

ANALISIS CSIS

Otonomi Daerah Penyelesaian atau Masalah?

PENGANTAR REDAKSI

ANALISIS PERISTIWA

- Perkembangan Ekonomi dan Politik Indonesia di Awal Pemerintahan Gus Dur
- Pengaruh RAPBN 2000 Terhadap Ekonomi Indonesia

ARTIKEL

- Makna Perubahan Terhadap Kehidupan Masyarakat Bangsa
- Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999: Suatu Telaahan Menyangkut Kebijakan, Pelaksanaan dan Kompleksitasnya
- Prospek Desentralisasi di Indonesia Ditinjau dari Segi Pemerataan Antardaerah dan Peningkatan Efisiensi
- Pilihan Jalan Sempang Antara Negara Kesatuan atau Federal: Penglihatan Sejarah dan Keamanan
- Dilema Otonomi Daerah: Perluasan Wewenang Daerah vs. Wewenang Elite Daerah
- Implikasi Kebijakan Ekonomi Pemerintah Pusat dan Pembangunan Ekonomi di Daerah
- Pengembangan Ekonomi Pedesaan Menyongsong Otonomi Daerah



Pengembangan Ekonomi Pedesaan Menyongsong Otonomi Daerah*

Iwan Nugroho

Pemberian otonomi yang luas kepada daerah seperti diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999, akan semakin mendorong pelaksanaan pembangunan ekonomi pedesaan. Hal ini antara lain disebabkan oleh semakin terbukanya peluang bagi daerah untuk memanfaatkan sumber-sumber daya alam. Namun demikian, pelaksanaan dari pembangunan pedesaan nampaknya akan mengalami sejumlah hambatan yang sulit dihindari. Pembangunan pedesaan sangat berhubungan dengan partisipasi ketenagakerjaan, akses dan kesempatan terhadap faktor produksi dan informasi yang berkaitan dengan pasar. Hambatan yang akan dihadapi terkait dengan masalah-masalah seperti kemiskinan, kesenjangan pendapatan, kegagalan transformasi ekonomi dengan ketenagakerjaan dan merosotnya kelembagaan lokal masyarakat pedesaan. Untuk itu diperlukan strategi dan kebijakan yang mendasar, antara lain dengan melakukan perbaikan indikator kesejahteraan yang mengacu pada masalah pengentasan kemiskinan, penurunan tingkat kesenjangan pendapatan, serta penyeragaman transformasi antara pembangunan pertanian, industri dan jasa. Di samping itu perlu penguatan lembaga masyarakat desa.

Pendahuluan

PERUBAHAN (baca: reformasi) politik akhir-akhir ini nampaknya menciptakan peluang-peluang bagi perbaikan kehidupan sosial dan ekonomi. Hal tersebut setidaknya tercermin dari lahirnya paket perundangan yang terdiri dari Undang-Undang (UU) No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Garis besar yang hendak dicapai adalah

motivasi dan komitmen untuk memperbaiki kesalahan-kesalahan struktural, beragam distorsi dan pelanggaran hukum, sementara ruang lingkup (dan harapan) spesifik yang hendak dituju adalah mengalirnya investasi efektif, bergairahnya aktivitas perekonomian, dan meningkatnya kesejahteraan di seluruh penjuru wilayah dengan didukung oleh *good governance*.

Sementara itu, otonomi daerah¹ sebagai misi pokok dari UU No. 22 dan UU No. 25 tahun 1999 nampaknya menjadi bahasan

* Makalah yang disampaikan dalam Diskusi Panel "Pengembangan Potensi Perekonomian Pedesaan Strategis Menyongsong Otonomi Daerah", di Universitas Widya Gama Malang, 31 Juli 1999.

¹ Otonomi daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menu-

terpenting dalam perubahan struktural yang sedang berlangsung ini. Faktor menguntungkan yang dapat disebut antara lain bahwa pengelolaan dan pemecahan masalah pembangunan di daerah dapat lebih bertanggung jawab, terbukanya peluang untuk menggali potensi daerah, dan pengembangan ekonomi pedesaan. Sebaliknya, otonomi daerah juga menyimpan tantangan (dan permasalahan), antara lain skedul liberalisasi perdagangan, hambatan struktural dan peluang munculnya *moral hazard* dalam implementasinya.

Tulisan ini mencoba mengkaji secara konseptual tentang pengembangan ekonomi pedesaan menyongsong otonomi daerah dan mengidentifikasi berbagai permasalahan yang mungkin timbul.

Relevansi Otonomi Daerah

Kerangka konseptual yang mendasari atau berhubungan dengan otonomi daerah (atau lebih luas lagi, pembangunan daerah) tidak pernah secara spesifik dikemukakan. Dalam kasus Indonesia, hal tersebut tidak

rut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU No. 22 tahun 1999 pasal 11). *Kewenangan daerah* mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter dan fiskal, agama, kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, *dana perimbangan keuangan*, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pen-dayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional (UU No. 22 tahun 1999 pasal 7). *Sumber-sumber penerimaan* daerah meliputi: (a) pendapatan asli daerah; (b) dana perimbangan; (c) pinjaman daerah; dan (d) lain-lain penerimaan yang sah (UU No. 25 tahun 1999 pasal 3).

lebih sebagai proses dialektika menuju keadaan perekonomian yang lebih sehat (*high performing economy*) sesudah terjebak cukup lama dalam kemajuan ekonomi yang semu (*high cost economy*). Dengan mempertimbangkan bahwa pengalaman pembangunan selama ini disebabkan oleh *asymmetric information*, ketidakefisienan atau distorsi, dan lemahnya mekanisme kelembagaan yang berakumulasi kepada *market* dan *government failure*, maka mengkaji dari bidang ekonomi pilihan masyarakat (*public choice economics*) (Cullis and Jones, 1992; Schmid, 1987; Schmidt, 1991; dan Krueger, 1990: 10-23) dan ekonomi kelembagaan (*institutional economics*) (Williamson, 1995; Arrow, 1974; Stiglitz, 1997; dan Besley, 1997) dirasakan relevan.

Otonomi daerah menjadi relevan bagi pembangunan secara umum (termasuk pembangunan pedesaan) karena beberapa alasan. *Pertama*, Indonesia belum cukup baik dalam mengelola sumber-sumber daya publik² (*common and public resources*) antara lain sektor kehutanan, perikanan, atau pengelolaan wilayah perkotaan. Pengalaman selama ini memperlihatkan bahwa produktivitas sumber daya tersebut cenderung merosot dan *insustainable* akibat kompleksitas pengelolaan yang salah, tidak adanya pembinaan, dan munculnya perilaku-perilaku *free-rider* atau *moral hazard* lainnya. Berhadapan dengan sumber daya publik, konsepsi mekanisme pasar yang berorientasi *Pareto Optimality* tidak tepat digunakan. Yang lebih te-

² Ciri umumnya adalah *non-rivalry in consumption*, artinya dalam batas-batas tertentu kenikmatan seseorang terhadap sumber daya tertentu tidak berkurang akibat adanya orang lain yang mengkonsumsi sumber daya yang sama (lihat Cullis and Jones, 1992).

adaan demikian sangat mendukung lahirnya biaya-biaya informasi (akibat *asymmetric information*) dan risiko-risiko di berbagai aspeknya seperti rendahnya jumlah kontrak dan investasi, maupun munculnya *credible commitment* dan *moral hazard* lainnya. Bisa jadi faktor ini menjadi alasan mengapa pembangunan lebih terkonsentrasi di Jawa dan Bali yang infrastrukturnya lebih memadai, maupun lahirnya kebijakan ekonomi yang bertorientasi kepada industri. Dalam kaitan ini, tuntutan membangun negara federal (lebih luas dari otonomi daerah) dapat dipahami dalam rangka menekan *transaction cost*.

Keempat, meningkatnya *domestic purchasing power*. Kewenangan yang lebih besar dalam pembiayaan dipasihkan membangun insentif untuk meningkatkan alokasi sumber daya dan modal dari daerah setempat (*resources movement and spending effect*). Dalam skala nasional, keadaan ini bukan saja berimplikasi kepada produktivitas (*efficiency*) dan kesejahteraan nasional tetapi juga menciptakan kemandirian nasional dalam rangka menyongsong liberalisasi perdagangan.

Empat alasan yang dikemukakan di atas memiliki makna strategis dalam rangka mengembangkan ekonomi pedesaan. Hal tersebut bukan saja karena sumber permasalahan lebih banyak bertempat di pedesaan secara fisik (*problem solving development*), tetapi sesungguhnya pedesaan juga menyimpan nilai-nilai lokal (*social capital*) yang diberi peluang untuk berkembang memanfaatkan sumber-sumber daya alam (*natural capital*) melalui otonomi daerah (*bio-social capital development*).

pari adalah pendekatan kelembagaan (*institutional mechanism*) yang mengutamakan pendefinisian *property rights* dan *rule of the game* serta mempertimbangkan aspirasi pihak-pihak yang berkepentingan secara adil (lihat pula Nugroho, 1997: 1-20). Pendekatan yang terakhir tampaknya dapat dipadukan dengan pelaksanaan otonomi daerah.

Kedua, prinsip keadilan ekonomi. Otonomi daerah diharapkan dapat memenuhi prinsip bahwa yang menghasilkan adalah yang menikmati, dan yang menikmati haruslah yang menghasilkan. Selama ini muncul persepsi bahwa daerah tidak lebih sebagai *hinterland* dari wilayah pusat. Pusat tumbuh tinggi menikmati keuntungan-keuntungan (*benefit*) ekonomi sementara daerah yang menghasilkan seringkali kebalikannya (*cost*) akibat pengaruhnya material ke pusat. Otonomi daerah bukan saja menempatkan secara proporsional aliran *benefit* dan *cost* sehingga dapat dicegah munculnya *externality* secara ekonomi, sosial, maupun dalam aspek lingkungan, tetapi juga memberikan kerangka bagi pembangunan wilayah. Selanjutnya, dengan didukung kewenangan lebih luas dalam hal pembiayaan, memungkinkan daerah dapat mengatasi potensinya dalam rangka meningkatkan pembangunan kita dan desa.

Ketiga, menurunnya *transaction cost*. Cakupan geografis Indonesia sangat luas (lebih dari benua Eropa) sebagai wilayah kepulauan, dari Barat ke Timur berjarak sekitar 5.000 km dan dari Ular ke Selatan sekitar 3.000 km. Dengan fisik wilayah yang "berat" dan infrastruktur yang terbatas, maka sesungguhnya potensi ketidak-efisienannya sangat tinggi bagi aktivitas perekonomian maupun pemerintahan. Ke-

Permasalahan Pembangunan Pedesaan

Permasalahan pembangunan pedesaan senantiasa berhubungan dengan partisipasi ketenagakerjaan (*employment gap*), akses dan kesempatan terhadap faktor produksi (*homogeneity gap*), dan informasi yang berkaitan dengan pasar (*information gap*) (Haeuruman, 1997). Dari kedua ketimpangan itulah kemudian mengemuka berbagai permasalahan berikut.

Pertama, kemiskinan. Upaya pengentasan kemiskinan di Indonesia hingga tahun 1996 dilihat dari jumlah penduduk sebenarnya sangat menggembirakan (Tabel 1). Kalau pada tahun 1976 masih ditemukan 54,6 juta penduduk miskin, maka dua puluh tahun setelah itu jumlahnya menurun lebih dari setengahnya, yaitu 22,5 juta. Namun demikian, prestasi itu pantas "dipertanyakan" karena bukan saja bertendensi politis dan tidak berkorelasi dengan indikator kesejahteraan lainnya, tetapi juga terlalu jauh dengan 80 juta orang miskin (57 juta di antaranya penduduk pedesaan) pada

tahun 1998 berkenaan dengan pengaruh krisis ekonomi. Kiranya relevan pendapat Amartya Sen, pemenang Nobel di bidang ekonomi tahun 1998, yang mengatakan bahwa kemiskinan atau kurang pangan bukan disebabkan oleh tidak tersedianya bahan pangan atau kebutuhan dasar lainnya, tetapi lebih disebabkan oleh kegamangan warga negaranya mengkritik kebijakan pemerintah dan mewujudkan iklim demokrasi.

Fenomena kemiskinan di pedesaan juga diwarnai oleh bias *gender*. Dalam kurun 1991 hingga 1996, proporsi pekerja wanita di sektor pertanian meningkat sangat signifikan. Dengan mengasumsikan mereka lebih lemah aksesnya terhadap modal, teknologi dan pasar, maka perolehan *benefit*-nya selain kecil juga cenderung menurun. Demikianlah, sebagian dari berjalannya feminisasi kemiskinan (Nugroho, 1996).

Kedua, kesenjangan. Tabel 2 memperlihatkan bahwa tingkat kesenjangan pendapatan meningkat konsisten dari 3,81 pada tahun 1985 menjadi 6,18 pada tahun 1995. Kecenderungan terakhir ini nampaknya

Tabel 1

INDONESIA: PERKEMBANGAN JUMLAH PENDUDUK MISKIN DAN GARIS KEMISKINAN

Tahun	Jumlah Penduduk			Garis Kemiskinan	
	Kota	Desa	Desa + Kota	Kota	Desa
	juta jiwa			Rupiah per kapita per bulan	
1976	10,0	44,2	54,2	4.522	2.849
1978	8,3	38,9	47,2	4.969	2.981
1980	9,5	32,8	42,3	6.831	4.449
1981	9,3	31,3	40,6	9.777	5.877
1984	9,3	25,7	35,0	13.731	7.746
1987	9,7	20,3	30,0	17.381	10.294
1990	9,4	17,8	27,2	20.614	13.295
1993	8,7	17,2	25,9	27.905	18.244
1996	7,2	15,3	22,5	38.246	27.413
1998	22,6	56,8	79,4	52.470	41.588

Sumber: Dikutip dari <http://www.bps.go.id>.

Tabel 2

INDONESIA: INDIKATOR SOSIAL DAN EKONOMI PADA PELITA IV, V, DAN VI

No	Indikator Sosial dan Ekonomi	Pelita IV (data 1985)	Pelita V (data 1990)	Pelita VI (data 1995)
1	Jumlah penduduk (jiwa)	164.046.988	179.247.783	194.754.808
2	Persentase penduduk kota (%)	26,2	30,9	35,9
3	Jumlah Tenaga Kerja (TK) total	62.457.138	71.569.971	80.110.060
4	Persentase TK pertanian (%)	54,7	49,9	44,0
5	Pendapatan per kapita (dolar AS) ^b	520	570	970
6	RT pertanian tanpa lahan (%) ^a	20,1	4,7	55,4
7	RT pertanian dengan lahan < 0,25 ha (%) ^a	16,0	56,0	9,9
8	RT pertanian dengan lahan 0,25 - 2,0 ha (%) ^a	61,5	31,7	27,7
9	RT pertanian dengan lahan > 2,0 ha (%) ^a	2,4	7,6	7,0
10	Kesenjangan kepemilikan lahan ^{1a}	0,151	0,136	0,707
11	Kesenjangan pendapatan ^{2a}	3,81	4,29	6,18
12	PDB Nasional (trilyun rupiah)	93.331	190.412	438.515
13	PDRB Jawa (trilyun rupiah)	51.052	106.964	261.008
14	PDRB Luar Jawa (trilyun rupiah)	42.278	83.448	177.508
15	Rasio PDRB Jawa: Luar Jawa	1,21	1,28	1,47
16	PDB per kapita Nasional (rupiah) ^d	568.928	1.062.282	2.251.624
17	PDRB per kapita Jawa (rupiah) ^d	509.465	994.265	2.269.872
18	PDRB per kapita Luar Jawa (rupiah) ^d	662.249	1.164.385	2.225.331
19	Rasio PDRB per kapita Jawa: Luar Jawa	0,77	0,85	1,02

^aBPS (1985), BPS (1990), BPS (1995).

^bWorld Bank (1996).

^cBPS (1993).

^dBPS (1993, 1996) diolah dengan data penduduk.

¹Rasio jumlah RT dengan lahan > 2 ha terhadap RT dengan lahan < 0,25 ha.

²Rasio pendapatan rumah tangga (RT) bukan pertanian golongan atas di kota terhadap RT buruh tani di desa.

mendekati keadaan tahun 1975 yang angka kesenjangananya 6,47. Fenomena ini berarti bahwa pendapatan rumah tangga petani (diwakili buruh tani) di pedesaan merosot sangat tajam dibandingkan dengan golongan atas perkotaan.

Lebih lanjut, kesenjangan juga terjadi dalam distribusi kepemilikan lahan yang merupakan faktor produksi terpenting bagi pertanian. Tabel 2 memperlihatkan bahwa total rumah tangga tanpa lahan (dapat dipersepsikan menjadi buruh tani, merambah hutan atau sumber daya alam lainnya, atau akan pergi ke kota) dan rumah tangga dengan lahan kurang dari 0,25 hektar

jumlahnya meningkat drastis mulai tahun 1990. Berturut-turut pada tahun 1985, 1990, dan 1995 adalah 36,1; 60,7 dan 65,3 persen. Gejala ini dapat ditafsirkan bahwa terjadi perubahan besar-besaran dalam hal kepemilikan lahan pertanian dari petani yang miskin ke petani-petani yang kaya, sebagai akibat kompleksitas akumulasi tekanan ekonomi yang menerpa para petani miskin tersebut. Proses transformasi demikian, dalam jangka panjang merupakan mekanisme alamiah untuk meningkatkan produktivitas nasional. Akan tetapi, dalam jangka pendek, di dalamnya penuh dengan konflik permasalahan sosial, ekonomi maupun lingkungan. Setidaknya ini dicerminkan dari kesen-

jangkan kepemilikan lahan yang nampaknya makin menganga, di mana angkanya naik tajam masing-masing 0,151, 0,136 dan 0,707 dalam periode yang dipelajari. Keadaan terakhir ini akan memberi implikasi yang rumit dalam upaya-upaya penataan sektor pertanian di masa mendatang.

Ketiga, kegagalan transformasi. Gambaran kemiskinan dan kesenjangan sesungguhnya merupakan implikasi dari divergensi transformasi ekonomi dengan ketenagakerjaan. Hal ini terutama diakibatkan oleh (kekeliruan) strategi industrialisasi yang tidak terarah dengan mengabaikan sektor pertanian. Pada tahun 1997, sektor industri dengan *economic share* 25 persen *output* nasional hanya menampung 13 persen tenaga kerja, sebaliknya sektor pertanian yang hanya memperoleh kue pembangunan nasional sebesar 15 persen harus dibagi sebanyak 44 persen tenaga kerja (BPS, 1997). Sektor pertanian makin terpuruk oleh *pricing policy* yang penuh distorsi ditandai oleh menurunnya nilai tukar petani (*terms of trade*) (Sumodiningrat, 1997: 25-39). Artinya bahwa keuntungan lebih dari usaha tani secara riil semakin berkurang sebagai akibat kenaikan harga produksi dan biaya hidup yang tidak cukup diimbangi oleh kenaikan perolehan hasil panen. Jelasnya, petani khususnya di desa menanggung berbagai biaya produksi dan biaya hidup yang cukup tinggi dibandingkan dengan orang kota. Informasi ini ikut melengkapi kondisi kesenjangan antara kota dan desa.

Keempat, merosotnya kelembagaan lokal masyarakat (*social capital*) pedesaan. Sejalan dengan kemajuan pembangunan di mana mekanisme pasar telah mempengaruhi alokasi sumber-sumber daya pedesaan, maka di dalamnya tercermin pergeseran-pergeseran

an tata nilai dan persepsi di antara anggota masyarakatnya dalam memandang alokasi sumber daya. Mereka yang tersisih, dan tidak mampu memenuhi aspirasi atau kebutuhannya ini akan sulit dicegah untuk lebih jauh mengeksploitasi sumber daya alam sekitarnya. Upaya menarik kelompok ini untuk berpartisipasi dalam pembangunan mustahil dilakukan tanpa lebih dulu memperbaiki kesejahteraannya.

Strategi dan Kebijakan

Perumusan kebijakan pembangunan untuk mendukung pengembangan ekonomi pedesaan haruslah memuat: (1) strategi dasar dalam memecahkan permasalahan, (2) pencapaian sasaran untuk memecahkan permasalahan, (3) kebijakan pendukung (secara tidak langsung), dan (4) kebijakan berorientasi program (secara langsung).

Strategi Dasar

Strategi dasar diarahkan kepada pengendalian seminimal mungkin terjadinya ketimpangan (*gap*) atau keadaan sumber daya yang *idle* di dalam (a) ketenagakerjaan yang berwujud pengangguran; (b) akses, kemampuan dan kesempatan terhadap faktor-faktor produksi yang berhubungan dengan kualitas sumber daya manusia; dan (c) informasi terhadap pasar yang berwujud kendala-kendala struktural. Ketiga hal tersebut merupakan *opportunity cost* yang menghambat produktivitas.

Sasaran Pemecahan Masalah

Sasaran utama pengembangan ekonomi pedesaan adalah perbaikan indikator atau

ukuran makro kesejahteraan atau pendekatannya, yang menunjuk kepada: (a) pengentasan kemiskinan; (b) pengurangan tingkat kesenjangan; (c) penyerasian transformasi pembangunan pertanian, industri dan jasa; dan (d) penguatan kelembagaan khususnya di masyarakat pedesaan. Implikasinya, empat sasaran utama tersebut bukan saja harus menjadi acuan atau dioperasikan di dalam rumusan kebijakan, tetapi juga harus mencerminkan dan membawa kepada kenaikan produktivitas.

Berdasarkan pendekatan kelembagaan, menyertai produksi setidaknya dicerminkan oleh tiga hal (Williamson, 1995: 171-197). *Pertama*, meningkatnya investasi, yang besarnya dipengaruhi oleh antara lain *mode of organization* dan *uncertainty*. *Mode of organization* berhubungan dengan alternatif-alternatif dalam sistem produksi, antara lain membuat atau membeli (produk antara), menggunakan modal sendiri atau utang (dalam pasar kredit), tingkat upah (dalam pasar tenaga kerja), dan dukungan (de)regulasi (dalam privatisasi). *Uncertainty* berhubungan dengan risiko-risiko yang menyertai kontrak (*investment hazard*), termasuk pula *administration cost* (kompensasi dalam *transaction cost*), *democratization cost* (korupsi dan *rent seeker*), dan beragam *policy* jangka pendek dan jangka panjang (seperti pajak, *pricing policy*, kuota, atau pembatasan lainnya) yang menyebabkan distorsi dan depresiasi aset.

Kedua, meningkatnya kontrak, yang dipengaruhi oleh jenis transaksi perdagangan dalam pasar (*spot market trading*), hirarki dan kontrak dalam jangka panjang (*long-term contracting*). Dua yang pertama relatif tidak memerlukan dukungan aturan formal karena bila terjadi kekecewaan (ba-

ca: pelanggaran) relatif mudah diatasi secara individu. Sebaliknya dalam kontrak jangka panjang, kekuatan hukum mutlak diperlukan untuk menstabilisasi kontrak, melindungi hubungan antara individu dan organisasinya menjadi lebih permanen, dan memelihara keberlanjutan *benefit* yang ada di dalamnya. Dominasi jenis kontrak terakhir ini pula yang membawa tingkat perekonomian ke arah yang mapan (*high performing economy*), dan sebaliknya perekonomian yang lesu didominasi oleh dua jenis kontrak yang pertama.

Ketiga, credible commitment. Ini adalah wujud sesungguhnya dari *mechanism of governance* yang efisien (dalam pandangan *private sector*) dalam bertransaksi atau berinvestasi. Andaikan kontrak (C) didefinisikan sebagai fungsi yang terdiri atas harga (*price*) atau p, risiko kontrak (*contractual hazard*) atau k, dan pengamanan (*safeguard*) atau s:

$$C = f(p, k, s)$$

maka *credible commitment* lebih jauh memberi nuansa kepastian dalam kontrak, jauh dari celah-celah munculnya sifat *opportunistic* atau berubahnya motivasi (*frailties of motive*). Contoh kontradiksi *credible commitment* adalah ketidaksesuaian antara kesepakatan (*de jure*) dan pelaksanaan (*de facto*) yang seringkali tiga hal di atas (p, k, s) menjadi tidak terpenuhi. Pada akhirnya, *credible commitment* akan mendatangkan kontrak dan investasi tidak hanya dalam jumlah, tetapi lebih penting lagi adalah ragam investasi yang merupakan cerminan adanya kecenderungan spesialisasi dan aktivitas berproduktivitas tinggi (*high-technology industry*) dalam jangka yang lebih panjang.

Kebijakan Pendukung

Kebijakan pendukung yang berpengaruh secara tidak langsung terhadap tercapainya iklim yang mendukung aktivitas ekonomi pedesaan adalah sebagai berikut:

Pertama, pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur dalam pengertian luas meliputi enam bidang: pendidikan; teknologi; finansial; komunikasi dan transportasi; perlindungan sumber daya alam dan lingkungan; dan sosial (*social safety net*) (Stiglitz, 1997: 11-23). Infrastruktur ini diperlukan agar *gap* dalam tenaga kerja, akses dan kesempatan, maupun informasi dapat diperbaiki, dipertemukan dan dipertukarkan dalam pasar yang berfungsi secara efektif.

Penyediaan sarana infrastruktur dimotivasi oleh fungsi negara atau pemerintah untuk mengalirkan manfaat yang lebih banyak kepada wilayah yang secara ekonomi kurang berkembang (*problem area*). Fasilitas dasar dan pelayanan disubsidi melalui bantuan teknis dan alokasi anggaran sehingga menjadi lebih efisien untuk mendayagunakan sumber-sumber daya yang ada di dalamnya, serta meningkatkan dan memobilisasi aktivitas manusia.

Kedua, kebijakan ekonomi makro. Kebijakan yang sepenuhnya masih wewenang pemerintah pusat (pasal 7 ayat 2 UU No. 25 tahun 1999) ini nampaknya menjadi penting karena berhadapan dengan dilema antara tuntutan (dan skedul) liberalisasi perdagangan dan kepentingan otonomi daerah. Kasus yang masih aktual adalah komoditas gula dan sawit, di mana pemerintah pusat punya pandangan yang berbeda (mungkin tidak konsisten) dengan kepentingan petani (daerah) dalam menetapkan kesejahteraan.

Hal ini nampaknya masih perlu dielaborasi dalam wacana yang mendalam (Mansfield and Busch, 1995: 723-749).

Kebijakan ekonomi makro hendaknya difokuskan kepada tiga sasaran secara simultan dan berkesinambungan: (a) pengendalian jalannya mekanisme pasar berlandaskan *rule of the game* dan *property rights* yang didukung oleh *good governance*; (b) pengembangan industri secara bertahap dan konsisten;³ dan (c) perbaikan *terms of trade* yang memberikan insentif yang cukup bagi petani. Dengan kebijakan ini diharapkan tercapai bukan saja kemandirian untuk mengantisipasi liberalisasi perdagangan maupun berjalannya proses transformasi struktur ekonomi menjadi lebih konvergen, tetapi juga terselamatkannya sumber-sumber daya publik (*common and public resources*) dan kesinambungan produksinya.

Ketiga, kebijakan penataan ruang dan pertanahan. Kebijakan ini dalam Pelita IV, V, dan VI yang terkait dengan pembangunan pedesaan hanyalah sektor transmigrasi, selebihnya terfokus pada pembangunan perumahan perkotaan dan konsolidasi tanah perkotaan. Berlandaskan kepada UU No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang, mekanisme penataan ruang hendaknya dapat disusun lebih konseptual dan terintegrasi diarahkan untuk bukan saja menyerasikan pembangunan wilayah kota-desa dan melestarikan lingkungan tetapi juga sekaligus mengurangi kesenjangan kepemilikan lahan pertanian.

³ Memuat tahapan-tahapan substitusi impor (*import substitution*), promosi ekspor (*export promotion*), dan penanaman modal asing (*foreign direct investment, FDI*) (Aggarwal and Agmon, 1990: 163-180).

Keempat, pengembangan partisipasi masyarakat. Kebijakan ini sangat kental dengan kaidah-kaidah dalam bidang sosiologi dan ilmu sosial lainnya. Oleh karena itu pemerintah harus menyadari benar, dengan "mundur" dan memberi kesempatan kepada masyarakat sendiri untuk menentukan pilihan-pilihannya (dipandu oleh lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan para sosiolog) menuju *social cohesiveness* dan *equity* (Besley, 1997: 117-134). Hal ini menjadi relevan bukan saja karena otonomi yang sesungguhnya bisa tercipta secara internal dan berkembangnya *social capital* di dalam masyarakat, tetapi juga dapat dicegah *opportunity cost* akibat distorsi (*the tragedy unmanaged common*) (Randhir and Lee, 1996: 25-34) yang sering menyertai intervensi pemerintah. Pendekatan demikian sangat diperlukan bagi pengentasan kemiskinan dan pembangunan pedesaan di daerah terpencil dan terbelakang.

Kebijakan dan pengembangan partisipasi masyarakat juga diarahkan untuk menggali dan mengidentifikasi potensi ekonomi masyarakat menuju peningkatan produktivitas dan pelestarian lingkungan. Dengan memberikan perhatian kepada peran kaum wanita, bantuan teknologi dan manajemen, dipastikan pencapaian sasaran kesejahteraan masyarakat pedesaan lebih efektif sesuai dengan norma dan tata nilainya.

Kelima, pemerintahan. Perluasan wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah harus *dibarengi* dengan profesionalisme⁴ di dalam *public service* dan menangan-

kap aspirasi (dan partisipasi) masyarakat menuju kepada pemecahan masalah dan peningkatan produktivitas. Untuk mendukung hal tersebut harus dibangun mekanisme pembinaan aparat yang transparan, mandiri, dan yang mengandung insentif bagi individu untuk mengembangkan diri dan organisasinya.

Tantangan ke depan yang harus dipersiapkan adalah membangun iklim yang kondusif bagi berkembangnya partisipasi masyarakat. Implikasinya, pendekatan perumusan kebijakan harus mengacu dari dan bermuara kepada permintaan masyarakat, bukan dari elite pejabat dan teknokrat yang mengandalkan pendekatan modernisasi (Ginting, 1999) -- di mana sebagai manusia bisa berperilaku *benevolent* maupun *predatory*.

Keenam, membangun kelembagaan. Pembangunan kelembagaan bertujuan untuk mengarahkan aliran investasi secara efektif (tidak bocor), menjamin proses transaksi maupun investasi sesuai kontrak, dan mencegah *incredible commitment*. Ada dua hal yang patut menjadi perhatian (Williamson, 1995). Pada tingkat lebih tinggi menyangkut *institutional environment*. Aturan-aturan yang menyangkut aspek sosial, politik, dan aspek legal lainnya yang mendasari sistem produksi, konsumsi dan distribusi, harus benar-benar ditegakkan oleh semua pihak dalam kedudukan yang sama, efisien, dan simetris di muka hukum. Hal ini meliputi sistem perwakilan, *property rights*, dan aturan kontrak. Pada tingkat bawah menyangkut *institutional arrangement*. Aturan-aturan atau mekanisme di antara unit-unit ekonomi yang mengendalikan operasi, koordinasi dan kompetisi di-

⁴ UU No. 28 tahun 1999 pasal 3 memuat tujuh asas penyelenggaraan negara, meliputi kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalisme, dan akuntabilitas.

tekankan kepada partisipasi dan *utility* untuk mencapai suatu transaksi secara *de facto*.

Berjalannya mekanisme kelembagaan yang efektif menuntut adanya kesatuan sistem hukum antara yang lebih tinggi dengan yang di bawahnya. Ketidakharmisan ini akan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum yang pada gilirannya dapat menimbulkan malapetaka (*chaos*) akibat terjadinya benturan sistem. Untuk mencegah hal tersebut, sangat diperlukan kesungguhan, kejujuran, dan kearifan untuk menghargai *indigenous institution*, *property rights*, dan aturan kontrak dalam rangka mengembangkan ekonomi pedesaan sekaligus meningkatkan modal sosial (*social capital*) di dalamnya.

Kebijakan Langsung

Kebijakan yang secara langsung berpengaruh terhadap aktivitas ekonomi pedesaan adalah penyediaan kebutuhan pangan, papan, dan pakaian disertai dengan kenaikan produktivitas dan pendapatan. Upaya demikian harus mencakup langsung perbaikan akses terhadap empat hal (Haeruman, 1997): (1) akses terhadap sumber daya; (2) akses terhadap teknologi; (3) akses terhadap pasar, dan (4) akses terhadap sumber-sumber pembiayaan.

Sementara itu, kerangka mikro yang menjadi pilihan daerah berhubungan dengan potensi masing-masing yang dimiliki. Namun demikian, berdasarkan potensi dan permasalahan dominan yang telah diidentifikasi sebelumnya, kebijakan langsung secara nasional bagi peningkatan ekonomi pedesaan adalah sebagai berikut:

Pertama, pengembangan sektor agribisnis. Program pembangunan yang dapat dikembangkan dalam pengertian ini adalah aktivitas agribisnis hulu (industri pendukung), *on-farm agribusiness* (sektor kehutanan, perikanan, peternakan, perkebunan, tanaman pangan, dan hortikultura) dan agribisnis hilir (proses pengolahan produksi dan pemasaran). Peluang untuk meningkatkan produktivitas di sektor ini masih cukup besar antara lain melalui perbaikan teknologi, manajemen, dan tukar-menukar informasi.

Kedua, pengembangan sektor non-agribisnis di pedesaan. Baik secara kultural maupun individual, telah berkembang usaha-usaha kecil di setiap daerah, antara lain perdagangan, pertukangan, kerajinan, dan jasa-jasa informal lainnya yang tidak berhubungan langsung dengan agribisnis. Pembinaan sektor ini sangat penting dalam kerangka transformasi struktur ekonomi nasional dan kenaikan pendapatan.

Ketiga, penguatan kelembagaan ekonomi pedesaan. Pengembangan partisipasi masyarakat harus diarahkan kepada pengembangan naluri ekonomi setiap pelaku ekonomi pedesaan. Apapun bentuk lembaga yang dipilih -- secara individual maupun berkelompok -- harus dihargai. Selanjutnya unsur pembinaan ditempatkan di atas *local institutions* dan lebih difokuskan kepada upaya mencegah *cost* dan risiko-risiko di belakangnya.

Keempat, peningkatan kemajuan aparatur pemerintah desa. Program ini mendasak dilakukan bukan hanya untuk perbaikan pelayanan, tetapi juga mengantisipasi tugas dan peran Badan Perwakilan Desa (UU No. 22 tahun 1999 pasal 104 hingga

110) dalam menggali sumber-sumber keuangan dan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Kelima, kebijakan bidang pertanahan. Kebijakan pertanahan memerlukan pertimbangan yang cermat agar dapat dihindari kerugian-kerugian sosial (*environmental and social cost*). Program pembangunan yang kontekstual adalah transmigrasi dan *landreform*. Tersedianya hutan konversi seluas 30 juta ha perlu dire-evaluasi untuk lebih memprioritaskan program transmigrasi dan menempatkan penggunaan lahan lainnya: perkebunan, HPH, atau HPHTI dalam kerangka program transmigrasi. Sementara, program *landreform* sekaligus merupakan "safety valve" akibat munculnya kasus-kasus pertanahan antara rakyat dengan negara, badan-badan usaha milik negara atau swasta.

Tantangan Otonomi Daerah

Tantangan atau hambatan di balik pelaksanaan otonomi berkaitan dengan keputusan-keputusan politik (*ex ante*) dan konsekuensi *cost* yang terkait dengannya (*ex post*). Implikasinya, bisa dimengerti bahwa pihak-pihak yang dibebani *cost* akan berupaya mereposisi bahkan menentang upaya pembaruan tersebut. Tantangan atau tanggapan tersebut dapat dirinci sebagai berikut:

Pertama, berkenaan dengan keputusan liberalisasi perdagangan. Otonomi daerah dapat berimplikasi melahirkan "nasionalisme" (*societal approach*) baru yang lebih *protected* dalam hubungan perdagangan internasional (Mansfield and Busch, 1995). Mengantisipasi hal demikian, kiranya kebi-

jakan *rescheduling* dapat dimaklumi di dalam rangka kepentingan nasional jangka panjang untuk menciptakan kemandirian dan kesejahteraan.

Kedua, hambatan struktural. Otonomi daerah secara implisit memuat dan menekankan prinsip-prinsip demokrasi, partisipasi, pemerataan dan keadilan (lihat latar belakang UU No. 22 tahun 1999). Hal demikian akan sulit diimplementasikan sepanjang kekuatan struktural -- yang tidak memahami prinsip tersebut -- masih bertahan di dalam banyak institusi publik.

Ketiga, kecukupan peraturan perundangan. Otonomi daerah seperti yang dimisalkan oleh tiga paket tersebut, baru merupakan syarat perlu (*necessary condition*). Ketiganya masih belum mencukupi (*sufficient condition*) untuk diimplementasikan sesuai dengan prinsip-prinsip yang dimuat dalam otonomi daerah. Peraturan perundangan di bawahnya harus dilengkapi dengan mempertimbangkan aspirasi masyarakat kalau tidak ingin disisipi *rent-seekers* atau perilaku *moral hazard* lainnya.

Penutup

Pengembangan ekonomi pedesaan dalam kerangka otonomi daerah masih berhadapan dengan kendala-kendala yang kompleks, mencakup dimensi sosial, ekonomi dan politik. Semua itu menyatu di dalam permasalahan kemiskinan, kesenjangan, transformasi struktur ekonomi dan kelembagaan. Berdasarkan fakta ini, implikasi rumusan kebijakan menjadi sangat luas, tidak terbatas dalam ruang lingkup pedesaan saja, tetapi terkait juga dengan pengambilan keputusan di tingkat pusat maupun

daerah. Mempertimbangkan keadaan tersebut, pendekatan kelembagaan (*institutional economic*) adalah relevan agar proses perubahan berjalan sesuai dengan tata nilai yang diinginkan oleh masyarakat.

Rumusan kebijakan pembangunan yang mendukung pengembangan ekonomi pedesaan disusun dalam empat kategori. *Pertama*, strategi dasar pemecahan masalah penyebab terjadinya ketimpangan (*gap*). *Kedua*, pencapaian sasaran pemecahan masalah melalui indikator kesejahteraan yang jelas. *Ketiga*, kebijakan pendukung yang secara tidak langsung mempengaruhi aktivitas perekonomian. *Keempat*, kebijakan berorientasi program yang secara langsung mendukung produktivitas dan kenaikan pendapatan.

Sementara itu, hambatan dan tantangan di balik pelaksanaan otonomi daerah yang dapat diidentifikasi adalah kesepakatan liberalisasi perdagangan, hambatan struktural, dan ketersediaan peraturan perundangan lainnya.

KEPUSTAKAAN

- Aggarwal, R. and T. Agmon. 1990. "The International Success of Developing Country Firms. Role of Government-Directed Comparative Advantage". *Management International Review*, 30(2).
- Arrow, K.J. 1974. *The Limits of Organization*. WW Norton and Company, New York.
- Besley, T. 1997. "Political Economy of Alleviating Poverty. Theory and Institutions". *Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1996*. IBRD-World Bank, Washington, D.C.
- BPS. 1985. *Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) Serie S-5*. Jakarta.
- _____. 1990. *Sensus Penduduk Serie S-2*. Jakarta.
- _____. 1993. *Pendapatan Regional Menurut Lapangan Usaha dan Pengeluaran 1983-1992*. Jakarta.
- _____. 1993. *Sistem Neraca Sosial Ekonomi Nasional (SNSE) 1993*. Jakarta.
- _____. 1995. *Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) Serie S-2*. Jakarta.
- _____. 1996. *Pendapatan Regional Menurut Lapangan Usaha dan Pengeluaran 1993-1995*. Jakarta.
- _____. 1997. *Indikator Ekonomi*. Jakarta.
- Cullis, J. and P. Jones. 1992. *Public Finance and Public Choice: Analytical Perspectives*. McGraw-Hill International Editions-Economic Series, Singapore.
- Ginting, E. 1999. "Perkembangan Teori dan Metodologi Sosiologi". Makalah Utama dalam Kongres dan Seminar Nasional III Ikatan Sosiologi Indonesia (ISI), Malang, 24-26 Februari.
- Haeruman, H. 1997. "Strategi, Kebijaksanaan, dan Program Pembangunan Masyarakat Desa Ke Arah Integrasi Perekonomian Kota-Desa". Disampaikan pada Seminar Pengembangan Perekonomian Pedesaan Indonesia, diselenggarakan oleh Jurusan Sosek Faperta IPB Bogor, 12 Juli.
- Nugroho, Iwan. 1996. "Pekerja Wanita dan Feminisasi Kemiskinan". *Kompas*, 3 Mei.
- _____. 1997. "Kerawanan dan Tekanan Pembangunan Pulau Jawa". *Prisma*, 7 (Juli-Agustus).
- Krueger, A.O. 1990. "Government Failures in Development". *Journal of Economic Perspectives*, 4(3).
- Mansfield, E.D. and M.L. Busch. 1995. "The Political Economy of Nontariff Barriers: A Cross-National Analysis". *International Organization*, 49(4).
- Randhir, T.O. and J.G. Lee. 1996. "Managing Local Commons in Developing Economies: An Institutional Approach". *Ecological Economics*, 16(1).

- Schmid, A.A. 1987. *Property, Power, and Public Choice: Inquiry into Law and Economics*. Praeger, New York.
- Schmidtz, D. 1991. *The Limits of Government: An Essay on the Public Good Argument*. Westview Press, Colorado.
- Stiglitz, J.E. 1997. "The Role of Government in Economic Development". *Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1996*. IBRD-World Bank, Washington, D.C.
- Sumodiningrat, G. 1997. "Strategi, Kebijakan dan Program Pembangunan Pedesaan". *Perencanaan Pembangunan (Bappenas)* No. 10 (Desember).
- Williamson, O.E. 1995. "The Institutions and Governance of Economic Development and Reform". *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*. IBRD-World Bank, Washington D.C.
- World Bank. 1996. *World Development Report 1996*. Washington D.C.

INDONESIA

The Challenge of Change

Edited by

**Richard W. Baker, M. Hadi Soesastro,
J. Kristiadi, Douglas E. Ramage**

Jointly Published by

**East-West Center, Honolulu, USA, and
Centre for Strategic and International Studies, Jakarta**



THIS volume, which is the product of study conducted jointly by two research institutions, the Centre for Strategic and International Studies (CSIS) in Indonesia and the East-West Center in the United States, provides a collection of essentially Indonesian insights on institutional changes in Indonesia.

The study has identified a number of the underlying institutional problems that contributed directly to the gravity of the 1997-1998 crisis and to Soeharto's ultimate downfall. It is focused on how the different institutions, including the bureaucracy, the armed forces, the media, and private and public enterprise, have been responding to the process of change. The changes brought about by the growth, and the differing reactions to them across a society, are the major factors in determining the further evolution and future stability of the society. These questions are particularly salient in a period of major political change, and Indonesia has now entered such a period.

The book is organized into four sections. Section I covers issues on the economy, such as the growth and private enterprise (*Didik J. Rachbini*), as well as public enterprises under the New Order (*I Ketut Mardjana*). Section II deals with issues on government

and politics, covering the political institutions (*Ramlan Surbakti*), the bureaucracy (*T.A. Legowo*), the armed forces (*J. Kristiadi*), and the performance of political parties (*M. Djadjiono*). Section III focuses on mixed institution, such as trade unions and labour unrest (*Sukardi Rinakit*), Education (*Onny S. Prijono*), and Mass Media (*Dedy N. Hidayat*). Section IV includes discussions on Nahdlatul Ulama (*Douglas E. Ramage*), the empowerment of civil society (*Muhammad A.S. Hikam*), as well as policy advisory institutions (*Dewi Fortuna Anwar*).

This volume may contribute to a better understanding of the fundamental issues behind the ongoing crisis; and, it may enrich the international scholarly dialogue on these subjects.

This volume is recommended particularly for those who are interested in the study of Indonesian politics.

1999. 1st Ed. xx+305 pp. ISBN 981-3055-69-3

Rp 89.000,00 (within Indonesia only)