sumberdaya yang ada di perdesaan; (3) Per-

baikan yang mendasar pada pasar lahan yang ada yang memungkinkan terjadinya perbaikan akses masyarakat yang tinggal di perdesaan pada lahan yang ada; (4) Pengembangan teknologi yang sejalan dengan pergerakan tenaga kerja muda ke perkotaan, dan masifnya pengembangan teknologi modern yang membuka peluang petani mengembangkan komoditas yang bernilai ekonomi tinggi; (5) Penanganan yang menyeluruh terhadap permasalahan yang ada di perdesaan, terutama kesiapan pemerintah memfasilitasi pergerakan masyarakat yang meninggalkan sektor pertanian dan perdesaan; dan (6) Terciptanya sistem keuangan yang memungkinkan uang dari desa kembali dalam bentuk investasi di perdesaan.

### **PANDUAN UNTUK PEMBANGUNAN PERDESAAN DI INDONESIA**

Secara umum Indonesia memiliki kekuatan dalam merumuskan konsep yang baik bagi pembangunan perdesaan secara parsial yang terlihat dari beragamnya pemikiran yang berkembang dalam selang waktu 40 tahun terakhir. Sementara itu adanya suatu konsep yang utuh dan terintegratif masih menjadi sebuah angan-angan, apalagi keterpaduan dalam pelaksanaannya.

Secara gamblang hal ini diungkapkan oleh Yadi (2007) yang menurutnya masih banyak persoalan yang harus dibenahi dalam pembangunan perdesaan di Indonesia dan yang paling pokok adalah belum terlihat adanya ketegasan tentang tujuan dari pembangunan perdesaan yang dilaksanakan, karena masing-masing pihak bekerja sendiri-sendiri dan merumuskan tujuan sesuai keinginan masing-masing. Sementara itu pada level perencanaan dan pelaksanaan pembangunan juga belum ada kesamaan gerak langkah antara pemerintah dari berbagai level dari tingkat pusat sampai desa. Satu rujukan baku tentang bagaimana pembangunan perdesaan harus dilaksanakan dan menjadi rujukan bagi semua pelaku pembangunan itu sendiri, sampai saat ini belum dapat diwujudkan.

Menurut Harianto (2007), untuk mewujudkan sektor pertanian dan perdesaan yang maju, modern, berdaya saing dan mampu memberi kesejahteraan bagi para pelakunya;

diperlukan upaya-upaya yang terstruktur dan terukur. Berbagai upaya tersebut perlu dipetakan dalam dimensi waktu menurut prioritas dan kepentingan.

Secara konsep bagaimana semua itu dilakukan sudah banyak pemikiran yang dilon-tarkan Yadi (2007) misalnya melihat bahwa sasaran utama harusnya diletakkan pada upaya penciptaan lapangan kerja yang memadai di perdesaan. Strategi untuk mencapai itu adalah : (1) Perluasan dan peningkatan infrastruktur perdesaan, (2) Perbaikan iklim investasi & iklim usaha di perdesaan, (3) Peningkatan akses masyarakat perdesaan terhadap sarana permodalan dan pemasaran, (4) Kebijakan yang memihak masyarakat perdesaan, dan (5) Membantu masyarakat perdesaan meningkatkan modal manusia (pengetahuan, keterampilan, kesehatan) yang mereka miliki. Agar semua itu dapat berlangsung dengan baik diperlukan perbaikan tata kelola pemerintahan.

Dalam hal bagaimana harusnya peran pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan, Natawidjaya (2007) mengungkapkan bahwa peran pemerintah ke depan lebih sebagai fasilitator dan pemberi layanan untuk menunjang kebutuhan sektor swasta dan petani dalam menjawab kebutuhan pasar produk pertanian di berbagai level. Sementara itu belum banyak pemikiran yang menelaah bagaimana upaya yang diperlukan pemerintah dalam menyikapi berbagai fenomena dalam pembangunan pertanian dan perdesaan di Indonesia. Makin langkanya tenaga muda di pertanian dan masifnya pergerakan penduduk baik secara menetap ataupun sementara ke perkotaan juga belum dapat tertangani dengan baik. Berbagai pemikiran yang berkembang terfokus pada pengembangan usaha non-pertanian di perdesaan (Suhariyanto, 2007). Namun, ketika ditelaah lebih jauh usaha apa yang dikembangkan, belum banyak pengalaman sukses yang dimiliki dan juga tidak jelas arah pengembangannya seperti apa.

Belum ada *grand strategy* yang jelas tentang bagaimana pembangunan perdesaan harus dilaksanakan, sedangkan upaya keterpaduan masih pada tataran konsep. Beberapa bukti empiris dari hasil penelitian yang ada menunjukkan bahwa timbul gejala kehidupan di perdesaan makin termarginalkan, dilihat dari penguasaan asset pada petani (Lihat

Suhariyanto, 2007 dan Hasil penelitian PATANAS pada berbagai tahun), dan ketersediaan lapangan kerja dan kesempatan berusaha (Karwur *et al.*, 2007). Secara umum dapat dikatakan bahwa pembangunan perdesaan di Indonesia dalam kurun waktu 30 tahun terakhir, belum direncanakan dan dilaksanakan dengan baik.

Agar pengalaman yang kurang baik tersebut tidak terulang dan bercermin dari pengalaman China dalam 30 tahun terakhir, maka dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan perdesaan di Indonesia diperlukan beberapa hal berikut : *Pertama*, adanya suatu *grand strategy* pembangunan perdesaan di Indonesia dalam berbagai dimensi waktu. Konsep ini merupakan produk suatu tim ahli lintas keilmuan yang bekerja dengan mandat penuh dengan output yang jelas dan terukur. *Kedua*, dalam *grand strategy* ini tercakup upaya yang komprehensif sebagai antisipasi terhadap perkembangan dalam berbagai lingkungan strategis, terutama dalam kaitannya dengan gerakan atau perpindahan penduduk. Oleh karena itu konsep ini harus seiring sejalan dengan upaya pengembangan wilayah perkotaan. Konsep ini perlu dijadikan sebagai rujukan semua pihak terkait dan mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Karena itu adanya ketetapan setingkat undang-undang diperlukan dalam implementasi konsep ini.

*Ketiga*, pengembangan sistem pembiayaan yang terintegrasi antar berbagai instansi pemerintah dan pihak lain yang peduli dengan pembangunan perdesaan, yang memperkuat peran pemerintah dalam pembangunan perdesaan pada penyediaan berbagai infrastruktur pendukung, dan fasilitasi bagi berkembangnya aktivitas petani dan pihak swasta. Selama ini dalam perencanaan sudah diupayakan adanya keterpaduan, namun ketika pelaksanaan hal itu sulit diwujudkan karena pembiayaan pembangunan untuk perdesaan terkotak-kotak pada berbagai departemen dan instansi. Untuk kasus Indonesia, keterpaduan itu hanya mungkin terwujud bila perencanaan yang dibuat terpadu diikuti oleh anggaran yang juga terpadu, sehingga manajemen anggaran ini merupakan salah satu kunci yang selama ini terabaikan. Adanya Menteri Koordinator Pembangunan Perdesaan merupakan suatu keputusan politik yang diharapkan mendukung konsep di atas. *Keempat*, penataan berbagai

data dukung pembangunan perdesaan, terutama yang terkait dengan penguasaan dan akses petani pada asset dan data lainnya, menjadi upaya awal yang perlu dilakukan, sehingga berbagai perencanaan yang dilakukan dapat lebih realistis.

## PUAP DAN PEMBANGUNAN PERDESAAN DI INDONESIA

### Konsep dan Pendekatan yang Digunakan

Kalau dibaca pedoman umum PUAP (Departemen Pertanian, 2008), secara gamblang terlihat bahwa program ini secara konsep lebih sebagai upaya terpusat dalam menata pembangunan pertanian dan perdesaan di Indonesia. Menurut Effendi (2007) pendekatan ini lebih bersifat *top down* dalam implementasinya. Dalam buku panduan yang ada secara jelas terlihat bagaimana program ini akan dilaksanakan dengan menggunakan semua unsur birokrasi yang ada di Departemen Pertanian dan Instansi terkait lainnya. Menurut Effendi (2007) dalam pendekatan semacam ini mekanisme pelaksanaan sangat tergantung pada struktur birokrasi sehingga pengambilan keputusan banyak dilakukan oleh pejabat (administrator dan para pakar). Dalam pelaksanaan amat ditentukan oleh regulasi sehingga kriteria keputusan dan kebijakan amat tergantung pada petunjuk teknis. Pendekatan semacam ini cenderung mengabaikan dan kurang melibatkan kelompok sasaran secara aktif. Masyarakat perdesaan sering diposisikan sebagai objek dalam proses transformasi yang menyangkut perubahan nasib dan masa depan mereka.

Satu kelemahan mendasar dari segi konsep pada PUAP dan berbagai program sejenis lainnya yang pernah ada, adalah kurang terlihatnya keterkaitan yang jelas antara apa yang diharapkan dicapai sesuai tujuan dengan indikator yang dirumuskan dalam tahapan dan program yang dilaksanakan. Dalam tujuan PUAP dengan jelas disebutkan bahwa program ini diharapkan mengurangi kemiskinan dan pengangguran melalui penumbuhan dan pengembangan kegiatan usaha agribisnis diperdesaan. Sementara itu dalam indikator keberhasilan yang terkait dengan *outcome* hanya disebutkan meningkatnya pendapatan

petani, buruh tani dan rumah tangga tani dalam berusaha tani sesuai dengan potensi daerah. Dengan indikator seperti ini sangat sulit menilai hasil pelaksanaan program sesuai tujuan yang ada dalam satu satuan dimensi waktu, karena tidak dengan jelas diungkapkan berapa rumah tangga yang akan meningkat pendapatannya dan berapa besaran kenaikan itu terjadi. Bila dilihat lebih jauh terkait dengan kemiskinan misalnya, seperti yang dituliskan pada tujuan program, maka seharusnya dalam indikator juga harus terlihat berapa besaran kemiskinan bisa dikurangi melalui program ini.

Dari segi pelaksana program, perumusan indikator secara mengambang ini bisa dilihat dari dua sisi. Pada satu sisi ini akan menyulitkan pihak lain yang kritis untuk menuntut hasil pelaksanaan program pada tataran yang lebih terukur. Pada sisi lain, program ini kurang memberikan target yang jelas pada semua level pelaksana, sehingga kontrol dalam pelaksanaannya juga sulit dilakukan.

Belajar dari program sejenis sebelumnya, katakanlah BIMAS misalnya, secara umum pada pelaksanaan programnya sudah dengan jelas dituliskan pencapaian target peningkatan produksi padi yang diharapkan, dan itu diterjemahkan dalam berbagai target turunan oleh pelaksana mulai dari pusat sampai pada tingkat petani. Penyuluh di tingkat desa yang terlibat dalam kegiatan ini, sudah jelas wilayah kerjanya dan target yang harus dicapainya dalam wilayahnya, demikian juga satuan organisasi di atasnya.

Pada PUAP organisasi pelaksana sudah sangat jelas dari tingkat pusat sampai dengan tingkat desa. Hal yang belum begitu jelas adalah target yang harus dicapai pada semua tingkatan tersebut. Pendekatan yang lebih menekankan pada berfungsinya kegiatan kelompok tani (POKTAN) atau gabungan kelompok tani (GAPOKTAN) dalam menyalurkan BLM-PUAP, menyebabkan kelompok sasaran kegiatan ini menjadi tidak jelas. Belajar dari pengalaman China dalam pembangunan perdesaan yang mereka lakukan, terlihat bahwa kata kunci dari keberhasilan itu adalah perencanaan dibuat jelas dalam berbagai skala waktu dan adanya kejelasan visi pada semua level pelaksana untuk mencapai target yang telah ditetapkan.

## Dukungan Pihak Lain

Walaupun program ini disebutkan sebagai bagian dari PNPM-Mandiri dibawah koordinasi Menko Kesejahteraan Rakyat, namun tidak begitu jelas bagaimana keterkaitan program ini dengan program yang dilaksanakan pihak lain. Terkait dengan infrastruktur perdesaan di bidang pertanian misalnya, seberapa jauh upaya Departemen Pertanian dalam penyaluran dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) PUAP dalam pengembangan kegiatan produktif di perdesaan, ditunjang oleh pengadaan infrastruktur yang dibutuhkan oleh pihak lain. Target Departemen Pertanian untuk peningkatan pendapatan petani dan pengurangan kemiskinan di perdesaan melalui penyaluran BLM-PUAP akan sulit dicapai, bila infrastruktur yang dibutuhkan oleh petani untuk mengembangkan kegiatan produktif dari dana tersebut tidak tersedia pada saat dibutuhkan.

Ini tentu menjadi tanda tanya besar untuk keseluruhan pelaksanaan program, karena secara konsep belum terlihat jelas bagaimana keterkaitan itu diimplementasikan. Beranjak dari pengalaman China misalnya dan pengalaman berbagai program sebelumnya, maka adanya *grand strategy* yang disepakati semua pihak yang berkepentingan menjadi suatu hal yang sangat menentukan untuk memperjelas siapa melakukan apa. Berdasarkan tinjauan ini terlihat bahwa PUAP masih memerlukan penyempurnaan dari tataran konsep, terutama terkait dengan upaya padupadan dengan program sejenis yang ada. Hal ini nampaknya masih akan menjadi persoalan dan tanda tanya besar ke depan, terutama karena masih terkotak-kotaknya pembiayaan kegiatan pembangunan perdesaan menurut departemen dan instansi, sehingga koordinasi semakin sulit dilaksanakan.

## PUAP dan Sinergi Program Lingkup Departemen Pertanian

Sebagai sebuah upaya terobosan, tentunya PUAP akan membawa beberapa perubahan yang mendasar dalam pendekatan yang digunakan Departemen Pertanian dalam pembangunan perdesaan. Program ini semestinya dapat disinergikan dengan berbagai inisiatif yang telah dan masih dilaksanakan Departemen Pertanian, seperti Prima Tani, Desa Mandiri Pangan, Revitalisasi Perke-



bunan dan lain sebagainya. Pendekatan program perlu diupayakan lebih berbasis pada pemberdayaan dan menjadikan petani sebagai subjek pembangunan. Selain itu dukungan dari departemen atau instansi lain, yang dapat menjamin ketersediaan sarana pendukung utama bagi efektifnya pemanfaatan dana BLM-PUAP, perlu dibuat lebih jelas dalam proses pelaksanaannya. Hal lain yang lebih pokok adalah kejelasan kaitan upaya terobosan ini dengan *grand strategy* pembangunan perdesaan secara umum, serta sasaran jangka panjang dari pembangunan pertanian dan perdesaan di Indonesia. Dari uraian yang ada dalam buku panduan, program ini lebih terlihat sebagai suatu program tahunan, dan masih tanda tanya tentang keberlanjutan kegiatan ini ke depan, terutama setelah tahun 2009. Tentu tidak banyak yang dapat diharapkan bila program ini hanya dilaksanakan selama satu atau dua tahun.

Dari sisi proses pelaksanaan kegiatan, upaya untuk lebih melibatkan kelompok sasaran dalam pengambilan keputusan penting, seperti penentuan kegiatan yang disepakati bersama oleh kelompok, perlu terus mendapat penekanan dan perhatian. Keputusan-keputusan yang diambil harus merujuk pada kepentingan kelompok sasaran. Bila program ini dapat mensinergikan semua program Departemen Pertanian yang ada saat ini, maka program ini dapat menjadi *entry point* dan perekat bagi seluruh program Departemen Pertanian dalam pembangunan perdesaan. Untuk itu diperlukan upaya yang sistematis melekatkan PUAP dengan program utama Departemen Pertanian. Bila misalnya program yang dilaksanakan Departemen Pertanian hanya terfokus pada lokasi PUAP dan dapat mengintegrasikan semua program yang ada di Departemen Pertanian, maka PUAP akan menjadi basis awal untuk pengembangan perdesaan yang lebih terintegrasi, setidaknya untuk lingkup Departemen Pertanian. Secara berkelanjutan upaya ini perlu terus diintegrasikan dengan apa yang telah dirintis Kantor Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat melalui PNPM-Mandiri.

Selain itu diperlukan adanya kajian yang menyeluruh terhadap seluruh rangkaian perencanaan dan pelaksanaan program secara konsisten dan berkelanjutan, sehingga semua pihak dapat belajar dari program ini, terlepas

apapun hasil akhir yang diperoleh nantinya. Hal ini menjadi penting agar terjadi akumulasi pengetahuan tentang suatu program dan bila dilakukan program sejenis ke depan semua pihak dapat melakukannya dengan belajar dari pengalaman program ini.

## KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Kelemahan mendasar dalam pembangunan perdesaan di Indonesia adalah belum adanya suatu *grand strategy* yang menjadi acuan bagi semua pihak yang bergerak pada upaya ini. Kondisi ini mengakibatkan integrasi program ataupun akumulasi proses dari pelaksanaan pembangunan perdesaan di Indonesia belum terlihat dengan jelas, meskipun hampir semua instansi pemerintah dan pihak lain yang peduli dengan pembangunan perdesaan dengan menjadikan desa sebagai basis kegiatan utamanya. Semua pihak bekerja sendiri-sendiri dan terkadang terjadi pengulangan kegiatan yang sama dengan nama program yang berbeda. Beranjak dari kondisi ini maka hal utama yang perlu dilakukan, termasuk untuk program rintisan yang dilaksanakan Departemen Pertanian melalui pelaksanaan Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP), adalah mensinergikannya dengan berbagai program sejenis yang ada. Untuk saat ini, koordinasi pemberdayaan masyarakat melalui Kantor Menko Kesejahteraan dengan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri), merupakan hal strategis yang perlu terus dikembangkan.

Selain upaya sinergi, ke depan diperlukan adanya suatu *grand strategy* pembangunan perdesaan dalam berbagai kurun waktu perencanaan. Adanya suatu produk hukum yang mengikat semua pihak terkait, misalnya dalam bentuk undang-undang pembangunan perdesaan sudah selayaknya untuk diperjuangkan. Hal ini berguna untuk memecahkan beberapa persoalan mendasar dalam pembangunan perdesaan di Indonesia, terutama terkait dengan persoalan keterpaduan sebagaimana diungkapkan di atas, serta adanya suatu sistem pembiayaan yang terintegrasi dan saling mendukung satu dengan lainnya. Selain itu, pembangunan perdesaan harus juga dilihat dalam kaitannya dengan pembangunan perkotaan, sehingga berbagai per-

soalan tentang kelebihan tenaga kerja di pertanian dan masalah migrasi penduduk desa-kota misalnya, dapat tertangani secara baik dan harmonis. Terkait dengan pelaksanaan PUAP di lingkup Departemen Pertanian, bila upaya ini bisa menjadi *entry point* dan perekat bagi seluruh program Departemen Pertanian dalam pembangunan perdesaan, maka ini dapat menjadi basis bagi suatu perencanaan pembangunan pertanian yang lebih baik. Apalagi bila keterkaitannya dengan program sejenis dalam kerangka PNPM Mandiri dapat dibuat lebih jelas dan terjalinkan dalam suatu sistem yang baik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Blyth, M., S. Djoeroemana, J.R-Smith and B. Myers. 2007. Integrated Rural Development in East Nusa Tenggara, Indonesia: Overview of Opportunities, Constraints and Option for Improving Livelihoods. In Djoeroemana, S., B. Myers, J.R. Smith, M.Blyth and E.I.T. Salaen. Proceedings of a Workshop to Identify Sustainable Rural Livelihoods held in Kupang, Indonesia, 5 – 7 April 2006. ACIAR. Canberra.
- Boeke, J.H. 1982. Memperkenalkan Teori Ekonomi Ganda. dalam Sajogjo. 1982. Bunga Rampai Perekonomian Desa. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. hal. 1-38.
- Collier, W. L., K. Santoso, Soentoro dan R.Wibowo. 1996. Pendekatan Baru dalam Pembangunan Perdesaan di Jawa: Kajian Perdesaan selama Dua Puluh Lima Tahun. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Departemen Pertanian. 2008. Pedoman Umum Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP). Deptan. Jakarta.
- Djoeroemana, S., E.T. Salaen and W. Nope. 2007. An Overview of Environmental, Socio-cultural, Economic and Politic Aspect of Rural Development in East Nusa Tenggara. In Djoeroemana, S., B. Myers, J.R. Smith, M.Blyth and E.I.T. Salaen. Proceedings of a Workshop to Identify Sustainable Rural Livelihoods held in Kupang, Indonesia, 5–7 April 2006. ACIAR. Canberra.
- Effendi, T. N. 2007. Pendekatan Pembangunan Perdesaan: Pengalaman Masa Lalu Dan Pilihan Masa Depan dalam Hendayana, R., D. Arsyad, E. Jamal. 2007. Prosiding Lokakarya Nasional Akselerasi Diseminasi Inovasi Pertanian mendukung Pembangunan Berawal dari Desa. Balai Besar Pengkajian dan Pengembangan Teknologi Pertanian (BBP2TP). Bogor.
- Esman. Milton.J dan Upholf , 1988 dalam Effendi (2007), *Local Organization: Intermediations in Rural Development* , New York, Cornell University, hal. 20
- Geertz, C. 1983. Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia. Cetakan Kedua. Bhratara Karya Aksara. Jakarta.
- Harianto. 2007. Peranan Pertanian dalam Ekonomi Perdesaan. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Dinamika Pembangunan Pertanian dan Perdesaan : Mencari Alternatif Arah Pembangunan Ekonomi Rakyat, 4 Desember 2007. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Deptan. Bogor.
- Hayami, Y. dan M. Kikuchi. 1987. Dilema Ekonomi Desa: Suatu Pendekatan Ekonomi terhadap Perubahan Kelembagaan di Asia. Edisi Pertama. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- Karwur, F., J. Tanaem, S.O. R. Pono, D. Palekahelu dan B. Monongga. 2007. Ketahanan Pangan dan Pembangunan Perdesaan di Timur Tengah Selatan Berdasarkan Studi di Kecamatan Pollen dan Kualim. dalam Djoeroemana, S., B. Myers, J.R. Smith, M.Blyth and E.I.T. Salaen. Proceedings of a Workshop to Identify Sustainable Rural Livelihoods held in Kupang, Indonesia, 5 – 7 April 2006. ACIAR. Canberra.
- Mubyarto dan L. Soetrisno. 1988. Integrated Rural Development Indonesia. CIRDAP. Bangalore.
- Natawidjaya, R. S. 2007. Pengembangan Komoditas Bernilai Tinggi (High Value Commodity) untuk Meningkatkan Pendapatan Petani. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Dinamika Pembangunan Pertanian dan Perdesaan: Mencari Alternatif Arah Pembangunan Ekonomi Rakyat, 4 Desember 2007. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Deptan. Bogor.
- NBSC (National Bureau Statistical China). 2004. China rural household survey yearbook. China Statistical Press. Beijing.
- Scott, J. C. 1976. The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia. Yale University Press. New Haven and London:
- Soemardjan, S. dan K. Breazeale, 1993. Cultural Change in Rural Indonesia: Impact of

- Village Development. Sebelas Maret University Press. Surabaya.
- Sonntag, B.H. , J. Huang,S. Rozelle and J.H. Skerritt. 2005. China's Agricultural And Rural Development in The Early 21<sup>st</sup> Century. ACIAR Monograph no 116 xxxviii + 510p.
- Suhariyanto, K. 2007. Kinerja dan Pespektif Kegiatan Non Pertanian dalam Ekonomi Perdesaan. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Dinamika Pembangunan Pertanian dan Perdesaan: Mencari Alternatif Arah Pembangunan Ekonomi Rakyat, 4 Desember 2007. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Deptan. Bogor.
- Tjondronegoro, S.M.P. dan G. Wiradi. 1984. Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- Yadi, A. 2007. Pemikiran Tentang Pendekatan Pembangunan Perdesaan: Implikasi dari Berbagai Temua Studi SMERU dalam Hendayana,R., D. Arsyad dan E. Jamal . 2007. Prosiding Lokakarya Nasional Akselerasi Diseminasi Inovasi Pertanian mendukung Pembangunan Berawal dari Desa. Balai Besar Pengkajian dan Pengembangan Teknologi Pertanian (BBP2TP). Bogor.