

# BEBERAPA UPAYA UNTUK MENINGKATKAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN DESA

SUKANTO\*

## PENDAHULUAN

Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) ditetapkan, bahwa tujuan pembangunan nasional adalah mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila. Selain itu ditegaskan, bahwa hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional tersebut, telah disusun rencana pembangunan, yakni Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita), dan kini kita telah memasuki Repelita III: Dalam Repelita III itu dijelaskan, bahwa pembangunan desa, kota dan daerah adalah satu kesatuan dengan pembangunan nasional. Dengan demikian, tujuan dan hakikat pembangunan desa adalah identik dengan tujuan dan hakikat pembangunan nasional, hanya saja lebih terpusat pada manusia-manusia atau masyarakat desa.

Kalau pelaksanaan pembangunan nasional sejak dimulainya Pelita I pada tahun 1969 hingga kini (Pelita III tahun ke-5) diperhatikan secara saksama, maka akan terlihat bahwa pembangunan nasional telah menunjukkan hasil-hasilnya, khususnya apabila diukur berdasarkan angka-angka GNP dan PQLI. Data dari BPS menunjukkan, bahwa pendapatan nasional bruto (PNB/GNP)<sup>1</sup> pada tahun 1974 (Pelita I berakhir bulan Maret 1974) berjumlah Rp. 10.200,9 milyar, sedangkan pada tahun 1979 (Pelita II berakhir bulan Maret 1979) telah meningkat menjadi Rp. 29.336,9 milyar.<sup>2</sup> Data dari Bank

---

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>Angka GNP diperoleh dari Pendapatan Domestik Bruto (PDB/GDP) setelah dikurangi pendapatan neto terhadap luar negeri dari biaya produksi.

<sup>2</sup>Lihat BPS, *Statistik Indonesia 1979/1980*, hal. 412-413.

Dunia juga menyebutkan semakin meningkatnya GNP per kapita<sup>1</sup> sejak tahun 1977, bahkan berdasarkan GNP per kapita tahun 1981, Indonesia telah tergolong dalam negara-negara yang berpendapatan menengah. Disebutkannya, bahwa GNP per kapita pada tahun 1977 tercatat US\$ 300, tahun 1978 US\$ 360, tahun 1979 US\$ 370, tahun 1980 meningkat menjadi US\$ 420 dan pada tahun 1981 melonjak menjadi US\$ 520.<sup>2</sup>

Meningkatnya GNP tersebut berarti adanya kemajuan dan pertumbuhan sektor-sektor ekonomi yang mendukungnya, seperti usaha pertanian, pertambangan, industri, listrik, bangunan, perdagangan, pengangkutan, perbankan dan keuangan dan jasa-jasa lainnya. Semakin meningkatnya GNP berarti pula semakin terbukanya peluang bagi perwujudan pemerataan hasil-hasil pembangunan. Karena semakin membesarnya GNP atau "kue nasional" berarti yang dibagi dan hasil baginya dapat dinikmati oleh setiap anggota masyarakat. Sebaliknya, masih tetap kecilnya GNP, padahal jumlah penduduk semakin meningkat, berarti yang dibagi dapat dikatakan hanyalah kemiskinan belaka. Namun, penggunaan GNP sebagai satu-satunya tolok ukur pembangunan nasional dipandang kurang tepat menggambarkan tingkat kemakmuran rakyat karena GNP hanya melukiskan satu kehidupan ekonomi saja, yakni mengenai jumlah produksi nasional atau "kue nasional," yang sebagian besar berasal dari sektor negara, terutama minyak bumi.

Dengan adanya kelemahan GNP sebagai tolok ukur pembangunan nasional, maka diperlukan alat kelengkapannya dan ada yang mengetengahkan PQLI (Physical Quality of Life Index) atau indeks kualitas hidup fisik. Indeks ini merupakan gabungan dari nilai-nilai yang diberikan oleh angka kematian bayi, angka kemampuan membaca huruf latin dan jangka harapan hidup. Dipergunakannya ketiga indikator tersebut diharapkan dapat lebih mencerminkan adanya pemerataan hasil-hasil pembangunan. Angka kematian bayi menunjukkan adanya jaminan kesehatan dan pencegahan penyakit. Angka kemampuan membaca huruf Latin menunjukkan jangkauan sarana pendidikan dan tingkat ketrampilan penduduk dalam kaitannya dengan kesempatan kerja, sedangkan jangka harapan hidup penduduk menunjukkan jaminan makanan yang lebih bergizi, lingkungan hidup yang lebih sehat dan peningkatan pelayanan kesehatan masyarakat. Dengan diketahuinya PQLI suatu masyarakat, maka akan dapat disimpulkan tingkat pemerataan hasil-hasil pembangunan dalam masyarakat. Misalnya, jika PQLI suatu masyarakat tinggi maka dalam masyarakat itu angka kematian bayi rendah, angka kemampuan membaca tinggi dan jangka harapan hidupnya juga tinggi. Dari

---

<sup>1</sup>GNP per kapita dihitung dari jumlah GNP dibagi jumlah penduduk, atau GNP dihitung rata-rata per kepala.

<sup>2</sup>Lihat *Kompas*, 28 April 1982 dan *Business News*, 3 Mei 1982.

angka-angka tersebut dapat diperkirakan, bahwa pembagian hasil-hasil pembangunan dalam masyarakat itu cukup merata.

Ditinjau dari segi ini, yang unsur-unsurnya merupakan bagian dari bidang sosial-budaya, pembangunan nasional kita pun telah menunjukkan hasil-hasilnya. Hal itu berarti, bahwa pembangunan yang dilaksanakan selama ini tidak hanya mengutamakan bidang ekonomi saja, melainkan juga memperhatikan bidang-bidang kehidupan bangsa lainnya, seperti bidang sosial-budaya dan sosial-politik. Namun, baik indikator GNP maupun PQLI memberikan kesan lebih banyak mengutamakan segi kuantitas dan fisik saja. Angka GNP per kapita yang tinggi ternyata tidak tentu mencerminkan pembagian hasil-hasil pembangunan yang merata. Demikian pula mengenai PQLI yang tinggi, belum tentu menyentuh setiap warga negara sebagai manusia seutuhnya. Dengan adanya kelemahan-kelemahan tersebut, diperlukan tolok ukur lainnya, terutama yang menyangkut aspek-aspek manusiawi. Dengan lebih diperhatikannya aspek-aspek manusiawi diharapkan pembangunan nasional dapat mencapai tujuan sesuai dengan hakikatnya, yakni pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia.

Salah satu indikator yang erat dengan aspek-aspek manusiawi ialah tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Partisipasi masyarakat dalam negara yang menganut paham demokrasi mempunyai arti yang menentukan, karena merupakan salah satu perwujudan dari hakikat paham demokrasi, yakni "dari, oleh dan untuk rakyat." Oleh karena rakyat Indonesia sebagian besar terdiri dari masyarakat desa, maka pada tempatnyalah jika partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa mendapatkan perhatian yang sungguh-sungguh.

Dalam GBHN juga ditegaskan, bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan, di samping merupakan salah satu syarat keberhasilan pembangunan, sekaligus juga merupakan salah satu tujuan pembangunan desa. Namun, dalam perwujudannya rupanya masih dihadapi berbagai masalah. Adanya berbagai pendapat dalam masyarakat kiranya dapat dipandang sebagai gejala adanya permasalahan dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa. Di antara berbagai pendapat tersebut, ada yang menyatakan bahwa rencana pembangunan seharusnya berasal dari "bawah," bukannya dari "atas." Ada pula yang menyatakan, bahwa pembangunan seharusnya dimulai dari "dalam," tidak dari "luar" ke dalam masyarakat. Pendapat ini memberikan pandangan, bahwa kepekaan terhadap nilai-nilai budaya setempat adalah penting, karena sifat budaya ini akan mewarnai cara dan tujuan pembangunan. Ada pula yang menyatakan, bahwa selama ini pemerintah terlalu memborong sendiri pelaksanaan pembangunan, sehingga menghalangi gairah partisipasi masyarakat, bahkan masyarakat dibiarkan

hanya sebagai penonton pembangunan. Di samping itu ada yang menyatakan, bahwa pembangunan selama ini belum melibatkan masyarakat desa. Kalau pun ada, partisipasi tersebut hanya karena terpaksa, atau hanya karena ikut-ikutan, bukannya tumbuh berdasarkan kesadaran masyarakat desa itu sendiri.<sup>1</sup>

Tulisan ini dimaksudkan untuk mengetahui berbagai masalah dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat, khususnya partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan desa. Diketuinya berbagai masalah mengenai partisipasi masyarakat desa tersebut diharapkan dapat membantu menempatkan permasalahannya secara proporsional dan kemudian dapat membantu mencari upaya-upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan desa. Untuk mendukung maksud tersebut, di bawah ini akan dibahas arti partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Sebagai penutup akan disajikan beberapa kesimpulan dan saran.

## ARTI PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN DESA

Jika berbagai pendapat dalam masyarakat diperhatikan, ada kesan bahwa pengertian "partisipasi" masih simpang siur, belum ada kesatuan pendapat. Adanya perbedaan pengertian tersebut menimbulkan kekaburan dalam pelaksanaannya, yang bahkan dapat menyimpang dari pengertian yang sebenarnya. Akibatnya, "partisipasi" atau "partisipasi masyarakat" hanya menjadi ungkapan "klise," "slogan," atau hanya berupa ucapan-ucapan belaka, tanpa adanya bentuk atau hasil yang nyata.

Ditinjau dari segi etimologis, kata "partisipasi" merupakan pinjaman dari bahasa Belanda "participatie" atau dari bahasa Inggris "participation," yang sebenarnya berasal dari bahasa Latin "participatio." Perkataan "participatio" sendiri terdiri dari dua suku kata, yakni "pars" yang berarti bagian, dan "capere" yang berarti mengambil. Dari arti dua suku kata tersebut, "participatio" berarti mengambil bagian. Perkataan "participatio" itu sendiri berasal dari kata kerja "participare" yang berarti ikut serta. Dengan demikian partisipasi mengandung pengertian aktif, yakni adanya kegiatan atau aktivitas.

Kalau pengertian partisipasi tersebut dihubungkan dengan pengertian "pembangunan," maka akan semakin jelas makna arti partisipasi yang sebenarnya. Secara sederhana, perkataan "pembangunan" berarti perubahan se-

---

<sup>1</sup>Lihat *Kompas*, tanggal 5 Pebruari 1981, 25 Juni 1981, 20 Pebruari 1982, 3 Juli 1982 dan 9 Juli 1982.

cara sadar dan berencana menuju keadaan yang lebih baik. Dari pengertian ini diperoleh kesan, bahwa yang menjadi esensi suatu pembangunan adalah proses perubahan sikap, yakni memproyeksikan diri ke dalam situasi lain dan kemudian mengadakan perubahan secara nyata. Berdasarkan pengertian tersebut menjadi semakin jelas, bahwa dalam pembangunan desa yang pertama-tama seharusnya dilakukan adalah usaha penyadaran masyarakat desa, supaya mereka tergerak untuk mengadakan perbuatan nyata dan positif. Dengan demikian partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa mengandung pengertian aktif, bukan asal mengambil bagian, secara ikut-ikutan atau terpaksa. Adanya partisipasi semacam itu atau proses secara itu diperkirakan akan lebih menumbuhkan rasa memiliki dan tanggung jawab dari masyarakat desa terhadap pembangunan desa.

Selanjutnya, jika beberapa butir dalam GBHN dan Repelita III diamati secara saksama, akan semakin jelas apa sebenarnya yang dituntut dalam pembangunan ini. Dalam GBHN ditetapkan, bahwa perhatian sebesar-besarnya perlu diberikan kepada pembangunan pedesaan terutama melalui peningkatan prakarsa dan swadaya masyarakat desa serta memanfaatkan secara maksimal dana-dana yang langsung maupun tidak langsung diperuntukkan bagi pembangunan pedesaan seperti Inpres, bantuan desa dan lain-lain. Lebih jauh dijelaskan dalam Repelita III, bahwa: (a) pembangunan desa dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia seutuhnya, oleh karena itu pembangunan desa mencakup keseluruhan aspek kehidupan masyarakat di desa dan dilaksanakan oleh masyarakat dengan bantuan dan bimbingan pemerintah; (b) pembangunan desa diarahkan untuk meletakkan dasar pembangunan nasional yang sehat dan kuat, di mana desa merupakan landasan ekonomi, sosial-budaya, politik, keamanan dan ketahanan nasional. Untuk itu, desa-desa di seluruh Indonesia akan dikembangkan secara menyeluruh dan terpadu, menurut tipologi dan tingkat perkembangannya masing-masing, yakni dari desa swadaya ke desa swakarsa dan desa swasembada; (c) pembangunan desa dalam Repelita III akan makin diperhatikan dengan tujuan untuk menggerakkan masyarakat untuk membangun dengan kemampuan dan kekuatannya sendiri melalui peningkatan prakarsa dan swadaya masyarakat desa. Dari beberapa kutipan tersebut, di samping makna kalimatnya, juga dipilih kata-kata seperti "prakarsa dan swadaya," "desa merupakan ...," yang kesemuanya menunjukkan, bahwa baik GBHN maupun Repelita III menekankan pentingnya masyarakat memiliki "etos pembangunan," yakni sikap, kehendak, atau karakter yang menjadi watak khas dan kuat dalam pembangunan. Kalau benar demikian maksudnya, maka partisipasi masyarakat yang dikehendaki bukan asal mengambil bagian, secara ikut-ikutan atau karena terpaksa, melainkan tumbuh karena dilandasi sikap, kehendak dan kesadaran untuk mencapai kehidupan yang lebih baik, yaitu terwujudnya masyarakat adil dan makmur, merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila.

Dari beberapa kutipan tersebut juga terkandung adanya keterpaduan pandangan mengenai pembangunan, khususnya pembangunan desa, yakni antara pembangunan dari "atas" dan dari "bawah," serta dari "dalam" dan dari "luar." Pembangunan dari atas atau dari bawah sebenarnya merupakan argumentasi politis. Pembangunan dari atas berarti bahwa seluruh proses pembangunan berasal dan ditangani oleh pemerintah. Sebaliknya, pembangunan dari bawah mengisyaratkan, bahwa proses pembangunan seharusnya berasal dan berada dalam pengendalian masyarakat yang lebih rendah tingkatannya. Sebaliknya pembangunan dari dalam atau dari luar sesungguhnya lebih merupakan argumentasi kultural. Pembangunan dari dalam berarti, bahwa rencana pembangunan seharusnya dari dalam ke luar, tidak dari luar ke dalam. Pandangan ini memberikan pesan, bahwa kepekaan terhadap nilai-nilai budaya setempat penting artinya, karena sifat budaya setempat tersebut akan mewarnai cara dan tujuan pembangunan. Keterpaduan pandangan pembangunan tersebut menunjukkan, bahwa pandangan-pandangan itu saling melengkapi, tidak ditonjolkan sendiri-sendiri secara ekstrem dan saling dipertentangkan. Hal itu berarti, bahwa kalau masyarakat desa memang mampu menangani berbagai permasalahannya sendiri, pemerintah hanya membantu dan memberikan bimbingan. Sebaliknya, kalau tidak mampu, pemerintah menanganinya. Dalam merencanakan pembangunan yang memutuskan memang pemerintah, tetapi aspirasi dari bawah tidak diabaikan. Demikian pun adanya pembangunan tidak berarti bahwa potensi budaya setempat harus dimusnahkan atau yang lama dan modern dipertentangkan, melainkan yang benar-benar positif tetap dibina dan dikembangkan.

Dalam pokok-pokok kebijaksanaan Repelita III antara lain ditegaskan, bahwa pembangunan desa dilaksanakan dalam imbang yang serasi antara pemerintah dan masyarakat, sehingga masyarakat desa perlu digerakkan untuk berpartisipasi, baik dalam perencanaan dan pelaksanaan maupun dalam pemanfaatan hasil serta penilaian hasil-hasilnya. Dari proses pembangunan desa selama ini dapat diketahui adanya pembangunan struktural, sektoral, daerah, kota dan desa. Pembangunan struktural berupa proyek-proyek pembangunan yang berskala besar, mempunyai manfaat bagi masyarakat luas dan mendukung struktur kegiatan bangsa. Proyek-proyek semacam ini, seperti halnya dengan proyek sektoral dan lokal, tidak selalu berada di pusat, melainkan dapat berada di daerah, bahkan di desa-desa. Terhadap pembangunan struktural, sektoral, daerah dan kota, partisipasi masyarakat desa lebih bersifat tidak langsung daripada langsung. Sebaliknya dalam pembangunan desa, partisipasi masyarakat desa lebih bersifat langsung. Baik bentuk maupun jalur dan cara berpartisipasi telah diatur dalam peraturan perundangan yang berlaku. Namun pelaksanaannya rupanya belum seperti yang dikehendaki karena adanya berbagai faktor yang menghambatnya.

## FAKTOR-FAKTOR SOSIAL-BUDAYA

Sebagaimana diketahui, penduduk Indonesia sebagian besar berada di daerah pedesaan, yang tersebar di 931 pulau dengan keadaan geografinya yang berbeda-beda. Di samping itu, masyarakat desa juga beraneka ragam adat-istiadatnya, pandangan dan sikap hidupnya, baik terhadap Tuhan dan manusia di sekitarnya maupun terhadap alam sekelilingnya. Oleh karena itu sulit untuk menyamaratakan begitu saja seluruh desa.

Namun, dari berbagai sensus, survei dan penelitian lainnya diperoleh data-data yang dapat dipergunakan sebagai indikator untuk mengukur tingkat kemajuan masyarakat pedesaan. Di antaranya adalah unsur-unsur PQLI (Physical Quality of Life Index). Indeks ini merupakan gabungan nilai dari angka kematian bayi, kemampuan membaca huruf Latin dan jangka harapan hidup penduduk, yang kesemuanya merupakan unsur-unsur sosial-budaya suatu masyarakat. Dari angka-angka tersebut dapat diperkirakan tingkat sosial-budaya suatu masyarakat. Misalnya, jika suatu masyarakat angka kematian bayinya tinggi, kemampuan membaca huruf Latin rendah dan jangka harapan hidupnya juga rendah, dapat diperkirakan bahwa masyarakat ikut masih rendah tingkat sosial-budayanya. Dari kondisi itu juga dapat disimpulkan, bahwa pembagian hasil pembangunan dalam masyarakat itu belum merata.

Kalau kita pelajari data dari BPS, terutama mengenai data pendidikan, kesehatan dan keadaan gizi, maka terlihat adanya perkembangan ke arah yang lebih baik. Namun, jika data-data tentang masyarakat desa dibandingkan dengan masyarakat kota, terlihat bahwa keadaan masyarakat desa jauh tertinggal. Misalnya, persentase penduduk di daerah pedesaan yang tidak bersekolah mencapai 31,6%, dan yang dapat menamatkan pendidikan SD 17,1%, SLP 3%, SLA 1,2% dan perguruan tinggi hanya 0,1%. Sebaliknya di daerah perkotaan, yang tidak bersekolah hanya 17,7% dan yang dapat menamatkan pendidikan lebih tinggi, yakni SD 23,1%, SLP 23,1% SLA 8,4% dan perguruan tinggi 1,1%.<sup>1</sup>

Di samping itu, persentase rumah tangga yang mempunyai fasilitas radio, televisi dan surat kabar antara masyarakat desa dan kota juga menunjukkan perbedaan yang cukup besar. Di daerah pedesaan, penduduk yang mempunyai radio hanya 28,5%, televisi 1,3%, surat kabar 2,3% dan yang tidak mempunyai fasilitas apa-apa 70,2%. Sebaliknya di daerah perkotaan, penduduk yang mempunyai radio 54,2%, televisi 22,8%, surat kabar 15,7% dan yang tidak mempunyai fasilitas apa-apa hanya 39,2%.

---

<sup>1</sup>Lihat BPS, *Keadaan Sosial Budaya Penduduk 1978*, dan *Statistik Indonesia Tahun 1980/1981*.

Apabila data tentang pendidikan dikaitkan dengan data tentang komunikasi, dapat disimpulkan bahwa kedua data tersebut mempunyai korelasi. Masih rendahnya tingkat pendidikan masyarakat desa mempengaruhi jumlah pemilikan surat kabar, karena memiliki surat kabar berarti harus dapat membaca. Oleh karena banyak penduduk desa tidak dapat membaca, maka mereka lebih menyukai pesawat radio yang tidak memerlukan kepandaian membaca. Rendahnya tingkat pendidikan dan banyaknya penduduk yang tidak mempunyai fasilitas apa-apa berkaitan dengan tingkat pendapatan masyarakat desa yang rendah, sehingga kemampuan untuk membiayai sekolah dan membeli fasilitas tersebut juga sangat rendah.

Data lainnya menunjukkan, bahwa sebagian warga desa tidak melanjutkan sekolah bukan hanya karena tiada sekolah dan biaya sekolah, tetapi juga karena beranggapan bahwa tamat sekolah dasar telah cukup atau karena tidak mampu pikirannya. Mengenai dua alasan terakhir ini timbul berbagai dugaan. Mereka mungkin masih terpengaruh pandangan hidup yang pasif (fatalisme), ikatan mereka dengan alam sekelilingnya masih kuat, atau mungkin mereka tidak mampu menyajikan makanan yang bergizi sehingga kecerdasannya tidak normal. Di samping itu, mungkin masih ada anggapan atau kebiasaan-kebiasaan yang kurang menunjang kemajuan masyarakat. Misalnya, anggapan bahwa tidak perlu menyekolahkan anak sampai perguruan tinggi karena warisan orang tua dinilai cukup untuk hidup di masa depan. Di antara warga masyarakat desa juga ada yang enggan meninggalkan kampung halaman dan berpisah dengan saudara-saudaranya. Dan ada anggapan bahwa tidak perlu menyekolahkan anak wanita karena pada akhirnya ia akan mengikuti suami. Anggapan-anggapan atau pandangan masyarakat semacam itu jelas menghambat kemajuan pendidikan masyarakat desa, sehingga mereka akan tetap bodoh dan tidak mempunyai ketrampilan.

Di samping itu, tingkat pendidikan masyarakat desa yang masih rendah juga mempunyai pengaruh yang luas dalam kehidupan sehari-hari. Antara lain daya kritisnya terhadap pengaruh luar kurang besar dan kesadaran akan hak dan kewajibannya kurang berkembang. Apalagi pengaruh kebudayaan-kebudayaan setempat yang kurang menunjang pembangunan masih besar. Misalnya, iklan dan film yang merangsang kehidupan mewah kini juga telah melanda masyarakat desa, sekalipun sebenarnya belum sesuai dengan tingkat kebutuhan mereka. Misalnya sebagian warga masyarakat Sulawesi Utara membelanjakan hasil panen cengkehnya untuk membeli almari es, padahal di desanya tidak ada aliran listrik. Ada pemuda dan pemudi masyarakat desa yang bergaya kota dan kebarat-baratan. Barang-barang mewah hanya dimaksud untuk memperkuat status sosial pemilikinya, supaya terpendang di



masyarakatnya. Bahkan ada masyarakat desa yang tidak mau memanfaatkan proyek irigasi, karena yang lebih diinginkan adalah antena televisi.<sup>1</sup>

Dari pola pengeluaran masyarakat desa untuk konsumsi juga terlihat, bahwa persentase pengeluaran untuk makanan lebih tinggi dibandingkan dengan pengeluaran lain. Lagi pula di antara pengeluaran lain itu persentase untuk keperluan pesta dan upacara masih cukup tinggi.<sup>2</sup> Data tersebut menunjukkan, bahwa sebagian masyarakat desa masih kurang memikirkan masa depannya. Beberapa kasus menunjukkan, bahwa di beberapa daerah masih sering diselenggarakan pesta panen, perkawinan, kematian dan pesta adat lainnya secara besar-besaran. Bahkan ada yang menyelenggarakan pesta di atas kemampuannya dan memperoleh biayanya dengan menjual tanah sawah, ladang atau berhutang (ijon) pada orang lain. Hal-hal tersebut menunjukkan pula masih kuatnya pengaruh kebiasaan-kebiasaan yang sebenarnya sudah harus ditinggalkan. Pengeluaran-pengeluaran untuk pesta yang semata-mata dilakukan demi status sosial dan pesta atau upacara besar-besaran tersebut jelas tidak sesuai lagi dengan tuntutan pembangunan, yang menuntut hidup sederhana serta hemat, kerja keras dan terencana. Namun, tuntutan ini bukanlah berarti bahwa kita harus menghapus seluruh kebudayaan atau adat-istiadat setempat. Potensi budaya yang memang positif justru harus dibina dan dikembangkan, baik oleh masyarakat pendukungnya sendiri maupun oleh pemerintah. Pembangunan semacam ini, sekalipun terjadi perubahan, masih tetap menampakkan kebudayaan khas Indonesia.

Data lain dari BPS menunjukkan, bahwa jangka harapan hidup masyarakat desa tahun 1971 diperkirakan 43,6 tahun untuk laki-laki dan 46,5 tahun untuk wanita. Angka-angka itu lebih rendah dibandingkan dengan jangka harapan hidup warga masyarakat kota yang mencapai 49,8 tahun untuk laki-laki dan 52,8 tahun untuk wanita.<sup>3</sup> Di samping itu juga disebutkan, bahwa pembangunan Puskesmas hingga tahun 1978/1979 baru mencapai 4.353 buah atau sekitar 1 buah untuk satu kecamatan.<sup>4</sup> Data-data ini menunjukkan, bahwa masyarakat desa kurang memperhatikan makanan yang bergizi, lingkungan hidup yang sehat dan pemeliharaan kesehatannya. Kekurangan-kekurangan itu besar kemungkinannya disebabkan karena mereka memang belum mampu memanfaatkan peluang yang disediakan oleh pemerintah. Dengan demikian, data-data tersebut rupanya juga ada kaitannya dengan rendahnya tingkat pendidikan, pengetahuan dan pendapatan masyarakat desa. Mereka kurang mendapatkan makanan yang bergizi mungkin karena tidak mampu membelinya, atau mungkin karena pengetahuan mereka mengenai

---

<sup>1</sup>Lihat *Kompas*, 5 Agustus 1982.

<sup>2</sup>Lihat BPS, *Statistik Indonesia 1980/1981*.

<sup>3</sup>Lihat BPS, *Peta Pembangunan Sosial Indonesia 1930-1978*, hal. 33.

<sup>4</sup>Lihat BPS, *Indikator Kesejahteraan Rakyat 1979*, hal. 102-103.

makanan yang bergizi masih sangat rendah. Demikian pun mereka kurang memperhatikan pemeliharaan kesehatan mungkin karena enggan atau terpengaruh pandangan tertentu, sehingga lebih menyukai "dukun." Di beberapa daerah masyarakat terserang penyakit gondok, kekurangan vitamin A, terserang muntah-berak, dan di daerah Lombok bagian selatan, pegunungan Jayawijaya dan Gunung Kidul sering kekurangan gizi. Kekurangan gizi itu jelas menghambat pertumbuhan badan dan kecerdasan otak.

Faktor-faktor sosial-budaya tersebut, terutama masih rendahnya tingkat pendidikan dan pengetahuan masyarakat desa, merupakan penghambat partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan desa. Dengan masih banyaknya warga masyarakat desa yang bodoh, kurang trampil dan kurang berpengetahuan, dapat diperkirakan sejauh mana mereka mengambil bagian, baik dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan maupun dalam pemanfaatan dan penilaian hasil-hasilnya. Kalaupun mereka terlibat dalam pelaksanaan pembangunan, terutama dalam proyek-proyek struktural dan sektoral, pada umumnya mereka hanya menjadi buruh kasar atau tenaga musiman untuk sekedar menambah penghasilan. Dengan demikian, salah satu faktor yang menyebabkan kurang terlibatnya masyarakat desa dalam pembangunan adalah masih lemahnya kemampuan mereka sendiri.

## FAKTOR-FAKTOR SOSIAL-EKONOMI

Jika angka-angka GNP beserta perkembangannya diamati, maka akan terlihat bahwa lapangan usaha pertanian, peternakan, kehutanan dan perikanan masih menunjukkan andil yang besar, sekalipun persentasenya semakin menurun. Hal itu berarti, bahwa sumbangan kaum tani dan masyarakat desa secara keseluruhan untuk GNP masih besar pula. Hal itu antara lain terungkap dalam semakin meningkatnya produksi beras, jagung, perkebunan rakyat, peternakan rakyat dan perikanan rakyat. Peningkatan produksi itu tidak dapat dilepaskan dari semakin luasnya program-program pembangunan, seperti Inpres Desa, Bimas, Inmas, Insus, KIK, KCK, proyek-proyek prasarana dan proyek-proyek struktural lainnya, seperti proyek jalan, angkutan dan irigasi.

Namun, di balik angka-angka GNP yang semakin besar tersebut, tingkat pemerataan hasil-hasil pembangunan dalam masyarakat desa masih dipersoalkan. Jika untuk pembagian pendapatan nasional digunakan rumus Prof. Soemitro Djojohadikoesoemo, yaitu bahwa perbandingan antara lapisan atas, menengah dan bawah adalah 20 : 40 : 40, maka dapat disimpulkan bahwa sebagian besar masyarakat desa yang jumlahnya lebih besar dibandingkan dengan lapisan-lapisan masyarakat lainnya justru mendapatkan

pembagian hasil pembangunan yang paling kecil. Salah satu indikator yang berhubungan dengan pendapatan masyarakat desa adalah pemilikan tanah pertanian dan peralatan untuk menangkap ikan. Data dari BPS menunjukkan, bahwa jumlah rumah tangga yang mengusahakan tanah pertanian kurang dari 0,25 ha adalah 5.964.354, antara 0,25 - 0,50 ha 5.063.299, dan di atas 0,50 ha 6.440.907. Di samping itu juga ditunjukkan, bahwa banyaknya rumah tangga buruh tani mencapai 7.230.741, buruh peternakan 493.826, buruh nelayan 287.665 dan buruh tambak 50.317.<sup>1</sup>

Buruh-buruh tani itu merupakan lapisan masyarakat desa terbawah dari suatu bangunan masyarakat yang menyerupai piramida. Dari luas tanah atau pemilikan peralatan perikanan tersebut dapat diperkirakan pula, bahwa pendapatan rumah tangga yang tanahnya kurang dari 0,25 ha dan para buruh nelayan, besar kemungkinannya berada di bawah garis kemiskinan. Lebih-lebih rumah tangga yang tanahnya kurang dari 0,25 ha di daerah yang tanahnya kurang subur sehingga tidak dapat ditanami tanaman yang berharga tinggi dan hanya dapat ditanami tanaman secara monokultur, jelas tidak akan mempunyai masa depan yang baik. Kelompok masyarakat desa ini seharusnya mendapatkan perhatian utama, misalnya melalui program transmigrasi.

Di samping itu, masih adanya rumah tangga yang mengusahakan tanah orang lain dan buruh-buruh tani, menunjukkan masih berlangsungnya hubungan bapak-anak buah (patron-client). Dalam jangka pendek, adanya buruh-buruh tani dan hubungan bapak-anak buah itu masih dapat diterima karena permasalahannya sangat kompleks. Hubungan itu tidak hanya menyangkut masalah ekonomi saja, melainkan juga menyangkut balas jasa dan balas budi. Dari segi ekonomi, terutama bagi para anak buah yang tidak mempunyai tanah atau yang tanahnya kurang dari 0,25 ha, hubungan itu memberikan manfaat. Adanya hubungan tersebut berarti adanya tambahan pendapatan. Persoalannya adalah, bahwa hubungan tersebut cenderung mengabaikan segi-segi manusiawi dan bahkan merupakan suatu pemerasan secara halus. Oleh karena itu, hubungan bapak-anak buah cenderung lebih menguntungkan para bapak.

Dalam jangka panjang, hubungan bapak-anak buah juga cenderung menghambat pembangunan bangsa, yang berupaya membangun seluruh masyarakat secara merata. Para bapak yang pada umumnya memiliki tanah luas, dapat menghidupkan kembali praktek-praktek feodal, atau mungkin pula tergolong dalam kaum feodal baru. Berbagai studi kasus juga menunjukkan, bahwa komunikasi dalam masyarakat desa cenderung lebih dimanfaatkan oleh warga masyarakat desa yang kaya. Mereka pada umumnya juga menjadi

---

<sup>1</sup>Lihat BPS, *Penduduk Indonesia Menurut Propinsi*, Hasil Pencacahan Lengkap Sensus Penduduk 1980, Seri L No. 3, hal. 32-37.

pemuka pendapat dan penyaring informasi. Hal itu tidaklah salah, namun jika berlangsung terus ketimpangan informasi juga tetap berlangsung dan tidak mustahil akan timbul korupsi informasi. Dengan kekuatan ekonomi dan pengaruhnya di masyarakat, para bapak cenderung untuk mempertahankan kekayaannya, bahkan tidak mustahil pula hal itu dapat mengarah kepada penguasaan faktor-faktor produksi, baik secara monopoli maupun oligopoli.

Dengan berpijak pada hakikat pembangunan nasional kita, bahwa pembangunan adalah pembangunan manusia seutuhnya, maka penyelesaian hubungan bapak-anak buah tersebut seharusnya mengindahkan segi-segi manusiawi. Pemotongan hubungan itu secara semena-mena dapat merugikan kedua belah pihak dan hal ini pada gilirannya dapat menurunkan produksi pertanian. Di antara alternatif yang mungkin baik adalah mengganti hubungan tersebut dengan hubungan perburuhan seperti yang berlangsung dalam lapangan usaha industri, dengan menerapkan asas-asas Hubungan Perburuhan Pancasila. Sambil menjadi buruh tani, dan jika mereka berusaha menambah ketrampilan yang sesuai dengan perkembangan industri serta proyek-proyek struktural, maka para bekas anak buah yang tanahnya lebih dari 0,25 ha diperkirakan masih akan dapat hidup secara layak. Sebaliknya para bekas bapak-anak buah dapat mengusahakan tanahnya secara modern dengan tidak hanya menggunakan tenaga manusia saja melainkan juga teknologi pertanian yang tepat guna.

Namun, para buruh tani tersebut perlu mendapatkan perhatian yang serius dan secara terus-menerus karena jumlahnya sangat besar tetapi pendapatannya sangat minim. Data dari BPS menunjukkan pula, bahwa penerimaan para buruh tani pada tahun 1975 hanya sebanyak Rp. 615 milyar, sedangkan penerimaan para pengusaha di sektor pertanian mencapai 3.731 milyar. Di samping itu, terlihat pula bahwa neraca modal buruh tani menunjukkan minus Rp. 39 milyar, sedangkan bagi para pengusaha pertanian surplus Rp. 332 milyar.<sup>1</sup> Salah satu kesimpulan yang dapat ditarik dari data tersebut adalah bahwa kondisi sosial-ekonomi para buruh tani sangat memprihatinkan. Jika kondisi sosial-ekonomi para buruh tani itu dan perbedaan sosial-ekonomi antara kedua kelompok masyarakat tersebut dibiarkan berlarut-larut, maka tidak mustahil di masa mendatang hal itu akan menjadi sumber keresahan sosial.

Berdasarkan gambaran tersebut, dapat diperkirakan seberapa jauh partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan. Bagi para warga desa yang tergolong buruh tani dan yang luas tanahnya kurang dari 0,25 ha, sebagian besar kemampuan dan waktunya dipergunakan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari. Jika perjuangan mereka untuk hidup sehari-hari saja sudah begitu

<sup>1</sup>Lihat BPS, *Sistem Neraca Sosial-Ekonomi Indonesia 1975*.

berat, maka dapat diperkirakan bahwa mereka sangat kurang berpartisipasi dalam pembangunan, atau mungkin tidak berpartisipasi sama sekali. Data hasil penelitian Lembaga Studi Pedesaan dan Kawasan UGM menunjukkan, bahwa di beberapa desa di Propinsi Sumatera Barat dan Riau masih terdapat warga desa yang tidak tahu program-program pembangunan. Misalnya, warga desa yang tidak tahu padi unggul di desa Salido 9%, Simarap 12%, tetapi di Kabupaten Indragiri Hulu 44% dari seluruh responden.<sup>1</sup> Dari lapisan-lapisan masyarakat desa tersebut, yang mempunyai kemampuan untuk berpartisipasi mungkin hanya mereka yang telah memiliki pengetahuan luas dan tanah yang dimilikinya di atas 0,50 ha. Namun, dalam pembangunan struktural atau sektoral, partisipasi mereka pun tidak secara langsung. Partisipasi secara langsung mungkin hanya dalam pembangunan lokal, karena di samping proyek desanya, mereka juga mempunyai kepentingan pribadi.

Kurang baiknya struktur pemilikan faktor-faktor produksi di bidang pertanian tersebut masih ditambah dengan buruknya sistem perdagangan serta sistem permodalan dan masih memusatnya usaha perindustrian di kota-kota. Dalam pengertian ekonomi, harga terbentuk setelah tercapai kesepakatan antara penawaran dan permintaan. Namun harga hasil-hasil pertanian, khususnya padi atau beras, lebih banyak ditentukan oleh pemerintah (kebijaksanaan harga dasar), para pedagang atau para tengkulak. Sebaliknya harga barang-barang industri kebutuhan para petani dan nelayan tidak ditentukan oleh para petani atau nelayan, tetapi oleh para penjual. Praktek perdagangan semacam ini secara ideal dapat diatasi melalui koperasi (BUUD/KUD). Tetapi koperasi sendiri masih menghadapi berbagai masalah, seperti masalah kepengurusan, manajemen dan bahkan arti koperasi itu sendiri. Dari beberapa pemberitaan pers sering terungkap pula adanya permainan harga beras antara pedagang dan "oknum" BUUD/KUD. Hal ini merugikan para petani, lebih-lebih petani yang mengusahakan pertanian secara monokultur dan hasilnya tidak tahan lama. Praktek-praktek tersebut juga dapat menghancurkan citra koperasi, sehingga masyarakat desa enggan menjadi anggota koperasi.

Dalam permodalan kita juga masih menghadapi berbagai masalah. Kebijakan pemerintah memberikan peluang kepada para petani dan nelayan berupa kredit Bimas, kredit peralatan untuk menangkap ikan dan KCK (Kredit Candak Kulak), tetapi peluang itu sering kali justru jatuh pada yang bukan seharusnya mendapatkannya. Para buruh tani, buruh tambak, buruh nelayan dan buruh pertanian, ternyata masih sangat sedikit yang dapat memanfaatkan peluang yang disediakan pemerintah tersebut. Hal ini di samping disebabkan oleh kurangnya informasi adalah juga karena adanya berbagai persyaratan yang harus dipenuhi untuk mendapatkan kredit. Dari beberapa

<sup>1</sup>Lihat Departemen Penerangan, *Himpunan Hasil-hasil Penelitian Penerangan 1977-1979*, hal. 167-189.

kasus sering terungkap, bahwa untuk mendapatkan fasilitas kredit orang tidak jarang harus memberikan uang pelicin. Dari kasus tunggakan kredit Bimas juga terungkap adanya kredit Bimas yang fiktif yang dimanipulasikan oleh para pejabat pemerintah. Bahkan telah menjadi rahasia umum, bahwa dana pembangunan Inpres Desa jarang sampai ke desa dalam jumlah utuh (dalam tahun 1982/1983 telah dinaikkan menjadi Rp 1 juta). Dari keseluruhan pemanfaatan atau penggunaan dana-dana tersebut, diperoleh kesan bahwa kita belum dapat mengatasi permasalahan dasar para petani, khususnya para buruh tani. Namun harus diakui bahwa injeksi dana tersebut telah menghasilkan pembangunan, terutama pembangunan fisik, seperti Kantor Desa, Balai Desa, prasarana jalan dan irigasi dan lain sebagainya.

## FAKTOR-FAKTOR SOSIAL-POLITIK

Keadaan sosial-politik masyarakat desa tidak terlepas dari perkembangan sosial-politik di tingkat pusat. Sebelum tahun 1966, setiap partai politik dan anak organisasinya dapat dikatakan pasti mempunyai ranting sampai di tingkat desa. Partisipasi politik, termasuk partisipasi dalam proses pembangunan desa, berlangsung melalui partai-partai politik dan anak-anak organisasinya. Namun, partisipasi atau aspirasi dari "bawah" tersebut, dalam kenyataannya lebih banyak berupa slogan, aksi-aksi politik dan konflik politik, sehingga sering mengakibatkan pergantian kabinet. Oleh karena itu pula perumusan aspirasi masyarakat menjadi tindakan-tindakan nyata untuk memperbaiki keadaan yang lebih baik dapat dikatakan sangat langka.

Setelah tahun 1966, terjadi perubahan dan pembaharuan orientasi dan struktur politik. Sistem kepartaian yang ternyata hanya menumbuhkan pengkotak-kotakan politik masyarakat, khususnya masyarakat desa yang masih sederhana, dipandang tidak memberikan banyak manfaat. Pokok-pokok pemikiran ini antara lain diwujudkan dengan penyederhanaan partai-partai politik dan membatasi struktur organisasi partai politik sampai tingkat kabupaten (Daerah Tingkat II). Bersamaan dengan upaya tersebut, aparaturnegara, khususnya aparaturnegera (birokrasi), juga disederhanakan dan ditingkatkan daya gunanya. Jalur birokrasi diperkuat sampai tingkat desa, dan kelembagaan yang khusus menangani pembangunan semakin diperkuat. Di samping itu, disusun rencana dan program-program pembangunan, yang kemudian diwujudkan dengan pelaksanaan proyek-proyek pembangunan sampai ke desa-desa. Masalahnya kemudian adalah, bahwa proses pembangunan tersebut, baik perencanaan dan pelaksanaannya maupun pemanfaatan dan penilaian hasilnya kurang melibatkan masyarakat desa. Dikatakan, bahwa seluruh pembangunan diborong sendiri oleh pemerintah ("atas"), sedangkan masyarakat ("bawah") dibiarkan hanya sebagai penonton.

Dalam negara demokrasi Pancasila, partisipasi masyarakat merupakan salah satu perwujudan dari hakikat paham demokrasi, yakni "dari, oleh dan untuk rakyat." Rakyat bukan saja menjadi fokus perhatian utama, tetapi sekaligus juga mendapatkan peranan yang sangat menentukan. Dengan demikian, tanggapan masyarakat mungkin timbul karena perbedaan konsep mengenai partisipasi, yang membawa perbedaan pula dalam pelaksanaannya, baik yang menyangkut bentuk maupun jalur dan cara menyalurkan partisipasi. Dalam kehidupan politik, ada yang menyatakan bahwa partisipasi politik merupakan kegiatan pribadi-pribadi warga negara untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah. Dikatakannya pula, bahwa bentuk partisipasi juga beraneka ragam, yakni dapat berupa kegiatan yang berkaitan dengan pemilihan umum, pemungutan suara, lobbying, berorganisasi, diadakannya kontak perorangan dengan para pejabat pengambil keputusan dan bahkan dapat berupa tindak kekerasan.<sup>1</sup>

Dalam negara kita yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, bentuk, jalur dan cara-cara berpartisipasi mempunyai aturan permainannya sendiri yang memmanifestasikan kepribadian bangsa. Konstitusi 1945 juga menunjukkan, bahwa partisipasi rakyat terbuka dalam segala bidang, baik dalam bidang politik dan ekonomi maupun sosial-budaya. Secara ringkas, partisipasi rakyat tersebut mencakup dua sektor utama, yakni sektor pemerintahan negara dan kehidupan dalam masyarakat. Dalam sektor pemerintahan, partisipasi rakyat, termasuk masyarakat desa, lebih banyak bersifat tidak langsung, yaitu melalui lembaga-lembaga negara, seperti MPR, DPR, DPA, BPK, MA dan badan-badan penyelenggara negara di bawah presiden. Sebaliknya dalam kehidupan masyarakat, ia lebih banyak bersifat langsung, baik secara pribadi maupun berkelompok, yakni melalui organisasi-organisasi kemasyarakatan.

Jalur partisipasi semacam itu juga berlaku untuk partisipasi dalam pembangunan, khususnya pembangunan desa. Dalam perencanaan pembangunan struktural, sektoral, daerah dan kota, partisipasi masyarakat desa berlangsung secara tidak langsung, yakni melalui DPR, DPRD I dan DPRD II. Sebaliknya dalam proyek-proyek pembangunan desa yang secara tegas diserahkan kepada pemerintah desa, partisipasi warga desa disalurkan melalui Lembaga Musyawarah Desa. Secara garis besar, proses pembangunan tersebut antara lain adalah sebagai berikut: MPR sebagai penjelmaan rakyat menetapkan GBHN. GBHN ini dilaksanakan oleh presiden sebagai Mandataris MPR dan dituangkan dalam Repelita dan operasionalnya setiap tahun anggaran ditetapkan dengan Undang-Undang APBN. Proyek-proyek pembangunan yang ber-

---

<sup>1</sup>Lihat Samuel P. Huntington & Joan M. Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* (Cambridge: Harvard University Press, 1976).

sifat struktural dan sektoral, ditangani oleh aparat pemerintah pusat yang dalam pelaksanaan sehari-hari diawasi oleh DPR dan BPK, sedangkan proyek-proyek yang diserahkan kepada Daerah Tingkat I ditangani aparat Daerah Tingkat I dan diawasi oleh DPRD I, dan proyek-proyek yang diserahkan kepada Daerah Tingkat II ditangani oleh Pemerintah Daerah Tingkat II dan diawasi oleh DPRD Tingkat II. Dalam kenyataannya, terutama proyek pembangunan struktural yang mempunyai skala besar dan bermanfaat bagi masyarakat luas dan mendukung struktur kegiatan bangsa, sering kali menimbulkan kesan, bahwa peranan pemerintah lebih dominan dibandingkan dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya. Lebih dominannya peranan pemerintah itu sebenarnya wajar, karena sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945, terutama yang menyangkut masalah-masalah persatuan dan kesatuan bangsa, pada akhirnya yang harus mempertanggungjawabkannya kepada MPR adalah presiden.

Namun, kesan itu kadang-kadang mempunyai arti lain, seakan-akan lembaga DPR, DPA, MA dan BPK tidak berfungsi, sehingga dianggap kurang membawakan aspirasi rakyat. Penilaian semacam ini lebih banyak timbul karena banyaknya kasus yang menyimpang dari hakikat dan tujuan pembangunan, misalnya kasus-kasus korupsi, manipulasi, penyelewengan-penyelewengan lainnya, hasil suatu proyek yang mutunya rendah sehingga lekas rusak, terbelengainya beberapa proyek, peri laku beberapa aparat pemerintah yang kurang simpatik serta main target dan penggusuran-penggusuran secara paksa. Di samping itu, ada pendapat yang menyatakan, bahwa proyek-proyek pembangunan struktural dirasakan kurang memberikan manfaat secara langsung kepada rakyat, dibandingkan dengan proyek-proyek pembangunan yang bersifat lokal. Beberapa surat kabar sering memberitakan, bahwa Proyek Asahan, LNG di Aceh dan Waduk Wonogiri dinilai kurang memberikan kesempatan kerja kepada masyarakat desa di sekitarnya. Bahkan ada masyarakat desa yang tidak mau memanfaatkan proyek irigasi yang telah selesai, karena yang lebih diinginkannya adalah proyek antena televisi.

Tanggapan-tanggapan tersebut dalam beberapa hal dapat memberikan masukan untuk lebih menyempurnakan pembangunan struktural dan sektoral yang akan dilakukan. Tetapi, dalam beberapa hal pemberitaan itu terlihat pula kurang jelas dan tidak proporsional. Pemberitaan semacam itu dapat memanaskan situasi dan memerosotkan citra pembangunan. Di samping pentingnya penggambaran yang jelas mengenai arti dan makna pembangunan, seharusnya masyarakat didorong agar lebih memahami kebutuhan pokoknya daripada keinginannya. Karena, bagaimana pun proyek-proyek pembangunan struktural dan sektoral sangat penting artinya sebagai kerangka dan pemberi arah bagi kegiatan nasional. Di samping itu, proyek pembangunan struktural mempunyai arti penting bagi pembangunan lokal yang bidang geraknya



sangat terbatas. Jika antara proyek-proyek pembangunan struktural (baik di hulu maupun hilir), sektoral dan lokal (Tingkat I, Tingkat II dan desa) tercipta hubungan yang saling menjalin, maka pembangunan nasional akan semakin kukuh.

Lebih banyaknya partisipasi secara tidak langsung ini sering menjadi semacam "ganjalan," bahwa masyarakat desa yang merupakan bagian terbesar dari rakyat tidak dilibatkan dalam pembangunan. Namun, di samping memang perwujudan dari aturan permainan yang telah disepakati bersama, hal itu adalah juga akibat kelemahan sosial-politik masyarakat sendiri. Kelemahan sosial-budaya dan sosial-ekonomi sebagian besar masyarakat rupanya ada pengaruhnya dalam kehidupan sosial-politik, yang pada gilirannya melemahkan lembaga-lembaga perwakilan rakyat, seperti DPR, DPRD Tingkat I dan Tingkat II. Selain itu, dengan adanya perubahan sosial-politik, baik yang menyangkut bidang pemerintahan desa maupun sistem kepartaian, terlihat bahwa masyarakat desa belum mampu menyesuaikan diri, sehingga seperti kehilangan saluran untuk berpartisipasi, sementara mereka belum mampu menemukan saluran yang baru.

Bidang kelembagaan pemerintahan desa serta aparat pemerintahan lainnya memberikan kesan belum fungsional sehingga belum dapat menjembatani aspirasi masyarakat desa. Sebelum diundangkannya Undang-Undang No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, "rembug desa" sebagai lembaga musyawarah desa dan keanggotaannya lebih terbuka untuk seluruh warga desa, lebih terasa sebagai saluran langsung bagi partisipasi masyarakat desa. Namun dengan dibentuknya Lembaga Musyawarah Desa, yang hanya terdiri dari Kepala-kepala Dusun, Pimpinan Lembaga-lembaga Kemasyarakatan dan Pemuka-pemuka Masyarakat Desa, maka partisipasi masyarakat desa tidak dapat dilakukan secara terbuka dan langsung. Tantangan baru ini rupanya belum berjalan secara lancar dan masyarakat desa sendiri belum terbiasa dengan itu.

Di samping itu, aparat pemerintahan desa, aparat pemerintahan daerah dan aparat pemerintahan lainnya pada umumnya kurang peka terhadap aspirasi masyarakat desa. Dari pemberitaan surat kabar masih sering terungkap peri laku kepala desa seperti raja kecil di daerah yang sering merampas hak-hak rakyatnya sendiri. Bappeda (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah) dan aparat pemerintahan lainnya banyak yang menampakkan sifat-sifat "ambtenaar" dan bermental "pegawai" yang kurang kreatif dan jarang turun ke "bawah." Hal ini mungkin akibat pengaruh warisan budaya, yakni feodalisme. Lagi pula ada perasaan segan untuk menyampaikan kritik ataupun umpan-balik kepada aparat yang lebih berwenang. Sikap semacam ini sering menghasilkan laporan yang isinya bersifat "ABS" (asal bapak senang),

sesuatu yang sangat merugikan masyarakat dan dirinya sendiri. Hal itu mungkin pula karena masih kuatnya pandangan yang mengagungkan "status sosial," yang mengaburkan persepsi tentang makna pengertian administrator sebagai abdi negara atau abdi masyarakat. Adanya beberapa kasus pengaduan masyarakat desa secara langsung ke DPR atau LBH (Lembaga Bantuan Hukum) merupakan indikasi kuat kurang sigapnya aparat pemerintahan setempat dalam menyelesaikan masalah yang dianggap penting oleh masyarakat desa. Demikian pula banyaknya kasus proyek pembangunan yang terbengkelai dan tidak dimanfaatkan oleh masyarakat desa menunjukkan ketidakmampuan aparat pemerintahan menangkap aspirasi dan kebutuhan masyarakat desa. Sebagai aparat negara demokrasi Pancasila, aparat pemerintahan yang dibiayai dengan uang rakyat seharusnya lebih mencerminkan hakikat demokrasi, terutama melaksanakan tugas dan kewajibannya "untuk rakyat."

Demikian pula organisasi-organisasi kemasyarakatan di desa memberikan kesan belum sepenuhnya berfungsi sebagaimana diharapkan. HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia) dan HNSI (Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia) yang seharusnya berfungsi sebagai saluran untuk berpartisipasi, terlihat belum merakyat dan belum mampu berdiri sendiri, bahkan sering tampak hanya sebagai perpanjangan tangan birokrasi. Demikian pula BUUD/KUD (Badan Usaha Unit Desa/Koperasi Unit Desa), PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga) dan LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa) masih perlu ditingkatkan sehingga benar-benar berfungsi dan berakar dalam masyarakat. LKMD yang mempunyai bidang kegiatan sangat penting, seperti ikut membicarakan penggunaan uang bantuan pembangunan desa, melaksanakan proyek pembangunan Inpres dan mengurus perkumpulan sosial, sebenarnya merupakan organisasi kemasyarakatan yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat desa. Tetapi hasil penelitian di beberapa desa di Klaten menunjukkan, bahwa yang mengenal LKMD di desa Jimbung 52%, di desa Kwaren 68% dan di desa Bandungan hanya 12% dari jumlah masing-masing responden.<sup>1</sup>

Kelemahan sosial-politik tersebut tidak dapat dilepaskan dari pengaruh lemahnya kondisi sosial-budaya dan sosial-ekonomi masyarakat desa itu sendiri. Kondisi sosial-budaya dan sosial-ekonomi sering mengelompokkan warga masyarakat desa dalam lapisan atas, menengah atau bawah. Warga masyarakat desa yang kaya, berpendidikan dan mempunyai pengetahuan umum yang luas, seperti para "botoh," "juragan" kapal (perahu) ikan dan para pemilik tanah yang luas pada umumnya menjadi "bapak" dalam hubungan bapak-anak buah. Dengan memanfaatkan pengaruhnya, mereka pada

<sup>1</sup>Lihat J. Koesnanto Anggoro, "Pola Keterlibatan Masyarakat Desa dan Faktor yang Mempengaruhi Proses Pelembagaan," *Suara Karya*, 6 Mei 1981.

umumnya menempati posisi penting dalam organisasi-organisasi kemasyarakatan desa dan tergolong dalam lapisan atas. Sekalipun mengatakan menjadi pengurus organisasi-organisasi tersebut sebagai tugas sukarela, dalam kenyataannya hal itu tidak dapat dipisahkan dari kepentingan-kepentingan pribadi. Oleh karena itu banyak proyek pembangunan desa sebenarnya hanya merupakan titik temu kepentingan-kepentingan lapisan atas desa belaka. Keadaan sosial-politik di desa semacam ini menunjukkan, masih berlakunya "the iron law of oligarchy."<sup>1</sup> Hal ini ditandai antara lain dengan pola kepengurusan organisasi-organisasi kemasyarakatan yang hanya terdiri dari segelintir orang yang sama. Kalaupun ada, pergantian kepengurusan hanya akan berkisar pada orang-orang tertentu atau orang-orang yang dapat dikendalikan oleh para "bapak"-nya. Di samping itu, mereka pada umumnya mempunyai pengaruh yang kuat atas kepala desa atau para pamong desa lainnya. Beberapa kasus di Jawa Tengah menunjukkan, bahwa untuk menjadi calon kepala desa pada umumnya orang mempunyai "botoh," yakni warga desa yang kaya, berpendidikan, berpengetahuan luas dan terpandang, yang menjadi sponsornya dalam pemilihan. Oleh karena itu setelah menjadi kepala desa ia sulit melepaskan ikatan pengaruh dari "botoh"-nya, bahkan tidak jarang para "botoh" praktis mengendalikan kepala desa dalam pengambilan keputusan-keputusan.

Keadaan sosial-budaya dan sosial-ekonomi yang lemah serta masih berlakunya "the iron law of oligarchy" rupanya menjadi penghambat bagi sebagian besar warga masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam pembangunan desa. Keadaan semacam ini juga menunjukkan, bahwa sebagian besar masyarakat desa masih tergolong dalam masyarakat "apolitik"<sup>2</sup> atau berbudaya politik "parokial."<sup>3</sup> Akibat adanya kelemahan-kelemahan tersebut, dari golongan ini sulit diharapkan tumbuhnya partisipasi ataupun sikap dan kehendak dari "dalam." Tetapi sebagian besar di antaranya sebenarnya bukanlah orang-orang yang malas dan tidak mempunyai harga diri. Dari kehidupan sehari-hari justru terlihat bahwa mereka adalah orang-orang yang rajin, ulet dan bekerja keras, sejak pagi hari sampai petang hari, atau sejak petang hari sampai pagi hari. Oleh karena itu, seharusnya diusahakan lebih serius agar mereka berpartisipasi, misalnya dengan cara mobilisasi atau mengikutsertakan mereka dalam suatu proyek pembangunan. Melalui kebijaksanaan yang terpadu, mereka diharapkan mampu memanfaatkan peluang yang disodorkan oleh pemerintah, terutama yang berkaitan dengan peningkatan ketrampilan, informasi dan permodalan.

<sup>1</sup>Lihat Robert Michels, *Political Parties* (New York: Dover Publication Inc.).

<sup>2</sup>Lihat Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis* (New Jersey: Prentice Hall Inc., 1976).

<sup>3</sup>Lihat Gabriel Almond, "Socialisation, Culture and Politics Participation," disunting oleh Drs. Mochtar Mas'oeed & Dr. Colin MacAndrew, *Perbandingan Sistem Politik*, (Yogyakarta: Gama University Press, 1978).

## PENUTUP

Dari uraian di atas dapat disimpulkan, bahwa kondisi "dalam" masyarakat, khususnya masyarakat desa, memang masih lemah, baik kondisi sosial-budaya dan sosial-ekonomi maupun sosial-politiknya. Kelemahan-kelemahan itu menjadi penghambat bagi masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam pembangunan, khususnya pembangunan desa. Misalnya, banyaknya buruh tani, buruh tambak, buruh nelayan dan buruh peternakan, serta banyaknya petani yang tanah miliknya kurang dari 0,25 ha menunjukkan, bahwa kemampuan warga masyarakat desa secara perorangan sangat lemah. Hal ini mempengaruhi kemampuannya dalam berorganisasi, sehingga organisasi-organisasi kemasyarakatan di desa juga menjadi lemah. Ini pada gilirannya melemahkan kedudukan tawar-menawar (bargaining position) masyarakat desa dalam pembangunan, baik dalam perencanaan dan pelaksanaan maupun pemanfaatan dan penilaian hasil-hasil pembangunan.

Masyarakat desa yang lemah, yang memang sulit untuk bangkit sendiri, sudah seharusnya bersikap terbuka, bersedia minta bantuan dan memang harus dibangunkan. Proses kegiatan semacam ini tidaklah berarti harus menghapus potensi budaya masyarakat desa dan menghancurkan seluruh tatanan kehidupan desa serta menggantinya dengan yang baru dan asing sama sekali bagi masyarakat desa. Proses itu kiranya akan memerlukan biaya dan lebih banyak pengorbanan tetapi mungkin akan sia-sia belaka. Oleh karena pembangunan mengandung pengertian usaha sadar dan berencana ke arah kehidupan yang lebih baik, maka kesadaran masyarakat desa seharusnya dilakukan secara terus-menerus. Bersamaan dengan langkah itu, juga perlu dilakukan usaha-usaha pembangunan yang nyata yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat desa. Melalui proses itu, diharapkan bahwa potensi dalam masyarakat desa sendiri akan tergugah dan inisiatif akan semakin tumbuh dari "dalam" sendiri untuk mengadakan perubahan secara nyata ke arah yang lebih positif. Usaha-usaha yang terpadu, dalam arti bertemunya aspirasi dari "dalam" dan usaha-usaha nyata dari "luar," kiranya akan menghasilkan pembangunan yang beraneka-ragam, tetapi tetap menunjukkan ciri-ciri yang khas Indonesia.

Di antara masalah-masalah utama "dalam" masyarakat desa yang perlu segera diatasi adalah para buruh di sektor pertanian dan petani yang tanah miliknya kurang dari 0,25 ha. Mereka dapat dikatakan sudah tidak mempunyai harapan masa depan yang lebih baik. Di samping itu, dari mereka sulit diharapkan tumbuhnya partisipasi dalam pembangunan desa. Kalau partisipasi hanya diartikan "asal mengambil bagian" atau usaha pemenuhan kebutuhan pribadi, mereka pun dapat dikatakan telah berpartisipasi. Namun

partisipasi lebih dari itu karena terkandung di dalamnya perasaan tanggung jawab pribadi warga masyarakat dalam masyarakatnya. Dengan demikian, partisipasi seharusnya terselenggara secara aktif, menjunjung tinggi segi-segi manusiawi dan mengindahkan segi-segi etis.

Sesuai dengan hakikat dan tujuan pembangunan nasional, dan sebagai perwujudannya, kelompok tani tersebut seharusnya mendapatkan perhatian utama dan segera diatasi masalahnya, misalnya melalui transmigrasi. Sebaliknya para pengusaha di sektor pertanian mungkin akan mengalami kekurangan buruh tani. Tetapi dengan kemampuannya dan kemajuan teknologi pertanian, sudah waktunya mereka menggunakan cara pertaniannya yang lebih maju dengan menerapkan teknologi pertanian tepat guna. Secara demikian, walaupun masih terdapat buruh tani, tidak lagi ditonjolkan kekuatan otot, yang sudah kurang sesuai dengan perkembangan harkat dan martabatnya sebagai manusia. Namun hal itu tidak berarti bahwa masalah struktur pemilikan tanah yang timpang dibiarkan berlarut-larut. Ketimpangan itu seharusnya segera diatasi dengan mempercepat pelaksanaan program landreform. Hal ini diharapkan dapat mencegah pemilikan tanah pertanian secara berlebihan maupun pemilikan tanah pertanian desa oleh orang-orang kota. Di samping program itu, perlu dipercepat pelaksanaan program land use, terutama untuk mendorong terwujudnya lingkungan hidup yang sehat dan mencegah penelantaran tanah pertanian yang potensial.

Bersamaan dengan usaha tersebut, program-program pendidikan masyarakat desa harus lebih digalakkan dan disesuaikan dengan kebutuhan pembangunan. Penyelenggaraan sekolah-sekolah umum masih diperlukan, tetapi bagi masyarakat desa mungkin lebih diperlukan sekolah-sekolah kejuruan atau balai-balai latihan kerja sesuai dengan perkembangan industri. Untuk menunjang usaha itu, kiranya perlu ditinjau kembali penggunaan dana-dana pembangunan desa, termasuk dana pemberantasan buta huruf. Di samping itu, perlu dipikirkan kemungkinan pembentukan usaha bersama beberapa desa yang berdekatan secara efisien dan efektif. Pemanfaatan dana semaksimal mungkin dan adanya usaha bersama itu diperkirakan akan lebih meningkatkan skala usaha dan kapasitas usaha pembangunan desa. Dengan demikian, penggalakan pendidikan di desa lebih terarah pada pendidikan yang ada kaitannya dengan kesempatan kerja, sehingga dapat menampung atau mengurangi laju pertumbuhan angkatan kerja dan menghambat arus urbanisasi.

Meningkatnya pendidikan masyarakat desa tersebut diharapkan pula akan meningkatkan arus informasi ke desa, sehingga ketimpangan informasi antara desa dan kota akan semakin kecil. Dengan semakin terbukanya masyarakat desa akan membuka pula peluang untuk meningkatkan pengetahuan umum,

terutama mengenai peluang-peluang yang diberikan oleh pemerintah, seperti fasilitas permodalan, jenis-jenis bibit pertanian yang unggul dan cara-cara meningkatkan konsumsi makanan yang bergizi. Semakin membaiknya kondisi sosial-budaya dan sosial-ekonomi diperkirakan akan mendorong peningkatan kondisi sosial-politik masyarakat desa, sehingga mereka mampu berpartisipasi dalam pembangunan, baik dalam perencanaan dan pelaksanaannya maupun dalam pemanfaatan dan pengembangan hasil-hasilnya. Hal itu juga akan membuka peluang bagi mereka dalam berorganisasi, sehingga organisasi-organisasi kemasyarakatan di desa akan menjadi lebih terbuka.

Usaha-usaha perbaikan kondisi masyarakat desa tersebut akan lebih cepat terwujud, jika seluruh aparat pemerintahan dan dunia perguruan tinggi lebih aktif melibatkan diri secara bertanggung jawab. Sebagai aparat yang dibiayai dengan uang rakyat, aparat pemerintahan seharusnya lebih menunjukkan tanggung jawab terhadap masyarakat. Tegasnya, seluruh kegiatan yang dibiayai dengan uang rakyat, baik melalui APBN maupun APBD, harus diabdikan "untuk rakyat," dalam hal ini untuk masyarakat desa. Sehubungan dengan itu aparat pemerintahan yang bersangkutan dengan pembangunan desa, seperti Bappeda dan Lembaga-lembaga Pengabdian Masyarakat dari Perguruan Tinggi Negeri, harus mampu merekam dan menyalurkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat desa. Terutama para cendekiawan yang bidang tugasnya berkaitan dengan pembangunan desa tidak boleh terlalu jauh mengambil jarak atau hanya berperan sebagai pengamat belaka, tetapi harus melibatkan diri "dalam" masyarakat desa. Dengan bertemunya aspirasi dari "dalam" dengan pemikiran dan usaha-usaha nyata dari "luar," serta adanya koordinasi kegiatan yang baik dan pendekatan sosial-budaya yang tepat, diperkirakan bahwa seluruh proyek pembangunan desa, baik proyek struktural dan sektoral maupun lokal, yang berada di desa-desa akan lebih dirasakan manfaatnya oleh masyarakat desa.

Akhirnya dapat dikatakan, bahwa upaya peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa akan lebih berarti jika mampu meningkatkan ketrampilan (pendidikan), informasi dan permodalan masyarakat desa. Dengan ketrampilan, informasi yang luas dan permodalan yang kuat, partisipasi masyarakat dalam arti yang sebenarnya dalam pembangunan desa akan meningkat pula.