

421

# PERUBAHAN KEBIJAKSANAAN PEMBANGUNAN PEDESAAN DI TANZANIA 1975-1978\*

Realisasi suatu orde sosialis, baik ekonomi sosialis maupun masyarakat sosialis, telah mengubah tujuan akhir kebijaksanaan pembangunan nasional Tanzania. *Deklarasi Arusha* yang sangat terkenal dan dihargai itu telah mendorong pertumbuhan desa-desa *Ujamaa* yang sangat mengesankan, dari hanya 809 desa *Ujamaa* pada tahun 1967 menjadi 5.628 desa *Ujamaa* pada tahun 1973, meskipun angka yang terakhir ini mungkin terlalu dibesar-besarkan. Sudah banyak tulisan yang membahas usaha pendirian desa *Ujamaa* ini. Tetapi belum banyak pembahasan mengenai perubahan kebijaksanaan pembangunan Tanzania dalam periode 1974 sampai 1978, khususnya sejak diundangkan 'Undang-Undang Desa dan Desa *Ujamaa* (Pendaftaran, Penetapan, dan Administrasi)' pada bulan Juli 1975 (selanjutnya, dalam tulisan ini disingkat Undang-Undang D dan DU), dan implikasinya bagi pembangunan pedesaan.

Undang-Undang D dan DU memuat ketentuan tentang dibentuknya suatu administrasi yang baru pada tingkat desa. Pada awal tahun 1976 mulai dibubarkan semua koperasi pertanian, dan diadakan pengawasan yang sah bagi apa yang disebut dengan nama *Ujamaa*. Pada waktu itu, hanya satu desa yang telah meminta 'Sertifikat Penetapan' dari perdana menteri yang bisa menjadi desa *Ujamaa* (Undang-Undang D dan DU, pasal 17).

## PEMBENTUKAN DESA

Sasaran utama usaha-usaha pembangunan yang dilakukan oleh partai politik dan pemerintah selama tahun 1967-1973 adalah terbentuknya desa *Uja-*

\*Diambil dari Koenraad Verhagen, "Changes in Tanzanian Rural Development Policy 1975-1978," dimuat dalam *Development and Change* (SAGE, London and Beverly Hills). Vol. 11

maa secara suka-rela, bukan melalui paksaan karena paksaan adalah bertentangan dengan falsafah Ujamaa. Pada tahun 1974-1976, prioritas utama diletakkan pada pemukiman bagi kurang lebih 6 juta penduduk pedesaan yang hidupnya masih tercerai-berai atau terpisah-pisah,<sup>1</sup> hal ini pada waktu itu dianggap lebih penting daripada produksi kolektif yang merupakan masalah pokok Ujamaa.<sup>2</sup> Setiap orang yang tidak bersedia dimukimkan kembali akan 'dibujuk' oleh angkatan perang atau milisi untuk dimukimkan kembali.<sup>3</sup> Desa-desa yang terbentuk selama periode ini lebih tepat disebut Desa-desa Pembangunan atau Desa-desa Berencana bukan Desa-desa Ujamaa. Dalam tahun 1976, dari seluruh penduduk pedesaan Tanzania (kira-kira 14 juta jiwa) kecuali 1-1½ juta jiwa, jadi sebagian terbesar dari penduduk yang hidupnya masih semi-nomade, sudah dimukimkan di desa-desa. Sayangnya, letak desa-desa tersebut tidak dipilih dengan baik, sehingga tak dapat dihindari pemukiman kembali untuk kedua kalinya. Terdapat sifat paksaan dari usaha pemukiman ini menguatkan kecurigaan mengenai kegiatan-kegiatan pembangunan yang diprakarsai 'dari atas.' Bila dilihat dari segi dasar-dasar kemanusiaan, maka suatu proses pembentukan desa secara berangsur-angsur, yang dikordinasikan dan direncanakan secara lebih baik, tentunya akan lebih disenangi.

#### UNDANG-UNDANG D DAN DU

Undang-Undang D dan DU sudah berlaku sejak tahun 1975 dengan maksud agar sekitar 8.000 desa bisa berfungsi sebagai daerah otonom. Untuk menjadi desa Ujamaa, maka setiap pemukiman yang ada, pertama-tama harus didaftarkan dahulu sebagai sebuah 'Desa'; setelah itu maka desa tersebut mengajukan permohonan untuk ditetapkan sebagai desa Ujamaa. Bila sebuah desa telah memenuhi persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan yaitu 'sebagian besar kegiatan ekonomi di desa tersebut telah diusahakan dan dijalankan berdasarkan atas asas komunal' maka desa tersebut ditetapkan sebagai Desa Ujamaa (Undang-Undang D dan DU, pasal 16 ayat 1).

Menurut undang-undang ini terdapat 2 badan pembuat kebijaksanaan dan administratif, yaitu Majelis Desa dan Dewan Desa, yang anggota-anggotanya dipilih oleh Majelis Desa.

<sup>1</sup>John Loxley (artikel yang telah direvisi oleh R.H. Green). "Tanzania: Economy," dimuat dalam *Africa South of the Sahara 1977-1978*.

<sup>2</sup>Sudah dianjurkan menggunakan 'Sistem Pertanian Blok' (= pengolahan kapling-kapling tanah yang terdapat hanya dalam satu blok saja) di mana masing-masing kapling tanah tersebut adalah milik pribadi, tetapi pengolahannya disesuaikan dengan program produksi komunal.

Untuk memperlancar pelaksanaan Undang-Undang D dan DU, maka perdana menteri diberi kekuasaan untuk 'membuat Peraturan-peraturan ... (e) mengatur segala sesuatu yang bisa atau dipandang perlu untuk diatur,' atau memberikan 'suatu Instruksi yang bersifat umum' kepada setiap Dewan Desa, yang 'akan menjalankan setiap instruksi tersebut' (pasal 23). Peraturan-peraturan dan instruksi-instruksi dimuat dalam *Lembaran Negara* pada tanggal 22 Agustus 1975.

Pendaftaran sebagai 'sebuah Desa' memungkinkan Majelis Desa menjadi suatu badan hukum dan dapat berdiri sendiri dalam hal mencari dana bantuan, mengadakan pembelian, penjualan hasil-hasil pertanian, dan lain-lain. Organisasi kegiatan ekonomi yang bersifat kolektif, yakni pemasaran dan perediaan input-input atau masukan-masukan pertanian, sudah dijalankan oleh koperasi-koperasi,<sup>1</sup> yang banyak di antaranya sudah didirikan pada masa sebelum kemerdekaan. Oleh karena itu, desa-desa yang terdaftar dan koperasi-koperasi tidak hidup bersama-sama.

### PEMBUBARAN KOOPERASI 'GAYA LAMA'

Dengan Peraturan Perdana Menteri yang dikeluarkan pada tanggal 14 Mei 1976, maka semua koperasi primer pemasaran sebanyak 1.300 buah dibubarkan, demi kepentingan pembangunan pedesaan 'gaya baru'.<sup>2</sup> 'Desa-desa' ini diharapkan akan menjalankan fungsi-fungsi koperasi-koperasi yang telah dibubarkan ini, namun desa-desa tersebut belum terdaftar, atau belum diorganisasi atau dilengkapi secara memadai untuk melaksanakan tugas-tugasnya, dan untuk kepentingan ini baru pendaftaran desa saja yang sedang diusahakan. Pada bulan Mei 1977, sebanyak 7.000 dari 7.918 desa berencana sudah terdaftar, dan 4.686 buah desa di antaranya telah memilih Majelis Desa.<sup>3</sup>

Meskipun jumlah penduduk berbeda-beda antara desa yang satu dan yang lainnya, jumlah penduduk minimum per desa yang ditetapkan oleh undang-

<sup>1</sup> Para petani secara langsung menjadi anggota koperasi 'primer'. Gabungan dari beberapa koperasi primer menyebabkan timbulnya kepentingan-kepentingan yang timbal-balik sehingga menghasilkan sebuah koperasi 'sekunder'. Di berbagai negara, koperasi sekunder ini dinamakan 'Koperasi Gabungan'.

<sup>2</sup> Perdana menteri telah diperintahkan untuk meninjau kembali keputusan-keputusannya oleh Komite Eksekutif Nasional dari Tanganyika African National Union (TANU). Ini adalah partai politik satu-satunya di 'Daratan Tanzania' sampai tanggal 5 Pebruari 1977 ketika ia berfusi dengan Afro-Shirazi Party of Zanzibar (ASP) untuk membentuk suatu partai baru, yakni *Chama Cha Mapinduzi* (CCM).

<sup>3</sup> Makalah-makalah Nordic Staff, Pejabat-pejabat PMO dan anggota-anggota berbagai Lembaga Koperasi, *Ujiaman dan Koperasi* (Dar es Salaam: Ujiaman dan Koperasi, 1977).

undang adalah 250 *kayas* (*kaya* = satu rumah tangga atau satu unit keluarga) (Undang-Undang D dan DU, pasal 4 ayat 1). Kebanyakan desa rata-rata memiliki sekitar 325 kepala keluarga dengan sekitar 1.250 orang.

### DESENTRALISASI PEMBUATAN KEPUTUSAN

Pembentukan suatu badan administrasi pada tingkat desa adalah sangat penting bagi dukungan secara resmi atas pelaksanaan strategi 'perencanaan pembangunan dari bawah' sebagai lawan dari 'perencanaan pembangunan dari atas.' Yang terpenting dari strategi ini adalah bahwa ia merupakan suatu proses desentralisasi administratif yang dimulai sejak awal tahun 1972, yaitu ketika mulai berlaku Undang-Undang Desentralisasi Administrasi Pemerintahan. Pelaksanaan undang-undang ini pertama-tama menimbulkan berbagai kesulitan yang gawat, sehingga diadakan penelitian follow-up dan diajukan usul-usul atau saran-saran yang memberikan peranan yang lebih besar kepada perdana menteri, yaitu sebagai pelindung dan koordinator pembangunan daerah.<sup>1</sup> Proses desentralisasi di berbagai wilayah (propinsi) di Tanzania telah menimbulkan berbagai kemajuan di wilayah tersebut. Kekuasaan eksekutif distrik-distrik (kecamatan-kecamatan) semakin bertambah besar yang mengakibatkan semakin meningkatnya pengaruh Direktur Pembangunan Distrik (DPD) dan timnya yang terdiri dari para ahli. Di distrik, maka kedudukan DPD secara hirarkhis berada di bawah Komisioner Distrik yang juga merangkap menjadi Sekretaris Partai di distrik tersebut, dan perangkapan jabatan yang demikian inilah yang menyebabkan Komisioner menjadi seorang yang sangat berkuasa di distrik itu. Namun demikian pengaruhnya terhadap kegiatan-kegiatan pembangunan adalah kurang daripada pengaruh DPD, di mana DPD ini mayoritasnya terdiri dari orang-orang muda yang berpendidikan lebih tinggi dan memegang peranan kunci dalam semua kegiatan pembangunan.

Suatu ciri khusus yang dimiliki oleh Tanzania adalah hubungan yang erat antara partai politik dan berbagai lembaga yang terlibat dalam administrasi negara, komite-komite kotapraja, dan berbagai lembaga dan dewan yang terlibat dalam pembuatan keputusan yang berkaitan dengan administrasi sistem politik. Dalam tulisan ini tidak akan dibahas mekanisme partai politik dan organisasi-organisasi administratif pada tingkat distrik dan daerah. Perlu dicatat bahwa pembentukan organisasi administratif pada tingkat desa, merupakan konsekuensi logis dari kebijaksanaan desentralisasi yang bertujuan untuk melibatkan seluruh penduduk secara aktif dalam proses pembuatan keputusan, perencanaan, dan pelaksanaan keputusan dan rencana tersebut. Di keba-

<sup>1</sup> Penelitian pertama dilakukan oleh McKinsey & Company Inc. yang berguna untuk menyusun rancangan UU Desentralisasi Administratif; penelitian ini berjudul, *Achieving the Objectives of*

nyakan desa telah dibentuk cabang-cabang partai politik, tetapi organisasi administratif dan ekonomi yang ada di tingkat desa belum memadai, sehingga akan menghambat usaha-usaha mereka untuk menerapkan keputusan-keputusan secara efektif.

#### KETENTUAN-KETENTUAN PENTING UNDANG-UNDANG D DAN DU

Undang-undang ini memuat ketentuan bahwa setiap desa mempunyai suatu Dewan Desa yang dipilih oleh Majelis Desa (Undang-Undang D dan DU, pasal 5). Jumlah anggota dewan ini tidak lebih dari 25 orang (Peraturan Pemerintah, pasal 5). Karena memegang jabatan partai, maka ketua dan sekretaris cabang partai politik di daerah tersebut juga menjabat sebagai ketua dan sekretaris Dewan Desa (Undang-Undang D dan DU, pasal 10). Seberapa jauh ketua dan sekretaris Dewan Desa dipilih secara demokratis tergantung pada cara di mana mereka mendapatkan kedudukan di dalam partai politik. Sepanjang menyangkut diri ketua, maka sesuai dengan statuta dari partai politik baru, yakni CCM (lihat catatan kaki nomor 1), ia dipilih melalui Konferensi Cabang, yaitu suatu majelis partai politik pada tingkat desa, yang secara teoretis hanya dihadiri oleh anggota-anggota partai politik saja.<sup>1</sup> Sampai pada bulan Maret 1978, CCM mempunyai anggota kurang lebih 1,5 juta jiwa,<sup>2</sup> atau kira-kira 25% dari jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih (yakni berumur 18 tahun ke atas). Di dalam prakteknya, persyaratan bahwa hanya anggota partai saja yang berpartisipasi dalam pemilihan ketua tidak dilaksanakan secara ketat sekali, tetapi kepada semua penduduk desa yang sudah dewasa diberikan kesempatan untuk berpartisipasi. Kepala desa dipilih untuk satu masa jabatan, yakni untuk jangka waktu lima tahun, dan dapat dipilih kembali dalam pemilihan berikutnya. Komite Kerja Distrik dan Regional dari CCM dapat menolak seorang calon kepala desa untuk berpartisipasi di dalam pemilihan kepala desa. Sikap dan tindakan partai politik yang 'diambil' selama berlangsungnya rapat pemilihan adalah sangat penting. Rapat-rapat ini dipimpin oleh Wakil Partai Politik di distrik tersebut, dan apabila mereka kehendaki, mereka dapat mengadakan manipulasi untuk mendukung seorang calon tertentu atau melumpuhkannya, yaitu mematikan kesempatan bagi seorang calon.

Pemimpin lainnya dari partai politik yang ada pada tingkat desa adalah Sekretaris Cabang, yang menjalankan fungsinya berdasarkan peraturan-peraturan partai politik seperti pada Kepala Pemerintahan. Sekretaris Cabang tidak dipilih oleh penduduk desa (jadi mereka tidak mempengaruhi penca-

<sup>1</sup> CCM Constitution, Article Three, Organs of the Party, Parts I and II, memuat ketentuan didirikan organisasi Partai Politik pada tingkat desa.

lonannya), melainkan diangkat oleh Komite Pusat Partai.<sup>1</sup> Komite Pusat ini terdiri dari 42 orang anggota, dan bertugas untuk menyelenggarakan administrasi harian terhadap masalah-masalah yang dihadapi oleh Partai, serta ruang lingkup kegiatan mereka bersifat nasional. Di dalam Undang-Undang D dan DU ditetapkan bahwa Majelis Desa dan Dewan Desa di dalam menjalankan fungsi-fungsinya berada 'di bawah pengawasan Partai' (Undang-Undang D dan DU, pasal 15), yang berkuasa untuk membatalkan setiap keputusan yang dibuat oleh badan lainnya. Ketentuan ini tentunya sesuai dengan Konstitusi Tanzania yang memberikan kekuasaan tertinggi ke dalam tangan Partai.

Juga di dalam undang-undang tersebut ditetapkan tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh perusahaan-perusahaan desa secara kolektif. Bagi suatu desa hal ini merupakan 'perubahan dari unit-unit perumahan dan pertanian yang individual dan terpencar-pencar menjadi unit-unit perumahan berkelompok dan kerja sama dalam bidang produksi secara besar-besaran' (Instruksi Perdana Menteri, pasal 4). Bagi sebuah desa Ujamaa, yang bisa memperoleh sebutan yang demikian ini karena dianggap sudah maju di dalam usaha merealisasikan orde sosialis, maka tujuan-tujuan yang hendak dicapai telah dirumuskan dengan cukup ambisius, yakni: 'membangun suatu masyarakat di mana semua anggotanya mempunyai hak dan kesempatan yang sama dan di mana semua anggotanya secara perlahan-lahan dapat meningkatkan kesejahteraan materialnya sebelum seorang pun hidup dalam keadaan yang mewah,' lebih lanjut dikatakan bahwa, 'membentuk pola-pola hubungan sosial yang baru dalam bidang produksi yang berdasarkan pada penggunaan tanah secara umum, sarana-sarana produksi dikuasi oleh umum, mendirikan organisasi buruh sosialis dan menerapkan prinsip menekan pendapatan untuk mengurangi eksploitasi secara efisien dalam usaha produksi kolektif ...' dan akhirnya 'meningkatkan semangat berdikari ...' (Instruksi, pasal 8). Setelah sebuah desa ditetapkan sebagai desa Ujamaa, maka penduduknya dibebani sejumlah kewajiban baru dan tunduk pada ketentuan-ketentuan baru. Misalnya, perluasan usaha peternakan secara individual tidak diizinkan lagi, kecuali hanya untuk memenuhi kebutuhan keluarga saja (Instruksi, pasal 9 ayat 11).

Dewan Desa, pada prinsipnya diawasi dan diatur oleh Partai, diberi kekuasaan untuk menyusun peraturan-peraturan dan memprakarsai kegiatan-kegiatan praktis di dalam setiap lingkup pembangunan desa. Ia bisa juga mendelegasikan semua atau sebagian dari kekuasaannya kepada salah satu dari kelima komite khusus yang ada dalam setiap Dewan Desa (Peraturan Pemerintah, pasal 8) yaitu:

- a. Komite Keuangan dan Perencanaan;
- b. Komite Produksi dan Pemasaran;

- c. Komite Pendidikan, Kebudayaan dan Kesejahteraan Umum;
- d. Komite Kerja dan Transportasi; dan
- e. Komite Keamanan dan Pertahanan.

Melalui Keputusan Presiden, kekuasaan administratif dan hukum suatu desa secara teoretis dapat diperluas tanpa batas (Undang-Undang D dan DU, pasal 18 ayat 1), jadi mengurangi kekuasaan lembaga-lembaga administratif atau peradilan pada tingkat distrik atau propinsi. Para pembuat keputusan di Tanzania telah memberikan kesempatan yang cukup besar kepada desa-desa untuk berkembang menjadi masyarakat yang dapat mengatur dan mengurus dirinya sendiri sepanjang sesuai dengan peraturan hukum dan kepartaian yang berlaku. Undang-undang Desa Tanzania tetap memelihara dan mempertahankan beberapa ciri yang sesuai dengan prinsip-prinsip partisipasi demokratis, namun masih harus dipersoalkan lebih lanjut:

- Ketua dan Sekretaris Cabang Partai di desa secara otomatis merangkap jabatan Ketua dan Sekretaris Dewan Desa;
- Pemberian kekuasaan yang besar kepada Dewan Desa dan ia bisa menerima berbagai kekuasaan lainnya melalui Keputusan Presiden, tanpa persetujuan yang sah dari penduduk desa setempat;
- 'Penetapan' sebuah desa menjadi desa Ujamaa dilakukan oleh Perdana Menteri atas usul Komite Regional Partai (Undang-Undang D dan DU, pasal 16); undang-undang tidak menyebutkan kemungkinan permintaan pendaftaran sebagai desa Ujamaa diajukan oleh Majelis Desa atau Dewan Desa;
- Pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan hanya 'bisa dilakukan' setelah disetujui oleh Dewan dan mendapat izin dari 'Panitera' (seorang pegawai negeri tingkat tinggi yang bekerja pada kantor Perdana Menteri) (Peraturan Pemerintah, pasal 15 ayat 7); tidak disebutkan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan dilakukan setelah disetujui oleh Majelis Desa;
- Tidak diberikan kesempatan kepada penduduk desa untuk menolak keputusan-keputusan Dewan Desa yang dianggap kurang menguntungkan penduduk desa tersebut.

Meskipun Dewan Desa dapat mengajukan semua masalah utama kepada Majelis Desa untuk dibahas dan diambil keputusan terakhir (Instruksi, pasal 13), tak dapat dihindari adanya kesan bahwa kekuasaan Majelis Desa sangat terbatas. Dalam suatu pertemuan yang diadakan pada tahun 1976 dengan dosen-dosen Akademi Kooperasi (suatu lembaga pendidikan dan latihan bagi jabatan-jabatan staf dalam bidang kooperasi), Perdana Menteri Kawawa mengakui hal ini dengan mengatakan bahwa pada tingkat desa terlalu banyak

Tidak diaturnya ketentuan tentang pertanggungjawaban Dewan Desa kepada Majelis Desa, dan hak penduduk desa untuk turut mengendalikan masalah-masalah yang mereka hadapi, merupakan suatu kelemahan utama undang-undang baru tersebut. Untuk itu, seharusnya ada suatu bentuk organisasi administratif yang khusus diadakan di semua desa, seharusnya di dalam undang-undang tersebut dimuat ketentuan yang memberikan kesempatan kepada penduduk desa untuk menentang penyalahgunaan kekuasaan administratif, baik yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berwenang dalam desa tersebut maupun pihak-pihak luar. Partisipasi pada tingkat dasar adalah sangat penting bagi falsafah pembangunan Ujamaa. Adalah tugas Partai, sebagai suatu lembaga yang mempunyai kekuasaan tertinggi, mendorong partisipasi rakyat dalam proses pembuatan keputusan tanpa memaksa penduduk untuk menerima setiap cara pemecahan masalah atau setiap keputusan yang dibuat oleh partai sendiri. Peraturan baru ini terlalu sedikit memberikan jaminan untuk menentang tekanan-tekanan dari atas, melainkan di dalam kenyataannya ia lebih banyak mengundang diadakannya tekanan-tekanan dari atas.

### PEMBUBARAN KOOPERASI

Pembubaran koperasi pertanian tidak hanya berlaku pada 1.300 koperasi primer pemasaran, tetapi juga terhadap organisasi-organisasi yang menghimpun koperasi-koperasi primer tersebut pada tingkat regional (= propinsi), yaitu 16 buah 'Kooperasi Gabungan Regional,' Kooperasi monopoli pemasaran hasil-hasil ekspor utama di suatu daerah pedalaman tertentu (kecuali teh), dan juga memperdagangkan sebagian besar hasil-hasil produksi bahan pangan nasional. Kooperasi berfungsi sebagai agen 'Penguasa Pertanian' yang kedudukannya dapat disamakan dengan kedudukan 'Lembaga Pemasaran' yang terdapat di negara-negara Afrika lainnya, yang dibentuk oleh Inggeris pada jaman dahulu. Sebagai 'Penguasa' maka wewenangnya akan semakin besar demi menjamin dominasinya dalam organisasi produksi dan pemasaran.

Fungsi utama Kooperasi Gabungan Regional adalah melayani kebutuhan-kebutuhan koperasi primer dalam bidang pemasaran, misalnya, pengangkutan hasil-hasil pertanian, membantu mencari dan mengembalikan kredit, pengawasan keuangan, penyimpanan dan memroses hasil-hasil pertanian (kapas). Beberapa Kooperasi Gabungan juga menjual bahan-bahan bangunan, kebutuhan-kebutuhan pertanian, peternakan dan bahan-bahan kebutuhan pokok. Keputusan perdana menteri untuk mengalihkan semua fungsi ini kepada dua jenis organisasi yang sederajat (sama kedudukannya) akan semakin menambah kuatnya saingan-saingan Kooperasi Gabungan tersebut. Fungsi



gang oleh 'Penguasa Pertanian.' Semua kegiatan pemborongan dialihkan kepada 'Perusahaan Perdagangan Regional' milik negara yang didirikan pada tingkat regional (= propinsi). Yang terpenting ialah bahwa perombakan secara besar-besaran dan tiba-tiba terhadap Kooperasi-kooperasi Gabungan ini menimbulkan kebingungan di propinsi-propinsi tersebut, karena sejak awal 1976 mereka telah melaksanakan fungsi-fungsi utama dalam bidang perekonomian. Gedung-gedung, instalasi-instalasi, dan fasilitas transportasi yang dimiliki oleh Kooperasi-kooperasi Gabungan dibagi-bagikan kepada Penguasa Pertanian, Perusahaan Perdagangan Regional, Partai, dan Pemerintah Daerah. Di dalam beberapa daerah, hal ini menimbulkan perebutan atas barang-barang bekas milik Kooperasi Gabungan tanpa ganti rugi yang layak. Penguasa Pertanian muncul sebagai pemenang utama, mendapat bagian terbesar dari instalasi-instalasi dan fasilitas-fasilitas lainnya yang dibutuhkan untuk mengorganisasi pemborongan hasil-hasil pertanian, dan sekarang mereka menjadi satu-satunya penanggung jawab tunggal dalam bidang ini. Dalam setiap propinsi dan wilayah, hasil-hasil pertanian utama hanya dibeli oleh para pembeli yang telah ditunjuk untuk bekerja sama dengan desa. Tak satu pun dari Penguasa Pertanian dan desa-desa mampu menjalankan tugas-tugasnya yang baru ini karena belum mempersiapkan dirinya secara memadai. Para pedagang perantara yang materialistis memanfaatkan kesempatan ini untuk membeli hasil-hasil pertanian seperti jambu monyet (lindi), kapas (mwanza), dan kopi (bukoba). Pemborongan kopi di wilayah Kilimanjaro dianggap masih berjalan dengan wajar, karena di daerah ini Penguasa Kopi secara bijaksana memilih menggunakan tenaga-tenaga kerja dan alat-alat pengiriman milik kooperasi-kooperasi pemasaran yang telah dibubarkan itu.

## KELEMAHAN-KELEMAHAN SISTEM BARU

Cara-cara kerja kooperasi masih mempunyai beberapa kelemahan yang perlu disoroti. Sering kali terjadi mismanagement dan penggelapan barang-barang dan uang tunai. Terdapat bukti-bukti kuat yang menunjukkan bahwa Penguasa Pertanian lebih banyak melakukan penggelapan barang-barang dan uang tunai dan mismanagement daripada badan-badan lainnya. Perubahan secara besar-besaran, yang dilakukan sejak awal tahun 1976, sekarang disesalkan di berbagai propinsi.

Suatu sumber utama bagi timbulnya pertentangan antara Penguasa Pertanian dan desa-desa adalah pengurangan berat dan kualitas hasil-hasil pertanian sebagai bagian dari biaya-biaya kegiatan. Penduduk desa menganggap prosedur ini sangat tidak masuk akal karena mereka mempunyai kontrol yang

utama terhadap efektivitas pemasaran hasil pertanian adalah ketepatan waktu untuk mengumpulkan hasil-hasil pertanian dari desa-desa untuk dikirim ke tempat-tempat penyimpanan di pusat-pusat distrik dan propinsi. Penguasa Kapas (di propinsi Mwanza) dan Perusahaan Penggilingan Nasional mendapat kritik yang pedas karena mengumpulkan hasil-hasil pertanian tidak tepat pada waktunya.

Di dalam setiap sistem kooperasi, maka Penguasa Pertanian merupakan organisasi 'sekunder', bertanggung jawab kepada desa-desa sebagai organisasi 'primer'. Namun di Tanzania dewasa ini belum ada sistem pertanggungjawaban yang demikian ini, kedudukan kekuasaan Penguasa Pertanian adalah sangat kuat. Hanya partai yang diharapkan dapat mengimbangi kekuasaan Penguasa Pertanian ini, tetapi seberapa jauh partai tersebut berakar dalam masyarakat desa belum dapat menjamin identifikasi partai dengan kepentingan-kepentingan para petani.

Ketidakpuasan lainnya terhadap orde baru adalah mengenai Dewan Desa. Anggota-anggota Dewan Desa yang terpilih sering kali mengabaikan tanggung jawabnya: mereka tidak mengambil inisiatif, mengerjakan proyek-proyek yang tidak tepat, atau menyalahgunakan kekuasaannya. Hal ini dapat timbul di dalam keadaan di mana para pembuat kebijaksanaan dan penguasa eksekutif yang dipercayai sebagai pemimpin-pemimpin desa tidak matang dipersiapkan untuk menjalankan peranannya, baik secara politik, moral, maupun secara teknis.

Pemerintah telah merencanakan untuk mengatasi kekurangan administrator desa yang ahli dengan jalan mengangkat 'Teknisi Desa,' yang masing-masing harus melayani kira-kira 5 buah desa. Bank Dunia telah menyetujui bantuan keuangan untuk menyelenggarakan program latihan untuk mempersiapkan 1.500 teknisi yang diperlukan dalam bidang ini,<sup>1</sup> tetapi kebijaksanaan ini telah diubah. Dari pada setiap lima buah desa hanya dilayani oleh seorang teknisi desa, maka lebih baik kalau setiap desa mempunyai seorang 'Manajer Desa' yang diangkat dan digaji oleh Pemerintah Pusat. Pengangkatan Manajer Desa dilakukan selama bulan Maret 1978 dari tenaga-tenaga ahli yang sudah bekerja pada pemerintah, dan dengan persyaratan yang agak ketat. Gaji seorang Manajer Desa sebesar 1.850 Shs per bulan sama besarnya dengan gaji seorang sarjana, meskipun banyak manajer yang tidak memiliki ijazah sarjana atau yang sederajat. Manajer Desa tidak harus berasal dari desa tersebut. Semakin meningkatnya penetrasi 'administrasi pembangunan' ke dalam masyarakat desa bukanlah jaminan timbulnya partisipasi aktif masyarakat desa. Tentunya dapat diperkirakan bahwa kebanyakan penduduk desa lebih suka kalau Manajer Desa direkrut dari penduduk desa setempat.

## KESIMPULAN

Ujamaa merupakan suatu falsafah atau ideologi yang membangkitkan rasa solidaritas, keadilan, dan partisipasi seluruh masyarakat sebagai prinsip-prinsip dasar bagi organisasi masyarakat. Efektivitas penerapan prinsip-prinsip ini dalam bidang sosial dan ekonomi bisa dicapai kalau orang-orang yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan tersebut sadar bahwa prinsip-prinsip tersebut adalah logis dan mereka dipersiapkan dengan matang agar dapat bertindak sesuai dengan prinsip-prinsip tersebut.

Tanzania sudah jauh lebih maju di dalam usahanya untuk memberikan pendidikan moral dan politik kepada semua warga negaranya daripada negara-negara lainnya di Afrika. Pembentukan desa dan pelembagaan administrasi desa pada prinsipnya memungkinkan semua kelompok penduduk untuk berpartisipasi secara aktif di dalam proses pembangunan. Oleh karena itu, Tanzania telah mencapai suatu struktur dasar dengan mana kelompok-kelompok sasaran, bahkan kelompok yang termiskin sekalipun, dapat dijangkau.

Eratnya kaitannya dengan ketentuan undang-undang dan kejadian-kejadian nyata menunjukkan bahwa baik partai maupun pemerintah masing-masing sudah menyesuaikan kekuasaannya sedemikian rupa sehingga kesempatan untuk berpartisipasi dalam pembuatan kebijaksanaan pada tingkat dasar tetap kecil. Rakyat juga tidak dilindungi terhadap penyalahgunaan kekuasaan dari atas. Perkembangan keadaan yang demikian ini menyebabkan model pembangunan Tanzania dikritik dan didiskreditkan, baik dari dalam negeri sendiri maupun dari luar negeri. Mempertahankan Ujamaa sebagai dasar organisasi sosial maka tidaklah cukup dengan hanya merevisi Undang-Undang D dan DU (Pendaftaran, Penetapan, dan Administrasi). Tetapi yang lebih penting adalah bahwa Partai dan pemerintah berusaha mencari jalan yang dapat menjamin pelaksanaannya secara lebih setia dan wajar oleh birokrat di semua tingkat, suatu masalah yang tidak dihadapi oleh negara-negara berkembang saja.