

GAMBARAN UMUM TENTANG PEMBANGUNAN PEDESAAN DI INDONESIA

Sunarto NDARU MURSITO*

Menurut hasil Sakernas 1976 (Survey Angkatan Kerja Nasional),¹ untuk tahun 1976 dari 127,5 juta penduduk Indonesia 23,8 juta orang tinggal di daerah perkotaan dan 103,7 juta orang tinggal di daerah pedesaan. Jadi sebagian terbesar bangsa Indonesia (81,36%) hidup di daerah pedesaan dan sebagian kecil (18,64%) di daerah perkotaan. Penduduk pedesaan ini bermukim menyebar di 60.415 desa di seluruh Indonesia,² yang wilayahnya pada jarak terjauh dari arah ujung barat ke timur adalah sepanjang 5.110 km dan pada jarak terjauh dari arah ujung utara ke selatan selebar 1.888 km.³

Pada tahun 1971 untuk seluruh Indonesia penduduk pedesaan meliputi 82,71%, sedangkan persentase penduduk pedesaan untuk masing-masing provinsi berbeda-beda. Penduduk DKI Jakarta misalnya dihitung seluruhnya penduduk perkotaan, sedangkan dari penduduk Kalimantan Timur 60,85% adalah penduduk pedesaan dan di daerah Sulawesi Tengah 93,3% penduduknya adalah penduduk pedesaan (data lain lihat Tabel 1). Selanjutnya pedesaan Indonesia ini di semua provinsi rata-rata penduduknya tidak sama per satuan desa. Ada provinsi yang satuan desanya berpenduduk sangat banyak seperti Jambi, di mana satuan desa rata-rata berpenduduk 11.069 orang, tetapi ada pula provinsi yang satuan desanya berpenduduk sangat sedikit seperti Irian Jaya yang satuan desanya rata-rata hanya berpenduduk 382 orang, sedangkan untuk provinsi Jawa Timur satuan desanya rata-rata berpenduduk 3.158 orang (data lain lihat Tabel 1). Proporsi desa dan kota serta jumlah penduduk per desa ini sudah tentu mempengaruhi kelancaran dan swadaya desa dalam pembangunannya.

* Staf CSIS

1 Biro Pusat Statistik, *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia September-Desember 1976*, Jakarta, Mei 1978, hal. xv

2 Warta Berita *Antara*, 7 Nopember 1977

3 Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia 1977*, Jakarta, Desember 1978, hal. 3

Tabel 1

JUMLAH PENDUDUK, PENDUDUK PER DESA DAN PERSENTASE PENDUDUK MENURUT PEDESAAN DAN PERKOTAAN DI SETIAP PROVINSI INDONESIA

Provinsi	Jumlah Penduduk		% Penduduk Desa	Kota
	tahun 1974	Penduduk per Desa		
D.I. Aceh	2.189.412	3.092	91,56	8,44
Sumatera Utara	7.078.990	1.236	82,85	17,15
Sumatera Barat	2.949.879	4.720	82,83	17,17
Riau	1.768.838	2.440	86,72	13,28
Jambi	1.117.955	11.069	70,91	29,09
Sumatera Selatan	3.812.787	8.888	73,00	27,00
Bengkulu	577.532	8.250	88,27	11,73
Lampung	3.163.000	2.647	90,17	9,83
DKI Jakarta	4.711.552	-	0	100,00
Jawa Barat	22.524.651	5.820	87,59	12,41
Jawa Tengah	22.878.647	2.702	89,27	10,73
D.I. Yogyakarta	2.579.581	4.639	83,66	16,34
Jawa Timur	26.309.292	3.158	85,52	14,48
Bali	2.216.787	3.980	90,19	9,81
Nusa Tenggara Barat	2.320.961	4.115	91,89	8,11
Nusa Tenggara Timur	2.397.010	1.394	94,36	5,64
Kalimantan Barat	2.201.089	444	88,98	11,02
Kalimantan Tengah	772.549	679	87,64	12,36
Kalimantan Selatan	1.802.884	2.667	73,35	26,65
Kalimantan Timur	797.208	733	60,85	39,15
Sulawesi Utara	1.841.685	1.611	80,50	19,50
Sulawesi Tengah	997.349	792	94,34	5,66
Sulawesi Tenggara	727.128	1.879	93,67	6,33
Sulawesi Selatan	5.367.505	4.607	81,84	18,16
Maluku	1.187.104	672	86,72	13,28
Irian Jaya	1.007.240	382	-	-
INDONESIA	122.278.615	2.441	82,71	17,29

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Peta Pembangunan Sosial Indonesia 1930-1978*, Jakarta, Juli 1978, hal. 9 dan 22

Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri membedakan pedesaan Indonesia ini atas pedesaan Jawa-Bali dan pedesaan luar Jawa-Bali, sebab kedua kelompok pedesaan ini mempunyai ciri-ciri umum yang membedakannya.¹

¹ Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri, *Pola Tata Desa Buku Kesatu*, Jakarta 1979, hal. 8

1. Desa-desanya di Jawa dan Bali umumnya berpenduduk padat, dan pertumbuhan penduduk yang terus menerus sudah tidak memungkinkan perluasan areal tanah pertanian tetapi malahan mengakibatkan kemerosotan lingkungan hidup. Keadaan prasarana desa, yang meliputi prasarana perhubungan, produksi, pemasaran dan sosial adalah relatif lebih baik. Teknologi pertanian telah meningkat dan industri kecil serta rumah tangga mulai bertumbuh. Struktur pemerintahan desa relatif mantab, walaupun aparaturnya masih perlu ditingkatkan.
2. Desa-desanya di luar Jawa dan Bali pada umumnya berpenduduk jarang dan pola pemukiman penduduknya terpencar-pencar. Masih terdapat kelompok penduduk yang hidup dari bercocok tanam secara berpindah-pindah sehingga merusak hutan. Teknologi pertanian masih rendah dan kondisi prasarana belum memadai. Struktur pemerintahan desa dan aparaturnya pada umumnya belum berkembang.

Selain itu secara geografis desa-desanya di Indonesia bisa digolongkan sebagai desa dalam orbitasi kota, desa dataran rendah, desa pantai dan desa pegunungan/dataran tinggi. Dalam hal ini dua macam desa yang terdahulu pada umumnya lebih maju dibandingkan dengan dua macam desa yang terakhir, karena memiliki kondisi dan fasilitas yang lebih baik.

TIPOLOGI PEDESAAN INDONESIA

Dalam rangka pembangunan pedesaan semua desa di Indonesia ini dibedakan dalam tiga tipe oleh Departemen Dalam Negeri, yaitu desa swadaya, desa swakarya dan desa swasembada. *Desa swadaya* adalah desa yang masih tradisional, *desa swakarya* adalah desa yang dalam keadaan transisi, dan *desa swasembada* adalah desa yang dalam keadaan maju.¹ Adapun yang dipakai sebagai kriteria dalam menyusun tipologi desa ialah faktor adat istiadat, tingkat pendidikan dan ekonomi penduduk, keadaan prasarana dan pemerintahan desa.

Desa Swadaya ialah desa yang masih tradisional dengan adat istiadat yang masih mengikat secara turun-temurun. Penduduk yang tamat Sekolah Dasar (SD) kurang dari 30%. Keadaan ekonominya hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan primer saja dan tingkat teknologi masih rendah, sehingga produktivitas rendah dan keadaan ekonominya lemah. Pendapatan per kapita penduduk setiap tahun berada di bawah Rp. 12.000,00 untuk harga tahun

1 Direktorat Jenderal PMD Departemen Dalam Negeri, *Peranan Pembangunan Masyarakat Desa Dalam Pelita II*, diterbitkan oleh Panitia Wisuda IV Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta 1975, hal. 6-9

1969/1970 (Rp. 12.000,00 harga 240 kg beras).¹ Keadaan prasarana desa masih sangat buruk, sehingga komunikasi dengan luar terbatas. Administrasi pemerintahan serta lembaga-lembaga desa lainnya sudah ada tetapi belum berkembang.

Jadi desa swadaya ialah desa yang memiliki potensi atau daya tertentu, namun belum mendapat pengolahan dan pengelolaan sebagaimana mestinya. Dalam penghidupannya desa swadaya masih tergantung pada daya atau kemampuan aslinya sendiri (swa-daya = kemampuan sendiri).

Desa Swakarya (desa transisi) ialah desa di mana pengaruh luar mulai masuk, sehingga adat istiadat mulai longgar. Tingkat pendidikan penduduknya lebih tinggi, yaitu yang tamat SD antara 30% sampai 60%. Teknologi baru sudah mulai dikenal dan oleh sebab itu produktivitasnya lebih tinggi. Pendapatan per kapita penduduk setahunnya Rp. 12.000,00 menurut harga periode Susenas IV 1969/1970. Keadaan prasarana lebih baik. Administrasi pemerintahan dan lembaga-lembaga desa lain berkembang.

Jadi desa swakarya adalah desa yang potensinya berkembang karena diolah dan dikelola oleh karya masyarakatnya. Dalam penghidupannya desa swakarya sedang mengalami kemajuan (swa-karya = bisa bekerja sendiri untuk maju).

Desa Swasembada (desa maju) ialah desa di mana pengaruh pembaharuan sudah berhasil, sehingga adat istiadat tidak begitu mengikat. Tingkat pendidikan penduduknya cukup tinggi, yaitu lebih dari 60% telah tamat SD. Teknologi baru sudah dimanfaatkan dan karenanya produktivitasnya sudah tinggi. Pendapatan per kapita penduduknya setahun Rp. 17.500,00 ke atas menurut harga periode Susenas IV 1969/1970 (Rp. 18.000,00 harga 360 kg beras). Keadaan prasarana desa baik, sehingga hubungan dengan luar berjalan lancar. Administrasi pemerintahan dan lembaga-lembaga desa lain pada umumnya sudah berfungsi baik.

Maka desa swasembada ialah desa di mana karya masyarakatnya telah mampu memproses pembangunan, sehingga potensi desa memberi kemakmuran kepada penduduknya. Desa swasembada ini sudah berkembang maju, sehingga mampu memenuhi tuntutan sebagai desa (swa-sembedada = sendiri bisa diandalkan).

Dalam rangka pembangunan wilayah pedesaan kini desa yang masih

¹ Patokan pendapatan berdasar harga periode Susenas IV 1969/1970, Biro Pusat Statistik, *Masalah Pembagian Pendapatan Penduduk Menurut Sosio Profesional di Indonesia 1969/1970 - 1976*, Jakarta, September 1978, hal. 3

dalam keadaan tradisional (swadaya) dikembangkan melalui tahap transisi (desa swakarya) menjadi desa yang maju (desa swasembada) untuk akhirnya menjadi *desa Pancasila*. Untuk saat sekarang, desa-desa di Jawa dan Bali pada umumnya tergolong desa swakarya, sedangkan desa-desa di luar Jawa dan Bali sebagian besar masih dalam taraf desa swadaya. Bahkan di beberapa daerah luar Jawa—Bali ini masih terdapat kelompok-kelompok pemukiman yang dalam keadaan taraf masyarakat *pra-desa*, sebanyak 1.721 buah. Kelompok masyarakat ini digolongkan pra-desa, karena administrasi pemerintahan dan batas-batas wilayah desa belum ada sedangkan kegiatan ekonomi rakyatnya sangat rendah dan pemukiman belum menetap.

Mengenai hasil pembangunan desa secara bertahap ini di seluruh Indonesia dipaparkan data keadaan tahun 1973/1974 sampai tahun 1978/1979 pada Tabel 2. Dalam tabel tercatat penambahan jumlah desa selama perkembangan 6 tahun dari 58.164 desa menjadi 60.645 desa. Ini adalah hasil pembentukan desa-desa baru oleh transmigrasi, pemukiman suku-suku terasing dan masuknya daerah Timor Timur ke dalam Negara Republik Indonesia pada tahun 1976.

Tabel 2

PERKEMBANGAN DESA MENJADI DESA SWASEMBADA						
Pertarapan Desa	Tahun 1973/74 ¹		Tahun 1975/76 ²		Tahun 1978/79 ³	
	Jumlah Desa	%	Jumlah Desa	%	Jumlah Desa	%
Desa Swadaya	25.541	44	-	-	24.197	39,9
Desa Swakarya	30.878	53	-	-	30.868	50,9
Desa Swasembada	1.745	3	-	6,4	5.580	9,2
Total	58.164	100	-	-	60.645	100,0

Sumber: Departemen Dalam Negeri: 1) *Peranan Pembangunan Masyarakat Desa Dalam Pelita II*, Ditjen PMD, Jakarta 1975, hal. 8; 2) Petunjuk Pelaksana *Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP)*, Ditjen Pembangunan Desa, Jakarta 1977, hal. 2; 3) Buku Petunjuk *Lokakarya Pola Tata Desa*, Puslitbang Pemerintahan Daerah, Jakarta 1979, hal. 4

UNIT DAERAH KERJA PEMBANGUNAN (UDKP)

Departemen Dalam Negeri sejak tahun 1974 melaksanakan pembangunan desa dengan sistem UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan). Dalam rangka mempercepat dan memantapkan hasil pembangunan desa menjadi desa swasembada, maka wilayah kecamatan ditentukan sebagai wilayah UDKP.

Dengan sistem UDKP ini setiap kelurahan di seluruh kecamatan UDKP diorganisasikan ke dalam kesatuan wilayah pembangunan. Maksudnya ialah supaya dengan demikian seluruh pamong desa dalam satu kecamatan menjadi satu tim kerja yang terpadu. Hal ini dilakukan sebab desa-desa dalam lingkup kecamatan ini pada umumnya mempunyai kesatuan tradisi, kesatuan pasar akumulatif, dan di tingkat kecamatan dimungkinkan adanya tenaga administratif dan skill yang lebih memadai untuk pembinaan masyarakat desa.

Dengan demikian di dalam kecamatan UDKP bisa direncanakan pembangunan desa dalam susunan koordinatif dan kesatuan efisiensi. Dalam keterpaduan UDKP desa-desa dapat saling melengkapi dan memperkuat secara terarah dan terkoordinasi baik dalam lingkup kecamatan maupun dalam lingkup regional di atasnya. Secara wilayah pembangunan UDKP ini, pembangunan mudah dilaksanakan menurut sistem Bappenas dalam tingkat terbawah. Dalam hal ini kepada camat dipercayakan tanggung jawab untuk memberikan pengarah dan pengawasan langsung terhadap pembangunan desa yang dikoordinasinya.

Sistem UDKP ini diinstruksikan oleh Menteri Dalam Negeri pada 20 Nopember 1974 dan pelaksanaannya diperbincangkan dalam lokakarya/diskusi pada tingkat kabupaten/kotamadya dan tingkat kecamatan. Lokakarya tingkat Kabupaten/Kotamadya dipimpin oleh Bupati/Walikota dan diikuti oleh DPRD, para camat serta instansi tingkat Kabupaten. Dalam lokakarya ini disoroti potensi dan tipologi wilayah kabupaten untuk ditentukan suatu kecamatan yang menonjol guna diprioritaskan menjadi wilayah UDKP. Lokakarya tingkat Kecamatan UDKP dipimpin oleh camat, diikuti oleh para lurah sekecamatan dan instansi tingkat kecamatan. Dalam lokakarya ini disoroti potensi desa-desa dan pelaksanaan pembangunan dimantapkan berdasarkan program/rencana.¹

Mengingat terbatasnya kemampuan untuk menyiapkan prasarana dan sarana yang menunjang pelaksanaannya, maka dipilih kecamatan tertentu untuk diprioritaskan menjadi Unit Daerah Kerja Pembangunan. Dalam tahun pertama Pelita II baru dibentuk 133 kecamatan UDKP dan ini berarti bahwa di setiap provinsi rata-rata diprioritaskan 5 kecamatan (lihat Tabel 3). Kemudian dalam tahun 1975/1976 bertambah lagi 196 kecamatan UDKP, dan sampai tahun 1977/1978 tercatat sudah dibentuk 769 kecamatan UDKP dari 3.323 kecamatan di seluruh Indonesia.² Targetnya ialah pada akhir tahun Pelita II bisa digiatkan 1.000 UDKP di seluruh Indonesia.³

1 Direktorat Jenderal PMD Departemen Dalam Negeri, *op. cit.*, hal. 23-24

2 Lihat Ditjen Pembangunan Desa, *Petunjuk Pelaksanaan Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP)*, Jakarta 1977, hal. 8:

3 *Warta Berita Antara*, 16 Mei 1978

Tabel 3

JUMLAH PELAKSANAAN KECAMATAN UDKP DI PROVINSI-PROVINSI PADA TAHUN 1976

Provinsi*	Jumlah Kecamatan	Kecamatan UDKP		
		Persiapan	Pelaksanaan	Pembinaan
D.I. Aceh	129	5	6	2
Sumatera Utara	179	6	11	1
Sumatera Barat	86	3	3	-
Riau	67	5	3	4
Jambi	37	5	3	3
Sumatera Selatan	85	5	5	3
Bengkulu	23	3	2	2
Lampung	71	5	4	3
DKI Jakarta	30	3	2	-
Jawa Barat	390	6	20	23
Jawa Tengah	492	6	29	30
D.I. Yogyakarta	73	5	4	3
Jawa Timur	546	5	32	21
Bali	50	5	6	-
Nusa Tenggara Barat	56	5	3	3
Nusa Tenggara Timur	108	5	7	4
Kalimantan Barat	106	5	6	6
Kalimantan Tengah	82	5	4	1
Kalimantan Selatan	89	5	6	5
Kalimantan Timur	70	5	3	1
Sulawesi Utara	83	5	5	6
Sulawesi Tengah	61	5	2	3
Sulawesi Selatan	169	5	18	-
Sulawesi Tenggara	43	5	2	3
Maluku	52	5	4	3
Irian Jaya	38	5	6	3
INDONESIA	3.209	126	196	133

* belum termasuk Timor Timur

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Profil Statistik Anak dan Ibu di Indonesia 1977*, Jakarta, Oktober 1978, hal. 47

Pemerintah mengakui bahwa sistem UDKP memang dapat mempercepat dan memantapkan hasil pembangunan desa menuju tercapainya desa swasembada. Sebab ternyata selama Pelita II jumlah desa swasembada yang dicapai melalui sistem UDKP setiap tahunnya rata-rata meningkat lebih dari 9%, se-

dangkan hasil yang dicapai di luar sistem UDKP rata-rata hanya meningkat 2½ % setahun.¹

PARTISIPASI MASYARAKAT DESA/LSD

GBHN sudah menggariskan bahwa: "Perhatian sebesar-besarnya perlu diberikan kepada peningkatan 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." (GBHN hal Pembangunan Daerah).

Apa yang dinyatakan GBHN perlu ditegaskan, bahwa supaya pembangunan desa dapat berhasil tidak cukup mengandalkan upaya pembangunan dari pemerintah atau pihak-pihak luar desa, tetapi warga desa ini sendiri harus giat membangun desanya. Masyarakat desa ini akan ikut serta (berpartisipasi) membangun desanya, kalau bisa terbangkit rasa kesadaran dan tanggung jawabnya. Hal ini biasanya tidak timbul dengan sendirinya, oleh sebab itu perlu didorong dan dikembangkan. Secara khusus dibutuhkan suatu lembaga yang bersifat lokal untuk mengorganisasi dan membina kegiatan pembangunan di desa, terutama partisipasi dan kerja sama yang semakin tumbuh dari warganya. Sebab pembangunan masyarakat sulit berlangsung tanpa organisasi/mekanisme pembinaan. Lembaga yang terbukti bisa berhasil melaksanakan tugas ini ialah Lembaga Sosial Desa (LSD), yang sekarang diberi nama baru Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD).

LSD untuk Pembangunan Desa

Semula LSD berkembang dari usaha sosial untuk memperbaiki kehidupan sosial dalam masyarakat pada masa sesudah revolusi kemerdekaan, misalnya mengatasi kenakalan remaja. Programnya ditangani oleh pemerintah (Departemen Sosial), sedangkan pelaksanaannya menjadi kegiatan masyarakat. Untuk menyalurkan kegiatan masyarakat agar tidak bertindak sendiri-sendiri tanpa pengarahan, maka diperlukan wadah yaitu suatu badan atau lembaga. Lembaga semacam ini pertama kalinya dibentuk di Pemalang, Jawa Tengah 5 Mei 1952 yang diberi nama Lembaga Sosial Desa (LSD). Keberhasilan LSD Pemalang ini meyakinkan pemerintah untuk mengembangkannya ke daerah-daerah lain. Dan makin lama kegiatannyapun menjadi makin berkembang, yaitu tidak lagi hanya mencakup bidang sosial tetapi juga bidang pembangunan yang lain.

1 Puslitbang Pemerintahan Daerah Departemen Dalam Negeri, *Buku Petunjuk Lokakarya Pola Tata Desa*, Jakarta 1979, hal. 6

Karena pembangunan desa mutlak membutuhkan partisipasi masyarakatnya di mana perkembangannya dimantapkan oleh adanya komunikasi timbal balik antara semua unsur di desa dan agar tidak menumbuhkan lembaga baru yang malah bisa mengacaukan, maka pemerintah membina LSD sebagai wadah partisipasi masyarakat dan penampung komunikasi. Selanjutnya LSD dikembangkan untuk pembangunan desa dan secara fungsional pembinaannya dialihkan dari Departemen Sosial ke Departemen Dalam Negeri yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Direktorat Jenderal Pembangunan Desa (Surat Keputusan Presiden no. 81 tahun 1971).¹

LSD ini dibina sebagai lembaga lokal di desa yang ditumbuhkan dari, oleh dan untuk masyarakat desa. Keanggotaan LSD menganut sistem pasif, yang artinya semua warga yang berdomisili di desa termasuk anggota LSD. LSD ini dibentuk dari hasil permufakatan warga desa. Di dalamnya terhimpun tokoh-tokoh, pemuka-pemuka masyarakat dan pimpinan lembaga-lembaga di desa untuk bermusyawarah dan menampung aspirasi atau inisiatif masyarakat desa. Terutama LSD dapat merupakan forum diskusi untuk menambah pengetahuan dan kegairahan membangun, untuk tukar-menukar pikiran dan pengalaman, untuk mencapai kesatuan pandangan/bahasa dan tindakan serta menggalang kerja sama, sehingga meningkatkan dan memantapkan pelaksanaan pembangunan desa.

Adapun bidang tugas LSD meliputi aspek-aspek sosial, ekonomi dan budaya dengan prioritas utamanya sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat setempat. Sektor sosial meliputi usaha-usaha perikemanusiaan, pendidikan, kesehatan, keluarga berencana dan sebagainya. Sektor ekonomi meliputi prasarana, sarana produksi, konsumsi dan usaha ekonomi lainnya. Sektor budaya meliputi pembangunan mental dan tingkah laku masyarakat, adat istiadat, keagamaan dan sebagainya.² Dengan demikian, LSD dapat memegang peranan penting sebagai sarana menggalang warga desa yang berpotensi dan berorientasi pembangunan untuk berdedikasi dan berprestasi, yaitu memobilisasi potensi alam, potensi manusia, sosial budaya dan mendinamisasi mental spiritual masyarakat desa.

LSD dan Lembaga Pembangunan Lain

Selain LSD di desa masih terdapat banyak lembaga atau organisasi kemasyarakatan lain yang bergerak untuk pembangunan desa, seperti BUUD/KUD, Bimas/Inmas, KB, PKK, KNPI dan lain-lain. Berbagai organi-

1 Ditjen Pembangunan Desa, *Pokok-pokok Pengertian tentang Lembaga Sosial Desa*, Departemen Dalam Negeri, Jakarta 1977, hal. 9-10

2 *Ibid.*, hal. 13

sasi atau lembaga ini mempunyai latar belakang dan tujuan yang berlainan satu sama lain. Maka LSD diharapkan berfungsi sebagai koordinator dalam perencanaan dan kegiatan pembangunan yang berasal dari masyarakat dan menjadi media komunikasi antara keinginan masyarakat dan pemerintah (lihat Diagram).

Hubungan LSD dengan lembaga-lembaga kemasyarakatan lain ini bersifat saling melengkapi yaitu koordinatif, informatif dan konsultatif, agar dalam pembangunan desa terwujud adanya satu program bersama sehingga segala usaha bisa disinkronkan dan bekerja sama tanpa mengurangi fungsi dan tugasnya masing-masing. Hal ini dimungkinkan karena setiap pimpinan organisasi yang ada di desa menjadi anggota pengurus LSD.¹ Dengan demikian, LSD menjadi tempat pengendali bagi semua usaha dan kegiatan masyarakat desa dan sebagai wadah dinamika untuk pembangunan segala bidang di desa, searah dengan usaha-usaha pemerintah mengembangkan desa dari desa swadaya menjadi desa swakarya menuju desa swasembada.

Khususnya kegiatan PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga) merupakan satu program utama LSD. Adapun pokok pemikirannya begini. Tujuan pembangunan adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Supaya masyarakat ini sejahtera, haruslah dimulai dari unit-unit masyarakat yang terkecil yaitu keluarga-keluarga. Sebab keluarga merupakan sendi dasar masyarakat dan pengaruhnya sangat besar pada perkembangan pribadi atau kehidupan orang seorang dan masyarakat keseluruhannya. Karena sangat pentingnya arti kesejahteraan keluarga ini, maka pembinaan kesejahteraan keluarga menjadi perhatian dan program utama LSD. Gerakan PKK dilaksanakan dalam 10 pokok kegiatan yang meliputi: (1) segi hubungan intra dan antar keluarga; (2) segi bimbingan anak; (3) segi makanan; (4) segi pakaian; (5) segi perumahan; (6) segi kesehatan; (7) segi keuangan; (8) segi tata laksana rumah tangga; (9) segi keamanan lahir batin; (10) segi perencanaan sehat.²

Selain itu inti kehidupan suatu organisasi, begitu juga halnya dengan desa sebagai masyarakat, terletak pada sumber daya manusia yang ada di dalamnya dan kerja sama di antara mereka. Maka tepatlah bahwa pola dan tanggung jawab kerja LSD dipusatkan pada pengembangan manusiawi masyarakat desa. Unsur pokok daripadanya ialah latihan, pendidikan baik formal maupun informal serta investasi manusia dalam pembangunan. Usaha LSD ini terutama perlu diarahkan untuk bimbingan perubahan sikap, pola berpikir dan cara kerja demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

1 *Ibid.*, hal. 24

2 Buku *Peranan Wanita Indonesia Dalam Pembangunan*, hal. 597

Perkembangan LSD

Kalau pada tahun 1952 baru dibentuk 213 LSD di seluruh Indonesia, maka tiga tahun kemudian yaitu tepatnya tahun 1955 sudah dibentuk 6.443 LSD. Sepuluh tahun kemudian, tahun 1962, sudah terdapat 23.898 LSD dan akhirnya pada tahun 1976 tercatat dibentuk 52.988 LSD.¹ Namun yang lebih penting tentu bukan kuantitas melainkan kualitas LSD itu. Maka perlu diketahui kualifikasi LSD yang ada. Di antara LSD ini sebagian dikualifikasikan sebagai LSD aktif, sebagian sebagai LSD berkembang dan lainnya sebagai LSD pasif. Menurut data tahun 1975, dari 51.042 LSD di Indonesia yang termasuk LSD aktif ialah 9.049 (19,4%), LSD berkembang 19.272 (37,7%) dan LSD pasif 21.921 (42,9%).²

Menurut Ditjen Pembangunan Desa³ yang digunakan sebagai kriteria untuk kualifikasi tingkat LSD pasif ialah:

1. Pengurusnya lengkap, sebagai hasil musyawarah yang disetujui oleh Kepala Desa, diketahui oleh Camat, disahkan oleh Bupati/Walikota Kepala Daerah dan terdaftar di Kantor PMD kabupaten/kotamadya setempat.
2. Dana belum ada, sehingga perlu bantuan sepenuhnya dari pemerintah.
3. Pembagian tugas/pekerjaan belum tegas.

Sedangkan kriteria untuk kualifikasi tingkat LSD berkembang ialah:

1. Terpenuhinya persyaratan LSD tingkat pasif.
2. Dana telah mulai dihimpun meskipun terbatas, sehingga perlu bantuan sebagian dari pemerintah.
3. Pembagian tugas/pekerjaan dalam beberapa bidang sudah tegas.
4. Organisasi dan administrasi cukup baik.
5. Ada kemampuan untuk menyusun rencana pembangunan desa dan mempunyai kegiatan program kerja.
6. Mempunyai kegiatan rutin dalam penyuluhan dan bimbingan masyarakat.

Dan kriteria untuk kualifikasi tingkat LSD aktif ialah:

1. Terpenuhinya persyaratan LSD tingkat berkembang.
2. Ada kemampuan untuk memanfaatkan kondisi-kondisi yang ada di desa.
3. Mempunyai sumber dana yang tetap.
4. Mempunyai ide perencanaan berdasarkan penggalan dan kemampuan yang ada.
5. Mempunyai inventarisasi dan sistem laporan yang baik.

1 Ditjen Pembangunan Desa, *Pokok-pokok Kebijakan Pembinaan Lembaga Sosial Desa*, Departemen Dalam Negeri 1977, Lampiran IV

2 Sekretariat Pembinaan Sumber Daya Manusiawi Pedesaan, *Katalog Bina Desa*, ed. pertama, Jakarta 1976, hal. 6

3 Ditjen Pembangunan Desa, *op. cit.*, Lampiran V

6. Sudah mampu secara aktif membantu pemerintah desa dalam usaha-usaha dan kegiatan pembangunan.

PERANAN PEMERINTAH DAN PARTISIPASI WARGA DESA

Pemerintah telah bertekad memprogramkan pembangunan desa dan menyadari bahwa keberhasilannya amat tergantung pada sambutan masyarakat desa sendiri. Bila masyarakat desa sudah dapat dibangkitkan "berjiwa pembangunan", maka mereka akan giat membangun demi terwujudnya kesejahteraan. Sebaliknya, bila belum bangkit semangat pembangunannya - seperti masih belum tahu, tak peduli, apatis atau malahan menentangnya -, maka mereka akan tetap menjadi obyek dan bukan subyek pembangunan nasional.

Upaya-upaya pemerintah maksudnya memang untuk menggali dan mendorong swadaya masyarakat desa, seperti dalam program Inpres bantuan desa yang dari tahun ke tahun semakin besar jumlahnya, begitu pula dalam program departemen-departemen seperti KB, Bimas, KUD dan lain-lain, khususnya pembinaan LSD. Berbagai macam upaya ini baru akan berhasil, kalau sungguh-sungguh dapat menyadarkan warga desa, paling tidak sebagian besar warganya, akan makna dan tujuan semua pelebagaan tersebut dan secara demikian menggiatkan kerja sama mereka untuk pembangunan. Sebab selama masyarakat desa masih menjadi sasaran kebijaksanaan pembangunan dari luar desa dan belum menyadari sampai merasa terlibat untuk membangun desanya sendiri, maka semua usaha dan dana yang dikerahkan dari luar tidak banyak berarti bagi pembangunan desa. Paling-paling hanya akan menampakkan hasil dalam wujud bangunan-bangunan fisik atau bentuk-bentuk administrasi yang untuk selanjutnya terbengkalai malahan rapuh dan menambah ruwetnya kehidupan orang desa.

Bisa dipertanyakan apakah masing-masing orang desa mengetahui makna dan tujuan lembaga-lembaga pembangunan yang dimasukkan ke desanya. Mungkin saja berbagai pelebagaan ini malahan diperalat oleh oknum-oknum pimpinannya untuk rebutan rejeki dan kuasa, seperti seringkali diberitakan, karena ketidaktahuan warga desa apalagi karena tiadanya kemampuan mereka untuk mengontrol. Maka terasa perlunya warga desa diberikan penyuluhan dan dihidupkan kemampuannya mengawasi, bila di desanya digiatkan lembaga-lembaga baru untuk pembangunan. Sebab lebih baik tidak usah ada lembaga entah Bimas, KUD atau Kepala Desa daripada disahkan adanya lembaga ini tetapi menyalahgunakan kekuasaan, sehingga memecah persatuan atau gotong royong di desa dan membuat warga desa menjadi apatis karena tertipu dan hidupnya lebih ruwet.

Setiap lembaga yang didirikan di desa baik yang dari pemerintah ataupun swasta tentunya mempunyai mission (amanat) khusus untuk membangun

desa. Terutama menjadi tugas pimpinan-pimpinan lembaga itulah untuk menjelaskan dan membangkitkan semangat pembangunan yang diamanatkan lembaganya kepada masyarakat desa. Bila semangat pembangunan ini tak sampai berhasil tertanam dan berkembang pada masyarakat desa, maka lembaga pembangunan tersebut telah gagal kehadirannya di desa bahkan mungkin lebih membebani kehidupan desa. Bisa dikatakan lembaga semacam ini lebih baik tak usah diadakan di desa. Maka dirasakan pentingnya pemilihan yang tepat untuk pimpinan lembaga-lembaga pembangunan di desa, pembinaan dan pengawasannya, agar tercapai apa yang dimaksudkan adanya pelemagaan untuk menggali dan mengembangkan swadaya pembangunan di desa.

Dalam hal ini LSD merupakan sarana utama untuk partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan desanya. Di dalamnya berhimpun pemimpin-pemimpin formal maupun informal dari masyarakat desa. Seperti ditetapkan pemerintah, Kepala Desa sekaligus menjadi Ketua Umum LSD. Jabatan ketua umum LSD dirangkap dengan jabatan kepala desa maksudnya agar terjamin adanya keserasian kebijaksanaan pembangunan dan tercipta stabilitas politik, ekonomi, sosial dan budaya di desa.¹ Memang hal demikian ini akan terlaksana, bila kepala desa bisa diterima dan bisa bekerja sama secara demokratis dengan warga desanya. Sebaliknya, dapat terjadi pula penumpukan kekuasaan dalam kepala desa, sehingga terbuka kemungkinan untuk sistem pemerintahan desa yang totaliter dan hanya menguntungkan pimpinan desa. Mudah saja kepala desa mengangkat orang-orangnya atau familinya (yang bisa dikuasainya) untuk duduk dalam pimpinan LSD atau lembaga yang lain dan menyingkirkan pimpinan yang tidak sejalan dengan kebijaksanaan atau kepentingannya serta menteror warga desa yang menentang kehendak pimpinan desa.²

Penyalahgunaan kekuasaan oleh pimpinan lembaga-lembaga desa biasanya mematikan partisipasi rakyat desa. LSD yang seharusnya berfungsi menjadi partner pemerintah dalam pembangunan desa, berubah fungsinya menjadi sekedar pembantu pemerintah desa, bahkan menjadi alat untuk melindungi penyelewengan penguasa desa. Karena kontrol dari bawah (rakyat desa) terhadap pimpinan desa seringkali tidak memadai, maka diharapkan agar kontrol dari atas yaitu dari camat, bupati, bahkan dari gubernur bisa kontinyu demi kelancaran dan kemantapan pembangunan desa. Untuk mengetahui perkembangan pembangunan desa di daerahnya sebagaimana adanya dan bukan hanya sekedar mengetahui dari laporan belaka, camat, bupati atau

-
- 1 Ditjen Pembangunan Desa, *Pokok-pokok Pengertian tentang Lembaga Sosial Desa*, Departemen Dalam Negeri, Jakarta 1977, hal. 17
 - 2 Lihat Rukmadi Warsito, "Lurah dan LSD dengan Kasus Tiga Desa di Jawa Tengah" dalam Majalah *Cakrawala*, Triwulan II 1979, hal. 31-42

gubernur seringkali perlu meninjau langsung ke lapangan secara incognito. Sehingga bila perlu pejabat-pejabat ini bisa melakukan intervensi untuk membongkar penyelewengan atau hambatan pembangunan desa, yang sudah tidak bisa diatasi lagi oleh warga desa sendiri.

Sebenarnya di lembaga-lembaga pembangunan desa itulah tergambar dan terbentuk citra pemerintahan nasional dan pembangunannya, sebab di pedesaanlah hidup sebagian terbesar bangsa Indonesia. Oleh karena itu, pembinaan dedikasi dan prestasi orang-orang yang duduk dalam lembaga-lembaga ini seharusnya menjadi sasaran pembangunan desa yang utama. Sebab bagaimanapun bagusya ide-ide pembangunan dan betapapun besarnya upaya yang dikerahkan untuk pembangunan pedesaan, akhirnya keberhasilannya bergantung pada kemampuan pimpinan lembaga pembangunan di desa untuk menggerakkan swadaya warga desa sendiri membangun desanya.