

MASALAH PENINGKATAN EFEKTIVITAS ORGANISASI PEMBANGUNAN DESA

A. Sudiharto DJIWANDONO

PENDAHULUAN

Pembangunan Desa adalah pembangunan yang langsung menyentuh kepentingan lebih dari 80% masyarakat Indonesia yang bertempat tinggal di daerah pedesaan dan merupakan titik sentral dari Pembangunan Nasional. Semua jenis pembangunan, baik program Sektoral, Regional, dan Inpres difokuskan ke daerah pedesaan.

Pembangunan Desa sebagai perwujudan dan pelaksanaan dari Garis-garis Besar Haluan Negara tidak berdiri sendiri, tetapi merupakan satu kesatuan dan kebulatan dengan Pembangunan Daerah dan Nasional untuk mencapai cita-cita bangsa Indonesia yang mencerminkan satu kepentingan Nasional yang bulat dan menyeluruh dalam satu Wawasan Nusantara.

Tujuan Pembangunan Desa identik dengan tujuan Pembangunan Nasional yaitu pembangunan manusia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya. Perhatian pemerintah makin meningkat terhadap Pembangunan Desa terbukti dengan makin bertambahnya berbagai program dan proyek beserta peningkatan volume pembiayaannya untuk daerah pedesaan, baik yang dilaksanakan oleh departemen/lembaga bukan departemen melalui program sektoral maupun melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Oleh karenanya, Pembangunan Desa harus benar-benar mampu memperkuat daerah pedesaan, dalam arti menggerakkan dan meningkatkan peran masyarakat terhadap pembangunan melalui peningkatan pengetahuan, ketrampilan, rasa kesadaran dan tanggung jawab masyarakat agar tercapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya.¹

1 *Tipe dan Klasifikasi Tingkat Perkembangan Desa Tahun 1977/1978*, Departemen Dalam Negeri R.I., Ditjen Pembangunan Desa, 1978

Salah satu masalah yang segera tampak ialah bagaimana usaha dan kegiatan pembangunan desa itu di dalam pengorganisasiannya benar-benar efektif, mampu menumbuhkan dan mengembangkan daerah pedesaan ke arah keadaan yang lebih baik dan lebih maju dan secara terus-menerus berkesinambungan melanjutkan dan meningkatkan pembangunan secara mandiri.

Tulisan singkat ini ingin mencoba melihat aspek ini, terutama dalam hubungannya dengan peningkatan peran masyarakat atau yang juga dikenal dengan partisipasi masyarakat dalam pembangunan (desa) sebagai salah satu kuncinya.

TUJUAN PEMBANGUNAN DESA DAN BEBERAPA PERMASALAHAN

Pada umumnya pembangunan desa ditujukan kepada perubahan kehidupan dan masyarakat pedesaan yang umumnya masih terbelakang dan bersifat tradisional ke arah kehidupan yang lebih maju dan modern. Gerak ke arah modernisasi ini melalui usaha pembangunan desa diharapkan menyebar dari pusat-pusat pengembangan di kota ke seluruh pelosok pedesaan, yang di Indonesia menampung sekitar 80% dari seluruh warga negaranya. Pemerintah, dalam hal ini Direktorat Jenderal Pembangunan Desa, Departemen Dalam Negeri seperti dikutip dalam pendahuluan, menggaris bawahi bahwa Pembangunan Desa harus benar-benar mampu memperkuat daerah pedesaan, dalam arti menggerakkan dan meningkatkan peran masyarakat terhadap pembangunan melalui peningkatan pengetahuan, ketrampilan, rasa kesadaran dan tanggung jawab masyarakat agar tercapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya.

Secara lebih terperinci tujuan tersebut meliputi:

- a. Tujuan ekonomis, yaitu meningkatkan produktivitas di daerah pedesaan dalam rangka memerangi kemiskinan di daerah pedesaan;
- b. Tujuan sosial, ke arah pemerataan kesejahteraan penduduk desa;
- c. Tujuan kultural, dalam arti meningkatkan kualitas hidup pada umumnya dari masyarakat pedesaan;
- d. Tujuan politis, dalam arti menumbuhkan dan mengembangkan partisipasi masyarakat secara maksimal dalam menunjang usaha-usaha pembangunan serta dalam memanfaatkan dan mengembangkan selanjutnya hasil-hasil pembangunan.

Adalah sangat jelas bahwa usaha guna mencapai tujuan tersebut berkaitan erat bahkan banyak tergantung pada masalah investasi, kemampuan dana dan alokasi anggaran, sehingga variabel-variabel tersebut merupakan faktor yang

sangat penting dalam perencanaan maupun pelaksanaan pembangunan desa.

Sejauh mengenai pembangunan desa di Indonesia, masalah efisiensi dan efektivitas tersebut merupakan masalah yang banyak diperbincangkan di berbagai kalangan, baik pemerintah maupun swasta, lembaga-lembaga studi dan penelitian, kalangan universitas maupun para praktisi yang secara langsung terlibat dalam kegiatan di lapangan.

Usaha-usaha untuk memperbaiki keadaan telah banyak dilakukan, meskipun harus diakui bahwa banyak hal masih harus ditingkatkan dan lebih disempurnakan.

Dari beberapa studi maupun pengamatan di sekitar masalah pembangunan desa dapat dijumpai beberapa permasalahan, antara lain yang berkaitan dengan masalah efisiensi dan efektivitas sebagai berikut:

- a. Di bidang organisasi dan pengelolaan sering dijumpai adanya tumpang tindih (*overlapping*) dan masih kurangnya koordinasi antar instansi atau lembaga yang menangani program-program pembangunan desa;
- b. Adanya kelemahan di segi perencanaan, terutama dalam cara-cara pendekatan;
- c. Masih kurangnya partisipasi masyarakat, terutama di daerah-daerah pedesaan yang masih dalam taraf "swadaya" (tradisional) maupun "swakarya" (transisi).

Masalah yang ada dan harus dihadapi memang merupakan masalah besar dan kompleks. Menurut catatan terakhir (1980) di seluruh Indonesia terdapat 62.875 buah desa, tersebar di kepulauan Indonesia seluas hampir 2 juta km² dengan ekosistem dan sosial sistem yang berbeda-beda.

Usaha pembangunan desa diarahkan kepada peningkatan kehidupan dan masyarakat desa dari tingkat tradisional ke tingkat maju dan modern, berdasarkan beberapa kriteria meliputi:

1. Berkembangnya sektor-sektor mata pencaharian penduduk, sehingga penduduk tidak hanya hidup dari sektor agraris tetapi juga dari sektor-sektor industri dan jasa;
2. Meningkatnya pendapatan desa;
3. Perubahan cara hidup dan cara berpikir tradisional ke arah cara-cara yang lebih rasional dan menunjang usaha-usaha pengembangan selanjutnya;
4. Makin efektifnya kelembagaan dan pemerintahan desa;
5. Meningkatnya taraf pendidikan;
6. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam program-program pembangunan;
7. Meningkatnya prasarana dan sarana desa.

Berdasarkan kriteria tersebut dikenal adanya tiga tipe desa, masing-masing desa "swadaya", yaitu desa-desa yang masih tradisional, desa "swakarya", yaitu desa-desa yang dalam taraf transisi dan desa "swasembada" atau desa maju.

Kebijakan jangka panjang dari pemerintah menetapkan bahwa dalam jangka waktu 25-30 tahun terhitung sejak Pelita II (1975) desa-desa di Indonesia sudah harus dikembangkan menjadi desa maju (desa swasembada).

Ini berarti bahwa setiap tahun harus dapat dicapai suatu peningkatan rata-rata sebesar 4%. Target tersebut tanpa diikuti oleh peningkatan efisiensi pengelolaan dan efektivitas pengorganisasian mungkin tidak begitu mudah untuk dicapai, mengingat kenyataan bahwa dari evaluasi untuk periode 1971-1976 peningkatan rata-rata per tahun secara nasional baru tercapai sebesar 1,25%.

Sebagian besar desa-desa kita masih termasuk kategori desa swadaya atau swakarya, sementara baru sekitar 20% yang sudah dapat digolongkan sebagai desa swasembada.

Dengan mengenyampingkan masalah dana dan anggaran, usaha untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi tersebut kiranya harus dilakukan melalui pemecahan ketiga masalah yang telah disebutkan di atas, menyangkut segi-segi organisasi, perencanaan dan partisipasi masyarakat. Dan dari ketiga masalah tersebut partisipasi masyarakat menduduki posisi yang sangat penting dan strategis. Ia merupakan salah satu tujuan pembangunan desa sekaligus juga merupakan syarat keberhasilannya.

Usaha meningkatkan perkembangan desa dari desa tradisional (desa swadaya) menjadi desa maju dan modern (desa swasembada) melalui tingkatan transisi (desa swakarya) hanya akan berhasil apabila partisipasi masyarakat di daerah pedesaan dapat ditumbuhkan, dibina, dan dikembangkan. Setiap kegiatan pembangunan di desa harus bisa dimengerti dan diterima oleh masyarakat desa yang bersangkutan sehingga mereka terdorong untuk berpartisipasi, memanfaatkan hasil-hasil pembangunan, memelihara dan melestarikannya. Dengan perkataan lain aspek-aspek sosio kultural desa harus diperhitungkan dalam pembangunan desa, khususnya dalam aspek perencanaan dan pengorganisasiannya.

Sesuatu proyek pembangunan desa tidak akan memberikan hasil sebagaimana diharapkan apabila masyarakat setempat tidak dipersiapkan lebih dahulu dan tidak dilibatkan dalam perencanaan maupun pelaksanaannya. Tanpa melibatkan masyarakat, sulit diharapkan adanya response dari

masyarakat terhadap kegiatan pembangunan di daerahnya, dengan akibat kurang dapat memanfaatkan hasilnya dan tidak ada usaha untuk memeliharanya, apalagi mengembangkannya lebih lanjut.

Keberhasilan pembangunan desa harus dilihat dari segi bahwa usaha tersebut dapat membawa perubahan dan kemajuan yang makin lama makin berkembang secara mandiri (self revolving growth).

Dari segi ini seringkali tampak adanya kelemahan-kelemahan, baik dari segi perencanaan maupun pelaksanaannya, antara lain:

- a. Kurang memperhitungkan persepsi masyarakat, menyangkut sistem nilai yang berlaku, pranata-pranata sosial yang sudah terbentuk dalam masyarakat, pengetahuan serta ketrampilan tradisional yang sudah dimiliki oleh masyarakat setempat;
- b. Kurang adanya langkah-langkah persiapan dalam rangka "conditioning" masyarakat, yang ternyata seringkali sangat diperlukan di daerah-daerah tertentu;
- c. Belum diperhitungkannya tindak lanjut setelah proyek itu selesai;
- d. Kurang diperhitungkannya persoalan-persoalan yang mungkin timbul, seperti masalah pola distribusi, pembinaan dan pemeliharaan hasil dari kegiatan pembangunan yang dilakukan.

Kesimpulan dari semuanya itu ialah bahwa kegiatan pembangunan desa yang direncanakan dan dilaksanakan seringkali masih tampak kurang memperhitungkan partisipasi masyarakat sehingga komitmen masyarakat terhadap kegiatan pembangunan juga dapat dikatakan tidak ada.

Hal semacam itu dapat dijumpai di banyak daerah dan di banyak sektor-sektor pembangunan desa, sehingga dalam rangka memikirkan tentang usaha meningkatkan efektivitas usaha pembangunan desa perhatian perlu dititik beratkan pada masalah itu. Baik dalam perencanaan maupun dalam pengorganisasian perlu dilihat apakah dalam sistem perencanaan dan organisasi pembangunan desa yang berlaku sudah cukup memberikan kemungkinan dan peluang bagi tumbuh dan berkembangnya partisipasi masyarakat. Faktor-faktor dana, alokasi anggaran atau pemilihan program dan proyek serta organisasi pembangunan sudah tentu sangat penting dan memegang peranan, tetapi pada gilirannya partisipasi masyarakat akan menentukan apakah usaha dan kegiatan pembangunan desa mencapai tujuannya atau tidak.

BEBERAPA CATATAN

Dari pengamatan, khusus mengenai keadaan di Indonesia, sistem yang diterapkan dalam usaha pembangunan pada umumnya cukup baik, meskipun masih tampak adanya beberapa aspek yang perlu ditinjau kembali dan lebih disempurnakan.

Pertama, dari segi perencanaan, rencana pembangunan nasional disusun berdasarkan Rencana Jangka Panjang di mana di dalamnya termasuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang yang dimuat dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Berdasarkan Rencana Jangka Panjang tersebut disusun Rencana Jangka Menengah atau yang lebih dikenal sebagai Repelita. Pada tahap berikutnya adalah Rencana Tahunan yang merupakan penjabaran secara spesifik dan konkrit dari Rencana Jangka Menengah dan dikaitkan langsung dengan Rencana Anggaran Belanja Negara sehingga terjalin segi operasionalnya.

Yang perlu dicatat di sini ialah bahwa sistem perencanaan ini terlalu bersifat "dari atas ke bawah" (top down), sehingga dalam rangka pemikiran yang ingin dikemukakan dalam tulisan ini tampaknya kurang menjamin tumbuh dan berkembangnya partisipasi masyarakat. Dalam kasus-kasus tertentu kemungkinan terjadinya kesalahan dalam menentukan program dan proyek di daerah pedesaan cukup besar dengan akibat tidak efektifnya sesuatu program.

Kedua, organisasi pembangunan disesuaikan dengan susunan hirarki pemerintahan, yaitu Tingkat Pusat, di mana Departemen Dalam Negeri bertindak selaku koordinator pembangunan desa, Daerah Tingkat I (Propinsi), Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota Madya), terus ke bawah sampai Kecamatan dan Desa.

Susunan semacam itu tentu sangat wajar dan diharapkan akan lebih menjamin kelancaran dan efisiensi administrasi serta pengendalian, karena yang terlibat secara langsung dan bertanggung jawab terhadap pelaksanaan program-program pembangunan adalah para fungsionaris yang berada dalam jalur jenjang hirarki pemerintahan. Dalam hal ini Menteri Dalam Negeri - Gubernur - Bupati/Wali Kota - Camat - Lurah/Kepala Desa. Usaha dan kegiatan pembangunan mutlak memerlukan suatu sistem administrasi yang tertib dan lancar serta suatu mekanisme pengendalian/pengawasan yang efektif. Namun di dalam praktek justru kedua hal tersebut masih merupakan titik lemah, sehingga sementara melaksanakan program-program pembangunan diperlukan tindakan-tindakan untuk menertibkan dan lebih me-

tingkatkan kemampuan aparaturnya pemerintahan mulai dari tingkat pusat sampai desa.

Dalam rangka pembangunan desa, pendekatan organisatoris untuk menumbuhkan dan mengembangkan partisipasi masyarakat dibentuk Lembaga Sosial Desa (LSD) sejak tahun 1952, mula-mula di bawah Departemen Sosial tetapi sejak tahun 1971 ditempatkan di bawah Departemen Dalam Negeri. LSD diketuai oleh Lurah/Kepala Desa sedangkan pengurus lainnya terdiri dari kalangan masyarakat, khususnya para informal leaders. Lembaga tersebut sejak 1 April 1980 ditingkatkan menjadi Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) dengan ruang lingkup yang lebih luas, yaitu di tingkat Kecamatan, diketuai oleh Camat. Di bidang organisasi pembangunan ini di samping segi-segi positif seperti jalur instruksi dan pertanggungjawaban yang jelas, mekanisme pengendalian/pengawasan yang dapat diharapkan efektif, dapat pula dicatat beberapa hal yang kurang menguntungkan, antara lain:

- a. Lembaga partisipasi masyarakat pada tingkat desa (sekarang tingkat Kecamatan) bisa menjadi kurang berfungsi sebagaimana diharapkan karena dalam struktur kepemimpinannya harus ditempatkan seorang pejabat (camat) sebagai ketuanya, yang dengan sendirinya harus tunduk pada disiplin hirarki. Lebih-lebih apabila pejabat yang bersangkutan kurang memiliki kemampuan pribadi untuk berinisiatif, berkreasi dan berimajinasi dan hanya bertindak berdasarkan "perintah dari atas", dapat dipastikan bahwa lembaga tersebut tidak lebih dari aparat pemerintah dan bukan lembaga partisipasi masyarakat. Kiranya perlu dibuka peluang bagi kalangan masyarakat (informal leaders) untuk mengetuai lembaga dimaksud, meskipun untuk beberapa daerah mungkin timbul kesulitan apabila taraf pengetahuan masyarakat setempat masih sangat rendah.
- b. Pada tingkat desa, terpusatnya seluruh tanggung jawab pelaksanaan pembangunan pada Kepala Desa atau Camat jelas merupakan beban yang teramat berat. Beban ini menjadi semakin berat apabila mekanisme koordinasi di antara instansi-instansi di atasnya yang menangani sektor-sektor pembangunan desa tidak berjalan baik mengingat adanya beberapa departemen yang secara langsung terlibat dalam pembangunan desa. Tidak efektifnya koordinasi dapat mengakibatkan tidak adanya sinkronisasi antara program dan antar proyek sehingga kegiatan yang dilakukan hanya memberikan nilai manfaat yang rendah, bahkan kadang-kadang tidak dapat dimanfaatkan sama sekali oleh masyarakat pedesaan. Kasus-kasus semacam itu banyak dijumpai di beberapa daerah yang oleh sementara ahli dan peneliti dipandang sebagai salah satu faktor penting yang menyebabkan terjadinya kegagalan atau kekurangan keberhasilan beberapa program pembangunan desa.

KESIMPULAN

Dari tinjauan secara selang pandang di atas dapat diambil beberapa kesimpulan, khususnya dalam hubungan dengan efektivitas pembangunan desa, antara lain:

Bahwa usaha dan kegiatan pembangunan desa dapat dikatakan berhasil dan efektif apabila usaha dan kegiatan tersebut mampu mendatangkan perubahan dan kemajuan kehidupan masyarakat di daerah pedesaan, baik dalam arti ekonomis, sosial, kultural maupun politis. Perubahan dan kemajuan tersebut haruslah berkelanjutan, makin lama makin berkembang atas kekuatan masyarakat sendiri karena adanya solidaritas dalam usaha dan kegiatan pembangunan serta adanya komitmen masyarakat terhadap usaha dan kegiatan tersebut.

Partisipasi masyarakat dengan demikian merupakan faktor strategis dalam pembangunan desa dan usaha pembangunan pada umumnya, sehingga pembangunan dalam seluruh prosesnya mulai dari perencanaan, pengorganisasian, implementasi dan tindak lanjutnya harus diorientasikan pada pengikut sertaan masyarakat. Bentuk-bentuk organisasi pembangunan desa dan cara kerjanya haruslah ditetapkan sedemikian rupa sehingga selalu memperhitungkan dan memberikan peluang bagi terselenggaranya partisipasi masyarakat secara maksimal.

Masalah efektivitas adalah masalah "hasil terbaik" (best result) yang dapat dicapai oleh suatu organisasi ataupun sesuatu usaha. Ini berarti bahwa masalah efektivitas selalu berkaitan secara langsung dan ditentukan oleh tujuan yang hendak dicapai melalui suatu usaha dan kegiatan yang terorganisasi.

Apabila kita kembalikan pada tujuan pembangunan desa, baik itu tujuan ekonomis, sosial, kultural maupun politis, jelas bahwa pada dasarnya yang paling pokok adalah pembangunan manusianya itu sendiri atau masyarakat di daerah-daerah pedesaan sehingga mereka mampu mengembangkan dirinya untuk selanjutnya. Inilah kiranya inti pokok Pembangunan Nasional yang dirumuskan dengan pembangunan manusia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya.

Mengembangkan sektor-sektor mata pencaharian penduduk, mengefektifkan kelembagaan dan pemerintahan desa, meningkatkan taraf pendidikan rakyat maupun meningkatkan prasarana dan sarana desa dan kegiatan-kegiatan lainnya, semuanya ditujukan ke arah perubahan dan kemajuan

manusia, masyarakat dan lingkungannya yang memungkinkan makin meningkatnya peran masyarakat dalam gerak pembangunan yang terus-menerus dan makin meningkat. Proses pembangunan memang terus berjalan dan terus berkembang.

Oleh karenanya usaha menumbuhkan dan mengembangkan partisipasi masyarakat menempati posisi yang sangat penting dalam seluruh proses pembangunan dalam arti luas sebagaimana dirumuskan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara. Pembangunan desa hanya bisa dikatakan efektif dan berhasil apabila usaha itu benar-benar "menyentuh" manusia dan masyarakat di daerah pedesaan. Berbagai macam program dan proyek dalam rangka pembangunan desa dengan dana dan anggaran yang semakin meningkat tidak akan banyak artinya apabila semuanya itu tidak mampu melibatkan, menggerakkan serta meningkatkan peran masyarakat dalam proses pembangunan selanjutnya. Ini bisa terjadi apabila program dan proyek pembangunan desa hanya disusun berdasarkan perhitungan-perhitungan teknis semata-mata tanpa memperhitungkan segi-segi sosio kultural masyarakat di daerah pedesaan. Pendekatan sosio kultural adalah sedemikian pentingnya dan sangat menentukan, lebih-lebih dalam pembangunan desa.

Organisasi-organisasi yang secara langsung bergerak di bidang pembangunan desa perlu benar-benar disusun dan digerakkan berdasarkan prinsip-prinsip yang menjamin dan mengakomodasikan aspirasi masyarakat di daerah pedesaan dan secara cermat menentukan kegiatan-kegiatannya dalam bentuk program dan proyek yang relevan, tepat guna dan berdaya guna optimal.

Secara umum dapat dikatakan bahwa organisasi pembangunan desa haruslah suatu bentuk atau tipe organisasi yang terbuka (open organization) di mana terdapat hubungan yang bersifat simbiotik antara organisasi pembangunan dengan masyarakat pedesaan. Organisasi demikian juga harus menerapkan mekanisme interaksi secara terus-menerus dengan masyarakat dan dengan demikian memungkinkan terjadinya umpan balik yang makin memperkaya dan menyempurnakan kegiatan-kegiatan selanjutnya.

Kiranya prinsip-prinsip itu perlu dikembangkan dan dilaksanakan dalam praktek pengorganisasian dan pengelolaan pembangunan desa sehingga gerak ke arah modernisasi melalui usaha pembangunan desa benar-benar menyebar keseluruh pedesaan secara efektif, terutama karena adanya respons dan partisipasi masyarakat pedesaan sendiri.