

## KONFIGURASI POLITIK, KARAKTER KEBIJAKAN, DAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Eny Haryati, J. Nasikun & Moeljarto Tjokrowinoto \*)

*Tantangan yang dihadapi oleh negara-negara baru yang lahir pasca Perang Dunia II sebagai hasil proses dekolonisasi adalah merumuskan model masyarakat yang diinginkan dan menentukan langkah-langkah strategis untuk mewujudkannya, karenanya negara-negara itu perlu melakukan pembangunan, yaitu a concious and institutionalized attempt at societal development. Tantangan selanjutnya, dalam perjalanan mewujudkan kondisi nasional yang dianggap lebih baik itu adalah bagaimana negara tersebut mampu mengarahkan pembangunannya pada terwujudnya "pertumbuhan ekonomi" yang tinggi sekaligus terciptanya "pemerataan". Apabila dua hal tersebut mampu diwujudkan oleh suatu negara secara bersamaan, maka itu merupakan salah satu indikasi bahwa pembangunan di negara tersebut mempunyai kinerja yang baik. Akan tetapi kenyataannya tidak semua negara mampu mewujudkan dua hal tersebut secara simultan.*

### Pendahuluan

Tantangan yang dihadapi oleh negara-negara baru yang lahir pasca Perang Dunia II sebagai hasil proses dekolonisasi adalah merumuskan model masyarakat yang diinginkan dan menentukan langkah-langkah strategis untuk mewujudkannya, karenanya negara-negara itu perlu melakukan pembangunan, yaitu a concious and institutionalized attempt at societal development (Misra, 1981; dalam Tjokrowinoto, 1996 : 1). Pada konteks ini pembangunan merupakan perubahan dari kondisi nasional yang satu (one state of national being) menuju ke kondisi nasional lain yang dianggap lebih baik (*more value*), *h baik* (*more value*), dengan kata lain pembangunan menyangkut proses perbaikan (Seers, 1973; Katz, 1980; dalam Tjokrowinoto, 1987 : 3).

Tantangan selanjutnya, dalam perjalanan mewujudkan kondisi nasional yang dianggap lebih baik itu adalah bagaimana negara tersebut mampu mengarahkan pembangunannya pada terwujudnya "pertumbuhan ekonomi" yang tinggi sekaligus terciptanya "pemerataan". Apabila dua hal tersebut mampu diwujudkan oleh suatu negara secara bersamaan, maka itu merupakan salah satu indikasi bahwa pembangunan di negara tersebut mempunyai kinerja yang baik. Akan tetapi kenyataannya tidak semua negara mampu mewujudkan dua hal tersebut secara simultan. Berdasarkan pengamatannya di sejumlah negara berkembang Jazairy menyimpulkan bahwa ada negara yang mampu mewujudkan pertumbuhan ekonomi sekaligus pemerataan, ada kalanya suatu negara hanya berhasil mewujudkan pertum-

\*) Dosen pada Universitas Dr. Sutomo Surabaya

buhan ekonomi tetapi gagal dalam mewujudkan pemerataan, dan ada pula suatu negara yang gagal dalam mewujudkan keduanya (Jazairy, 1992 : 6-7).

Sebagai suatu negara baru yang lahir pasca Perang Dunia II Indonesia juga menghadapi tantangan yang demikian, maka "pembangunan nasional" didaulat sebagai sebuah pilihan kebijakan, yang diharapkan dapat menghantar rakyat bangsa ini menuju kemajuan di berbagai sektor kehidupan dan pada saat yang sama masalah kemiskinan dapat terselesaikan (Aziz, 1994). Oleh karena itu pembangunan nasional memuat baik kebijakan dalam skala makro maupun kebijakan langsung (direct-attack) yang secara khusus diarahkan untuk menyelesaikan problema kemiskinan.

Setelah direct-attack –bersama kebijakan pembangunan lain dalam skala makro–diimplementasikan selama lebih dari 50 tahun, ada indikasi tujuan utamanya yakni menanggulangi kemiskinan tidak dapat dicapai. Prestasi pertumbuhan ekonomi rata-rata 6-7% per tahun (BPS, 1996) yang diikuti turunnya jumlah penduduk miskin dari 54,2 juta jiwa pada tahun 1976 menjadi 22,5 juta jiwa pada tahun 1996 (BPS, 1998); oleh sebagian kalangan semula diyakini sebagai manifestasi dari efektifnya kebijakan ini; akan tetapi keyakinan tersebut akhirnya bergeser. Pergeseran ini terjadi karena di tengah-tengah pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan penurunan jumlah penduduk miskin, masalah kesenjangan sosial amat parah terjadi dan pemerataan hasil pembangunan tidak tercipta (Budiman, 1982). Ditambah dengan fakta yang terjadi pasca krisis ekonomi, dalam jangka waktu kurang dari satu tahun setelah krisis ekonomi terjadi, jumlah penduduk miskin meningkat drastis

menjadi 49,5 juta jiwa (BPS, 2001, dalam Mubyarto, 2003).

Terjadinya kesenjangan sosial pada saat pertumbuhan ekonomi tinggi mencerminkan bahwa asumsi trickle-down effect tidak terjadi dan pertumbuhan ekonomi hanya dinikmati oleh lapisan masyarakat tertentu (Tjokrowinoto, 1996). Sedangkan drastisnya peningkatan jumlah penduduk miskin pasca krisis ekonomi menjadi indikasi bahwa ketika jumlah penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan dinyatakan turun, sesungguhnya jumlah penduduk yang "tepat" dan "sedikit berada di atas" garis kemiskinan jumlahnya cukup besar (Mas'ood, 1999 : 141). Golongan penduduk ini rentan oleh guncangan keadaan dan berpeluang besar "terjebak" lagi dalam kemiskinan (Chambers, 1987 : 145). Saat itulah banyak kalangan –yang dimotori oleh para akademisi dan aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat– menduga bahwa program-program pembangunan yang dirancang untuk menanggulangi kemiskinan belum efektif.

Pertanyaan besar yang lahir kemudian adalah : "Mengapa kebijakan pembangunan – termasuk di dalamnya kebijakan penanggulangan kemiskinan– yang telah sekian lama diimplementasikan belum mencapai keberhasilan ? Berangkat dari pertanyaan ini, penulis ingin mengkaji salah satu kebijakan penanggulangan kemiskinan yang pernah diimplementasikan di Indonesia yakni "Pembangunan Masyarakat Desa" (PMD). Pilihan terhadap kebijakan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa kebijakan tersebut tercatat sebagai suatu kebijakan yang "monumental" dalam sejarah pembangunan di Indonesia, karena: (1) berskala besar, dilaksanakan di seluruh wilayah Indonesia; (2) memerlukan alokasi sumberdaya (dana dan sarana) yang besar; (3)

dilengkapi dengan kelembagaan yang juga besar, dari tingkat pusat sampai kecamatan di seluruh wilayah Indonesia; (4) jangkauan programnya luas, mencakup seluruh sektor kehidupan; (5) dilaksanakan di rentang waktu relatif lama (sejak pasca kemerdekaan); dan (6) kebijakan ini merupakan bagian tak terpisahkan dari program community development yang diprakarsai oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam rangka membangun masyarakat di negara-negara Dunia Ketiga (PBB, 1956, dalam Batacharya, 1972 : 2)

Tulisan ini menyajikan hasil kajian diakronik terhadap implementasi PMD di Indonesia dalam kurun waktu 1945-1997 dan secara khusus mengkaji bagaimana karakter kebijakan PMD, apa yang mempengaruhi karakter tersebut, dan bagaimana pengaruhnya terhadap efektivitas penanggulangan kemiskinan; guna menjawab pertanyaan besar : "Mengapa upaya menanggulangi kemiskinan belum dapat mencapai keberhasilan ?" Kerangka teori dan data yang disajikan dalam tulisan ini sebagian besar terdapat pada disertasi penulis (Haryati, 2003).

### **Konfigurasi Politik**

Konfigurasi politik merupakan susunan atau konstelasi kekuatan politik yang dibagi menjadi dua konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konfigurasi politik "demokratis" dan "otoriter", yang keduanya dibedakan secara dikotomis (Carter & Herz, 1980, Danrendorf, 1986; dalam Mahfud, 1998 : 24).

Dalam kerangka ini konfigurasi politik demokratis dimaksudkan sebagai susunan sistem politik yang membuka kesempatan bagi partisipasi rakyat dalam ikut menentukan kebijakan publik. Partisipasi

ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan berkala yang mengacu pada prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik (Mayo, 1960 : 70; dalam Mahfud, 1998 : 24). Sedangkan konfigurasi politik otoriter merupakan susunan sistem politik yang memungkinkan negara berperan secara aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam menentukan kebijakan publik. Konfigurasi ini ditandai oleh dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan, menghapus oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijakan publik dan dominasi kekuasaan politik oleh elit politik yang kekal, serta di balik semua itu ada doktrin yang membenarkan berlangsungnya konsentrasi kekuasaan (Carter & Herz, 1980, dalam Mahfud, 1998 : 25). Untuk mengetahui apakah konfigurasi politik itu demokratis atau otoriter dapat diukur dari : (1) peranan partai politik dan badan perwakilan rakyat, (2) kebebasan pers, dan (3) peranan pemerintah (Mahfud, 1998).

Berdasar konsep tersebut dapat diketahui bahwa konfigurasi politik berhubungan erat dengan kebijakan publik. Bahkan Easton berkeyakinan bahwa setiap kebijakan publik adalah produk dari sistem politik, sehingga sesungguhnya kebijakan pembangunan tidak pernah steril dari kepentingan politik; oleh karenanya kebijakan publik dapat dipahami sebagai respon sistem politik terhadap kekuatan lingkungan (Easton, 1953). Hasil penelitian Mahfud (1998) terhadap kasus yang terjadi di Indonesia menunjukkan bahwa konfigurasi politik sangat menentukan karakter produk hukum. Berangkat dari dua pandangan ini dapat dibangun asumsi bahwa karakter kebijakan

pembangunan dipengaruhi oleh konfigurasi politik. Konfigurasi politik yang berlaku di suatu negara pada kurun waktu tertentu sangat menentukan karakter kebijakan yang lahir di negara itu pada kurun waktu tersebut.

### **Karakter Kebijakan**

Bangun ideal kebijakan pembangunan adalah dapat dicapainya perubahan kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik. Kebijakan demikian semata-mata berorientasi kepada kepentingan masyarakat (Misra, 1981). Apabila kebijakan tersebut kebijakan penanggulangan kemiskinan, maka bangun idealnya tentu dapat dicapainya peningkatan kualitas hidup keluarga miskin, dan kebijakan semata-mata berorientasi kepada kepentingan masyarakat miskin. Kebijakan demikian disebut sebagai kebijakan yang "responsif" yang biasanya didukung oleh birokrasi yang responsif pula (Bryant & White, 1982). Sebaliknya bila kebijakan yang dirancang untuk menanggulangi kemiskinan tidak menempatkan kepentingan masyarakat miskin sebagai orientasi utama, bahkan kebijakan lebih mencerminkan visi elit politik dan keinginan policy maker, maka kebijakan demikian disebut sebagai kebijakan yang "ortodoks" (Mahfud, 1998 : 25). Untuk mengetahui apakah suatu kebijakan pembangunan berkarakter responsif atau ortodoks dapat diukur setidaknya dari tiga indikator : (1) dasar dan orientasi kebijakan, (2) pilihan program, (3) penataan kelembagaannya (Anderson, 1979, Bromley, 1989, UNDP, 1996). Asumsi yang dibangun dalam kajian ini adalah : karakter kebijakan PMD yang responsif cenderung mendukung dicapainya efektivitas penanggulangan kemiskinan, dan sebaliknya karakter kebijakan PMD yang ortodoks cenderung

tidak mendukung efektifnya penanggulangan kemiskinan. Untuk mengetahui apakah penanggulangan kemiskinan cenderung efektif atau tidak diukur dari : (1) penurunan jumlah penduduk miskin, (2) pemerataan, (3) ketahanan penduduk terhadap kemiskinan (Mubyarto, 1992; Jazairy, 1992; Tjokrowinoto, 1998).

### **Periode Demokrasi Liberal (1945-1959)**

Setelah proklamasi kemerdekaan, di Indonesia terjadi pembalikan arah konfigurasi politik dari otoriter menuju demokratis dan dapat diidentifikasi sebagai "Demokrasi Liberal". Pada periode ini sempat berlaku tiga macam konstitusi, yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS, dan UUDS 1950, tetapi konfigurasi politik yang ditampilkan dapat dikualifikasikan sebagai konfigurasi politik demokratis.

Sejarah mencatat bahwa pada periode ini partai politik dan lembaga perwakilan rakyat memegang peranan dominan dan berkedudukan amat kuat. Kehidupan kepartaian pada masa ini didasarkan pada Maklumat Pemerintah 3 Nopember 1945 yang menganut sistem banyak partai. Partai-partai di dalam parlemen berada di atas kedudukan pemerintah. Anggota parlemen mempunyai kemampuan mengaktualisasikan kepentingan rakyat dan partai yang diwakilinya. Periode ini disebut sebagai periode berlakunya sistem pemerintahan yang paling demokratis dalam sejarah pemerintahan di Indonesia (Mahfud, 1998).

Pada periode ini pers mendapat kebebasan secara proporsional, meskipun menurut Edward C Smith pada masa ini senantiasa terjadi tindakan anti pers oleh pemerintah tetapi pers Indonesia pada periode ini dapat secara proporsional menikmati

kebebasannya, pers dapat menjadi media komunikasi yang netral dan bukan sebagai corong pemerintah (Mahfud, 1998).

Pada periode ini pola hubungan antara parlemen dan pemerintah dapat dilihat sebagai bureau-nomia (Tjokrowinoto, 1987 :93). Kondisi pemerintah saat itu juga disebut sebagai pemerintahan partai-partai (Wilopo, 1976). Terutama pada era berlakunya UUDS 1950, partai-partai sering menjatuhkan mosi tidak percaya kepada kabinet (Feith, 1978 : 41). Pada masa ini pemerintah tidak mendominasi kekuasaan negara.

Kebijakan PMD pada periode ini cenderung berkarakter responsif. Pada masa itu konsep-konsep yang berkembang dalam wacana akademik (community development) dijadikan landasan kebijakan. Konsep tersebut diyakini oleh para akademisi tingkat dunia, dapat menghantarkan rakyat di negara-negara Dunia Ketiga ke dalam kehidupan yang lebih baik (Ruopp, 1953 : 16; Milburn, 1954 : 1). Adapun latar belakang lahirnya kebijakan PMD adalah keinginan yang kuat untuk menghapus penderitaan rakyat, sehingga kebijakan ini memang berorientasi kepada kepentingan masyarakat miskin (Kartawirja, 2000; Sukirman, 2001).

Bentuk program PMD pada masa ini masih berupa persiapan-persiapan, meliputi : (1) pasca kemerdekaan dilaksanakan program mass education, disusul program perbaikan kesehatan masyarakat pada tahun 1948; (2) pada masa kabinet Halim tahun 1950 dibentuk kementerian Pembangunan Masyarakat; (3) pada tahun 1954 pemerintah mengundang tenaga ahli PBB untuk menjelaskan tentang apa dan bagaimana community development; (4) pada tahun 1955-1956 pemerintah mengirimkan delegasi studi banding ke sejumlah negara yang telah

terlebih dahulu melaksanakan community development; (5) pada bulan Mei 1956 diselenggarakan Konferensi Besar PMD; (6) 17 Agustus 1956 dicanangkan secara resmi implementasi PMD; (7) Pada Tahun 1957 Program Pembangunan yang Berjangka Lima Tahun mencantumkan PMD, atas usulan DPR pada tanggal 20 April 1956; (8) diimplementasikan program PMD yang didukung oleh PP Nomor 2 tahun 1957 tentang Organisasi Penyelenggaraan PMD dan UU NO 85 Tahun 1958 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960 yang dalam bab XVI secara khusus memuat PMD.

PMD pada masa itu tidak menganut azas uniformity. Secara struktural lembaga-lembaga pemerintah yang menangani PMD memang seragam, tetapi itu sebatas pada struktur dan format lembaga, tidak pada substansi program. Sedangkan lembaga-lembaga masyarakat yang mendukung program ini bentuknya bermacam-macam sesuai perkembangan di masing-masing daerah. Sejumlah narasumber dalam studi ini memberikan kesaksian bahwa periode demokrasi liberal merupakan periode dimana bottom-up planning menjilma ke dalam bentuk yang paling sempurna dalam sejarah perencanaan pembangunan di Indonesia (Kartawirja, 2000; Siagian, 2001, Maskun, 2001, Sukirman, 2001).

Pada periode ini penanggulangan kemiskinan cenderung tidak efektif. Ini bisa diketahui dari perubahan struktur kepemilikan tanah (saat itu belum ada data tentang jumlah penduduk miskin). Ada kecenderungan penurunan luas kepemilikan tanah atas petani miskin, yang merupakan salah satu indikasi bahwa terjadi proses pemiskinan petani miskin pada masa itu (Tjondronegoro & Wiradi, 1984: 162-163;

Fauzi, 1999: 125). Di pulau Jawa misalnya, petani yang memiliki lahan kurang atau sama dengan 0,3 hektar jumlahnya meningkat dari 70% pada tahun 1939 menjadi 89% pada tahun 1959 (Tauchid, 1952 : 126, dalam Fauzi, 1999; Prayitno & Arsyad, 1987 : 34). Adapun data tentang pemerataan dan ketahanan penduduk terhadap kemiskinan pada periode ini tidak berhasil dikumpulkan.

#### Periode Demokrasi Terpimpin (1959-1966)

Periode Demokrasi terpimpin yang diawali oleh lahirnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 merupakan periode berlakunya konfigurasi politik otoriter, yang didukung oleh birokrasi sentralistis dan kekuasaan mutlak di tangan Presiden Soekarno. Demokrasi Terpimpin merupakan pembalikan total dari Demokrasi Liberal yang sangat ditentukan oleh sistem politik partai-partai melalui pertarungan *free fight* (Muhaimin, 1991 :42). Pada periode ini kedudukan partai dan lembaga perwakilan rakyat sangat lemah, sebaliknya Presiden sebagai kepala pemerintahan berkedudukan sangat kuat, dan kebebasan pers dapat dikatakan tidak ada (Mahfud, 1998).

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 mendapat dukungan dari Angkatan Darat dan Presiden Soekarno, karena keduanya sama-sama mempunyai kepentingan atas berlakunya kembali UUD 1945. Angkatan Darat mendukung pemberlakuan kembali UUD 1945 karena konstitusi tersebut memberi kemungkinan bagi masuknya perwakilan kepentingan kelompoknya di MPR, sedangkan Presiden Soekarno mendukung berlakunya kembali UUD 1945 karena konstitusi tersebut membuka peluang bagi tampilnya kabinet presidensial yang kuat ( Lev, 1966 : 6). Sebelum mengeluarkan

dekrit, Presiden Soekarno sudah menyatakan untuk menguburkan partai-partai politik yang dianggapnya menjadi "penyakit" bagi bangsa (Feith & Castles, 1988 : 63-64); sehingga logis jika meskipun secara formal ketika itu partai-partai masih ada namun secara substansial sesungguhnya sudah tidak ada karena partai-partai kemudian tidak difungsikan sebagaimana mestinya (Gaffar, tt :35).

Kondisi kebebasan pers pada masa ini sangat buruk. Tercatat lebih dari 480 tindakan anti pers sejak tahun 1957 (ketika Presiden Soekarno mulai melontarkan gagasan Demokrasi Terpimpin) sampai tahun 1965; yang terdiri atas kasus penahanan, memenjaraan dan pembredelan (Smith, 1983 : 273).

Posisi eksekutif di bawah kepemimpinan Presiden Soekarno pada masa Demokrasi Terpimpin sangat kuat. Presiden mengontrol semua spektrum politik nasional untuk mendukung gagasan politiknya dengan menggunakan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) sebagai alat yang handal. Dewan yang menurut UUD 1945 sebenarnya merupakan *council of state* ini telah diberi peranan besar dalam bidang pemerintahan; dan lembaga yang sebenarnya berkedudukan sederajat dengan eksekutif ini ternyata dipimpin sendiri oleh Presiden Soekarno (Sunny, 1983 : 218). DPA yang dipimpin Presiden Soekarno ini juga diberi wewenang untuk secara mutlak memberikan pertimbangan bagi setiap rencana Undang-Undang yang akan disampaikan kepada DPR (Mahfud, 1998 : 310).

Pada peringatan hari ulang tahun proklamasi kemerdekaan RI 17 Agustus 1959 Presiden mengemukakan pidato tentang prinsip-prinsip kepemimpinannya. Pidato tersebut dinamakan "Manifesto Politik" yang kemudian terkenal dengan USDEK (UUD

1945, Sosialis Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian Indonesia). Melalui Demokrasi Terpimpin Presiden Soekarno ingin mengambil peran yang sebesar-besarnya dalam mengendalikan negara guna memperkokoh posisi politiknya. Keinginan ini berimplikasi terhadap hampir seluruh kebijakan pembangunan termasuk kebijakan PMD, mulai dari orientasi kebijakan, pilihan program, dan penataan kelembagaannya.

Kebijakan pembangunan lebih memberikan perhatian kepada kepentingan politik pemerintah dari pada upaya meringankan beban sosial, ekonomi, dan politik yang diderita oleh rakyat. Secara ekonomis dan politis masyarakat dikerahkan untuk mendukung kepentingan Presiden; akibatnya perhatian kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat menjadi berkurang (Sanit, 1985 : 8-9) Ketika itu ada Dewan Perancang Nasional yang beranggotakan 70 orang, berasal dari berbagai kalangan, bertugas menyusun rencana pembangunan. Namun lembaga ini tidak berdaya untuk mengaktualisasikan kepentingan masyarakat (terlebih masyarakat miskin); karena dalam menentukan kebijakan pembangunan lembaga ini dikendalikan oleh Presiden (Muhaimin, 1991 : 43). Rencana Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961-1969 maupun Deklarasi Ekonomi misalnya, tidak menempatkan kepentingan masyarakat miskin sebagai pertimbangan utamanya (Muhaimin, 1991). Prinsip-prinsip *community development* yang seharusnya menjadi pijakan kebijakan PMD, ketika itu tidak lagi menjadi pertimbangan utama. Para pejabat pemerintah dan perencana pembangunan yang membidangi tugas dalam PMD pun tak berdaya oleh arus

kebijakan Presiden, karena Presiden memang dengan sengaja menerapkan model kepemimpinan yang terpusat dan terkendali (Lev, 1966, Sukirman, 2001).

Segera setelah Demokrasi Terpimpin diberlakukan, lahirilah PP Nomor 15 Tahun 1960 tentang Penyempurnaan Organisasi Penyelenggaraan PMD menggantikan PP Nomor 2 Tahun 1957. PP ini telah merubah kelembagaan dan arah kebijakan PMD secara mendasar. Dengan mengacu pada Rencana Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961-1969, PMD diarahkan untuk mendukung kepentingan pembangunan ekonomi makro. Program-program PMD kala itu didominasi oleh program industrialisasi berat dan proyek-proyek percontohan berskala besar, diantaranya adalah : pabrik Superfosfat di Cilacap, pabrik Peleburan Baja di Cilegon, pabrik Semen dan Gula di berbagai tempat serta sejumlah proyek percontohan (Dirjen PMD Depdagri, 1998 :16). Pada suasana ekonomi politik demikian PMD pada era ini tidak menjilma ke dalam program-program yang spesifik, utuh dan manifes (Lev, 1966; Sjahrir, 1986). Gerakan besar-besaran untuk membangun desa yang digaungkan pada masa ini tidak disemangati oleh nilai-nilai membangun rakyat kecil, akan tetapi lebih merupakan ekspresi dari ambisi seorang kepala negara dalam upaya memperkokoh kekuasaannya. Ada indikasi rencana pembangunan yang disusun sengaja dirancang sebagai rencana yang utopis, yang meski telah diyakini tidak akan bisa terwujud, namun diharapkan dapat memiliki kekuatan dahsyat dalam membangun kepercayaan dan simpati publik kepada otoritas kepemimpinan yang pada saat itu sudah mulai goyah.

Di rentang tahun 1959-1966 struktur kelembagaan PMD mengalami perubahan empat kali. Perubahan yang dilakukan secara terus menerus ini semuanya menganut sistem kelembagaan sentralistis, dikelola secara terpusat dan terkendali (Kepres Nomor 214 tahun 1964). Perubahan ini juga telah membuat para pejabat tidak sempat menunjukkan kinerjanya, karena seiring dengan perubahan tersebut mutasi besar-besaran selalu dilakukan (Maskun, 2001). PP Nomor 15 Tahun 1960 juga telah menempatkan PMD dalam struktur birokrasi pemerintahan sesuai hirarki kekuasaan, ini menghantar tumbuh suburnya *top-down planning* dalam PMD, tanpa sedikitpun mendapat perlawanan dari organisasi kemasyarakatan di tingkat bawah, karena ketidaktahuan dan ketidakberdayaan mereka (Kartawirya, 2000).

Pada masa Demokrasi Terpimpin tidak terjadi perbaikan kualitas hidup masyarakat. Kehidupan rakyat kecil justru relatif lebih sengsara dari pada masa-masa sebelumnya. Hasil studi yang dilakukan oleh Dorodjatun Kuntjoro-Jakti menunjukkan bahwa pada masa itu terjadi proses pemiskinan masyarakat, ditandai : (1) memburuknya pola kepemilikan tanah, diukur dari makin buruknya perbandingan luas tanah dan jumlah anggota keluarga antara keluarga kaya dan keluarga miskin; (2) meningkatnya jumlah pengangguran baik pengangguran terselubung maupun terbuka; selain itu juga (3) meningkatnya secara tajam jumlah kaum proletariat (Kuntjoro-Jakti, 1986 : 2).

Hasil studi Egbert de Vries terhadap pertanian dan kemiskinan di Jawa menunjukkan bahwa ditinjau dari perbandingan pendapatan petani dan koefisien nilai tukar barang-barang yang

dibeli oleh petani dalam memenuhi kebutuhan hidup subsisten-nya nampak bahwa kesejahteraan petani sedang mengalami kemunduran. Kesimpulan ini dibangun berdasar fenomena : pendapatan petani tetap, tetapi harga-harga barang melonjak tinggi. Keadaan ini membawa dampak luar biasa besarnya terhadap memburuknya kualitas hidup petani (Vries, 1985 : 70-71); dan akibat terbesar dari keadaan perekonomian yang berada di ambang kehancuran ini ditanggung oleh rakyat kecil (Mubyarto, 1987 : 80-81)

Harapan akan terciptanya pemerataan (terutama pemerataan kepemilikan tanah, sebagai faktor produksi bagi petani) muncul ketika lahir Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960, karena melalui UU tersebut ada peluang untuk kembali memiliki tanah bagi penduduk yang kala itu tidak lagi memiliki tanah. Akan tetapi UU tersebut tidak dapat diimplementasikan sesuai rencana, dan gagal dalam mengupayakan terciptanya pembagian tanah (Utrecht, 1969; Soetrisno, 1991; Fauzi, 1999). Pada tahun 1965 tuan tanah yang mempunyai anggota keluarga 4,5% dari jumlah penduduk, menguasai 47,77% tanah; dan petani miskin yang anggota keluarganya 66,29% dari jumlah penduduk hanya menguasai 23,17% lahan (Laporan Menteri Agraria, 1957, dalam Fauzi, 1999).

### Periode Orde Baru (1966-1997)

Pada masa awal pemerintahannya, Orde Baru cenderung menerapkan demokrasi liberal (Siregar, 1983 : 2). Tetapi antara tahun 1966-1969 Orde Baru berusaha membangun kekuatan agar kelak pemerintahannya tampil sebagai penguasa kuat yang mampu mengontrol semua proses politik di Indonesia. Itu dilakukan dalam bentuk

*emaskulasi* terhadap partai-partai besar warisan Orde Lama sambil membentuk partainya sendiri Golongan Karya (Golkar) serta penggarapan terhadap UU Nomor 15 dan 16 Tahun 1969 tentang Pemilu dan Susduk MPR/DPR/DPD, untuk memberikan jaminan kepada pemerintah dalam mendominasi lembaga tertinggi negara itu (Mahfud, 1998 : 314). Kedua UU tersebut memberi landasan bagi pemerintah untuk mengangkat 1/3 anggota MPR dan lebih 1/5 anggota DPR. Pada saat itulah konfigurasi politik mulai bergeser ke arah otoriter. Hasil pemilu 1971 yang memberikan kursi 62,8% kepada Golkar semakin menguatkan posisi pemerintah sebagai penguasa dan pada saat yang sama telah mengurangi kemampuan oposisi terhadap pemerintah bagi organisasi-organisasi sipil (Crouch, 1988 : 271); dan kemenangan itulah yang menghantarkan Golkar sebagai partai *hegemonik* (Gaffar, 1992 : 186), yang kemudian bersama ABRI mengendalikan jalannya pemerintahan secara dominan. Pada tahap selanjutnya Orde Baru tampil sebagai pemerintahan otoriter yang dikembangkan melalui koersi dengan berusaha meningkatkan dukungan dari dalam sambil membuat pihak luar tetap tersudut (Liddle, 1992 : 201). Jadi Orde Baru bukan rezim demokratis (Mahfud, 1998 : 315).

Pada konfigurasi politik demikian di masa awal Orde Baru lahir kebijakan PMD yang berkarakter responsif, terutama pada masa transisi, masa Pelita I dan Pelita II; tetapi kemudian mulai Pelita III karakter kebijakan PMD bergerak ke arah ortodoks, dan akhirnya tampil sebagai kebijakan yang berkarakter "ortodoks terselubung", yakni kebijakan yang berkarakter ganda antara responsif dan ortodoks.

Pada Pelita I dan II program PMD bersandar pada dua kerangka pembangunan yaitu Pancakrida Kabinet Pembangunan dan Kepres Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pelita II, yang menitikberatkan pada pembangunan ekonomi dan stabilitas nasional. Kebijakan penting PMD pada masa ini meliputi : (1) Lahirnya Bantuan Pembangunan Desa atau yang terkenal dengan Inpres Desa, yakni bantuan langsung kepada setiap desa sebesar Rp.100.000,00 per desa (Keputusan Bersama Mendagri dan Menkeu Nomor 43 Tahun 1969). (2) Melalui Surat Keputusan Presiden Nomor 81 Tahun 1971 Lembaga Sosial Desa (LSD) yang semula bernaung di bawah Departemen Sosial dialihkan wewenang dan tugas pembinaannya kepada Departemen Dalam Negeri yang pelaksanaannya dilakukan oleh Dirjen PMD. LSD pada dasarnya merupakan wadah kegiatan masyarakat desa. Pada tahap selanjutnya kegiatan LSD disinkronkan dengan upaya pengembangan desa dari desa swadaya ke desa swakarya menuju desa swasembada (Pidato Mendagri dalam Raker Gubernur, 26 Maret 1973). Bersamaan dengan itu ditetapkan Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) sebagai salah satu kegiatan LSD. (3) Ditetapkannya Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) sebagai salah satu pendekatan dalam PMD, dimana dalam UDKP pembangunan diarahkan kepada suatu wilayah administrasi tertentu sebesar satu kecamatan, tempat diselenggarakan kegiatan pembangunan secara menyeluruh sesuai konsep *Integrated Rural Development* (Depdagri, 1969 : 74). Pada masa ini ada keinginan untuk menancapkan PMD dalam struktur birokrasi; dan lahirnya UU Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah memberikan legitimasi atas gagasan ini.

Terciptanya stabilitas nasional dan tersedianya dana pembangunan dalam jumlah yang cukup menjelang Pelita III menghantar PMD mengalami perkembangan yang pesat. Pada saat itu pemerintah menginginkan terciptanya struktur kelembagaan PMD yang terpusat guna mengefektifkan pengendalian dan memperkokoh otoritasnya. Keinginan ini ditandai dengan lahirnya UU No 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa sebagai pasangan UU No 5 Tahun 1974. Sejarah mencatat bahwa dua UU inilah yang membawa PMD pada modelnya yang sentralistik. Konotasi kedua UU tersebut dalam PMD adalah dicangkokkannya PMD dalam struktur birokrasi pemerintahan dengan segala hirarkinya. Kepala daerah baik pada Tingkat I maupun II memiliki kewenangan penuh atas penyelenggaraan pembangunan segala bidang di daerah yang menjadi otoritasnya, termasuk penyelenggaraan PMD. Kewenangan ini menyangkut kewenangan penyusunan rencana, pengendalian implementasi, evaluasi, maupun penyusunan umpan balik.

Melalui Kepres Nomor 28 Tahun 1980 LSD dirubah menjadi Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), dan bahwa LKMD diketuai oleh Kepala Desa (Pasal 6 Kepmendagri Nomor 225 Tahun 1980). Dalam format kelembagaan demikian pemerintah optimis LKMD dapat menjalankan fungsinya dalam PMD, akan tetapi sejumlah studi menyebutkan bahwa jabatan rangkap Kepala Desa dan Ketua LKMD ini ternyata tidak mendukung terciptanya proses pembangunan partisipatif (Soetrisno, 1995). Selanjutnya PKK yang semula merupakan bagian dari LSD dengan ini dinyatakan sebagai organisasi semi kedinasan yang diharapkan dapat mendukung

pelaksanaan PMD (Kepmendagri Nomor 28 Tahun 1984).

Pada Pelita IV dilakukan penataan terhadap kelembagaan PMD dalam rangka membangun format kelembagaan yang terpusat (Kepmendagri Nomor 22 Tahun 1986). Sebelum itu, pemerintah mengeluarkan Kepres Nomor 27 Tahun 1980 tentang Pendirian Bappeda Dati II sebagai kelengkapan Kepres Nomor 15 Tahun 1974 tentang Pendirian Bappeda Dati I. Dua Kepres ini dirancang untuk menciptakan mekanisme perencanaan pembangunan (termasuk PMD) yang terpusat karena lembaga ini bertugas untuk mengkoordinir perencanaan pembangunan di daerah kerjanya masing-masing. Seiring hal ini dimunculkan gagasan perlunya *bottom-up planning* (Inmendagri Nomor 4 Tahun 1981). Namun gagasan *bottom-up planning* yang dimaksud oleh Inmendagri tersebut diduga sebagai *bottom-up planning* yang terkendali dan terpusat (Soetrisno, 1991). Pada masa ini diluncurkan pula sebuah program yang terkenal dengan "Program Masuk Desa", yang memberi tempat pada ABRI untuk ikut serta dalam pelaksanaan PMD dan diperkenalkan pula "Usaha Ekonomi Produktif" sebagai pogram peningkatan kemampuan masyarakat untuk berproduksi (Dirjen PMD Depdagri, 1995 : 9).

Pelita V merupakan titik strategis bagi berlangsungnya pembangunan di Indonesia, mengingat masa ini merupakan masa akhir Pembangunan Jangka Panjang I (PJP-I) menuju dimulainya masa PJP-II. Banyak kajian-kajian yang mengevaluasi kinerja pembangunan, termasuk kinerja PMD. Pada saat itu ada dua macam evaluasi yang berkembang, yaitu evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah dan oleh publik. Pro kontra

terhadap dua macam hasil evaluasi tersebut menghantarkan pada populernya isu kemiskinan dan ketimpangan. Pada saat itulah pemerintah lalu mengeluarkan program langsung (*direct-attack*) yakni proyek Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT) pada pertengahan Pelita V dan kemudian Inpres Desa Tertinggal (IDT) pada tahun terakhir Pelita V. Program tersebut merupakan program pembangunan yang secara langsung diarahkan kepada masyarakat miskin.

Pada pelita VI program-program PMD makin mendapat sorotan tajam dari publik. Ini lebih karena makin manifestnya problema kemiskinan dan ketimpangan (Dewanta, 1995). Kajian-kajian kritis yang menampilkan gejala sosial sebagai akibat fenomena kemiskinan dan ketimpangan makin mendominasi wacana publik. Kritik dan sorotan tajam yang dialamatkan kepada pemerintah terkait dengan efektivitas pembangunan (termasuk PMD) mulai merebak, kendati jumlah penduduk miskin pada saat itu dinyatakan telah turun hingga mencapai 22,5 juta jiwa (BPS, 1998). Ini lebih karena masalah ketimpangan yang nampaknya tidak lagi dapat ditoleransi, meliputi ketimpangan pendapatan, ketimpangan kesempatan kerja dan nilai tukar, ketimpangan desa-kota, ketimpangan regional, ketimpangan penguasaan aset produksi (Thamrin, 1995 : 130-131).

#### Kesimpulan dan Rekomendasi

Pada masa Demokrasi Liberal berlaku konfigurasi politik demokratis, pada masa itu lahir kebijakan PMD yang berkarakter responsif, akan tetapi diikuti oleh tidak efektifnya penanggulangan kemiskinan. Variabel yang dapat menjelaskan ketidakefektifan ini adalah "waktu".

Kebijakan PMD efektif berlangsung hanya di rentang waktu tiga tahun, selebihnya baru merupakan tahap persiapan menuju lahirnya kebijakan tersebut.

Pada masa Demokrasi Terpimpin berlaku konfigurasi politik otoriter, diikuti lahirnya kebijakan PMD berkarakter ortodoks. Sementara penanggulangan kemiskinan tidak efektif. Bersamaam dengan hal ini kinerja pembangunan dalam skala makro sedang buruk.

Pada masa Orde Baru berlaku konfigurasi politik otoriter terselubung atau berkarakter ganda (otoriter dan responsif) ditandai : (1) mula-mula kebijakan PMD berkarakter responsif, kemudian bergerak ke arah otoriter, (2) kebijakan mempunyai orientasi ganda, antara kepentingan masyarakat miskin dengan kepentingan pemerintah, (3) program-programnya berkarakter responsif pada tingkat formulasi dan berkarakter ortodoks pada tingkat implementasi. Pada masa ini kebijakan dilaksanakan di rentang waktu yang relatif panjang (lebih dari 25 tahun), diikuti oleh kinerja pembangunan makro yang relatif bagus (ditandai pertumbuhan ekonomi rata-rata 6-7% per tahun). Penanggulangan kemiskinan pada masa ini efektif dalam menurunkan jumlah penduduk miskin, tetapi tidak efektif dalam menciptakan pemerataan dan ketahanan penduduk terhadap kemiskinan.

Berangkat dari fakta ini dapat disimpulkan : pertama, konfigurasi politik otoriter melahirkan kebijakan PMD berkarakter ortodoks, dan berpengaruh negatif terhadap efektivitas penanggulangan kemiskinan. Kedua, konfigurasi politik demokratis melahirkan kebijakan PMD berkarakter responsif, akan tetapi karakter responsif saja tidak cukup untuk

menghantarkan pada efektivitas penanggulangan kemiskinan. Ketiga, efektivitas penanggulangan kemiskinan disamping memerlukan karakter kebijakan yang responsif juga kinerja pembangunan dalam skala makro yang baik, dan dilaksanakan di rentang waktu relatif lama (minimal 5 tahun) dan kemudian secara terus-menerus.

Tesis yang dapat menjawab pertanyaan : "Mengapa pada tahun 1998, setelah kebijakan PMD (seiring kebijakan pembangunan lain dalam skala makro) begitu lama diimplementasikan, upaya penanggulangan kemiskinan belum efektif?" adalah karena di sepanjang tiga zaman tersebut penanggulangan kemiskinan tidak pernah efektif. Pada masa Orde Baru memang efektif, tetapi hanya pada penurunan jumlah penduduk miskin, dan tidak pada terciptanya pemerataan dan ketahanan penduduk terhadap kemiskinan (terutama bagi penduduk yang tepat berada di garis kemiskinan dan sedikit berada di atas garis kemiskinan).

Kebijakan penanggulangan kemiskinan berpeluang mencapai tingkat efektivitas yang tinggi apabila sekurang-kurangnya berada pada empat pilar : (1) konfigurasi politik demokratis, (2) karakter kebijakan PMD yang responsif, (3) kinerja pembangunan dalam skala makro yang baik, dan (4) dilaksanakan di rentang waktu yang cukup lama secara terus-menerus.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E, (1979). *Public Policy Making*, Second Edition, University of Houston, Holt Rinehart and Wiston, New York.
- Aziz, Arnicon, (1994). *Lima GBHN : 1973-1978-1983-1988-1993*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Batacharya, J, (1972). *Administrative Organization for Development*, IAS, Brussels.
- Biro Pusat Statistik (BPS), (1996). *Indikator Kesejahteraan Rakyat*, Jakarta
- , (1998). *Kemiskinan di Indonesia Pasca Krisis Ekonomi*, Jakarta.
- Bromley, Daniel W, (1989). *Economic Interest and Institutions : The Conceptual Foundations of Public Policy*, Basil Blackwell, New York.
- Bryant, Carolie & White, G, (1982). *Managing Development in The Third World*, Wesview Press, I Boulder, Colodaro.
- Carter, Gwendolen M & John M Herz, (1980). "Demokrasi dan Totaliterisme" : Dua Ujung dalam Spektrum Politik", dalam Miriam Budiardjo, 1980, *Masalah Kenegaraan*, Cetakan III, Gramedia, Jakarta.
- Chambers, Robert, (1987). *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang*, LP3ES, Jakarta.
- Crouch, Horal, (1988). "The New Orde : Prospect for Political Stability", dalam Jac Mackie (Ed), 1988, *Indonesia : Making of Nation*, Research School of Pacific Studies, The Australian National University, Canberra.
- Dewanta, Awan Setya (Ed), (1995). *Kemiskinan dan Kesenjangan*, Aditya Media, Yogyakarta.
- Dirjen PMD Depgadri, (1995). *Pedoman Pelaksanaan Usaha Ekonomi Desa*, Jakarta
- , (1998). *Panduan Operasional Pembangunan Masyarakat Desa*, Jakarta.

- Easton, David, (1953). *The Political System*, New York.
- Fauzi, Noer, (1999). *Petani dan Penguasa : Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, kerjasama Insist-Press, Konsorsium Pembaruan Agraria dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Feith, Herbert, (1978). "Demokrasi : Tantangan Tanpa Akhir", dalam *Prisma* No 7 Tahun VIII/1978, LP3ES, Jakarta.
- Gaffar, Afan, (1992). "Menjelaskan Voting Behavior di Indonesia : Kasus Yogyakarta", Makalah Seminar Nasional IX AIPI, *Pemilu dan Pengembangan Demokrasi Pancasila*, Surabaya, 6-8 Agustus 1992.
- , (tt). *Parties and Party System in Indonesia since Constitutional Democratic Era*, tidak diterbitkan.
- Haryati, Eny, (2003). *Pembangunan Masyarakat Desa dan Penanggulangan Kemiskinan (Kajian Diakronis : Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Karakter Kebijakan Pembangunan Masyarakat Desa dalam rangka Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia)*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Jazairy, Idris; Mohiuddin Alamgir; Theresa Panuccio, (1992). *The State of World Rural Poverty : An Inquiri Into Its Causes and Consequences*, International Fund for Agricultural Development, New York University Press, New York.
- Kartawirja, Djajadi, (2000), sebagai Narasumber dalam Wawancara, Jakarta.
- Katz, Saul K, (1980). "A System Approach to Development Administration", dalam Fred W Riggs, 1980. *Frontiers of Development Administration Review*, Volume 40 Nomor 5, Sept-Oct 1980, hal 480-551.
- Kuntjoro-Jakti, Dorodjatun, (1986). *Kemiskinan di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Lev, Daniel S, (1966). *The Transition to Guided Democracy : Indonesian Politics 1957-1959*, Cornell Modern Indonesia Project, Ithaca.
- Liddle, R William, (1992). *Pemilu-Pemilu Orde Baru : Pasang Surut Kekuasaan Politik*, LP3ES, Jakarta.
- Mahfud, MD, Moh, (1998). *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta.
- Maskun, Sumitro, (2001) sebagai Narasumber dalam Wawancara, Jakarta.
- Mas'ood, Mohtar, (1999). *Politik Birokrasi dan Pembangunan*, Cetakan III Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Mayo, Henry B, (1960). *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York.
- Milburn, S, (1954). *Methods and Tecniques of Community Development in The United Kingdom Dependent & Trust, Territories*, United Nations, New York.
- Misra, RP, (1981). *Rural Development : National Policies and Experience*, Marusen Asia, Nagoya. Japan.
- Mubyarto, (1987). *Ekonomi Pancasila : Gagasan dan Kemungkinan*, LP3ES, Jakarta.
- , (1992). *Pembangunan dengan Pemerataan*, P3PK Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- , (2003). *Tanggungjawab Sosial Teknokrat terhadap Kekisruhan Ekonomi Indonesia Dewasa ini*, makalah untuk Diskusi Terbatas

- "Ekonomi Indonesia", Jakarta, 15 Agustus 2003.
- Muhaimin, Yahya A, (1991). *Bisnis dan Politik : Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, LP3ES, Jakarta.
- Prayitno, Hadi & Arsyad, Lincolin, (1987). *Petani Desa dan Kemiskinan*, BPF, Yogyakarta.
- Ruopp, P, (1953). *Approach to Community Development*, W Van Houve, The Hague.
- Sanit, Arbi, (1985). *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali, Jakarta.
- Seers, Dudley, (1973). "The Meaning of Development", dalam Charles K Wilber (Ed), 1973, *The Politic Economy of Development and Underdevelopment*, Random House Inc, New York.
- Siregar, Amir Effendi, (1983). *Pers Mahasiswa Indonesia Patah Tumbuh Hilang Berganti*, PT Karya Unipress, Jakarta.
- Siagian, HH (2001), sebagai Narasumber dalam Wawancara, Jakarta.
- Smith, Edward C, (1983). *Sejarah Pembreidelan Pers di Indonesia*, PT Grafiti Press, Jakarta.
- Soetrisno, Loekman, (1991). "Pembangunan Masyarakat Desa dan Kehidupan Petani Kecil di Desa", makalah disajikan dalam seminar : *Pembangunan Pertanian Berkelanjutan*, Departemen Pertanian, Jakarta, 1991.
- , (1995). *Menuju Masyarakat Partisipatif*, Kanisius, Yogyakarta.
- Sukirman, (2001), sebagai Narasumber dalam Wawancara, Jakarta.
- Thamrin, Juni, (1995). *Agenda Mempersempit Ketimpangan dan Kemiskinan*, makalah pada Panel Ahli Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia, Pusat Pengkajian Strategi dan Kebijakan (PPSK) bekerja sama de ICMI Pusat Orwil DI Yogyakarta, 28-29 Januari 1994.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, (1987). *Politik Pembangunan : Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*, Cetakan Pertama, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- , (1996). *Pembangunan : Dilema dan Tantangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- , (1998). *Macro-Optimism and Micro-Sceptism : Two Dimensions of Indonesian Poverty Alleviation Politics*, Institute for The Study of Language Cultures of Asia and Africa, Tokyo University of Foreign Studies, Tokyo.
- Tjondronegoro, Sediono, MP & Wiridi, Gunawan, (1984). *Dua Abad Penguasaan Tanah : Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- United Nations Development Programme (UNDP), (1996). *Human Development Report 1996*, Oxford University Press, New York.
- Utrecht, E (1969). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Wilopo (1976). *Zaman Pemerintahan Partai-Partai dan Kelemahan-Kelemahannya*, Yayasan Idayu, Jakarta.