

DISERTASI

DINAMIKA POSISI GANDA KEPALA DESA DALAM PROSES PEMBANGUNAN

**(Studi Tentang Karakteristik Aksi-interaksi Pada Level Paradigmatik
dan Level Sintagmatik Dalam Dualitas Struktur)**



AGUS SHOLAHUDDIN

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
1997**

DISERTASI

DINAMIKA POSISI GANDA KEPALA DESA
DALAM PROSES PEMBANGUNAN

(Studi tentang perkembangan dan masalah pada level fungsional
dan level integrasi dalam kondisi struktur)



AGUS SHOLAHUDDIN

PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

1991

DINAMIKA POSISI GANDA KEPALA DESA DALAM PROSES PEMBANGUNAN

**(Studi Tentang Karakteristik Aksi-interaksi Pada Level Paradigmatik
dan Level Sintagmatik Dalam Dualitas Struktur)**

DISERTASI

Untuk memperoleh Gelar Doktor
dalam Ilmu Sosial
pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga
di bawah pimpinan Rektor Universitas Airlangga

Prof. H. Bambang Rahino Setokoesoemo, dr.

telah dipertahankan di hadapan
Rapat Terbuka Senat Universitas Airlangga
pada hari Rabu
tanggal 26 Maret 1997
pukul 10.00 WIB

Oleh :

AGUS SHOLAHUDDIN
NIM : 099111021 D

ABDI ALAHI KEMAH KEBUDHAYAAN MADONKABER BEGORE MALIA

Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas, maka dengan ini
(dikawatir) untuk ini ditandatangani pada tanggal

DITUNJUK

Untuk mengetahui lebih lanjut
hal-hal yang telah
dijelaskan di atas, maka dengan ini
dikawatirkan kepada Bapak/Ibu yang bersangkutan

dan diharapkan untuk segera melakukan

kegiatan tersebut di atas
dengan sebaik-baiknya dan

secepatnya

dan ini ditandatangani

di tempat tanggal

1977

PERUSAHAAN SUKSES

1977

Halaman Persetujuan :

Lembar Pengesahan

**Disertasi ini telah disetujui
tanggal 09 September 1997**

**oleh :
Promotor**



PROF. H. SOETANDYO WIGNJOSOE BROTO, MPA.

NIP. 130.178.043

Telah diuji pada ujian tertutup
Tanggal 7 Oktober 1996

PANITIA PENGUJI DISERTASI

Ketua : Prof. Dr. H.J. Glinka, SVD
Anggota : 1. Prof. H. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA
2. Prof. Dr. Ichlasul Amal
3. Dr. Sunyoto Usman
4. Ramlan Soerbakti, Drs., M.A., Ph.D.
5. Widodo J.P., dr., M.S., MPH., Dr.PH.

Ditetapkan dengan Surat Keputusan
Rektor Universitas Airlangga
Nomor: 8868/J03/PP/1996
Tanggal 17 Oktober 1996

MOTTO KEPEMIMPINAN

Pidato Pelantikan Umar Al-Faruq Sebagai Khalifah *)

"Wahai kaumku, aku akan membawa saudara-saudara sekalian kepada jalan yang benar. Jika kau saudara-saudara mengetahui aku bersalah, tidak sesuai dengan jalan Allah dan Rasul-Nya, hendaklah saudara-saudara bersedia untuk meluruskan aku".

Kemudian pada saat itu berdirilah seorang sahabat sambil mengangkat pedangnya dan berkata : *"Aku akan meluruskan engkau wahai khalifah, jika kau engkau bersalah, dengan kekuatanku ini".* Khalifah Umar menjawab: *"Aku berterima kasih kepadamu, sekiranya engkau bersedia meluruskan kesalahanku".*

*) Cuplikan pidato pelantikan Umar Al-Faruq sebagai Khalifah ke-II, dalam buku Nasehat 125 Ulama Besar oleh Mahyuddin Ibrahim.

UCAPAN TERIMA KASIH

Syukur Alhamdulillah saya panjatkan kepada Allah SWT atas rahmat dan karunianya sehingga disertasi ini dapat diselesaikan. Saya menyadari bahwa disertasi ini masih terdapat kekurangan dan perlu penyempurnaan, namun saya berpendapat bahwa jika menantikan kesempurnaan yang sebenarnya tidak akan menghasilkan suatu apapun jika tidak dimulai.

Dengan selesainya disertasi ini, perkenankan saya mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

Rektor Universitas Airlangga Surabaya, Prof. dr. H. Bambang Rahino Setokoesoemo dan mantan rektor Universitas Airlangga, Prof. dr. H. Soedarso Djojonegoro yang telah memberi kesempatan belajar pada Program Pasca sarjana kepada saya dan mempertahankan disertasi ini di hadapan rapat senat Universitas Airlangga Surabaya;

Direktur Program Pascasarjana, Prof. Dr. dr, H. Soedijono dan mantan Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Prof. Dr. Sutarjadi, Apt. beserta staf yang telah memberikan arahan dalam penyelesaian studi Program Pascasarjana di Universitas Airlangga Surabaya;

Kepada Bapak Prof. H. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA yang telah banyak membimbing baik sebagai guru saya maupun sebagai promotor dalam program pascasarjana di Universitas

Airlangga, saya sampaikan banyak terima kasih semoga semua jerih payahnya dalam membimbing saya serta amal baiknya diterima yang Maha Tahu dan Maha Bijaksana.

Selama pendidikan di Program Pascasarjana Universitas Airlangga, beberapa guru besar dan dosen telah memberikan bimbingan antara lain: Prof. Dr. H.J. Glinka, SVD.; Prof. Dr. Ichlasul Amal; Prof Abdoel Gani, S.H, M.S; Prof. Rudhi Prasetya, S.H.; Drs. Ramlan Soerbakti, M.A., Ph.D.; Dr. Dede Oetomo; dr. Widodo J.P, M.S., MPH, Dr.PH; Dr. Sunyoto Usman ; Dr. Nico L. Kana; dan beberapa dosen yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, saya menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya karena bimbingan merekalah saya dapat menyelesaikan disertasi ini.

Kepada kesempatan ini juga saya menyampaikan terima kasih kepada:

Ketua Yayasan Perguruan Tinggi Merdeka Malang, dr. H. Sumadi Abdullah, DSB. dan mantan Ketua Yayasan Perguruan Tinggi Merdeka Malang, Brigjen (Pur) Soegiyono yang telah memberi kesempatan belajar kepada saya mengikuti program Pascasarjana.

Rektor Universitas Merdeka Malang, dr. H. Rusman, DSKJ, dan mantan Rektor Universitas Merdeka Malang, Dr. dr. H. Wahjoetomo, DSPD. yang telah memberi kesempatan kepada saya untuk mengikuti Program Pascasarjana ke

Universitas Airlangga dan memberi arahan dan motivasi sehingga saya tergerak untuk menyelesaikan disertasi ini.

Pembantu Rektor I, Drs. H. Soewarso; Pembantu Rektor II, Drs. H. Budi Siswanto dan mantan Pembantu Rektor II, Drs. H. Mustofa yang telah memberi dorongan dan arahan kepada saya untuk menyelesaikan program ini.

Pembantu Rektor III Universitas Merdeka Malang, yang juga mantan Dekan FISIP Universitas Merdeka Malang, Drs. Soekadi, yang telah memberi jalan bagi saya untuk memperoleh kesempatan mengikuti Program Pascasarjana serta tidak jemu-jemu memberi motivasi kepada saya untuk meneruskan program ini.

Rekan sejawat mahasiswa Program Pascasarjana Universitas Airlangga; serta rekan sejawat para dosen dan karyawan di FISIP UNMER Malang yang telah memberi semangat kepada saya untuk menyelesaikan studi ini.

Ibu Wahyu Rini lestari, S.H., Kepala Tata Usaha beserta staf administrasi Program Pascasarjana Universitas Airlangg.

Kepada Kepala Desa Sekar Baru beserta seluruh Perangkat Desa yang telah memberi kesempatan kepada saya untuk mengetahui lebih banyak tentang desa dengan informasi yang sangat berharga saya sampaikan banyak terima kasih, demikian juga kepada seluruh informan dan warga masyarakat yang tidak sempat saya sebutkan satu persatu saya sampaikan banyak terima kasih.

Kepada orang tua saya K.H. Muchammad Amin Muchyiddin dan Hj. Zuhro Laili, kepada ibu mertua Hj. Maslichah dan bapak mertua Almarhum H. Choiri sepatutnya kepada mereka pada kesempatan ini saya menyampaikan rasa hormat saya dan terima kasih atas doa restunya. Kepada saudara-saudara dan adik-adik saya menyampaikan terima kasih atas dorongan moral mereka, demikian juga saya secara khusus menyampaikan terima kasih kepada istri saya Hj. Anik Ainul Farikhah dan anak tersayang Umi Fitriyati atas pengertian, dorongan serta doa restu mereka.

Akhirnya saya memohon kepada Allah SWT semoga selalu memberikan petunjuk-Nya kepada kita semua dan menjadikan kita sebagai insan yang berguna bagi sesama. Amien.

RINGKASAN

Fenomena pembangunan di pedesaan yang dilaksanakan dewasa ini dari beberapa sisi menarik perhatian untuk dikaji. Kajian tersebut diarahkan kepada kondisi dan proses aktivitas kepala desa baik sebagai ujung tombak pemerintah maupun sebagai wakil masyarakat dalam implementasi pembangunan di desa.

Beberapa hal yang melatarbelakangi penelitian ini ialah (1) Fenomena tentang dinamika posisi ganda kepala desa dalam proses pembangunan. Dalam aktivitas pembangunan desa, kepala desa mempunyai posisi ganda. Kepala Desa dipilih oleh masyarakatnya, berdasarkan pemilihan tersebut kepala desa tidak hanya diharuskan memperhatikan aspirasi dan kepentingan penduduk desa, tetapi juga harus memberi pertanggungjawaban kepada masyarakatnya. Di lain pihak pemerintah menganggap kepala desa sebagai ujung tombak segala kegiatan pemerintah atasannya dan diperlakukan sebagai pemerintah pusat yang ada di desa; (2) Pemahaman dan respons masyarakat terhadap dinamika posisi ganda kepala desa. Fenomena tersebut berkaitan dengan adanya interaksi timbal balik antara kepala desa dengan masyarakatnya yang antara lain: (a) bagaimana pemahaman masyarakat terhadap dinamika posisi ganda kepala desa; (b) bagaimana respons masyarakat berkaitan dengan proses pengambilan keputusan-keputusan

oleh kepala desa yang dilaksanakan di desa; (c) bagaimana interaksi kepala desa dengan masyarakat yang karakteristiknya relatif tradisional dan bagaimana pula interaksinya dengan masyarakat yang karakteristiknya relatif modern.

Adapun tujuan dan kegunaan penelitian ini untuk memahami aktualisasi dinamika posisi ganda kepala desa dalam perannya antara lain perilaku kepala desa dalam proses pengambilan keputusan, interaksi kepala desa dengan masyarakatnya untuk menggerakkan partisipasi mereka dalam pelaksanaan pembangunan. Penelitian ini juga bermaksud mengungkapkan pemahaman masyarakat desa terhadap kegandaan posisi kepala desa. Ingin mengungkap respons dan partisipasi masyarakat desa terhadap keputusan-keputusan tentang pembangunan yang dirumuskan. Di samping beberapa tujuan pokok tersebut penelitian ini juga mendeskripsikan fenomena-fenomena pembangunan di desa obyek studi dan juga kondisi desa dan masyarakatnya. Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk (a) memberikan kontribusi akademis yaitu pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang sosiologi pembangunan pedesaan; (b) memberikan kontribusi secara praktis bagi usaha penyempurnaan pelaksanaan dan kebijaksanaan pembangunan pedesaan.

Informan pokok dalam penelitian ini ialah kepala desa, pengurus dan anggota Lembaga Musyawarah Desa

(LMD), pengurus dan anggota Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), sebagian anggota masyarakat yang tidak termasuk dalam perangkat desa, LMD atau LKMD. Informan yang dipilih merupakan pelaku dan/atau orang yang mengetahui aktivitas pembangunan di desa yang mampu memberikan berbagai informasi yang relevan dengan topik penelitian.

Penelitian dilakukan dengan terjun langsung ke lapangan untuk mengamati dan mengumpulkan informasi yang diperlukan. Pengamatan fenomena dan pengumpulan data penelitian dilakukan melalui dua prosedur utama yaitu observasi langsung di lapangan (*participant as observer*) dan dengan wawancara mendalam tentang suatu fenomena (*in-depth interview*). *Participant as observer* dilakukan untuk mengamati proses apa yang dilakukan, apa yang dikatakan, apa yang diinterpretasikan, dari para pelaku berkaitan dengan fenomena penelitian. *In-depth interview* kepada informan-informan sebagai teknik penunjang dilakukan untuk mengungkap atau menyempurnakan data di lapangan.

Berdasarkan fenomena yang terjadi di obyek penelitian, dianalisis melalui pendekatan kualitatif dengan prosedur: pengkodean terbuka (*open coding*), pengkodean terpusat (*axial coding*) dan pengkodean terpilih (*selective coding*). Selanjutnya ditarik kesimpulan interpretatif secara garis besar sebagai berikut:

1. Desa obyek Penelitian adalah salah satu desa yang sampai dengan tanggal 23 April 1988 masih termasuk wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang dan sejak tanggal 24 April 1988 desa ini dimasukkan ke Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang. Walaupun desa ini termasuk wilayah Kotamadya, bentuk pemerintahannya bukan Pemerintah Kelurahan seperti pada umumnya desa yang termasuk wilayah Kotamadya, sampai saat ini masih berbentuk Pemerintah Desa. Desa ini merupakan desa yang transisional dilihat dari status pemerintahannya yang berasal dari wilayah Kabupaten menjadi wilayah Kotamadya. Masyarakatnya sebagian besar merupakan penduduk dengan adat dan tradisi yang relatif tradisional konservatif dan sebagian lagi merupakan pendatang dengan adat dan tradisi yang lebih longgar dan heterogin.
2. Beberapa Proposi yang ditemukan dalam peneltian ini ialah :

Proposisi 1:

Jika posisi aktor memberikan penjelasan dominasi pada level paradigmatik, atau sebaliknya, jika posisi aktor memberikan penjelasan dominasi pada level sintagmatik, maka perilaku aktor cenderung mengikuti norma subyektif. Tetapi jika posisi aktor berimbang antara level paradigmatik dengan level sintagmatik, maka perilaku aktor cenderung mengikuti norma obyektif.

Proposisi 2:

Jika peran aktor menunjukkan kuatnya orientasi kepada jaringan level paradigmatis dan mempunyai sumber loyalitas yang efektif, maka aktor cenderung berani mengambil resiko untuk bertindak dan berhadapan dengan permasalahan yang timbul di masyarakatnya.

Proposisi 3:

Penduduk dengan latar belakang sosial medium lebih mudah berpartisipasi secara parsial dan tidak banyak terlibat dalam proses pengambilan keputusan, sedangkan penduduk dengan latar belakang sosial lebih tinggi menekankan pada pentingnya partisipasi profesional dan banyak terlibat dalam proses pengambilan keputusan.

Proposisi 4:

Jika aktor termasuk dalam komunitas yang latar belakang sosialnya lebih rendah dibanding komunitas lainnya, maka ada kecenderungan aktor kurang berinteraksi dengan komunitas warga yang latar belakang sosialnya lebih tinggi, dan aktor cenderung menyerahkan banyak kegiatan kepada komunitas warga yang latar belakang sosialnya lebih tinggi.

Proposisi 5:

Interaksi antara dua kelompok masyarakat di desa lebih banyak ditentukan oleh bentuk aksi pendatang baru yang ada pada masyarakat yang bersangkutan.

Proposisi 6:

Jika permasalahan banyak terjadi dalam suatu struktur, maka para ibu cenderung lebih mudah berpartisipasi dalam aktivitas yang diprogramkan dengan tidak banyak mempermasalahkan problema sekitar aktor, sedangkan penduduk laki-laki cenderung lebih kritis terhadap permasalahan yang terjadi di sekitar aktor.

3. Kondisi yang muncul di masyarakat desa ialah dengan semakin memudarnya gejala yang konvensional (yang secara relatif sesuai dengan makna otonomi desa) yang berhadapan dengan semakin menguatnya gejala baru (yang sedang menggejala saat ini) dalam aktivitas pembangunan desa. Gejala-gejala tersebut dapat dikategorikan sebagai berikut:

Gejala konvensional	Gejala baru
1. aspirasi banyak dari masyarakat.	1. aspirasi dari masyarakat lebih formal.
2. inisiatif profesional.	2. inisiatif parsial.
3. keputusan oleh masyarakat desa secara kolektif.	3. keputusan masyarakat berproses secara mekanis
4. bahan-bahan lokal desa dimanfaatkan.	4. bahan-bahan lokal desa kurang mencukupi.
5. dikerjakan bersama secara gotong royong.	5. pelaksana teknis dari instansi terkait dan masyarakat.
6. sistem kepercayaan masyarakat masih tradisional.	6. sistem kepercayaan masyarakat lebih rasional.
7. evaluasi kegiatan dari masyarakat dan perangkat desa	7. evaluasi lebih banyak oleh perangkat desa.

4. Sejalan dengan perkembangan tingkat sosial ekonomi masyarakat dan peningkatkan kualitas sumberdaya manusia, konsep "berpartisipasi dan membangun" bukan hanya berkaitan dengan pemerataan distributif program pembangunan, tetapi yang lebih penting pemerataan kemampuan dan kesempatan warga masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan yang menyangkut pembangunan masa depan mereka. Dengan demikian perlu mempersiapkan kondisi masyarakat agar mampu dan berkesempatan berpartisipasi untuk membangun sesuai dengan potensi yang ada di desa, menghadapi perubahan bahkan mendorong adanya perubahan itu sendiri untuk lebih baik di masa depan (empowerment).

Berkaitan dengan penanggulangan masalah pembangunan masyarakat desa, sebagian besar masyarakat menginginkan antara lain melalui "pendekatan pembangunan dari dalam" (*development from within*). Pendekatan pembangunan dari dalam yaitu pendekatan dengan mengembangkan potensi kepercayaan dan kemampuan masyarakat itu sendiri untuk mengorganisir diri serta membangun sesuai dengan tujuan yang mereka kehendaki. Birokrasi pemerintahan yang dalam hal ini pemerintah desa bukanlah kekuatan politik, melainkan merupakan instrumen dalam proses politik. Artinya birokrasi pemerintahan berfungsi sebagai *agent* bukannya sebagai

master. Melalui proses ini pemerintah desa secara lebih terencana dan bertahap menyertakan kewenangan dan tanggung jawab kepada masyarakat untuk mengurus pembangunan desanya sesuai dengan perkembangan pengetahuan, pengalaman dan potensi yang mereka miliki.

Salah satu upaya untuk mengatasi berbagai ekseksialah pembangunan desa dapat dibimbing secara sentral tetapi juga hendaknya dilandaskan pada kondisi desa setempat. Bimbingan dari atas hanya mungkin dapat efektif jika di desa ada organisasi yang mampu menerima, menyerap, menterjemahkan dan menanggapi bimbingan tersebut. Organisasi yang dimaksud haruslah yang mampu berbicara untuk dan atas nama masyarakat setempat. Hal itu berarti organisasi berada pada posisi sebagai yang mewakili pihak atas (*jarangan level paradigmatic*) dan juga pada posisi sebagai yang mewakili masyarakat (*jarangan level syntagmatic*) yang berlandaskan pada sistem manajemen *humanistic, democratic, participative* yakni sistem manajemen HDP.

Pendekatan dan metode untuk memahami pembangunan masyarakat desa dewasa ini terjadi pergeseran dari pendekatan memahami desa secara cepat (*Rapid Rural Appraisal: RRA*) bergeser ke arah memahami desa secara partisipatif (*Participatory Rural Appraisal: PRA*) yakni pendekatan dan metode yang memungkinkan masyarakat desa untuk saling berbagi, meningkatkan, dan menganalisis

pengetahuan mereka tentang kondisi dan kehidupan desa, membuat rencana dan melaksanakannya. Pada periode yang lalu terjadi lebih banyak pergeseran dalam retorika pembangunan pedesaan daripada prakteknya. Pergeseran tersebut mencakup pembalikan secara umum yang sekarang dikenal sebagai "pendekatan dari atas" menjadi "pendekatan dari bawah", dari "standarisasi terpusat" menjadi "penganekaragaman lokal", dan dari "cetak biru" menjadi "proses belajar".

Memperhatikan kondisi sumberdaya alami yang ada di pedesaan seiring dengan meningkatnya kualitas sumberdaya manusia dari segi pengetahuan, wawasan dan kemampuan, maka memang sudah saatnya jika semua pihak yang terkait mengupayakan dengan sungguh-sungguh pola pendekatan pembangunan masyarakat yang antara lain seperti yang telah diuraikan. Dengan demikian proses *handing over the stick* dalam arti "proses pengalihan tongkat", di mana fasilitator memberikan wewenang dan peran kepada warga masyarakat, bukan sebagai keinginan dan retorika belaka, tetapi memang merupakan realita.

ABSTRACT

Key words: Dual position,
role,
behavior,
structure,
objective norm,
subjective norm,
participation.

The objective of this study is to understand the implementation of the dual positions possessed by head of the village in carrying out their roles in making decisions, in interacting with society of the village to motivate their participation in the development program. This study is also to find out the participation of society in the process of development. In addition, this study aims at describing the phenomena of development and also the condition of the village and its society.

Research analysis used is qualitative approach. The propositions have been found as follows : (1) If the actor position shows the domination on paradigmatic level, or vice versa, if the actor position shows the domination on syntagmatic level, the actor behavior tends to be in a subjective norm. But if the actor position is in balance between paradigmatic level and syntagmatic level, the actor behavior tends to be an objective norm; (2) If the actor roles reveal a strongly orientation to paradigmatic level network and has effective loyalty resource, the actor tends to take a risk and faces problems that arises in the society; (3)

People of middle class status within society partially participate more easily and not much involved in decision making process, while people with higher social status focus more in processional participation and many are involved in decision making process; (4) If the actor has a social background in community lower than other community, then the actor tends to be less interaction with communities who have a higher social background and the actor tends to leave social activities on community who have higher social background; (5) Interaction between two communities in a village is much determined by an action of new settlers in the community; (6) If problems occurs in a structure, women of the village tend to participate more in the activities which are programmed, without concern for the problems faced by the actor. While men of the village tend to be more critical and aware of the problems surrounding the actor.

One of the efforts to overcome various excesses of development in the village is that the development of the village be guided by encouraging the participation of all groups within the village. The actor role is to guide and encourage the participation of all groups in decision making as well as to carry out his role as the government representative which refers to concept of humanistic, democratic, and participative management system.

DAFTAR ISI

ABSTRAC	xv
DAFTAR ISI	xvii
DAFTAR TABEL	xx
DAFTAR GAMBAR	xxi
BAB 1. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Permasalahan	1
1.2. Perumusan Masalah	6
1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian	9
BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA	10
2.1. Kerangka Konseptual Dinamika Posisi Ganda Kepala Desa	10
2.2. Konsep-Konsep Penting	34
BAB 3. METODE PENELITIAN	41
3.1. Satuan Analisis	41
3.2. Satuan Pengamatan	42
3.3. Data Yang Dikumpulkan	42
3.4. Sumber Informasi	43
3.5. Teknik Pengumpulan Data	44
3.6. Kerangka Analisis	45
BAB 4. HASIL PENELITIAN	47
4.1. Profil Masyarakat Desa dan Pemerintahan Desa	47
4.1.1. Kondisi Sosiologis Dan Struktur Pemerintah Desa	47
4.1.2. Profil Kepala Desa Dan Kantor Desa	50
4.1.3. Program Kerja Tahunan Desa Sekar Baru Tahun 1993/1994	60

4.1.3.1.	Rencana Kegiatan Rutin Dan Pembangunan Tahun 1993/1994	63
4.1.3.2.	Rencana Kegiatan Pembangunan Tahun 1993/1994	65
4.1.4.	Peningkatan Peranan Wanita Menuju Keluarga Sehat Dan Sejahtera (P2W-KSS)	66
4.2.	Pendapat dan Perilaku Perangkat Desa dan Masyarakat	71
4.2.1.	Informan Purwanto	71
4.2.2.	Informan Suhardi	73
4.2.3.	Informan Untung	79
4.2.4.	Informan Iwan Komar	82
4.2.5.	Informan Liswati	85
4.2.6.	Informan Malinda	87
4.2.7.	Informan Ny. Anisa	93
4.2.8.	Informan A. Ghani	96
4.2.9.	Informan Asmuin	97
4.2.10.	Informan Bandi S.	99
4.2.11.	Informan Yuniati	100
4.2.12.	Informan Sudrajat	101
BAB 5.	PEMBAHASAN	107
5.1.	Aksi-Interaksi dalam Proses Pembangunan Desa	107
5.1.1.	Kondisi Kepala Desa Antara Harapan dan Permasalahan	107
5.1.2.	Posisi Ganda Kepala Desa Antara Akses Kepada Struktur dan Masyarakat	117
5.1.2.1.	Tarik Menarik Posisi Kepala Desa	117
5.1.2.2.	Kondisi Aksi-Interaksi di Kantor Desa	131

5.1.2.3. Gejala Struktural di Pemerintahan Desa	135
5.1.3. Peran Kepala Desa dan Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembangunan	154
5.2. Perspektif Interaksi dalam Kehidupan Masyarakat	194
5.2.1. Kisi-kisi Interaksi Masyarakat ...	194
5.2.2. Perspektif Interaksi Simbolik	200
BAB 6. PROPOSISI DAN IMPLIKASI TEORETIS	219
6.1. Titik Singgung Fenomena Penelitian dengan Teori Strukturasi	219
6.2. Temuan Penelitian dan Proposisi	228
6.2.1. Proposisi 1	229
6.2.2. Proposisi 2	241
6.2.3. Proposisi 3	247
6.2.4. Proposisi 4	255
6.2.5. Proposisi 5	261
6.2.6. Proposisi 6	264
6.3. Rangkuman Fenomena, Latar Situasi dan Proposisi	272
6.4. Keterbatasan Penelitian	274
BAB 7. KESIMPULAN DAN SARAN	276
7.1. Kesimpulan	276
7.2. Saran dan Implikasi Kebijakan	281
DAFTAR PUSTAKA	296
PROSEDUR CODING	302
A. <i>Open Coding</i>	302
B. <i>Axial Coding</i>	324
C. <i>Selective Coding</i>	345

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 : Jenis Lomba yang Pernah diikuti dan Hasilnya	53
Tabel 2 : Perbandingan Gejala Konvensional dengan Gejala Baru	214
Tabel 3 : Fenomena penelitian sampai dengan proposisi	273

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1 : Posisi Ganda dan Peran Kepala Desa	15
Gambar 2 : Dinamika Partisipasi Masyarakat	23
Gambar 3 : Visualisasi Proposisi 1	230
Gambar 4 : Tipe Adaptasi Menurut Merton	246
Gambar 5 : Visualisasi Proposisi 4	255

BAB 1

BAB 1**PENDAHULUAN****1.1. Latar Belakang Permasalahan**

Pembangunan desa adalah suatu proses yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Tujuan yang luas ini akan dicapai melalui peran¹⁾ kepala desa dan partisipasi masyarakat dengan berbagai usaha dan inisiatif, sehingga dapat diharapkan suatu proses perubahan dari masyarakat, oleh masyarakat dan untuk masyarakat. Kegiatan pembangunan tersebut dilaksanakan pemerintah desa dan masyarakat melalui program-program pembangunan yang diharapkan dapat mencapai hasil-hasil pembáangunan dengan sistem yang tepat dan disepakati bersama.

Pada awal dicanangkannya, undang-undang tentang pemerintahan desa tahun 1979 memiliki misi memperkuat pemerintahan desa agar makin mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi desa yang

1) Hoults (1974: 276) berpendapat bahwa peran berkaitan dengan status. Ia mendefinisikan peran sebagai suatu hak dan kewajiban atau perilaku yang diharapkan dari seseorang dengan memberikan kepadanya suatu status. Sedangkan Luthans (1973: 470) mendefinisikan peran sebagai suatu posisi yang di dalamnya melibatkan aktivitas seseorang berdasarkan norma-norma yang telah ditentukan.

makin meluas dan efektif (periksa konsiderans Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979). Misi tersebut menggambarkan posisi dan peran kepala desa sebagai ujung tombak pemerintah yang mengangkatnya, penanggungjawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan (periksa pasal 10 UU No. 5 Tahun 1979). Ditinjau dari sisi yang lain kepala desa dipilih oleh masyarakat, sebagai wakil masyarakatnya, dan pemimpin lembaga-lembaga di desa yaitu Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) (periksa pasal 17-18 UU No. 5 Tahun 1979 dan Keputusan Presiden R.I No. 28 Tahun 1980). Dengan posisi kepala desa yang bercorak ganda²⁾ tersebut, maka implementasi pemerintahan desa dan pembangunan bergerak secara kontinum antara kerangka mekanisme pemerintahan yang *top down* dan kerangka yang *bottom up*³⁾.

2) Berkaitan dengan posisi kepala desa, Ndraha (1987:137) menggunakan istilah "*posisi ganda kepala desa*", Nordholt (1987:199) menggunakan istilah "*kedudukan (kepala desa) yang dualistis*", sedangkan Priyono dan Yumiko (1983:92) menggunakan istilah "*fungsi (kepala desa) yang dualistis*".

3) Tjondronegoro (1983:164) berpendapat berdasarkan hasil penelitian di Kecamatan Cibadak Jawa Barat dan Kecamatan Kendal Jawa Tengah bahwa interaksi antara kepala desa dengan masyarakatnya dalam mekanisme pemerintahan di desa adalah dengan pola hubungan yang kebabakan (*paternal relationships*).

Berkaitan dengan kebijaksanaan pembangunan desa berdasarkan undang-undang tersebut, lebih lanjut dalam GBHN 1993 ditegaskan tentang pentingnya partisipasi aktif yang semakin meluas dan merata dari segenap lapisan masyarakat, baik dalam memikul beban pembangunan maupun dalam pertanggungjawaban atas pelaksanaan pembangunan ataupun pula dalam menikmati dan menggunakan hasil pembangunan. Jika ketentuan GBHN diperhatikan, di antara berbagai karakteristik komunitas ideal, kemandirian masyarakat merupakan indikator terpenting sebagai prasyarat bagi masyarakat untuk lepas landas. Dilihat dari sudut ini masyarakat yang dapat berfungsi sebagai subyek pembangunan ialah masyarakat yang mampu berkembang secara mandiri (Ndraha, 1987:77).

Dari uraian tersebut dapat dikatakan bahwa salah satu tugas pemerintah desa ialah menggerakkan dan meningkatkan kemampuan masyarakat untuk berperan dalam proses pembuatan kebijaksanaan yang menyangkut masa depannya, agar mereka memperoleh kesempatan untuk mengembangkan potensi dan memanfaatkan pembangunan, sehingga masyarakat yang bersangkutan merasakan kebersamaan dalam membangun desanya.

Korten (dalam Korten & Syahrir, 1988:373-375) menunjukkan bahwa pada dekade 1980-an yang lalu kegiatan pembangunan desa memperlihatkan tumbuhnya

kesadaran akan keterbatasan model-model pembangunan yang memberikan kepercayaan yang berlebihan kepada birokrasi pemerintahan untuk mengambil peran yang sangat sentral dalam penyelenggaraan program-program pembangunan. Pelaksanaan model-model yang demikian tidak jarang menghasilkan program-program pembangunan yang bukan hanya mengabaikan akan tetapi juga yang dapat menurunkan potensi masyarakat untuk memecahkan masalah-masalah yang mereka hadapi. Di samping itu ada gejala kurang optimalnya pemanfaatan sumberdaya yang ada di masyarakat. Keadaan yang demikian dapat mengkhawatirkan munculnya kondisi masyarakat menjadi lebih tergantung kepada birokrasi pemerintahan; di lain pihak birokrasi pemerintahan kurang memperhatikan dan kurang mempunyai kepekaan untuk menanggapi aspirasi dan inisiatif yang muncul dari masyarakatnya.

Berkaitan dengan yang diacu oleh Korten di muka, dewasa ini muncul perhatian untuk mengembangkan pendekatan pembangunan yang lebih memperhatikan keterlibatan masyarakat terhadap aktivitas pembangunan, suatu pendekatan pembangunan yang lebih responsif terhadap ide dan aspirasi masyarakat di pedesaan. Pendekatan yang demikian ini, oleh Korten & Carner (dalam Korten & Syahrir, 1988:261-263) disebut sebagai pendekatan pembangunan berwawasan

komunitas (*people centered development*). Pendekatan yang dimaksud merupakan pengembangan pendekatan *community development* yang sudah dikenal. Pendekatan baru tersebut merupakan elemen strategi pembangunan yang lebih luas yang bertujuan untuk mencapai suatu transformasi masyarakat pedesaan berdasarkan nilai-nilai pembangunan yang berwawasan kerakyatan (*people centered development values*). Ismawan berpendapat bahwa salah satu pendekatan pembangunan desa ialah apa yang disebut *development from within* yaitu pembangunan dari dalam dengan mengembangkan potensi, kepercayaan, dan kemampuan masyarakat itu sendiri untuk mengorganisasikan, serta membangun sesuai dengan tujuan yang mereka kehendaki (dalam Hagul, 1985:10). Sedangkan Bryant dan White (1987:202) berpendapat bahwa hal yang penting dalam pembangunan masyarakat (*community development*) adalah perlunya proses perubahan sikap lebih dahulu agar anggota masyarakat tergerak untuk berpartisipasi. Dengan demikian inti gerakan pembangunan masyarakat adalah mengarahkan dan membantu anggota masyarakat untuk menolong dirinya sendiri dalam memperbaiki kondisi kehidupannya.

Berkaitan dengan semua yang dipaparkan di muka, maka fenomena⁴⁾ pembangunan di pedesaan yang dilaksa-

4) Strauss dan Corbin (1990:96) berpendapat bahwa fenomena diartikan sebagai suatu gagasan yang mendasar, atau suatu kejadian, peristiwa tentang perilaku-

nakan dewasa ini dari beberapa sisi adalah menarik perhatian untuk dikaji. Perhatian tersebut diarahkan kepada kondisi dan proses aktivitas kepala desa baik sebagai ujung tombak pemerintah maupun sebagai wakil masyarakat dalam implementasi pembangunan di desa.

1.2. Perumusan Masalah⁵⁾

1.2.1. Dinamika posisi ganda kepala desa dalam proses pembangunan.

Dalam aktivitas pembangunan desa, kepala desa mempunyai posisi ganda. Kepala Desa dipilih oleh masyarakatnya, berdasarkan pemilihan tersebut kepala desa tidak hanya diharuskan memperhatikan aspirasi dan kepentingan penduduk desa, tetapi juga harus memberi pertanggungjawaban kepada masyarakatnya. Di lain pihak pemerintah menganggap kepala desa sebagai ujung tombak segala kegiatan pemerintah atasannya dan diperlakukan seolah sebagai pegawai pemerintah pusat yang ada di

.....
...Continued...

perilaku yang disengaja dan diatur, atau proses aksi interaksi yang saling berkaitan.

- 5) Berkaitan dengan langkah awal dalam penelitian kualitatif, Strauss dan Corbin (1990:38) menggunakan istilah **identifikasi fenomena penelitian**. Sedangkan Marshall dan Rossman (1989:21) berpendapat bahwa penelitian kualitatif berawal dari **fenomena-fenomena yang menarik perhatian untuk dikaji**.

desa. Pemerintah menganggap bahwa kepala desa merupakan penguasa tunggal di desa dan sekaligus sebagai wakil dari seluruh masyarakat desanya. Permasalahannya ialah bagaimana dinamika posisi ganda kepala desa dalam proses pengambilan keputusan-keputusan yang menyangkut kebijaksanaan pembangunan desa, dan bagaimana kepala desa berinteraksi dengan masyarakatnya untuk menggerakkan partisipasi mereka dalam pembangunan desa.

1.2.2. Pemahaman dan respons masyarakat terhadap dinamika posisi ganda kepala desa.

Dalam konteks proses pembangunan desa, kepala desa (dan perangkat desa) berada pada *center of the network system* sedangkan masyarakat desa pada umumnya berada pada *peripheral zones of the network system*⁶⁾. Fenomena tersebut berkaitan dengan adanya interaksi timbal balik antara kepala desa dengan masyarakatnya. Pemahaman, respons, dan partisipasi masyarakat dijabarkan antara lain: 1) bagaimana pemahaman masyarakat terhadap dinamika posisi ganda kepala desa; 2) bagaimana respons masyarakat berkaitan dengan proses pengambilan keputusan-

6) Konsep-konsep tersebut diadopsi dari Usman (1990:255).

keputusan oleh kepala desa yang dilaksanakan di desa; 3) bagaimana interaksi kepala desa dengan masyarakat yang karakteristiknya relatif tradisional dan bagaimana pula interaksinya dengan masyarakat yang karakteristiknya relatif modern; 4) bagaimanakah keterlibatan anggota masyarakat untuk dapat mendukung dan ikut bertanggung jawab dalam usaha pencapaian tujuan yang telah ditetapkan; 5) bagaimana potensi yang ada di masyarakat, apakah dapat didayagunakan dalam rangka meningkatkan kontribusi mereka dalam aktivitas pembangunan di desa.

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memahami aktualisasi posisi ganda kepala desa dalam perannya antara lain perilaku kepala desa dalam proses pengambilan keputusan, interaksi kepala desa dengan masyarakatnya untuk menggerakkan partisipasi mereka dalam pelaksanaan pembangunan. Peneliti juga bermaksud mengungkapkan pemahaman masyarakat desa terhadap kegandaan posisi kepala desa. Ingin mengungkap respons dan partisipasi masyarakat desa terhadap keputusan-keputusan tentang pembangunan yang dirumuskan. Di samping beberapa tujuan pokok tersebut peneliti juga mendeskripsikan fenomena-fenomena

pembangunan di desa obyek studi dan juga kondisi desa dan masyarakatnya.

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk: (a) memberikan kontribusi akademis yaitu pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang sosiologi pembangunan pedesaan; (b) memberikan kontribusi secara praktis bagi usaha penyempurnaan pelaksanaan dan kebijaksanaan pembangunan pedesaan.

BAB 2

BAB 2**TINJAUAN PUSTAKA****2.1. Kerangka Konseptual Dinamika Posisi Ganda Kepala Desa**

Pembangunan adalah usaha untuk membentuk, membina, mengembangkan berbagai aspek kehidupan masyarakat secara berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Bryant and White (1982:14-17) berpendapat, bahwa pembangunan merupakan suatu proses yang berpartisipasi masyarakat demi peningkatan kemampuan masyarakat untuk mencapai masa depan mereka yang lebih baik. Menurut Bryant dan White konsep pembangunan mengandung beberapa implikasi yaitu: (1) pembangunan berarti membangkitkan kemampuan optimal manusia, baik individu maupun kelompok (*capacity*); (2) pembangunan berarti mendorong tumbuhnya kebersamaan dan kemertaaan nilai dan kesejahteraan (*equity*); (3) pembangunan berarti menaruh kepercayaan pada masyarakat untuk membangun dirinya sendiri sesuai dengan kemampuan yang ada, dan kepercayaan ini dinyatakan dalam bentuk kesempatan yang sama, kebebasan memilih, dan kewenangan untuk memutuskan (*empowerment*); (4) pembangunan berarti membangkitkan kemampuan untuk membangun secara mandiri (*sustainability*); (5) pembangunan berarti mengurangi ketergantungan bangsa satu

dengan lainnya dan menciptakan hubungan saling menguntungkan dan saling menghormati (*interdependence*).

Pembangunan desa seperti yang diharapkan secara ideal adalah pembangunan di mana kebijaksanaan dirumuskan bersama-sama antara pemerintah dengan masyarakat (melalui Lembaga Musyawarah Desa dan atau Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa), sedangkan pelaksanaannya dilakukan dan disediakan bersama dengan masyarakat. Berkaitan dengan aktivitas pembangunan di desa, maka pembangunan desa tidak dapat hanya dilakukan oleh pemerintah saja, dan tidak dapat hanya dilakukan oleh masyarakat saja, tetapi oleh pemerintah desa bersama masyarakat dengan saling mengisi demi terdukungnya program pembangunan.

Studi masalah pembangunan pedesaan di dunia ketiga dapat menggunakan paradigma modernisasi (Long, 1977:9). Paradigma ini mempunyai konsep bahwa kegiatan pembangunan pada intinya berkisar pada upaya transformasi menyeluruh dari masyarakat tradisional menuju ke masyarakat yang modern. Kegiatan pembangunan pedesaan berkaitan dengan proses diferensiasi struktural dan proses integrasi yang semula bersifat primordial menjadi organisasional dengan gerak adaptasi anggota masyarakat pada tatanan baru yang lebih obyektif-rasional. Kendala-kendala proses

pembangunan terutama terletak pada kondisi internal masyarakat misalnya: kekurang-pekaan terhadap inovasi, aspirasi masyarakat yang terbatas, pandangan hidup yang sempit, sikap pasrah, terhadap pemerintah bersikap di satu pihak bergantung tetapi di lain pihak curiga, struktur kekuasaan yang otoriter dan sebagainya (periksa Tjiptoherijanto dan Yumiko, 1983:86-89).

2.1.1. Kegandaan Posisi dan Peran Kepala Desa

Seperti telah diuraikan di muka, dalam posisi formal sistem pemerintahan desa kepala desa tidak dinyatakan secara tegas sebagai wakil pemerintah atau penguasa tunggal sebagaimana halnya Kepala Wilayah, namun ia adalah penanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di desanya. Di lain pihak, kepala desa sebagai pemimpin yang dipilih masyarakatnya dan juga sebagai pemimpin lembaga-lembaga kemasyarakatan di desa (Ketua LMD dan Ketua LKMD).

Berkaitan dengan posisi yang saling berhadapan dalam suatu struktur (pemerintahan), Giddens (1982:121 ; 1990:81)

mengintroduksi bahwa dalam suatu struktur⁷⁾ dimungkinkan adanya dualitas subyek-obyek pada struktur yang bersangkutan (*duality of structure*) yang merupakan proses di mana komponen satu dengan komponen lainnya pada tingkatan paradigmatik (*paradigmatic level*)⁸⁾ maupun tingkatan sintagmatik (*syntagmatic level*). Tingkatan paradigmatik adalah akses antara pelaku dengan struktur yang ada, akses pelaku dengan tingkatan yang berada di atasnya, sedangkan tingkatan sintagmatik adalah akses antara pelaku dengan pelaku lainnya yang sejajar satu tingkatan atau dengan tingkatan di bawahnya. Pengertian-pengertian tersebut dapat dihubungkan dengan posisi ganda kepala desa; ia sebagai subyek yang berhadapan dengan struktur dan atasannya pada satu pihak, dan di lain pihak ia berhadapan (dan seharusnya juga sebagai penyalur aspirasi masyarakat) dengan

7) Giddens (1982:108 ; 1990:66-69) mengartikan struktur sebagai seperangkat peraturan dan sumberdaya organisasi, Peraturan tersebut tidak hanya bersifat membatasi (*constraining*) tetapi juga memberi peluang (*enabling*) kepada aktor untuk memilih tindakannya, dengan demikian struktur merupakan jaringan organisasi di mana aksi-interaksi berproses. Sedangkan Poloma (1984:442) mengartikan struktur sebagai sejumlah unit-unit sosial yang relatif stabil dan terpola atau suatu sistem dengan pola-pola yang relatif tetap (misalnya lembaga-lembaga sosial).

8) Konsep tersebut diadopsi dari Mouzelis (1989:628) dan Craib (1986:63-69).

masyarakat yang berada di bawahnya. Ilustrasi tentang posisi ganda kepala desa dapat dilihat dalam gambar pada halaman berikut ini.

Berkaitan dengan posisi dan perannya yang ganda dapat dijelaskan bahwa secara teoritis kepala desa berkemampuan untuk melakukan penyesuaian antara prakarsa pemerintah dengan keinginan masyarakatnya, menyesuaikan antara kondisi dan kemampuan masyarakatnya. Usaha yang mesti dilakukan oleh kepala desa menurut Ndraha (1987:140-141) antara lain: (1) menerjemahkan nilai dari luar atau pemerintah agar dapat dipahami oleh masyarakat desa; hal ini penting karena pada umumnya instruksi atau gagasan dari pemerintah didasarkan pada kerangka referensi rasional dan budaya birokrasi, sedangkan alam pikiran masyarakat desa pada umumnya berdasarkan pada kerangka referensi lokal tradisional; (2) menawarkan berbagai gagasan, nilai dalam beberapa alternatif, baik dari pemerintah kepada masyarakat atau sebaliknya dari masyarakat kepada pemerintah; (3) menggunakan posisi yang ada padanya untuk mendukung pilihan yang dilakukan oleh masyarakat, dan berusaha agar aspirasi masyarakat desa relatif terpenuhi.

Gambar 1
Posisi Ganda dan Peran Kepala Desa

**PEMERINTAH-ORGANISASI NON
PEMERINTAH**

**Kebijaksanaan dan Program
Pembangunan**

**KEPALA
DESA**

LMD - LKMD - MASYARAKAT

Respons dan Partisipasi

Bryant dan White (1982:210) mengingatkan bahwa pemegang otoritas cenderung memanfaatkan proses interaksi antara pemimpin dengan masyarakatnya dengan menggunakan masyarakat untuk mendukung tujuan sendiri atau kelompoknya. Dalam proses itu, partisipasi berada dalam posisi lemah terhadap kemungkinan terjadinya *kooptasi*, sehingga cukup mudah dimanfaatkan untuk memperkuat sang pemegang otoritas. Berkaitan dengan adanya *kooptasi* dalam suatu

organisasi, Dahrendorf (1986:166) mengungkapkan bahwa dalam kenyataannya kooptasi bukanlah merupakan suatu penyimpangan, kooptasi adalah sesuatu yang implisit dalam segala proses yang melibatkan interaksi antara pihak yang berpengaruh dengan yang tidak memiliki pengaruh. Pihak yang memegang otoritas akan sering mencoba memasukkan wakil-wakil personil dari bawah dalam pembuatan keputusan. Personil dari anggota masyarakat yang didudukkan dalam suatu lembaga hampir selalu *terkooptasi*. Lebih lanjut Dahrendorf mengingatkan bahwa mereka cenderung tidak mewakili aspirasi dan kepentingan seluruh masyarakat, tetapi larut dalam perspektif struktur. Salah satu jalan keluar ialah bila masyarakat mempunyai peluang yang berotoritas untuk mandiri (*empowerment*).

Dalam menjelaskan hubungan antara pemegang otoritas dengan masyarakat yang bukan memegang otoritas di desa pendekatan ketergantungan (*dependency approach*) seperti yang diperkenalkan Gunder Frank dapat dimanfaatkan untuk menelaah gejala dalam skala yang lebih kecil di tingkat desa. Ia berpendapat bahwa penggunaan terminologi ketergantungan dapat dikelompokkan menjadi dua pendekatan, yaitu:

(1) suatu pendekatan yang mengkonseptualisasikan ketergantungan sebagai bentuk saling ketergantungan antarsistem; hal ini disebut ketergantungan eksternal; (2) di pihak lain, memandang ketergantungan sebagai faktor yang mengkondisikan, yang mengubah fungsi internal dan hubungan antarelemen dalam formasi sosial yang tergantung; hal ini disebut dinamika internal formasi sosial yang bergantung. Dalam hal ini ketergantungan diartikan sebagai "kurang adanya otonomi". Ufford, Quarles Van, *et al* (1989:53) menjelaskan dalam kaitannya dengan pendekatan ketergantungan ini ada dua bagian, yaitu: (1) bagian sentrum, yakni kelompok yang mempunyai otoritas; (2) bagian periferi, yakni kelompok yang berada di pinggiran atau terbelakang. Berkaitan dengan studi tentang pembangunan desa Usman (1990:255) mengkategorikan pemimpin desa sebagai berada di atas atau di sekitar *center of the network system*, sedangkan masyarakat desa berada di pinggiran atau pada *peripheral zones of the network system*.

Dalam hubungan *center* dengan *periferi*, maka secara teoritis kepala desa perlu memahami bahwa dalam tugasnya dia "bekerja dengan"

dan bukan "bekerja di antara" masyarakat desa. Kalau bekerja di antara masyarakat desa, maka tekanan utamanya adalah peran dan tugasnya. Jika demikian, maka masyarakat akan bisa menafsirkan bahwa: (1) program yang ada hanyalah kewajiban dan kemauan kepala desa, sehingga berhasil tidaknya pekerjaan itu hanya merupakan tanggung jawab kepala desa sendiri; (2) program yang ada hanya dianggap urusan kepala desa bukan urusan mereka, sehingga mereka tidak harus melaksanakannya; (3) mereka menganggap bahwa implementasi program itu adalah untuk kepentingan kepala desa sendiri walaupun secara langsung atau tidak langsung mungkin menikmati hasilnya.

Memang ada beberapa sumber yang mengingatkan bahwa dalam pelaksanaan pembangunan yang melibatkan partisipasi masyarakat, terdapat beberapa hal yang dapat merupakan dilema rawan jika tidak menemukan alternatif pemecahan yang sesuai. Dilema tersebut diungkap oleh Bryant dan White (1982:212) sebagai berikut: (1) akses, yaitu anggota atau kelompok yang manakah dalam masyarakat yang perlu mendapat perhatian; (2) daya tanggap, yaitu terhadap siapakah para pemimpin desa

harus tanggap, terhadap masyarakat yang terorganisasi ataukah yang tidak terorganisasi atau yang sulit diamati; (3) profesionalisme, yaitu cara apakah yang terbaik untuk mengevaluasi preferensi masyarakat bila hal itu berlawanan dengan pertimbangan, penilaian, dan disiplin profesi; (4) keefektifan, yaitu apa yang dapat dikerjakan seorang pemimpin jika masyarakat yang terorganisasi menolak atau merongrong suatu program sehingga hanya sedikit yang dapat dilaksanakan.

2.1.2. Respons dan Partisipasi Masyarakat

Berbagai konsep tentang pembangunan desa sering dikaitkan dengan respons dan partisipasi masyarakat. Hault (1974:273) memberikan batasan umum tentang respons yaitu merupakan tingkah laku yang ditimbulkan oleh suatu rangsangan (stimuli), dalam perspektif interaksionis simbolik, respons merupakan reaksi manusia terhadap makna apa yang dipahami dari orang lain.

Berkaitan dengan proses pembangunan desa secara teoritis dapat dikatakan bahwa sebelum aktivitas-aktivitas pembangunan dilaksanakan, maka memotivasi masyarakat untuk memberikan respons yang positif dan berpartisipasi di-

bangkitkan terlebih dahulu. Bahkan beberapa pendapat mengatakan antara lain bahwa penggerakan partisipasi masyarakat desa merupakan salah satu sasaran pembangunan desa, sehingga partisipasi masyarakat lebih merupakan *output* daripada *input*.

Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa partisipasi dilakukan oleh orang-orang secara pribadi atau melalui kelompok-kelompok yang didorong oleh keinginan untuk menyumbangkan tenaga atau sarana-sarana lainnya kepada suatu lembaga yang mengatur kehidupan mereka. Dusseldorf membedakan partisipasi menjadi tiga jenis yaitu: (1) *free participation*; (2) *customary participation*; (3) *forced participation*⁹⁾. *Free participation* (partisipasi bebas) adalah partisipasi yang berasal dari inisiatif dan prakarsa masyarakat sendiri, *customary participation* (partisipasi karena kebiasaan) adalah partisipasi yang dilakukan karena sudah menjadi kebiasaan masyarakat, sedangkan *forced participation* (partisipasi

9) Sejalan dengan konsep partisipasi, Dusseldorf (1992:9) membedakan jenis partisipasi sebagai: *Free participation* (partisipasi bebas), *customary participation* (partisipasi karena kebiasaan). *forced participation* (partisipasi dengan tekanan)

dengan tekanan) adalah partisipasi masyarakat yang dilakukan karena ada paksaan dari pihak lain. Pembagian partisipasi tersebut lebih melihat adanya tingkatan-tingkatan partisipasi yang satu dengan yang lain berbeda.

Cohen dan Uphoff (1977:106) membedakan partisipasi berdasarkan tahapannya yaitu: (1) partisipasi dalam pembuatan keputusan, kebijaksanaan, perencanaan pembangunan; (2) partisipasi dalam pelaksanaan program pembangunan; (3) partisipasi dalam memanfaatkan atau menggunakan hasil-hasil pembangunan; (4) partisipasi dalam mengevaluasi dan mengawasi pembangunan.

Partisipasi dalam pembuatan keputusan adalah partisipasi dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengemukakan pendapat dan aspirasinya dalam menilai suatu rencana yang akan ditetapkan. Masyarakat juga diberi kesempatan untuk menimbang suatu keputusan yang akan diambil. Partisipasi dalam pembuatan keputusan adalah proses di mana prioritas-prioritas rencana dipilih untuk dituangkan dalam program pembangunan desa itu sendiri, sehingga dengan mengikutsertakan masyarakat secara tidak langsung mereka telah

mengalami pendidikan dalam menentukan masa depannya secara demokratis.

Partisipasi dalam pelaksanaan program pembangunan adalah partisipasi dengan mengikutsertakan masyarakat dalam kegiatan operasional berdasarkan rencana yang telah disepakati bersama. Dalam hal ini partisipasi dapat dilihat dari: (1) jumlah anggota masyarakat yang berpartisipasi ; (2) bentuk barang atau jasa yang dipartisipasikan; (3) pelaksanaannya langsung atau tidak langsung; (4) semangat untuk berpartisipasi.

Partisipasi dalam memanfaatkan hasil pembangunan adalah partisipasi masyarakat dalam menggunakan hasil-hasil pembangunan yang telah dilaksanakan. Pemerataan kesejahteraan dan fasilitas yang ada di masyarakat, dan ikut menikmati atau menggunakan sarana hasil pembangunan (jalan, jembatan, air minum dan lain-lain).

Partisipasi dalam mengevaluasi dan mengawasi pembangunan adalah partisipasi masyarakat dalam bentuk keikutsertaannya menilai serta mengawasi kegiatan pembangunan dan memelihara hasil-hasil pembangunan yang dicapai. Penilaian ini dapat dilakukan secara

langsung atau tidak langsung, misalnya memberikan saran atau kritik yang konstruktif dalam rangka penyempurnaan pembangunan desa. Partisipasi ini merupakan bagian dari *social control*. Apa yang diuraikan tersebut dapat dibayangkan seperti pada Gambar 2.

Gambar 2
Dinamika partisipasi

PPK

PEP

PPP

PPmP

Keterangan:

PPK = Partisipasi pembuatan keputusan

PPP = Partisipasi pelaksanaan pembangunan

PPmP= Partisipasi pemanfaatan hasil pembangunan

PEP = Partisipasi evaluasi pembangunan

Ndraha (1984:108) berpendapat bahwa jika bentuk-bentuk partisipasi dikonstruksikan secara logis, ternyata setiap bentuk partisipasi merupakan sekuen pembangunan suatu proyek pembangunan, mulai dari bentuknya sebagai gagasan sampai pada bentuknya sebagai

bangunan. Partisipasi yang dilakukan sepanjang proses tersebut dinamakan *partisipasi profesional*, sedangkan partisipasi yang hanya dilakukan pada satu atau beberapa fase saja dinamakan *partisipasi parsial*. Jika konsep partisipasi masyarakat dikaitkan dengan konsep kesadaran akan tanggung jawab terhadap hasil pembangunan, maka secara teoritis dapat diasumsikan bahwa semakin profesional partisipasi masyarakat akan semakin besar pula rasa tanggung jawab masyarakat terhadap proses pembangunan; demikian juga sebaliknya, semakin parsial partisipasi masyarakat akan semakin kecil pula rasa tanggung jawab masyarakat terhadap proses pembangunan. Berkaitan dengan hal tersebut, Mubyarto (1984:36) berpendapat, bahwa kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri berkorelasi positif dengan kemampuan mereka untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan, termasuk di dalamnya kemampuan untuk meningkatkan taraf hidup mereka sendiri.

Keith Davis melihat partisipasi bukan hanya berdasarkan gejala yang lahiriah saja, tetapi lebih dari itu, yakni memperhatikan gejala batiniah dan tanggungjawab. Davis

(1967:427) berpendapat bahwa partisipasi adalah suatu dorongan mental dan emosi dari seseorang atau kelompok yang menggerakkan mereka untuk bersama-sama mencapai tujuan dan ikut bertanggung jawab dalam pelaksanaannya. Dari definisi Davis ini dapat dikaji hal-hal sebagai berikut: (1) bahwa partisipasi berarti keterlibatan mental dan emosi yang lebih dari pada fisik, di mana pribadinya (kediriannya) lebih banyak diharapkan terlibat daripada fisiknya. Atau dengan kata lain, partisipasi yang didorong oleh mental dan emosi itulah yang dikatakan partisipasi yang sukarela dan bukan keikutsertaan karena terpaksa atau karena rasa malu; (2) bahwa partisipasi mendorong orang untuk menyumbang atau mendukung (*to contribute*) dalam situasi tertentu, berbeda dengan menyetujui (*to consent*) sesuatu. Mendukung, biasanya secara sukarela karena adanya dorongan mental dan emosi tertentu, sehingga mengandung makna yang lebih dalam; (3) bahwa partisipasi mendorong orang untuk ikut bertanggung jawab dalam suatu kegiatan, karena apa yang disumbangkannya adalah atas dasar kesukarelaan.

Di sinilah perbedaan antara manusia dan mesin, karena dengan partisipasi, manusia dimungkinkan untuk dapat lebih kreatif dan dinamis.

Dalam pelaksanaan pembangunan desa di mana masyarakatnya sudah relatif berkembang wawasannya, maka secara teoritis pendekatan kepada masyarakat dapat diterapkan seperti yang disarankan oleh Uphoff (1987:14-15) bahwa: Apabila pembangunan desa ingin dapat berhasil dengan lancar, maka ada beberapa hal yang perlu diperhatikan antara lain: *winning hearts and minds*; *winds of change*; dan *felt needs*. Maksudnya, apabila ingin berhasil dan lancar dalam pembangunan desa, maka selamilah hati dan perasaan masyarakatnya, kemudian gambarkan secara optimis perubahan-perubahan yang lebih baik akan terjadi, dan dengan memperhatikan apa yang oleh masyarakat sendiri dibutuhkan.

Ada perbedaan antara *felt needs* dengan *real needs*. *Felt needs* adalah kebutuhan yang benar-benar dirasakan masyarakat, bukan kebutuhan yang berdasarkan angan-angan atau yang ideal, tetapi kebutuhan yang dirasakan perlu dan mendesak. Sedangkan *real needs* adalah kebutuhan yang wajar dibutuhkan, tetapi

tidak begitu mendesak untuk segera dipenuhi, ataupun kalau belum dipenuhi tidak menimbulkan resiko yang langsung mempengaruhi kehidupan masyarakat. Yang perlu diperhatikan ialah *felt needs* yakni apa yang dirasakan masyarakat sebagai kebutuhan, jangan sampai lebih memperhatikan *real needs* pada hal masyarakat mendambakan *felt needs*. Dengan demikian salah satu hal yang dapat mempengaruhi perkembangan program adalah perkembangan kebutuhan, sedangkan perkembangan kebutuhan akan mendorong masyarakat bergairah dan bersemangat¹⁰⁾.

2.1.3. Perspektif Interaksionis Simbolik.

Untuk memerikan proses seperti yang diuraikan pada latar belakang penelitian ini berkaitan dengan perspektif interaksionis simbolik. Interaksionis simbolik merupakan perspektif teoritik dengan orientasi metodologi tertentu yang pada awal perkembangannya perspektif ini lebih menekankan studinya tentang perilaku manusia pada hubungan interpersonal, bukan pada keseluruhan masyarakat

10) Konsep ini dapat dibandingkan dengan konsep yang dikemukakan Syahrir (dalam Korten dan Syahrir, 1988:320) tentang partisipasi yang menekankan segi emansipatoris dalam bidang ekonomi.

atau kelompok, sehingga sebagian berpendapat bahwa perspektif ini hanya dapat diterapkan pada fenomena *mikrososiologi*. Pada perkembangan selanjutnya interaksionis simbolik juga mengembangkan studi pada perilaku individu pada *setting* yang lebih luas. Blumer yang mengembangkan perspektif ini berpendapat bahwa interaksionis simbolik merupakan pengkajian fenomena sosial secara langsung, merupakan pendekatan yang mendasar untuk mempelajari secara ilmiah kehidupan kelompok dan tingkah laku manusia (dalam Ritzer, 1988:173 ; Cuff dan Payne, 1981:93).

Ritzer (1988:184) menyimpulkan pemikiran Herbert Mead tentang perspektif interaksionis simbolik sebagai perspektif yang mempelajari tindakan manusia, di mana tindakan tersebut terdiri dari tindakan fisik yang nampak (*overt aspects*) dan tindakan yang samar-samar atau tersembunyi (*covert aspects*). Adapun yang dimaksud tindakan ialah kegiatan-kegiatan individu dalam interaksinya dengan yang lain, termasuk kegiatan-kegiatan individu yang dibedakan secara umum, misalnya perhatian seseorang pada suatu obyek, persepsi, imajinasi, alasan melakukan sesuatu, percakapan dan

perlakuan, emosi dan lain-lain yang dapat dikategorikan sebagai bagian dari tindakan. Jadi tindakan meliputi seluruh proses yang menyangkut aktivitas manusia. Herbert Mead membedakan antara tindakan fisik yang tampak (*overt*) dengan tindakan yang samar atau yang tersembunyi. Bagi perspektif interaksionis simbolik, di samping mempelajari tindakan yang fisik yang tampak, juga mempelajari tindakan-tindakan manusia yang samar atau tersembunyi bahkan merupakan pokok perhatian yang terbesar dalam perspektif ini (Ritzer, 1988:173). Sedangkan John Dewey menyatakan bahwa interaksionis simbolik berusaha mencari makna di balik yang sensual, mencari makna yang esensial daripada sekedar gejalanya (Veeger, 1990:221 ; Muhadjir, 1990:188).

Berkaitan dengan konsep diri (*self*), manusia adalah aktor yang sadar dan reflektif, yang menyatukan obyek yang diketahuinya melalui apa yang disebut *self indication* yakni proses interaksi yang berjalan di mana individu mengetahui sesuatu, menilainya, memutuskan untuk bereaksi berdasarkan makna yang ditangkap. Dalam hal konsep "diri", Blumer berpendapat bahwa diri manusia adalah aktif dan krea-

tif, proses indikasi diri dengan tindakan manusia yang terbentuk tidak dapat dijelaskan dengan faktor yang mendahului kejadian itu. Proses indikasi diri ini terjadi dalam konteks sosial di mana individu mencoba mengantisipasi perilaku orang lain (yang dalam konteks ini ialah perilaku individu-individu yang sangat erat hubungannya dengan proses pembangunan desa, antara lain ialah kepala desa) dan menyesuaikan perilakunya sebagaimana dia menafsirkan perilaku yang diterimanya. Makna-makna yang muncul dalam interaksi terutama berasal dari orang yang dianggap cukup berarti atau orang yang memegang peran penting. Hal ini seperti yang dinyatakan Blumer bahwa bagi seseorang, makna dari sesuatu berasal dari cara-cara orang lain berperilaku kepadanya dalam kaitannya dengan suatu aktivitas, tindakan-tindakan yang mereka lakukan akan melahirkan batasan sesuatu bagi orang lain (Poloma, 1984:263-264 ; Veeger, 1990:226).

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut di muka, dapat dijelaskan bahwa perilaku anggota masyarakat di desa banyak berkaitan dengan makna yang mereka tangkap dari orang yang dianggap penting dalam proses pengambilan

keputusan dan kebijaksanaan di desa. Dalam konteks ini, orang yang berperan (karena posisinya) dalam proses pembangunan desa dan menjadi tumpuan dan perhatian adalah figur kepala desa. Apabila kepala desa mampu memberikan makna-makna yang positif menurut pandangan masyarakatnya, maka masyarakat akan memberikan respons yang seimbang dengan makna yang mereka terima. Demikian juga sebaliknya, jika kepala desa dalam interaksinya dengan masyarakat memunculkan makna-makna yang kurang positif menurut pandangan masyarakatnya, maka masyarakatpun ada kemungkinan memberi respons yang maknanya kurang positif terhadap perilaku kepala desa. Hal ini dapat dibandingkan dengan pendapat Mead (Ritzer, 1988:173 ; Cuff dan Payne, 1981:90) tentang *stimulus-response relationship*.

Berdasarkan teori-teori tentang partisipasi masyarakat (Davis, 1967; Uphoff, 1987), makna yang positif diharapkan muncul dari interaksi kepala desa dengan masyarakatnya adalah antara lain: adanya perhatian kepala desa terhadap kesulitan masyarakat, adanya usaha untuk memenuhi keperluan masyarakat, perhatian kepala desa terhadap adanya

aspirasi yang berasal dari masyarakat, perhatian kepala desa terhadap pemanfaatan potensi yang ada di masyarakat, dan hal lain yang dapat menciptakan interaksi yang sehat antara kepala desa dengan masyarakatnya.

Dalam perspektif interaksi simbolik, pada umumnya suatu masyarakat akan lebih banyak ditandai oleh *orde* karena individu saling membutuhkan untuk memenuhi kebutuhan mereka. Veeger (1990:229) menyatakan bahwa kebutuhan dan ketergantungan merupakan semen perekat dalam interaksi di masyarakat. Berkaitan dengan struktur yang ada, Blumer berpendapat bahwa proses sosial dalam kehidupan kelompoklah yang menciptakan dan merusak norma-norma, bukan norma-norma yang menciptakan dan merusak kelompok (Poloma, 1984:267).

Dalam pelaksanaannya di lapangan peneliti akan memperhatikan beberapa premis yang menjadi tumpuan pada perspektif ini. Premis-premis tersebut menurut Poloma (1984:263) adalah: (1) manusia bertindak terhadap sesuatu berdasarkan makna-makna yang ada pada sesuatu itu bagi mereka; (2) makna-makna yang muncul tersebut berasal dari interaksi sosial seseorang dengan orang lain yang berada pada set-

ting tertentu; (3) makna-makna tersebut disempurnakan di saat proses interaksi sosial berlangsung.

Dalam kaitannya dengan metode, Muhadjir (1990:190-191) memberi pedoman tentang beberapa prinsip pada perspektif interaksionis simbolik (1) antara simbol dengan interaksi adalah menyatu, tidak cukup hanya merekam fakta, tetapi harus mencari lebih jauh tentang konteksnya sehingga dapat ditangkap simbol dan maknanya; (2) karena simbol dan makna itu tidak terlepas dari sikap pribadi, maka jati diri subyek harus jelas, memahami jati diri subyek adalah penting; (3) peneliti harus sekaligus mengaitkan antara simbol jati diri dengan lingkungan dan hubungan sosialnya, konsep jati diri terkait dengan konsep sosiologis tentang struktur sosial dan lainnya; (4) hendaknya direkam situasi yang menggambarkan simbol dan maknanya, bukan hanya merekam fakta sensual saja; (5) metoda yang digunakan hendaknya mampu merefleksikan bentuk perilaku dan prosesnya; (6) metoda yang dipakai hendaknya mampu menangkap makna di balik interaksi; (7) bahwa *sensitizing* (yaitu sekedar mengarahkan pemikiran) adalah cocok dengan interak-

sionis simbolik, dan ketika mulai memasuki lapangan perlu dirumuskan menjadi yang lebih operasional menjadi konsep yang lebih definitif.

Berkaitan dengan perspektif interaksionis simbolik, penelitian ini ingin mempelajari bagaimana proses aksi-interaksi antara kepala desa yang mempunyai posisi ganda dalam struktur pemerintahan desa dengan masyarakatnya, yang diharapkan ikut terlibat secara positif dalam kegiatan pembangunan desa. Antara Kepala Desa dengan masyarakatnya ada keterkaitan yang tidak bisa dilepas satu sama lain, keterkaitan tersebut menyangkut hubungan yang saling membutuhkan dan saling tergantung dalam proses pembangunan desa. Kepala Desa membutuhkan dukungan, uluran tangan, dan partisipasi masyarakatnya, sedangkan masyarakat membutuhkan pelayanan, perhatian, penyaluran aspirasi, motivasi, termasuk kepercayaan dan *empowerment* dari kepala desa.

2.2. Konsep-Konsep Penting

2.2.1. Posisi ganda kepala desa.

Dalam dinamika proses pembangunan desa, posisi kepala desa adalah sebagai ujung tombak pemerintah yang mengangkatnya, penanggungjawab

utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan (vide pasal 10 UU No. 5 Tahun 1979) pada satu pihak, dan kepala desa sebagai tokoh yang dipilih oleh masyarakatnya, sebagai wakil dari masyarakatnya, sebagai pemimpin lembaga-lembaga di desa yaitu Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) (vide pasal 17 dan 18 UU No. 5 Tahun 1979) pada pihak lain.

Hoult (1974:243) mengartikan posisi sebagai suatu yang berkaitan dengan status dan tatakerja yang dilakukan oleh pejabat, tetapi dengan posisi tersebut tidak dapat dipastikan bahwa pemegang jabatan akan dapat berperilaku secara tepat sesuai dengan posisinya. Ndraha (1987:137) menggunakan istilah "posisi ganda" kepala desa, Schulte (1987:199) menggunakan istilah "kedudukan" kepala desa yang "dualistis", sedangkan Tjiptoherijanto dan Yumiko (1983:92) menggunakan istilah "fungsi" kepala desa yang "dualistis". Dinamika posisi berkaitan dengan peran, Hoult (1974:276) berpendapat bahwa peran berkaitan dengan status, peran sebagai suatu hak dan kewajiban atau perilaku yang diharapkan dari seseorang dengan memberikan kepadanya suatu status.

2.2.2. Struktur pemerintahan desa.

Struktur diartikan seperangkat peraturan dan sumberdaya organisasi, peraturan dan sumberdaya tersebut tidak hanya membatasi (*constraining*) tetapi juga memberi peluang (*enabling*) kepada aktor untuk memilih tindakannya. Dengan demikian struktur merupakan jaringan organisasi di mana aksi-interaksi berproses (Giddens, 1982:108). Struktur pemerintahan desa merupakan seperangkat peraturan yang berkaitan dengan implementasi sistem pemerintahan desa dan sumberdaya, khususnya sumberdaya manusia sebagai subyek dan obyek pembangunan desa.

2.1.3. Level paradigmatic dan level syntagmatic dalam struktur.

Dalam suatu struktur terjadi dualitas subyek-obyek yang merupakan proses saling berkaitannya komponen satu dengan komponen lainnya (*duality of structure*) (Giddens, 1982: 12; 1990:81). Dalam saling berinteraksi antara kepala desa dengan struktur dan dengan masyarakat maka dapat dibedakan dua jenis akses, yaitu akses yang disebut *level paradigmatic* dan akses yang disebut *level syntagmatic* (Mouzelis, 1989:628; Craib, 1986:163-169).

Level paradigmatis ialah akses antara kepala desa dengan struktur yang ada dan akses kepala desa dengan tingkatan yang berada di atasnya, sedangkan level sintagmatis adalah akses antara kepala desa dengan anggota masyarakat lainnya yang sejajar tingkatannya atau akses dengan tingkatan di bawahnya.

2.1.4. Pemahaman masyarakat terhadap posisi ganda dan peran kepala desa.

Pemahaman masyarakat terhadap posisi ganda dan peran kepala desa antara lain turut dibentuk oleh perilaku kepala desa dalam mengelola proses pembangunan desa. Hal itu juga dinyatakan oleh Blumer sebagai berikut: Bagi seseorang, makna sesuatu berasal dari cara-cara orang lain berperilaku kepadanya dalam kaitannya dengan suatu aktivitas, tindakan-tindakan yang dilakukan akan melahirkan batasan sesuatu bagi orang lain (Poloma, 1984:263-264 ; Veeger, 1990:226). Dalam konteks ini, orang yang berperan karena posisinya dalam proses pembangunan desa dan menjadi tumpuan dan perhatian adalah kepala desa. Apabila kepala desa mampu memberikan makna-makna yang positif menurut pandangan masyarakatnya, maka masyarakat akan memberikan respons yang seimbang dengan makna yang mereka

terima. Demikian juga sebaliknya, jika kepala desa dalam interaksinya dengan masyarakat memunculkan makna yang kurang positif menurut pandangan masyarakatnya, maka masyarakatpun ada kemungkinan memberi respons yang kurang positif terhadap perilaku kepala desa. Hal ini dapat dibandingkan dengan pendapat Mead (dalam Cuff & Payne, 1981:90; Ritzer, 1988:173) tentang *stimulus-response relationship*.

2.1.5. Respons masyarakat.

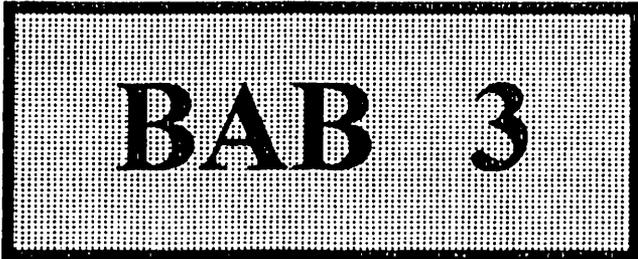
Respons merupakan tingkah laku seseorang atau sekelompok orang yang ditimbulkan oleh suatu *stimuli* (Hoult, 1974:273). Dalam hal ini respons merupakan reaksi anggota masyarakat terhadap makna apa yang dipahami kaitannya dengan kegandaan posisi kepala desa, peran kepala desa dalam proses pembangunan desa. Respons yang positif dari masyarakat dalam proses pembangunan desa merupakan indikator adanya partisipasi. Dalam rencana penelitian ini yang dimaksud masyarakat ialah penduduk sah yang berada di desa obyek penelitian yang mengetahui dan dapat digali informasinya tentang aspek-aspek yang berkaitan dengan proses pembangunan di desa.

2.1.6. Partisipasi masyarakat.

Partisipasi adalah suatu dorongan mental dan emosi dari seseorang atau kelompok yang menggerakkan mereka bersama-sama mencapai tujuan dan ikut bertanggung jawab dalam pelaksanaannya. Partisipasi yang dimaksud dilakukan oleh anggota masyarakat secara pribadi atau melalui kelompok yang didorong oleh keinginan untuk menyumbangkan pikiran, tenaga atau sarana-sarana lainnya dalam proses pembangunan desa (Davis, 1967:427 ; Cohen dan Uphoff, 1977:106). Dalam hal ini partisipasi masyarakat desa mencakup: (1) partisipasi dalam pembuatan keputusan, kebijaksanaan, perencanaan pembangunan; (2) partisipasi dalam pelaksanaan program pembangunan; (3) partisipasi dalam memanfaatkan atau menggunakan hasil-hasil pembangunan; (4) partisipasi dalam mengevaluasi dan mengawasi pembangunan. Partisipasi yang dilakukan sepanjang proses tersebut dinamakan *partisipasi profesional*, sedangkan partisipasi yang hanya dilakukan pada satu atau beberapa fase saja dinamakan *partisipasi parsial*.

2.1.7. Fenomena-fenomena pembangunan

Dalam konteks ini yang dimaksud fenomena pembangunan ialah implementasi program-program pembangunan yang dilaksanakan di desa Sekar Baru. Program pembangunan dimaksud ialah program pembangunan yang diproses melalui Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), atau program pembangunan yang merupakan proyek langsung suatu departemen atau instansi atasnya.



BAB 3

BAB 3**METODE PENELITIAN****3.1. Satuan Analisis**

Satuan analisis penelitian adalah Desa Sekar Baru Kecamatan Sekar Kotamadya Daerah Tingkat II Malang. Desa tersebut dipilih karena mempunyai beberapa karakteristik antara lain: (1) desa yang baru mengalami transisi dari wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang yang pada tahun 1991 beralih menjadi bagian wilayah Kotamadya daerah Tingkat II Malang; (2) walaupun sudah masuk wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang statusnya sebagai "Pemerintah Desa" bukan "Pemerintah Kelurahan"; (3) masyarakatnya heterogen dari beberapa segi antara lain: di samping penduduk asli desa juga banyak pendatang yang berlokasi di lahan perumahan-perumahan baru; heterogenitas karakteristik masyarakatnya antara lain: tingkat pendidikan masyarakat, tingkat pendapatan masyarakat, jenis pekerjaan pokok masyarakat, sebagian masyarakat masih kuat tradisinya sedangkan sebagian masyarakat lainnya tradisi sudah nampak memudar; (4) nampak sering terjadi ketidak-kompakan antara kepala desa dengan sebagian perangkat desa tetapi desa ini sering memperoleh kejuaraan dalam berbagai lomba yang diikuti.

3.2. Satuan Pengamatan

Satuan pengamatan dalam penelitian ini ialah interaksi yang kepala desa dan masyarakat terlibat bersama. Proses interaksi tersebut misalnya antara lain: (1) Tentang pembebasan tanah untuk lahan tanah makam dan proyek perumahan baru; (2) Kurangnya fasilitas-fasilitas umum yang biasanya tersedia di perumahan baru yang sering dikeluhkan masyarakat; (3) Kekurang-kompakan antara Rukun Tetangga (RT) satu dengan Rukun Tetangga (RT) lain dalam satu Rukun Warga (RW).

3.3. Data yang Dikumpulkan

Berkaitan dengan data penelitian, ada dua tipe data yang dikumpulkan dalam penelitian ini, yaitu: (1) proses verbal aksi-interaksi kepala desa dengan masyarakat dalam pengambilan keputusan untuk program pembangunan, pelaksanaan program pembangunan yang diputuskan, pemanfaatan program pembangunan yang telah dilaksanakan, dan evaluasi program pembangunan yang sedang berjalan; dengan kata lain adalah data tentang input konversi output dalam proses pembangunan desa; (2) data yang dapat menjelaskan di balik proses aksi-interaksi dari masing-masing pelaku, yang menyangkut antara lain pemahaman, potensi yang dimiliki, aspirasi, motivasi suatu kegiatan, dan

respons. Dengan demikian peneliti memperhatikan bukan hanya obyek fisik fenomena penelitian, tetapi juga apa yang dipikirkan dan apa yang dirasakan oleh pelaku yang diamati (*native view point*)¹¹⁾.

3.4. Sumber Informasi

Informan pokok dalam penelitian ini ialah kepala desa, pengurus dan anggota Lembaga Musyawarah Desa (LMD), pengurus dan anggota Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), sebagian anggota masyarakat yang tidak termasuk dalam perangkat desa, LMD atau LKMD. Informan yang dipilih merupakan pelaku dalam aktivitas pembangunan di desa yang mampu memberikan berbagai informasi yang relevan dengan topik penelitian.

Berdasarkan uraian di atas, anggota masyarakat yang dipilih tidak atas dasar asas representativitas

- 11) Berkaitan dengan studi seperti ini Morey (1983:219) berpendapat ada dua pendekatan yang dapat diterapkan. Pertama, *cultural scenes* yaitu suatu cara yang ditempuh untuk menjelaskan dan menggambarkan situasi sosial berdasarkan bahasa pihak yang diamati, proses pemahamannya dilakukan dengan cara menginterpretasikan gejala-gejala yang tampak dari para pelaku sebagai suatu potret situasi yang aktual. Kedua, *cultural theme* yaitu suatu pendekatan yang dipakai untuk melihat keterkaitan antara makna antar sub kelompok, pendekatan ini memusatkan perhatiannya kepada pengertian dasar (makna) dari perilaku pelaku yang diamati. Dengan kata lain, pendekatan ini berfokus pada penjerjemahan sistem simbol dan arti yang dikonstruksikan oleh anggota kelompok yang diamati, pendekatan ini dapat dikatakan sebagai suatu cara pemahaman organisasi yang melihat keterkaitan antara nilai-nilai, keyakinan dan perilaku para anggota organisasi.

dan adekuensi kaitannya dengan populasi, tetapi atas dasar pertimbangan: (1) kualitas keterandalannya sebagai sumber yang informatif. Informan dipilih secara *purposive*¹²⁾ dengan mempertimbangkan relevansinya dengan topik penelitian; (2) prinsip kejenuhan informasi (*saturation*), bila dengan jumlah informan yang diambil masih ada informasi lain yang diperlukan, maka ditambah lagi informan yang diperkirakan dapat memberikan informasi baru yang belum diperoleh. Sebaliknya, jika dengan menambah informan diperoleh informasi yang sama, berarti jumlah informan sudah cukup¹³⁾.

3.5. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian dilakukan dengan langsung ke lapangan untuk mengamati dan mengumpulkan informasi yang diperlukan. Pengamatan fenomena dan pengumpulan data penelitian dilakukan melalui dua prosedur utama

- 12) Sejalan dengan teknik sampling ini, Strauss dan Corbin (1990:176) menggunakan istilah *Theoretical sampling* yakni teknik pengambilan sampel berdasarkan tujuan mengembangkan konsep-konsep dalam penelitian relevansinya dengan penyusunan suatu teori.
- 13) Dalam hal ini Spradly (1979:30) memberikan panduan tentang penelitian informan sebagai berikut: (1) apa yang diketahui informan tentang perilaku mereka; (2) konsep-konsep apa yang digunakan informan untuk mengklasifikasikan pengalaman mereka; (3) bagaimana informan mendefinisikan konsep tersebut; (4) dengan cara apa informan menjelaskan pengalaman mereka; (5) bagaimana peneliti menterjemahkan pengetahuan informan ke dalam deskripsi kebudayaan yang dapat dipahami oleh kolega peneliti.

yaitu observasi langsung secara partisipatif (*participant as observer*) dan dengan wawancara mendalam tentang suatu fenomena (*in-depth interview*).

*Participant as observer*¹⁴⁾ dilakukan untuk mengamati proses apa yang dilakukan, apa yang dikatakan, apa yang dipikirkan, apa yang dirasakan para pelaku berkaitan dengan fenomena penelitian. *In-depth interview* kepada informan-informan sebagai teknik penunjang dilakukan untuk mengungkap atau menyempurnakan data di lapangan. Lofland (1984) menggunakan konsep "*intensive interviewing*" yang berkaitan dengan interviu yang mendalam dan menjurus untuk menggali data tertentu dan interviu yang dilakukan tidak terstruktur (*unstructured interviewing*).

3.6. Kerangka Analisis

Dalam penelitian ini analisis data dilakukan seperti yang dikembangkan Strauss & Corbin (1990:57), melalui beberapa prosedur yaitu: pengkodean terbuka (*open coding*), pengkodean terpusat (*axial coding*) dan pengkodean terpilih (*selective coding*)¹⁵⁾.

14) *Participant as observer* menurut Ritzer (1992:74) ialah peneliti dengan sengaja memberitahukan maksudnya kepada kelompok yang diteliti.

15) Analisis data ini dapat dibandingkan dengan model *induksi analitik* yang dikembangkan Bogdan (1990:82).

Selanjutnya antara pengumpulan data dan informasi, pengembangan interpretatif, pembentukan proposisi, merupakan tiga hal yang *diiterasi* (diputar terus) untuk saling melengkapi (Lofland, 1974:132; Muhadjir, 1990).

Untuk memperoleh simpulan naturalistik dipergunakan 4 macam kriteria keabsahan data sebagaimana yang diperkenalkan oleh Lincoln dan Guba (1985:301-308) yaitu kriteria: (1) *credibility* (derajat kepercayaan) yang meliputi alokasi waktu yang cukup di lapangan, melakukan triangulasi, memperkuat referensi serta pengecekan temuan penelitian; (2) *transferability* (keteralihan) yang meliputi penggunaan sampel secara memadai, membandingkan data secara konstan, mencari kejadian *empiris* tentang kesamaan konteks; (3) *dependability* (kebergantungan) melalui pemeriksaan data lapangan, reduksi data, analisis dan interpretasi data; (4) *confirmability* (kepastian) melalui pengumpulan data, konfirmasi *etik-emik*, diskusi dengan subyek penelitian, memperhatikan etika penelitian dan pengecekan kembali hasil penelitian.



BAB 4

BAB 4**HASIL PENELITIAN****4.1. Profil Masyarakat Desa dan Pemerintahan Desa****4.1.1. Kondisi Sosiologis dan Struktur Pemerintah Desa.**

Desa Sekar Baru dibagi menjadi 8 RW yang satu dengan lainnya mempunyai perbedaan-perbedaan dari beberapa segi. Dari 8 RW tersebut dapat dikategorikan menjadi dua golongan besar yaitu 6 RW dengan wilayah lama dan sebagian besar penduduk asli sedangkan 2 RW dengan wilayah yang baru dibuka dengan penduduk sebagai pendatang baru (bukan penduduk asli). Dua RW dengan wilayah baru tersebut ialah RW IV Poharin dan RW VII Candi Permai. Perbedaan-perbedaan antara wilayah RW lama dengan wilayah RW baru tersebut dapat dilihat dari beberapa antara lain: segi rata-rata tingkat pendidikan penduduk, mata pencaharian dan pekerjaan pokok penduduk, status sosial penduduk, tradisi dan adat istiadat penduduk, gaya dan pola hidup penduduk. interaksi antar warga dalam satu RT dan interaksi antar warga dengan warga di luar RT, masalah-masalah yang muncul di masing-masing RW maupun hal-hal yang menguntungkan di masing-masing RW, dinamika sosial antar warga di dalam masing-masing RW, pemahaman dan tingkat loyalitas warganya terhadap perangkat desa termasuk terhadap kepada Kepala Desa,

interaksi Kepala Desa dengan warganya di RW lama dan RW baru. Beberapa indikator sosiologis tersebut nampaknya sangat berbeda jika dibandingkan antara RW lama dengan RW baru, dan tentunya kondisi yang demikian ini sangat menarik untuk dikaji lebih lanjut.

Walaupun desa Sekar Baru termasuk wilayah perkotaan (Kotamadya Dati II Malang) bentuk pemerintahannya bukan berbentuk Pemerintah Kelurahan seperti pada umumnya yang termasuk wilayah Kotamadya tetapi masih berbentuk Pemerintah Desa. Hal ini dapat dikatakan bahwa daerah Sekar Baru merupakan wilayah transisional, maksudnya dilihat dari asal status pemerintahannya transisi dari wilayah Kabupaten menjadi wilayah Kotamadya walaupun status pemerintahannya masih berstatus desa, masyarakatnya sebagian besar merupakan penduduk asli dengan adat dan tradisi yang relatif "tradisional konservatif" dan sebagian lagi merupakan pendatang (bukan penduduk asli desa) dengan adat dan tradisi yang lebih longgar dan heterogin.

Dapat diinformasikan bahwa pejabat sekretaris desa yang resmi adalah Tolib Hadi, tetapi semenjak setahun yang lalu Tolib Hadi tidak aktif walaupun tanah bengkoknya masih tetap diberikan kepadanya. Tolib Hadi adalah salah satu calon Kepala Desa yang kalah dalam pemilihan Kepala Desa tahun 1988 dengan

calon lain pada saat itu yang sekarang menjadi Kepala Desa (Rudi Hasan). Dalam aktivitas sehari-hari tugas-tugas Sekretaris Desa dilaksanakan oleh Hadi Prianto sebagai Plh Sekretaris Desa yang merangkap sebagai Kepala Urusan Keuangan Desa (Kaur Keuangan).

Berdasarkan informasi terakhir yang diperoleh dari perangkat desa telah dikeluarkan Surat Keputusan Kepala desa Sekar Baru Kecamatan Sekar Kotamadya Dati II Malang Nomor 9 tanggal 25 Juli 1994 tentang pemecahan RW VII Candi Permai yang asalnya hanya 5 RT menjadi 11 RT. Pemecahan tersebut direncanakan selesai sampai tanggal 5 Agustus 1994, tetapi sampai dengan tanggal tersebut nampaknya proses pemecahan wilayah RW belum selesai semuanya karena ada perbedaan pendapat antara RT satu dengan RT yang lainnya. Perbedaan pendapat nampaknya berawal dari perbedaan persepsi dan kepentingan tentang batas-batas antar RT yang pada akhirnya berkaitan dengan kepentingan-kepentingan antara lain tentang besar kecilnya sumber dana potensial di masing-masing calon wilayah RT.

4.1.1.1. Pengurus Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD)

Dalam rangka memperkuat pelaksanaan Pemerintah Desa serta untuk mewadahi perwujudan pelaksanaan Demokrasi pancasila dalam Pemerintahan desa, maka

dilakukan penyempurnaan anggota Lembaga Musyawarah desa (LMD) Desa Sekar Baru. Penyempurnaan tersebut telah diusulkan oleh Desa kepada Walikotamadya berdasarkan keputusan Desa Sekar Baru Nomor: 06 Tahun 1994 Tanggal 4 April 1994. Berdasarkan usulan tersebut dikeluarkan keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Malang Nomor 13/P tanggal 15 September Tahun 1994 Tentang pengesahan keputusan desa Sekar Baru Kecamatan Sekar Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 06 Tahun 1994 Tanggal 04 April 1994 tentang penyempurnaan keanggotaan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) Desa Sekar Baru. Ketua LMD dijabat oleh: Rudi Hasan, Sekretaris: Basuki, Ketua Bidang Pemerintahan Ponidi Purwanto, Ketua Bidang Pembangunan Drs. Imam Subiyanto, Ketua Bidang Kesejahteraan Rakyat: Soepardi. Sedangkan Ketua LKMD dijabat oleh: Rudi Hasan, Ketua I: Soetrisna, BA, Sekretaris: Drs. Edi Sugianto, Bendahara: Basuki, Pengurus LKMD dilengkapi dengan delapan seksi yaitu seksi: Agama, P-4, Kamtibmas, Pendidikan, Lingkungan Hidup, Pembangunan, Kesehatan, Kesejahteraan Sosial.

4.1.2. Profil Kepala Desa dan Kantor Desa.

4.1.2.1. Kepala Desa.

Rudi Hasan sebelum menjadi Kepala Desa Sekar Baru adalah pejabat Kepala Urusan Kesejahteraan

Rakyat (Kaur Kesra/Modin), setelah dilaksanakan pemilihan Kepala desa pada tahun 1988 Ia mencalonkan sebagai kandidat Kepala desa di samping calon-calon yang lainnya antara lain Tolib Hadi yang pada saat itu menjabat sebagai sekretaris desa. Dengan melakukan kampanye yang gigih dengan isu-isu yang menyentuh keperluan dan hajat hidup warga antara lain tentang kelancaran mengurus surat-menyurat di kantor desa, memudahkan penyelesaian sertifikat tanah, menegakkan budaya pemerintahan yang bersih dan berwibawa dan sebagainya, maka ia cukup berhasil menarik simpati para calon pemilih dan akhirnya ia menang dalam pemilihan kepala desa. Sebagai Kepala Desa Sekar Baru ia dilantik pada tanggal 12 Pebruari 1988 oleh Wali-kotamadya Dati II Malang. Ia adalah penduduk asli desa Sekar Baru dengan pendidikan terakhir lulus SMA yang pada saat ini berusia 45 tahun (1994) beragama Islam. Ia sebelum menjadi Kepala desa dikenal sebagai modin yang cukup aktif mendatangi kegiatan-kegiatan kemasyarakatan dan keagamaan dan luwes dengan masyarakatnya.

Beberapa perangkat desa yang sekarang sebagian adalah kerabat dekat kepala desa mereka adalah antara lain : Hadi Prianto sebagai Kepala Urusan Keuangan (Kaur Keuangan) dan merangkap Pjs Sekretaris Desa, dia anak dari kakaknya kepala desa (anak keponakan).

Mahfud sebagai Kepala Urusan Pemerintahan (Kaur pemerintahan), dia adalah adik kandung dari Ny. Rudi Hasan (Kepala Desa). Hartatik sebagai staf kantor desa adalah anak adiknya Ny. Rudi Hasan (anak keponakan).

Pada suatu ketika Kepala Desa menceritakan beberapa keberhasilan berkaitan dengan program pembangunan di wilayahnya antara lain: program kebersihan lingkungan di wilayah lama. Di beberapa RT wilayah lama telah direalisasikan penyeragaman pagar halaman muka rumah dengan pot-pot bunga dan tiang bendera serta bentuk tempat sampah di masing-masing rumah tangga dengan warna cat yang sama. Program tersebut dilaksanakan serentak khususnya di sekitar kantor desa. Berdasarkan kenyataan tersebut dia menjelaskan bahwa mengurus warga biasa dengan pendidikan yang relatif rendah di wilayah lama lebih mudah dibanding dengan mengurus warga baru yang rata-rata berpendidikan tinggi. Dia menceritakan walaupun di wilayah baru banyak proyek-proyek pembangunan yang selesai dengan swadaya murni yang relatif tinggi dari warganya misalnya pembuatan Balai RT yang cukup representatif dan pembuatan pintu gerbang/joglo RT yang membutuhkan banyak biaya tetapi hal tersebut belum pernah dilaporkan secara rinci kepada Kepala Desa.

Sekar Baru dalam tahun 1993 dan 1994 telah memperoleh beberapa kejuaraan lomba mulai tingkat Kecamatan sampai dengan Tingkat Pembantu Gubernur dan menjadi juara III Tingkat Propinsi Jawa Timur.

Tabel 1
Jenis Lomba yang Pernah diikuti dan Hasilnya

NO.	JENIS LOMBA	JUARA	TAHUN
1.	Lomba BKB standar Kodya Malang	I	1993
2.	Lomba Bola Voli HUT 58 RI Kec. Sekar	I	1993
3.	Lomba Logo PKK Kec. Sekar	I	1993
4.	Lomba Logo PKK Kodya Malang	II	1993
5.	Lomba Kebersihan Kec. Sekar	I	1993
6.	Lomba Kebersihan Kodya Malang	II	1993
7.	Lomba Kebersihan Kec. Sekar	I	1994
8.	Lomba Kebersihan Kodya Malang	I	1994
9.	Lomba Balita Kec. Sekar	I	1994
10.	Lomba P2WKSS Tk. Pembantu Gubernur Wilayah IV Malang	I	1994
11.	Lomba asah terampil Tk. Propinsi Jawa Timur.	III	1994

4.1.2.2. Beberapa Permasalahan yang Muncul Setelah Menjadi Kepala Desa.

Setelah menjadi Kepala Desa ia menemui beberapa permasalahan yang muncul berkaitan dengan peran dan fungsinya sebagai Kepala Desa, permasalahan tersebut berasal dari masyarakat pada umumnya maupun yang berasal dari sesama perangkat desa. Pada suatu ketika ia pernah mengeluhkan kesulitan-kesulitan yang dialami sebagai kepala desa antara lain:

- a) Perbedaan tingkat swadaya masyarakat yang ada di wilayahnya. Perbedaan tingkat swadaya ini khususnya di wilayah lama yang berpenduduk asli dibandingkan dengan tingkat swadaya di wilayah baru. Namun demikian ia menyadari bahwa ada beberapa sebab mengapa swadaya masyarakat di wilayah lama cenderung lebih rendah disebabkan antara lain: lebih rendahnya rata-rata tingkat pendapatan masyarakat di wilayah lama dibanding dengan rata-rata pendapatan di wilayah baru. Pekerjaan pokok sebagian besar masyarakat asli ialah sebagai petani pemilik ataupun petani penggarap sawah ataupun ladang, sedangkan masyarakat pendatang di wilayah baru sebagian besar sebagai pegawai negeri/swasta ataupun bergerak di bidang kewira-swastaaan/bisnis.
- b) Program RT dan RW tidak masuk ke APPKD sehingga sulit mengalokasikan dana dan laporan pertanggung jawaban yang harus dilakukan oleh pelaksananya, realisasi APPKD yang sering tertunda karena antara asumsi sumber pendapatan desa berbeda dengan yang diterima (asumsi pendapatan dapat terpenuhi tetapi kenyataannya tidak dapat terpenuhi). Hal ini terjadi nampaknya disebabkan antara lain karena sebagian dana dari warga sudah terserap ke RT atau RW masing-masing, dana swadaya tersebut digunakan

- untuk proyek-proyek pembangunan di tingkat RT atau RW tetapi hal tersebut dapat berpengaruh terhadap proses perolehan untuk memenuhi pendapatan APPKD.
- c) Pengelolaan proses pembangunan di wilayah RW-RW lama lebih mudah dan lancar dibanding dengan yang ada di RW-RW baru (RW IV Poharin dan RW VII Candi Permai). Kalau di wilayah lama tingkat swadaya masyarakatnya relatif lebih rendah tetapi tingkat kekompakan warga atau dengan kata lain dalam hal partisipasi tenaga mereka lebih mudah dengan tidak banyak usulan maupun pembicaraan. Berbeda dengan kondisi di wilayah baru, walaupun tingkat swadaya masyarakatnya relatif lebih banyak dibanding dengan di wilayah lama, tetapi menurut konsep Kepala Desa mereka dirasakan banyak usulan dan pertimbangan sehingga suatu program saja memerlukan waktu panjang untuk mendiskusikan berbagai pemikiran yang berkembang di masyarakat, yang hal ini menurut Kepala Desa bukannya mempermudah pelaksanaan program pembangunan tetapi justru pelaksanaan program pembangunan sering tertunda karena perbedaan pendapat di antara warga. Menurut pemahaman Kepala Desa mengatur warga biasa di wilayah asli lebih mudah dibanding mengurus warga pendatang yang lebih banyak *wong pinternya*.
- d) Beberapa tahun setelah menjabat kepala Desa,

muncul permasalahan yang berkaitan dengan wewenangnya sebagai Kepala Desa maupun sebagai pribadi. Salah satu contoh masalah berkaitan dengan jabatan kepala desa yang muncul ke permukaan ialah kasus dugaan "*penilepan*" surat keputusan Walikotaamadya Dati II Malang tentang tunjangan penghasilan Suwarno, salah satu perangkat desa yang hampir setahun tidak disampaikan, sehingga yang bersangkutan tidak menerima tunjangan dan selanjutnya ia melaporkan kepada kepolisian setempat. Setelah berkasnya menggelinding ke pengadilan dan disidangkan pada 4 April 1990 lalu, mulai saat itu penanganan perkara tersebut tersendat. Hal tersebut terjadi karena dua kali Kepala Desa tidak menghadiri persidangan dan yang bersangkutan bersama pengacara melakukan keberatan (eksepsi) terhadap dakwaan jaksa. Pada saat itu pihak kejaksaan siap melimpahkan perkara pidana yang melibatkan oknum Kepala Desa. Perkara pidana tersebut adalah tentang "*penilepan*" SK Walikota tentang tunjangan perangkat desa. Sampai saat ini (Agustus 1994) perkaranya belum diputuskan oleh pihak yang berwenang, masih belum jelas mengapa kasus tersebut begitu lama prosesnya. Kasus ini sempat dilansir di harian Jawa Pos tanggal 24, 25, dan 26 April 1994.

e) Permasalahan dan keluhan dari masyarakat.

Permasalahan dan keluhan masyarakat yang pernah terdengar berkaitan dengan peran kepala desa ialah antara lain: Fasilitas-fasilitas umum yang belum disediakan di pemukiman baru misalnya tanah makam yang sampai saat ini masih belum terjadi kesepakatan antara Kepala desa, Pemerintah daerah dan developer Sarana Bromo Indah di satu pihak dengan masyarakat RW VII di lain pihak tentang di mana areal makam dan sarana olahraga yang disediakan dan berapa meter luasnya; masalah sertifikat tanah milik penduduk, walaupun ada gerakan nasional tentang penyelesaian sertifikat tanah banyak penduduk yang mengeluhkan lambatnya proses penyelesaian sertifikat meskipun biaya yang diperlukan sudah dilunasi. setahun yang lalu; proses penyelesaian kesalahpahaman antara RT satu dengan RT lainnya sehingga memuncak munculnya resolusi beberapa RT kepada Ketua RW VII untuk mengundurkan diri (sekarang sudah dianggap selesai) dan usulan pemecahan RT-RT baru yang sampai saat ini belum terselesaikan. Demikian antara lain yang pernah terdengar ke permukaan tentang permasalahan dan keluhan masyarakat kaitannya dengan peran Kepala Desa. Selanjutnya apakah permasalahan-permasalah-

an seperti tersebut ada persamaan atau perbedaan persepsi dan sikap antara Kepala desa dengan masyarakat, dan bagaimana interaksi antar mereka, kiranya menarik untuk dikaji untuk diteliti lebih lanjut.

Di samping permasalahan-permasalahan intern seperti tersebut di atas banyak juga hal-hal yang berhasil secara baik dalam kegiatan pembangunan di desa Sekar Baru. Hal ini sesuai dengan keberhasilan-keberhasilan dalam berbagai lomba yang diikuti oleh Desa Sekar Baru.

4.1.2.3. Kantor Desa.

Kantor desa Sekar Baru terletak di jalan perempatan di tengah Dusun Klaseman, sehari-hari perangkat desa masuk kerja di kantor sekitar pukul 07.30 sampai dengan 13.00 WIB kecuali hari Jumat dan Sabtu pulang kantor lebih pagi dari biasanya. Setiap jumat pagi para perangkat desa mengikuti senam kesegaran jasmani (SKJ) di halaman kantor kecamatan Sekar bersama-sama dengan para perangkat desa dari desa lainnya. Setelah pulang selesai mengikuti SKJ mereka kembali ke kantor desa menyelesaikan tugas-tugas di mejanya masing-masing. Suatu ketika tanpa pemberitahuan sebelumnya kami mendatangi kantor desa pada hari Sabtu sekitar pukul 11.30 WIB, sekitar kantor kelihatan sepi barangkali para perangkat desa berada di

dalamnya, tetapi setelah diketuk-ketuk tidak ada yang membukakan pintu dan ternyata tidak ada satupun di antara mereka berada di dalam dan benar mereka telah pulang semua. Setelah dikonfirmasi keesokan harinya tentang kosongnya kantor desa pada siang kemarin, mereka menjawab memang demikian jika sudah tidak ada pekerjaan dan tidak ada tamu apalagi tepat hari Sabtu biasanya pulang lebih awal dari biasanya.

Pada hari yang lain seperti biasanya mereka masuk kantor, menyelesaikan tugasnya masing-masing antara lain melayani penyelesaian kartu susunan keluarga (KSK) dari salah seorang penduduk. Pelayanan nampak wajar-wajar saja tidak terlihat upaya mempersulit atau memperlambat proses, perangkat yang lain juga melayani seseorang untuk menyelesaikan urusan pajak bumi dan bangunan (PBB) dengan lancar.

Perangkat yang lain mengisi waktu dengan menata kembali arsip-arsip yang ada di rak-rak kantor desa lebih rapi dan teratur. Sambil mengerjakan tugas masing-masing mereka dengan ramah bercerita tentang pengalamannya selama menjadi perangkat desa. Semua perangkat datang ke kantor desa setiap hari kerja kecuali sekretaris desa (definitif) Tolib Hadi yang sering tidak kelihatan hadir ke kantor desa. Setelah hal tersebut dikonfirmasi kepada salah satu perangkat yang hadir ia menjawab bahwa memang sekretaris desa masih belum diganti tetapi juga belum

dicabut, pada beberapa bulan sebelumnya sekretaris desa tersebut masih sering hadir di kantor tetapi Kepala Desa jarang sekali memanfaatkan kehadiran sekretaris desa tersebut, lama-kelamaan ia mungkin merasa malu atau rihuh tidak digunakan pada hal ia datang dan berada di kantor. Akhirnya ia dari hari kehari semakin jarang datang ke kantor desa dan saat ini bahkan tidak pernah datang lagi ke kantor desa sebagai sekretaris desa, walaupun demikian ia masih tetap mendapat tanah bengkoknya yang digarap seluas 3/4 hektar. Bersamaan dengan tidak aktifnya Tolib Hadi sebagai Sekretaris Desa, maka tugas sehari-hari dikerjakan oleh Basuki sebagai pelaksana harian Sekretaris desa yang merangkap sebagai Kepala Urusan Keuangan (Kaur Keuangan) Desa.

4.1.3. Program Kerja Tahunan Desa Sekar Baru TA. 1993/1994.

Pada hari Senin tanggal 10 Januari 1994 dilaksanakan rapat Lembaga Musyawarah Desa (LMD) Desa Sekar Baru tentang program kerja tahunan desa tahun anggaran 1994/1995 bertempat di kantor desa Sekar Baru. Acara pokok rapat tersebut membahas tentang: rencana penerimaan dan pengeluaran rutin ; dan rencana penerimaan dan pengeluaran pembangunan desa tahun 1994/1995.

Rapat dihadiri oleh Kepala Desa selaku Ketua LMD, Pelaksana harian Sekretaris Desa Hadi Prianto, para anggota LMD dan perangkat desa. Undangan yang harus hadir adalah 17 orang sedangkan yang hadir 15 orang tidak hadir 2 orang yaitu Sekretaris desa definitif yang nonaktif Tolib Hadi dan anggota LMD Kusno Budi Utomo.

Rapat dibuka oleh Ketua LMD dan sekaligus sebagai pimpinan rapat pukul 09.10 WIB. Ketua LMD menguraikan tentang beberapa permasalahan yang berkaitan dengan kondisi tahun yang lalu diproyeksikan untuk tahun yang akan datang yaitu: 1) Ada beberapa program kerja tahun 1993/1994 yang masih belum bisa terselesaikan dengan baik, karena jumlah swadaya yang telah direncanakan dalam anggaran penerimaan dan pengeluaran keuangan desa tahun 1993/1994 tidak memenuhi target; 2) Banyaknya proyek-proyek pembangunan yang langsung ditangani oleh RT/RW untuk membangun wilayahnya masing-masing, sehingga swadaya spontanitas dari warga penerimaannya mengalami penurunan jumlah.

Dari penjelasan Ketua LMD tersebut beberapa peserta rapat mempertanyakan beberapa hal yang kecil maupun yang besar, yang terpenting ialah antara lain tentang pelaksanaan proyek-proyek yang ditangani oleh RT atau RW, apakah proses pembangunan yang meliputi

rencana, pelaksanaan, dan hasil akhir dari proyek pembangunan tersebut dilaporkan kepada Kepala Desa? Jawaban Kepala Desa bahwa sebagian RT atau RW melaksanakan prosedur tersebut sebagaimana mestinya misalnya RW VI Klaseman tetapi ada juga yang belum memasukkan laporannya secara rinci misalnya RW VII Candi Permai. Sebenarnya boleh saja RT atau RW melaksanakan proyek pembangunan di wilayahnya masing-masing asalakan mengikuti prosedur yang ada misalnya rencana tersebut dirapatkan dengan warga diwilayah masing-masing yang selanjutnya semua kegiatan termasuk penggunaan keuangannya dilaporkan kepada Kepala Desa. Walaupun biaya pembangunan RT atau RW dibiayai swadaya murni dari warga hendaknya warga juga tidak lupa memenuhi kewajibannya untuk APPKD desa. Ternyata masih banyak warga yang belum memenuhi karena alasan membayar untuk pembangunan RT nya masing-masing sehingga perlu waktu agar tarjet tersebut dapat tercapai.

Anggota LMD yang lain mengusulkan berkaitan dengan keadaan tersebut bahwa proyek pembangunan desa yang belum selesai dari anggaran tahun lalu agar diprogramkan kembali kedalam APPKD tahun 1994/1995. Selanjutnya agar pemahaman warga tentang proses pembangunan dapat diketahui dengan baik, maka perlu memberi penjelasan secukupnya kepada warga tentang

hasil pembangunan tahun lalu dan rencana pembangunan tahun ini melalui RT dan RW masing-masing. Usul-usul tersebut pada prinsipnya dipahami oleh para anggota yang lain tetapi mereka menyampaikan dengan gaya bahasa yang berlainan.

Setelah melalui diskusi yang cukup hangat antar anggota LMD, maka akhirnya secara musyawarah mufakat disepakati pokok-pokok kesimpulan sebagai berikut:

Program kerja tahunan Desa Sekar Baru tahun 1994/1995. Besarnya penerimaan Rp. 43.920.000. Besarnya pengeluaran rutin Rp. 9.570.000. Besarnya pengeluaran pembangunan Rp. 34.350.000. Berdasarkan keputusan tersebut untuk selanjutnya akan dirapatkan tentang APPKD tahun anggaran 1994/1995.

4.1.3.1. Rencana Kegiatan Rutin Dan Pembangunan Tahun 1993/1994.

a) Penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Mengingat fungsi Kepala Desa sebagai pengemban tugas dan kewajiban sebagai penyelenggara serta penanggung jawab utama dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Perangkat Desa merupakan pembantu Pemerintahan Desa dalam melaksanakan kegiatan yang mempunyai hubungan langsung dengan masyarakat Desa, Untuk itu perlu menciptakan Pemerintahan Desa yang bersih dan berwibawa dalam menciptakan tertib pemerintahan dan pembangunan

perlu diberikan penghasilan tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Rencana biaya yang diperlukan : Rp 6.220.000,- (Enam juta dua ratus dua puluh ribu rupiah).

b) Belanja Alat-alat Kantor

Dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan Pemerintahan Desa kepada masyarakat perlu adanya peningkatan kelancaran pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa dalam rangka mewujudkan tertib administrasi. Rencana biaya yang diperlukan : Rp 350.000,- (Tiga ratus lima puluh ribu rupiah).

c) Pemeliharaan Bangunan Fisik Desa.

Menjaga keutuhan fasilitas yang dimiliki desa serta meningkatkan keamanan, kenyamanan dan keindahan lingkungan tempat kerja dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Rencana biaya yang diperlukan : Rp 350.000,- (Tiga ratus lima puluh ribu rupiah).

d) Perjalanan Dinas.

Meningkatkan kelancaran operasional dan tugas-tugas Pemerintahan Desa serta meningkatkan koordinasi. Rencana biaya yang diperlukan: Rp 750.000,- (Tujuh ratus lima puluh ribu rupiah).

e) Kegiatan Lain-lain.

Untuk pembinaan organisasi-organisasi sosial, memenuhi pembayaran leges serta untuk persiapan

biaya yang tidak tercantum dalam anggaran. Rencana biaya yang diperlukan : Rp 1.000.000,- (Satu juta rupiah).

4.1.3.2. Rencana Kegiatan Pembangunan Tahun 1993/1994.

a) Pembangunan Prasarana fisik Pemerintahan Desa.

Penyediaan prasarana untuk kelancaran tugas-tugas rutin dan kegiatan sosial yang diselenggarakan oleh pemerintahan desa dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan masyarakat. Rencana biaya yang diperlukan: Rp 1.500.000,- (Satu juta lima ratus rupiah).

b) Pembangunan Prasarana Produksi.

Memberikan bantuan penyediaan sarana produksi dalam rangka meningkatkan kelancaran penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan meningkatkan sosial ekonomi masyarakat. Rencana biaya yang diperlukan : Rp 600.000,- (Enam ratus ribu rupiah).

c) Pembangunan prasarana Perhubungan.

Meningkatkan transportasi, komunikasi dan memperlancar laju pembangunan dan pertumbuhan ekonomi masyarakat desa. Rencana biaya yang diperlukan : Rp 10.000.000,- (Sepuluh juta rupiah).

d) Pembangunan Prasarana Sosial.

Dalam rangka peningkatan ketaqwaan Kepada Tuhan Yang Maha Esa perlu adanya tempat-tempat

ibadah dan pembinaan antar umat beragama. Rencana biaya yang diperlukan : Rp 750.000,- (Tujuh ratus lima puluh ribu rupiah).

e) Pembangunan lainnya.

Dalam rangka menciptakan lingkungan yang bersih dan sehat perlu adanya pembangunan draenase, pembuatan taman dan penyediaan tempat sampah serta yang lainnya. Rencana biaya yang diperlukan : Rp. 3.000.000,- (Tiga juta rupiah).

4.1.4. Peningkatan Peranan Wanita Menuju Keluarga Sehat dan Sejahtera (P2W-KSS).

Dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Desa Sumber Sekar melaksanakan kegiatan Program P2W-KSS. dimana seluruh warga masyarakat telah berupaya semaksimal mungkin. Setelah diadakan evaluasi Tingkat Kecamatan, kemudian evaluasi tingkat Kotamadya, evaluasi Tingkat Pembantu Gubernur Wilayah IV Malang, Desa Sumber Sekar Kecamatan Sekar Kotamadya Malang ternyata mampu tampil lebih baik dibandingkan dengan peserta lainnya. Sehingga pada akhirnya Desa ini mendapatkan kepercayaan untuk melangkah mewakili wilayah kerja Pembantu Gubernur Wilayah IV Malang kejenjang berikutnya. yakni evaluasi Tingkat Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur Tahun 1993/1994.

Desa Sumber Sekar Kecamatan Sekar Kotamadya Daerah Tingkat II Malang merupakan Desa di bagian Barat Kota, yang mempunyai tingkat perkembangan Desa yang berstatus swasembada dengan score untuk tahun ini : 141.

Sedangkan jumlah Kepala Keluarga sebanyak 2.434 KK. terdiri dari :

- Pra Keluarga Sejahtera : 163 KK
- Keluarga Sejahtera I : 586 KK
- Keluarga Sejahtera II : 1.017 KK
- Keluarga Sejahtera III : 586 KK
- Keluarga Sejahtera III Plus : 77 KK

Sedangkan sisanya masih merupakan keluarga yang memerlukan pembinaan secara berkesinambungan.

Kemampuan/potensi sumberdaya manusia. khususnya kaum wanita cukup baik untuk dikembangkan melalui program-program PKK dan program lainnya yang berkaitan erat dengan kegiatan wanita.

Berdasarkan Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Malang, tanggal 3 September 1990. No : 191 Tahun 1990, tentang Tim Pembina Lokasi Program Peningkatan Peranan Wanita menuju Keluarga Sehat dan Sejahtera (P2W-KSS). Tim Pembina berusaha terus menerus, sehingga pada akhirnya Desa Sekar Baru dapat mewakili Desa/Kelurahan se wilayah kerja Pembantu Gubernur Wilayah IV Malang, untuk maju ke Tingkat Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur.

Program P2W-KSS pada hakekatnya merupakan bagian dari Pembangunan Desa, melalui kegiatan, partisipasi serta peran wanita yang dalam wujud konkritnya dapat dilihat dalam kegiatan 10 Program Pokok PKK, dengan mendapatkan bimbingan serta bantuan dari Dinas/Instansi terkait.

Dalam kegiatan P2W-KSS ini, peranan PKk, Dinas, Instansi terkait cukup baik dan terarah, dimana Dinas dan Instansi memberikan bimbingan, penyuluhan, pelaksanaan kursus-kursus ketrampilan, pembentukan Kadar-kum dan kegiatan-kegiatan lainnya.

Kegiatan-kegiatan yang telah dilaksanakan antara lain adalah :

- 4.1.4.1. Pemberantasan 3 buta, utamanya di kalangan wanita melalui kelompok belajar (kejar) paket A yang dikoordinasikan dengan Dinas Dikbud dan Dikmas.
- 4.1.4.2. Kegiatan aneka Usaha Tani, utamanya dalam upaya pemanfaatan tanah pekarangan disekitar rumah, pengadaan tanaman bergizi, tanaman obat keluarga, apotik hidup, dan tanaman produksi. Kegiatan ini dikoordinasikan dengan Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kota-madya Daerah Tingkat II Malang.
- 4.1.4.3. Penyuluhan Peternakan, sebagai upaya peningkatan gizi dan pendapatan keluarga dimana

dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan Dinas Peternakan.

- 4.1.4.4. Penyuluhan Perikanan, merupakan upaya untuk meningkatkan gizi serta pendapatan keluarga, dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan Dinas Perikanan Kotamadya Daerah Tingkat II Malang.
- 4.1.4.5. Penyelenggaraan Taman Gizi atas bantuan serta koordinasi dengan Tim Penggerak PKK Kecamatan dan Kotamadya serta dari Dinas Kesehatan.
- 4.1.4.6. Kegiatan Imunisasi dan Keluarga Berencana (KB) melalui Posyandu dengan bimbingan Tehnis dari Dinas Kesehatan dan BKKBN.
- 4.1.4.7. Peningkatan pemanfaatan dan pemeliharaan jamban keluarga, serta pengadaan air bersih.
- 4.1.4.8. Kursus-kursus Peningkatan Usaha Industri Kecil dan keterampilan.
- 4.1.4.9. Gerakan Usaha gotong royong kebersihan, kesehatan pemukiman serta lingkungan hidup.
- 4.1.4.10. Kegiatan penyuluhan tentang UU Perkawinan (UU No. 1 Tahun 1974) dikoordinasikan dengan Kantor Departemen Agama Kotamadya Daerah Tingkat II Malang.
- 4.1.4.11. Pembinaan Industri Kecil yang lain, jamu, minuman jahe yang dikoordinasikan dengan

Dinas Perindustrian Pemerintah Daerah Tingkat II Malang.

4.1.4.12. Peningkatan Kewiraswastaan dan kewirausahaan.

4.1.4.13. Peningkatan fungsi wanita dalam bidang kesejahteraan dikoordinasikan dengan Dinas Sosial Kotamadya Malang.

4.1.4.14. Kegiatan Kelompencapir sebagai wahana penggerak informasi dari Pemerintah kepada masyarakat dikoordinasikan dengan dari Departemen Penerangan. Masih banyak lagi kegiatan-kegiatan lain yang tersebar di seluruh wilayah Desa Karangbesuki, mulai PKK Desa sampai dengan ke Tingkat Dasa Wisma.

Untuk menopang seluruh kegiatan ini peranan Pemerintah Kotamadya Malang cukup besar, antara lain dalam program P2W-KSS ini. Pemerintah Kotamadya Malang telah membantu menangani pembangunan-pembangunan prasarana dan sarana yang merupakan kebutuhan bagi warga masyarakat Desa Sekar Baru.

Keterpaduan dalam menangani program P2W-KSS ini dapat dilihat langsung oleh masyarakat Desa, karena dapat memberikan manfaat serta menumbuhkan kesadaran dan tekad yang kuat untuk meningkatkan taraf hidup warga masyarakat termasuk dalam hal perubahan sikap mental cukup nampak dalam rangka memerangi kemiskinan

dan keterbelakangan, sehingga dapat berjalan dengan baik.

4.2. Pendapat dan Perilaku Perangkat Desa dan Masyarakat

4.2.1. Informan Purwanto.

Wilayah Desa Sekar Baru ini mengalami perubahan besar semenjak dibukanya lahan baru untuk perumahan di wilayah Candi Permai dan Perumahan Poharin. Perubahan-perubahan tersebut memberi dampak kepada desa berkaitan dengan pertambahan jumlah penduduk dari jumlah yang sedikit menjadi jumlah yang besar, semakin banyaknya perbedaan ciri-ciri antara warga penduduk asli dengan warga pendatang di berbagai bidang misalnya bidang pendidikan dan sosial ekonominya termasuk perbedaan cara hidupnya. Bertambahnya jumlah Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa (APPKD) dan sebagainya.

Tentang APPKD tahun 1994 yang disahkan oleh LMD dan diusulkan kepada Walikotaamadya berjumlah Rp. 63.360.000. yang terdiri dari penerimaan Rp. 63.360.000., sedangkan pengeluaran yang terdiri dari pengeluaran rutin Rp. 13.610.000. dan pengeluaran pembangunan Rp. 49.750.000.

Dalam pelaksanaannya realisasi dari APPKD tersebut dapat berjalan relatif lancar tetapi ada sedikit kesulitan tentang terpenuhinya anggaran penerimaan.

Purwanto disamping sebagai perangkat desa dia juga sebagai tim pembentukan dan pemecahan RT di wilayah Candi Permai berpendapat bahwa untuk merealisasi surat keputusan Kepala Desa Nomor 09-Tahun 1994 tentang pembentukan panitia untuk pemecahan dan pemilihan RT di wilayah RW 07 Candi Permai dalam kenyatannya sampai sekarang masih belum dapat direalisasikan. Walaupun beberapa RT sudah melaksanakan pemilihan perangkat RT-RT yang baru tetapi beberapa RT yang lain masih belum melaksanakan dengan berbagai alasan khususnya di wilayah RT 01, RT 02, dan Rt 03. Kepala Desa masih menunggu penjelasan dari mereka mengapa pemecahan RT tersebut belum dilaksanakan, pada hal berdasarkan peraturan daerah Kotamadya Malang wilayah RW 07 dengan jumlah penduduk yang besar sudah memenuhi syarat untuk dipecah menjadi lebih kecil agar masing-masing RT dapat bekerja semakin mudah dalam mengkoordinasikan dengan warga. Sampai saat ini Kepala Desa belum mengambil ketegasan dengan alasan menunggu selesainya acara-acara lomba yang akan dilaksanakan di wilayah desa Sekar Baru ini.

Pada tahun 1993-1994 Desa Sekar Baru sering diikuti berbagai lomba di beberapa bidang mulai dari tingkat Kecamatan sampai dengan tingkat Propinsi. Keberhasilan-keberhasilan ini semua karena kesadaran masyarakat semakin tinggi tentang pembangunan

misalnya kebersihan lingkungan, pemanfaatan lahan pekarangan dan sebagainya termasuk peran Kepala Desa dalam setiap kegiatan. Hery menunjukkan beberapa data tentang keberhasilan tersebut di ruang data kantor desa dan menunjukkan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan kegiatan pembangunan desa.

Berkaitan dengan pelaksanaan lomba P2WKSS yang lalu Purwanto berpendapat bahwa yang banyak berperan dalam pelaksanaan tersebut ialah Kepala Desa, perangkat desa dan para pengurus PKK. Sedangkan Camat tidak banyak berperan apalagi dalam hal memberikan fasilitas dan kebutuhan. Pelaksanaan lomba P2WKSS memerlukan banyak perbaikan di banyak hal termasuk persiapan dan perbaikan tempat dan sarana sehingga desa harus berusaha mencari dana "*nyabet sana nyabet sini*" sampai dengan sekitar delapan juta. Memang sudah mengajukan anggaran kepada Walikota dan sudah disetujui walikota sebesar Rp. 3,5 juta tetapi sampai akhir Nopember uang tersebut belum dicairkan sehingga desa harus nomboki dulu untuk keperluan tersebut.

4.2.2. Informan Suhardi.

Anggaran Pendapatan dan Pengeluaran Keuangan Negara (APPKD) desa Sekar Baru berjumlah sekitar delapan puluh juta rupiah yang sebagian besar berasal dari swadaya murni masyarakat. Dari jumlah

tersebut mendapat dana subsidi dari pusat sebesar lima juta rupiah. Pendapatan terbesar berasal dari iuran warga pertahun yang besarnya bervariasi antara, sepuluh ribu rupiah, lima belas ribu rupiah dan dua puluh lima ribu rupiah per kepala keluarga. Sebenarnya proyek-proyek pembangunan lain yang telah dilaksanakan di desa ini jumlahnya lebih besar dibanding dengan jumlah yang tertulis dalam APPKD misalnya rehabilitasi masjid di Dusun Badut, rehabilitasi Balai RW 05, pembangunan Balai RT 04 dan RT 05 RW 07 Candi Permai dan masih banyak lagi proyek-proyek yang lainnya. Mengapa banyak proyek yang tidak masuk dalam APPKD pada hal kapasitas dan jumlahnya cukup besar juga dibanding dengan yang ada di APPKD? Menurut Sukardi hal ini perlu dikaji bagaimana sebaiknya saja. Apakah setiap proyek pembangunan yang berskala desa dimasukkan ke APPKD ataukah tidak harus masuk APPKD. Sebab walaupun tidak masuk APPKD dalam kenyataannya toh juga dapat terlaksana dan berhasil tetapi prosedur pertanggung jawabannya yang berbeda dengan yang masuk. Kalau toh masuk APPKD apakah dapat diharapkan bahwa dengan demikian pasti dapat terlaksana dengan baik, bagaimana kontribusi desa dalam hal penggalan dana dan peningkatan partisipasi rakyat untuk melaksanakan suatu proyek. Hal ini merupakan suatu yang menarik untuk dilihat lebih lanjut.

Banyak RT-RT khususnya di wilayah RW 07 (Candi Permai) dan RW 04 (Poharin) yang mengelola iuran warganya berjalan sendiri-sendiri dan diurus sendiri tidak didistribusikan ke RW ataupun Desa seperti yang diatur dalam Perda Kotamadya Malang. Menurut Perda Nomor 07/1991 seharusnya iuran yang dipungut dari RT-RT yang berasal dari warganya didistribusikan 60 % untuk RT yang bersangkutan sedangkan 40 % dimasukkan ke RW untuk mengelola kepentingan bersama ditingkat RW. Tapi dalam kenyatannya sebagian besar hasil iuran tersebut tidak didistribusikan sedemikian rupa tetapi semuanya dikelola untuk RTnya masing-masing. Pada hal satu RT misalnya RT 02 RW 07 rata-rata pendapatan iuran dari warga setiap bulan dapat mencapai tujuh ratus ribu rupiah yang dalam perkiraan jumlah tersebut dapat mencukupi bahkan melebihi kebutuhan operasional RT setiap bulannya. Memang diakui bahwa secara pisik dalam kenyataannya bahwa pembangunan dan pemenuhan kebutuhan di tingkat RT dapat berjalan lancar namun terkesan bahwa masing-masing RT berjalan sendiri kurang berkoordinasi dengan RWnya.

Beberapa bulan yang lalu ada usulan RT 01, 02, dan 03 RW 07 untuk dilakukan pemecahan RT karena jumlah warga setiap RT sudah melebihi jumlah maksimal yang ditentukan Perda Malang. Seperti diketahui bahwa

dalam Perda ditentukan bahwa setiap satu RT maksimal terdiri dari 50 kepala keluarga, jika melebihi maka dapat dipecah menjadi beberapa RT lagi agar tidak terlalu berat beban masing-masing RT dalam kegiatan sehari-harinya dan diharapkan semakin efektif. Setelah usul tersebut dipertimbangkan dan disepakati bersama, maka dilakukan pemecahan RT-RT dilingkungan RW 07 Badut Pemas yang realisasinya paling lambat sebelum 17 Agustus sudah selesai. Tetapi dalam perkembangannya sampai dengan tenggang waktu tersebut masih belum dapat terealisasi semua. Rt 04 dan 05 sudah melaksanakan sedangkan tiga RT yang lain yaitu RT 01, RT 02, RT 03 belum melaksanakan walaupun sudah diingatkan berkali-kali oleh Ketua RW nya. Terakhir rapat tentang pembentukan RT baru dilaksanakan pada tanggal 7 Agustus 1994 hari Minggu atas inisiatif Kepala Desa mengundang warga RT 02 untuk mempersiapkan dan melaksanakan pemilihan Ketua RT baru. Jumlah warga yang diundang sekitar 60 kepala keluarga tetapi yang hadir hanya enam warga plus tuan rumah yaitu Pak Iwan Qomar (Ketua RW 07), Pak Bambang (WNI keturunan), Pak Gunawan (WNI keturunan), Pak Respati, dua orang Ibu dari WNI keturunan, Pak Kertahadi, Pak Daniel. Kepala Desa hadir bersama sebagian perangkat desa yang pada saat itu menyesal karena sebagian besar warga yang diundang tidak menghadiri sebagaima-

na mestinya. Setelah ditelusuri mengapa mereka banyak yang tidak hadir pada pertemuan itu? ternyata dari salah seorang warga yang hadir dilaporkan bahwa warga menerima edaran dari ketua RT 02 yang isinya tidak boleh menghadiri undangan pembentukan RT baru tanpa seijin Ketua RT-nya. Melihat kenyataan tersebut Kepala Desa melaksanakan rapat yang diikuti undangan yang hadir dengan ekspresi marah kepada warga yang tidak hadir.

Dalam sambutannya sebagai Kepala Desa ia menyesalkan tindakan Ketua RT 02 yang melarang warganya untuk menghadiri undangan dalam rangka pembentukan RT baru dan ia merencanakan mengambil sikap dan menindaklanjuti pertemuan tersebut dan memanggil Ketua RT 02 ke kantor desa pada lain kesempatan. Bersama dengan sebagian warga yang hadir tersebut Kepala Desa menjelaskan peraturan dan Perda yang berkaitan dengan pembentukan dan pemecahan RT baru. Ternyata dari sebagian respon warga yang hadir tersebut menyatakan bahwa mereka tidak tahu dan tidak diberi tahu oleh Ketua RT bagaimana isi peraturan dan Perda tentang syarat pembentukan RT. Selang beberapa hari Ketua RT 02 dipanggil dan datang di Kantor Desa dengan Kepala Desa di ruangan, ia tidak mengetahui apa yang dibicarakan Kepala Desa dengan Ketua RT 02 tersebut.

Tentang rencana lokasi tanah makam yang sedang dibicarakan oleh sebagian warga Pak Suhardi mengaku tidak banyak tahu karena urusan tersebut diserahkan kebijaksanaannya oleh Kepala Desa kepada Walikota-madya Pemerintah Daerah Tingkat II Malang yang sampai sekarang belum menemukan kesimpulan akhir. Rencana lokasi makam semula berada di wilayah RT 05 RW 07 yang dibebaskan dari tanahnya Pak Durajak. Pada awal rencana pembelian tanah tersebut Pak Durajak keberatan untuk menjual tanah yang dimaksud, tetapi kemudian ia dirayu bahwa rencananya tanah tersebut digunakan untuk tanah makam sebagai fasilitas umum. Kalau memang demikian rencananya, maka ia tidak keberatan untuk menjual tanahnya. Melihat perkembangan bahwa lokasi tanah makam akan diganti dan dipindahkan ke lokasi lain maka banyak warga yang menyangkan rencana tersebut. Dengan perkembangan tersebut sebagian warga berpendapat bahwa fasilitas umum di pemukiman baru masih belum memadai sesuai dengan iklan yang diterima sebelum lokasi baru ditempati.

Pak Purwanto menjelaskan tentang kasus perangkat desa yang lain, yaitu tentang surat keputusan (SK Walikota-madya Malang) tentang tunjangan kesejahteraan kepada Pak Suwono sebagai Kepala Urusan

Pemerintahan Desa Sekar Baru. Surat keputusan tersebut disimpan Kepala Desa dan dengan sendirinya tidak disampaikan kepada yang bersangkutan sehingga yang bersangkutan tidak menerima sekitar satu tahun. Walaupun Pak Suwono sekarang tidak aktif di Kantor Desa namun SK pengangkatannya belum dicabut dan bengkoknya juga masih dalam status disewakan sampai dengan Agustus tahun 1995. belum dicabut pada hal yang bersangkutan sudah lama tidak aktif ke kantor desa. Saat ini jabatan Kaur Pemerintahan dipercayakan kepada Mahfud yang masih ada hubungan saudara dengan Kepala Desa.

Demikian juga dengan kasusnya pak Jamil yang sampai sekarang belum ada pencabutan SK sebagai Sekretaris Desa, Kepala Desa belum mengambil sikap yang tegas termasuk tanah bengkoknya yang sampai sekarang masih dipegang Pak Toyib walaupun yang bersangkutan sudah tidak digunakan lagi dalam aktivitas sehari-hari sebagai Sekretaris Desa.

4.2.3. Informan Untung.

Kepala desa Sekar Baru mempunyai banyak masalah yang membelit baik sebagai pribadi maupun sebagai kepala desa. Walaupun demikian desa ini dalam kenyataannya sering memperoleh juara-juara dalam berbagai lomba, mulai lomba tingkat Kecamatan sampai lomba

tingkat pembantu gubernur di berbagai macam lomba. Hal ini bisa terjadi karena para perangkat desa menyadari sepenuhnya bahwa biarpun Kepala desa baik secara pribadi maupun lembaga mempunyai permasalahan-permasalahan, tetapi semua itu merupakan tanggung jawabnya sendiri bukan merupakan tanggung jawab perangkat desa lainnya. Oleh karena itu para perangkat desa tetap menjalankan tugas dan kewajibannya sesuai dengan bidangnya masing-masing dengan alasan ingin memajukan desa secara keseluruhan.

Disamping kesadaran para perangkat desa nampaknya kesadaran warga juga demikian tingginya untuk ikut membangun desanya. Hal ini terbukti dengan keterlibatannya dalam berbagai kegiatan baik yang rutin maupun yang insidental, misalnya dalam rangka memperingati hari-hari besar maupun kegiatan berbagai lomba yang dilaksanakan di desanya. Warga desa juga mengetahui masalah-masalah yang mengenai kepala desa, tetapi mereka hanya mendengar dan mula-mula bereaksi terhadap permasalahan kepala desa dengan cara mempersoalkan masalah melalui koran-koran atau melaporkan ke Pemerintah daerah Kabupaten atau instansi terkait. Tetapi penyelesaian masalah yang diadakan tidak kunjung jelas bahkan ditengarai ada permainan antara kepala desa dengan oknum-oknum di atasnya dengan menggunakan sebagian uang yang disengketakan atau

uang bermasalah yang ada di kepala desa sehingga kedudukan kepala desa tetap dipertahankan sampai saat ini.

Melihat keadaan yang demikian akhirnya masyarakat sudah bosan dengan urusan tersebut kemudian mereka tidak menghiraukan lagi masalah yang menyangkut kepala desa. Karena tidak menghiraukan masalah yang menyangkut kepala desa, maka mereka lebih baik mengerjakan apa saja yang dapat dikerjakan sesuai dengan kemampuannya dan keterlibatannya dalam memperbaiki lingkungan sekitarnya dan pembangunan secara umum di desa.

Beberapa perangkat desa yang sekarang sebagian adalah kerabat dekat kepala desa mereka adalah antara lain : Basuki sebagai Kepala Urusan Keuangan (Kaur Keuangan) dan merangkap Pjs Sekretaris Desa, dia anak dari kakaknya kepala desa (anak keponakan). Mahfud sebagai Kepala Urusan Pemerintahan (Kaur pemerintahan), dia adalah adik kandung dari Ny. Rudi Hasan (Kepala Desa). Hartatik sebagai staf kantor desa adalah anak adiknya Ny. Rudi Hasan (anak keponakan).

Disamping hal tersebut di atas Kepala Desa itu orangnya lebih pintar membuat konsep dan berpidato dibanding para perangkat lainnya di desa, juga bermuka dan bermental tebal walaupun digunjingkan oleh warga karena masalahnya.

Adapun masalah mengapa RW 07 tidak terlibat dalam kegiatan P2WKSS. Karena di RW 07 masih banyak masalah yang belum diselesaikan misalnya pemecahan RT dan fasilitas umum. Oleh karena itu kepala desa tidak menambah beban RW biar tidak lebih berat.

4.2.4. Informan Iwan Qomar.

Iwan Qomar menjelaskan tentang fasilitas umum yang belum memadai di wilayah pemukiman baru Candi Permai khususnya yang berkaitan dengan rencana lokasi makam. Rencana semula seperti pada rencana tatakota lokasi makam berada di sebelah Timur atau di muka Blok Q. Rencana tersebut telah disetujui oleh Walikota dan warga menerima dengan baik rencana tersebut. Tetapi kemudian lokasi makam dipindahkan ke wilayah lain tanpa mengadakan rembukan atau musyawarah lebih dahulu dengan warga setempat, maka akibatnya sebagian besar warga tidak menerima rencana tersebut. Alasannya karena tanah yang direncanakan tersebut sudah baik dan dekat dengan pemukiman penduduk sedangkan lokasi yang baru disamping tanahnya miring jaraknya lebih jauh.

Mengapa STI bersikeras merencanakan memindahkan tanah yang semula di wilayah RW 07 (Muka Blok Q) ke lokasi yang lain, dalam hal ini menurut tengara ketua RW 07 Pak Qomaruddin karena ada perhitungan ekonomis

di mana lokasi yang direncanakan tersebut akan dibangun pemukiman baru yang harga tanahnya jauh lebih mahal yang diperkirakan Rp. 200.000/meter. Sedangkan tanah yang dijadikan pengganti harganya sekitar Rp. 30.000/meter. Ditengarai STI telah menyerahkan masalah tanah fasilitas umum tersebut kepada Camat Sekar dan Kepala Desa yang menurut keterangan dari pihak STI telah menyerahkan dana sebesar Rp. 96.000.000 kepada Camat Sekar yang disaksikan oleh Kepala Desa. Uang tersebut diharapkan dapat digunakan untuk membeli lokasi baru sebagai tanah pengganti alternatif, nampaknya Camat Sekar telah membeli sebidang tanah dekat jembatan Candi Permai sekitar 3.000 meter tanpa musyawarah dengan warga RW 07 dan sampai sekarang belum diserahkan secara resmi penggunaan tanah tersebut.

Berdasarkan rapat tim fasilitas umum RW 07 yang diketuai oleh Warsito dengan Camat Sekar di kantor kecamatan disepakati bahwa sebelum masalah tanah selesai tanah lama belum boleh untuk digunakan apa-apa, tetapi kenyataannya saat ini sudah dikapling-kapling dan sedang dikerjakan pembangunan perumahan baru.

Tentang rencana pemecahan RT di lingkungan RW 07 berdasarkan Perda pasal 2 bahwa 1 RT maksimal 50 kepala keluarga sat RW minimal 3 RT sedangkan RT 01,

02, 03 lebih dari 120 KK setiap RT sampai saat ini belum merealisasikan pemecahan. Ketua pemecahan RT Supraptono sekretaris Udadi berusaha merealisasikan tetapi ada ganjalan dari RT-RT kecuali RT 04 dan 05 telah melaksanakan pemecahan.

Melihat perkembangan yang tersendat-sendat tersebut kepala desa nampaknya mengambil tindakan antara lain mengundang warga yang diwakili para perangkat RT dalam acara puncak peringatan hari kemerdekaan ke 49 yang akan dilaksanakan pada tanggal 02 September 1994 pukul 19.00 WIB. di muka kantor desa Sekar Baru. Acara yang disiapkan antara lain pengumuman-pengumuman tentang para RW pemenang lomba di tingkat desa dan sekaligus pelantikan para ketua RT yang terbentuk ataupun yang belum terbentuk dengan jalan ketua penunjukan dari kepala desa. Menurut ketua RW 07 kepala desa kurang tegas tindakannya karena banyak surat yang seharusnya melalui RW dulu tetapi oleh kepala desa dapat langsung dilayani di kantor sehingga dapat mengurangi kewibawaan RW di mata anggota RW. Demikian juga dengan pelaksanaan Perda pasal 20 bahwa iuran bulanan yang diperoleh dari warga pembagiannya 60 % untuk RT dan yang 40 % untuk RW. Tetapi dalam kenyataannya sampai saat ini belum terlaksana dengan lancar karena banyak RT yang tidak menyetorkan hasil pungutannya kepada RW.

4.2.5. Informan Liswati.

Kegiatan PKK sangat luas meliputi beberapa kegiatan yang berkaitan dengan upaya peningkatan kesejahteraan keluarga di desa. Secara umum kegiatan PKK dikoordinasikan oleh pengurus PKK desa yang terdiri dari Tim Penggerak Kesejahteraan Keluarga (TPKK) di tingkat desa kemudian diteruskan dan dikoordinasikan di tingkat RW selanjutnya ke bawah tingkat RT sampai dengan kelompok yang lebih kecil yaitu Dasa Wisma.

Dari berbagai kegiatan PKK di desa ada dua RW yang kurang terlibat dalam kegiatan-kegiatan tersebut yaitu RW I (Semeru) dan RW VII (Candi Permai). RW I Tambora seolah dirasakan pembinaan PKK sudah tidak diperlukan lagi karena wilayah ini merupakan wilayah elit dan sebagian besar terdiri dari warga WNI non pribumi. Walaupun demikian kadang-kadang masih ada yang mewakili apabila ada pertemuan PKK di tingkat desa, dan dalam usaha penggalan dana sering memperoleh dana dengan mudah dalam jumlah yang relatif besar. Sedangkan RW VII jarang sekali dan sudah lama tidak ada komunikasi dengan PKK tingkat desa. Pertemuan rutin setiap bulan pada tanggal 7 minggu pertama PKK RW VII tidak pernah menghadiri dan tidak pernah ada laporan tertulis kepada desa. Menurut Ibu Iswati seolah timbul kesan bahwa warga PKK RW VII sulit diajak kerjasama dalam kegiatan PKK dan kurang mem-baur dengan warga asli desa.

Berdasarkan pengamatan di lapangan, PKK RW VII sebenarnya banyak kegiatan yang dilaksanakan setiap bulan yaitu antara lain: arisan ibu-ibu PKK di masing-masing RT dengan diselingi dengan acara-acara lain misalnya demo keterampilan memasak, kerajinan tangan, atau berbagi pengalaman di antara para ibu, pengajian rutin setiap bulan, POSYANDU dan sebagainya. Tetapi memang kegiatan-kegiatan tersebut tidak dikoordinasikan dan tidak dilaporkan secara tertulis dengan PKK desa hanya dilakukan antar warga di tingkat RW.

Setelah keadaan tersebut dikonfirmasi kepada Ibu Iswati (Ketua PKK desa) dia menyayangkan mengapa kalau ada kegiatan-kegiatan seperti itu tidak dikoordinasikan dengan pengurus PKK desa dan mengapa setiap pertemuan PKK di tingkat desa pengurusnya tidak ada yang datang. Kemudian dia mencari jalan keluar agar suatu saat dapat datang di RW VII apabila ada kegiatan PKK agar untuk selanjutnya dapat dikoordinasikan lebih baik dengan pengurus PKK desa dan wilayah yang lain.

Menurut Ibu Iswati keberhasilan-keberhasilan berbagai lomba di desa ini banya berkaitan dengan antara lain: (1) kerjasama semua pengurus PKK dan P2WKSS baik di tingkat RT, tingkat RW, sampai tingkat desa pada umumnya; (2) motivasi dari Kepala Desa dan

Ibu Kepala desa kepada anggotanya yaitu pengurus PKK dan P2WKSS baik berupa moril maupun materiil; (3) penyuluhan dan pembinaan dari Dinas-Dinas terkait misalnya tentang apotik hidup dan pemanfaatan lahan pekarangan dari Dinas Perindustrian dan Dinas Pertanian dan sebagainya.

4.2.6. Informan Malinda.

Ibu Malinda bertempat tinggal di RW IV Poharin (wilayah baru, pendatang), dia pernah mengikuti penataran sebagai kader PKK bersama dengan Ibu Sulistyowati pada bulan Nopember 1993 selama 1 minggu di BLK Madyo Puro Kec. Kedung Kandang. Jabatan sekarang sebagai Ketua kelompok kerja II (Pokja II) yang membidangi antara lain tentang rekrutmen dan pelatihan kader-kader sesuai dengan bidang yang dikuasai yang selanjutnya pengembangannya dikoordinasikan dengan kelompok kerja II (Pokja II).

P2WKSS adalah merupakan bagian kegiatan atau proyek-proyek dari PKK yang berkaitan dengan usaha peningkatan peranan wanita menuju keluarga sehat dan sejahtera. P2WKSS ini dibina oleh Dinas-Dinas Daerah sesuai dengan program dan kegiatan terkait antara lain Dinas Pertanian, Dinas Koperasi, Dinas penerangan, Dinas Perdagangan dan sebagainya. Di Desa Sekar Baru misalnya ada Wanita Tani "Dewi Sri" yang

dibina oleh beberapa dinas terkait yang pernah ikut lomba asah terampil Tingkat Propinsi sebagai juara III, lomba kebersihan Tingkat kotamadya Malang juara I pada tahun 1994, lomba bina keluarga balita (BKB) standar tingkat Kotamadya Malang juara I tahun 1993, lomba P2WKSS tingkat Pembantu Gubernur di Malang juara I tahun 1994. Khusus pada saat lomba asah terampil tingkat propinsi tahun 1994 yang tampil sebagai peserta ialah wakil dari Kabupaten Banyuwangi dan wakil dari Kabupaten Blitar.

Pada setiap bulan hari Selasa minggu pertama dilaksanakan pertemuan rutin bulanan yang diikuti oleh para pengurus PKK RW di lingkungan desa, di desa ini ada tujuh RW tetapi yang aktif hanya para pengurus PKK dari 5 RW yaitu RW II, RW III, RW IV, RW V, dan RW VI, sedangkan RW I dan RW VII pengurus PKK nya tidak pernah datang ke pertemuan tersebut. Hal ini mungkin disebabkan karena di RW I program-program PKK secara umum di setiap keluarga sudah terlaksana disamping warganya banyak kesibukan sebagai pedagang (sebagian besar warga RW I adalah warga pendatang WNI keturunan yang kesibukan sehari-hari sebagai pengusaha). Demikian juga dengan RW VII hampir sama dengan kondisi RW I tetapi sebagian besar warganya sebagai pegawai negeri ataupun swasta. Berkaitan dengan persiapan dan kegiatan lomba P2WKSS di desa yang terdiri

atas banyak bidang kegiatan setiap RW kebagian sebagai tempat penyelenggaraan misalnya untuk pembinaan dan percontohan rumah sehat di RW III sedangkan untuk kegiatan pembinaan asah terampil di RW VI. Dengan demikian kegiatan ini dapat melibatkan semua potensi warga yang ada di desa. Dari para pengurus PKK yang ada mempunyai sifat-sifat yang berbeda, dia mencontohkan ada pengurus PKK yang sangat giat tetapi pengetahuan dan pengalamannya yang kurang namun demikian pengurus yang demikian ini banyak membantu kelancaran kegiatan PKK asalkan ada dorongan dan motivasi dari para pengurus lainnya terutama motivasi dari kepala desa. Sebagian yang lainnya mempunyai pendidikan yang lebih tinggi tetapi mereka kurang bersemangat dan kurang giat dalam berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan. Sedangkan sebagian yang lain dengan pendidikan rata-rata menengah dengan semangat yang tinggi ditunjang dengan kursus dan pelatihan-pelatihan yang diikuti disamping adanya dorongan dari kepala desa maka dapat membuahkan hasil-hasil yang cukup menggembirakan seperti yang ada sekarang.

Menurut pengamatan Ibu Malinda Peran Camat dalam kegiatan-kegiatan tersebut banyak berkaitan dengan tugas administratifnya saja yang bersifat rutin yang lebih banyak memerintah dan menyerahkan fasili-

tas-fasilitas yang diperlukan kepada desa, tetapi kurang menunjukkan sikap kekeluargaan yang lebih akrab dengan warga desa yang akan *dijagokan* menang di lomba yang akan dilaksanakan. Bahkan persiapan dan pelaksanaan lomba P2WKSS yang baru lalu disarankan memakai terlebih dahulu keuangan desa untuk memenuhi kebutuhan dan fasilitas lomba dan dijanjikan setelah lomba akan dicairkan dana tersebut dari anggaran Pemerintah daerah Tingkat II Malang. Namun dalam kenyataannya sampai dengan beberapa minggu setelah lomba (27-11-1994) dana tersebut belum turun juga. Setelah ditanyakan di Pemda diperoleh informasi katanya dana tersebut ada di Camat Sekar, tetapi setelah ditanyakan kepada Camat Sekar katanya dana tersebut belum turun sampai sekarang. Keadaan yang demikian ini yang disayangkan oleh sebagian warga desa Sekar Baru.

Pada kasus yang lain tentang perilaku Camat terjadi pada hari Sabtu tanggal 26 Nopember 1994. Seperti diketahui bahwa Pak Rudi Hasan sebagai pribadi (bukan sebagai Kepala Desa) mempunyai hutang beberapa puluh juta di suatu Bank swasta di Malang. Sebagai agunan hutang tersebut ialah rumah pribadi yang tempat Pak Rudi. Karena hutang tersebut belum dapat dilunasi sesuai dengan jangka waktu jatuh temponya, maka rumah tersebut pada hari itu diekse-

kusi penyitaannya oleh Bank dengan aparat terkait termasuk Pak Camat Sekar.

Sebelum rumah berhasil diserahkan terjadi cek-cok yang keras antara Pak Rudi (Kepala Desa) dengan Pak Camat di kantor pada siang harinya. Terdengar oleh beberapa perangkat dan staf desa yang ada saat itu Pak Camat mengumpat beberapa kali kepada Pak Rudi bahkan mengajak kelahi di luar kantor desa "*coplo'en klambimu ayok gelut nang jobo saiki*" kata Pak Camat yang tidak dilayani oleh Pak Rudi. Akhirnya setelah cek-cok selesai rumah diserahkan kepada aparat dan Bank untuk dikunci dengan *gembok* besar dan rumah dikosongkan. Setelah rumah berhasil dikosongkan sebelum para aparat kembali pulang Pak Camat masuk ke rumah tetangga sebelah yang kebetulan ditempati oleh beberapa orang yang indekos.

Menurut cerita orang-orang yang indekos tersebut, Pak Camat menerima amplop dan menandatangani beberapa kali form yang sudah disiapkan sebelumnya yang diduga sebagai imbalan jasa berhasilnya penyerahan rumah Pak Rudi.

Berdasarkan beberapa cerita dari Ibu Malinda, perilaku Pak Camat dinilai kurang menunjukkan sikap kebapakannya kepada bawahannya, pada hal hanya beberapa hari yang lalu kepala desa dengan segala kemampuannya mempersiapkan lomba-lomba yang akan

diikuti termasuk lomba P2WKSS tingkat Propinsi Jawa Timur pada tanggal 7 Nopember 1994.

Kepala Desa Sekar Baru dalam kenyatannya terbelit dengan masalah-masalah baik secara pribadi maupun sebagai kepala desa, namun desa tersebut dalam beberapa tahun terakhir ini sering mengikuti lomba di berbagai bidang mulai tingkat Kecamatan sampai dengan tingkat Propinsi dan beberapa kali berhasil menang. Menurut Ibu Linda Jihat beberapa faktor yang mempengaruhi antara lain:

- 4.6.1. Desa Sekar Baru pada tahun ini sudah dicanangkan oleh Walikotamadya sebagai desa unggulan yang mengikuti lomba-lomba khususnya lomba P2WKSS. Dengandemikian potensi desa yang ada disiapkan untuk menunjang lomba tersebut.
- 4.6.2. Karena desa tersebut sudah dicanangkan oleh Walikota, maka Dinas-Dinas terkait harus membina dengan baik sesuai dengan kebutuhan yang relevan dengan lomba P2WKSS. Dinas-Dinas melaksanakan penyuluhan dan pembinaan secara intensif pada jadwal yang telah ditentukan.
- 4.6.3. Kepala Desa bersama dengan semua pengurus dan Tim Penggerak PKK desa, para perangkat desa dan warga desa berusaha dengan segala kemampuan yang ada agar lomba tersebut dapat berjalan lancar dan dapat meraih kemenangan.

Masalah-masalah yang membelit kepala desa yang berkaitan dengan masalah keuangan tidak semuanya digunakan oleh kepala desa secara pribadi, tetapi uang tersebut digunakan oleh saudara istrinya (kakak ipar) yang sudah lama dan sampai sekarang tidak pernah ada di rumah yakni melarikan diri ke luar Jawa sehingga Kepala Desa yang harus *nempuhi* masalah tersebut. Di samping itu sebagian uang tersebut digunakan untuk *nomboki* kebutuhan-kebutuhan desa apalagi kalau menjelang lomba-lomba.

4.2.7. Informan Ny. Anisa.

Ibu H. Anisa adalah warga RW IV Poharin sebagai pengurus tim penggerak PKK dan Ketua Pokja I yang membidangi antara lain Kelompencapir, Kadarkum dan sebagainya. Sebagai pengurus yang aktif dia banyak mengetahui seluk beluk kegiatan desa khususnya kegiatan yang berkaitan dengan bidangnya.

RW IV Poharin merupakan wilayah baru dengan penduduk kebanyakan pendatang dari luar daerah. Kondisi wilayah Poharin hampir sama dengan kondisi wilayah Candi Permai dari segi kondisi sosial ekonomi masyarakatnya. Semula hubungan antara warga penduduk asli dengan warga poharin sebagai pendatang agak terjadi kecemburuan sosial karena adanya perbedaan di berbagai hal. Tetapi hubungan tersebut semakin baik

dengan semakin seringnya keterlibatan antar warga dalam kehidupan sehari-hari. Berbeda dengan warga RW VII Candi Permai yang masih ada masalah tentang lokasi tanah makam, warga Poharin diijinkan menggunakan tanah makam RW V (Klaseman) walaupun bukan penduduk asli desa.

Kelompencapir desa Sekar Baru bernama "Kelompencapir Wijaya Bakti" sudah lama berkembang sehingga pada Bulan Juli 1994 dipercaya untuk mewakili Kotamadya Malang pada lomba Asah terampil tingkat Propinsi Jawa Timur yang diselenggarakan di Mojokerto. Anggota yang mewakili pada lomba tersebut ialah Ibu Yuniarti Agus Yusuf, Ibu Luluk Purwoto, dan Bapak Nur Fajar A. Pada lomba tersebut Kelompencapir ini berhasil menjadi juara III sedangkan Juara II Kelompencapir dari Magetan dan juara I Kelompencapir dari Banyuwangi.

Menurut Ibu H. Anisa faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan beberapa program di desa ini ialah antara lain: adanya kerjasama yang baik dari semua pengurus dengan anggota pengurus lainnya. Kerjasama ini semakin nampak apabila ada program-program yang berkaitan dengan lomba-lomba di desa; adanya dukungan masyarakat yang sangat besar dalam rangka mensukseskan berbagai kegiatan, dukungan masyarakat tersebut sering terjadi secara spontanitas apabila mereka mengetahui ada kegiatan-kegiatan

desa; adanya motivasi dari Kepala Desa yang sangat besar, sebab biasanya Kepala Desa memperhatikan apa yang menjadi kebutuhan-kebutuhan misalnya alat perlengkapan yang diperlukan pada suatu acara dari uangnya sendiri, karena untuk keperluan-keperluan tersebut dananya tidak masuk dalam APPKD sehingga Kepala Desa sering "ngebosi" kalau ada kegiatan-kegiatan. Disamping sering ditunjang dengan menggunakan kerluan dan alat perlengkapan Kepala Desa memberi dorongan moril kepada para pengurus sehingga para pengurus atau panitia merasa diperhatikan oleh Kepala Desa.

Pada saat dilaksanakan lomba asah terampil Tingkat Propinsi Jawa Timur Kelompencapir desa Sekar Baru diantar oleh para tokoh desa saja dan sedikit dari Kecamatan atau Kotamadya. Berbeda dengan Kelompencapir dari Banyuwangi disamping diantar tokoh warga desa setempat banyak juga pengantar dari pejabat Kabupaten untuk memberi semangat kepada wakil-wakil yang tampil pada lomba tersebut. Dalam hal Peran Camat atau Pejabat dari Kodya menurut Ibu H. Anisa adalah seperti sering merintah dan meminta saja kepada desa tetapi kurang memberikan tunjangan fasilitas-fasilitas kepada desa walaupun desa tersebut apabila berhasil menang juga dapat mengangkat nama Camat. Bahkan menurutnya apabila Camat datang ke desa

untuk memberikan pengarahan-pengarahan banyak Ibu-Ibu yang bergunjing tentang peran camat dalam mensukseskan program yang akan dilaksanakan.

Tentang kasus Kepala Desa yang sering dimuat di beberapa koran Ibu H. Anisa memang mendengar, tetapi dia tidak peduli tentang berita-berita tersebut karena sebenarnya apa yang dimuat di koran itu jeleknya saja dan tidak tahu sebenarnya. Dia mengaku tidak membela Kepala Desa tetapi dia banyak tahu tentang untuk apa dan siapa uang pinjaman Kepala Desa yang diributkan itu. Menurutnya uang itu tidak untuk pribadi Kepala Desa tetapi antara lain digunakan oleh saudaranya dan untuk membiayai lomba-lomba yang dilaksanakan. Karena setiap lomba yang diikuti memerlukan biaya yang banyak. Disamping itu dia menganggap urusan tersebut adalah urusan pribadi Kepala Desa sedangkan dia yang penting melaksanakan kewajiban-kewajiban sesuai dengan bidangnya.

4.2.8. Informan Gunadi.

Secara umum penampilan pak lurah ini berbeda ketika menjadi pak modin sebelum menjadi kepala desa dengan penampilannya setelah menjadi Kepala Desa. Dulu pak lurah sering keluar kumpul-kumpul dengan masyarakat pada acara-acara tidak resmi misalnya acara pengajian rutin di warga dari rumah kerumah sesuai jadwal rutin pada waktunya, sekarang seperti-

nya jarang kelihatan lagi ikut pengajian seperti dulu. Gunadi menerangkan pendapatnya sambil mikir-mikir seolah ada sesuatu yang lupa dan perlu diingat, tetapi akhirnya dapat diketahui bahwa ia menerangkan pendapatnya dengan tersendat-sendat bukan karena lupa tetapi karena hati-hati menilai seseorang dan kuatir diurus dan melibatkan dirinya. Walaupun ia penduduk asli desa Sekar Baru ia tidak banyak bersedia menjelaskan hal-ihwal Kepala Desanya bahkan tampak ia terburu-buru untuk mengalihkan pembicaraan lain. Namun demikian dia juga mengetahui beberapa kegiatan pembangunan desa yang berhasil dilombakan dan menjadi juara mulai tingkat Kecamatan sampai dengan tingkat Propinsi

4.2.9. Informan Asmuin

Pak Asmuin bercerita tentang kepala desanya dengan gaya yang semangat dan blak-blakan, antara lain ia bercerita bahwa sewaktu kampanye menjelang pemilihan kepala desa Pak Asmuin mengaku sebagai pendukung berat sehingga ia berusaha mendekati anggota masyarakat dari satu RT ke RT lainnya agar M. Rudi Hasan calon Kepala Desa ini dapat menjadi Kepala Desa yang kelak menggantikan Kepala Desa lama yang dinilai negatif oleh masyarakat karena dugaan menggunakan kekayaan desa untuk kepentingan pribadinya. Oleh

karena itu menurut Pak Asmuin yang mengaku masih ada hubungan famili dekat dengan calon kepala desa ini perlu ada pergantian kepemimpinan baru yang lebih cocok dan bersih. Tetapi bagaimana kenyataannya? menurut pengakuan Pak Asmuin ia merasa kecewa dan *geton* mengapa? karena ternyata tidak jauh berbeda dengan perilaku kepala desa yang lama dulu, buktinya? Pak Lurah sering mempermainkan warganya dalam hal jual beli tanah milik warga desa. Menurut pak Asmuin Pak Lurah bertindak sebagai perantara jual beli sebidang tanah di wilayah Gasek dan laku seharga Rp. 60.000.000. Pemilik tanah baru diberi Rp. 10.000.000. dan sisanya belum diberikan kepada pemiliknya sampai sekarang masih taraf penyelesaian. Meneruskan cerita Pak Asmuin yang juga tetangganya ini mengatakan bahwa Pak Lurah tidak seperti dulu yang sering ikut bersama masyarakat dalam acara-acara baik resmi maupun tidak resmi, misalnya acara peringatan HUT kemerdekaan 17 Agustus, acara halal bihalal di kampung, pengajian di kampung. Mengapa? menurut Pak Asmuin menduga bahwa Pak Lurah malu jika bertemu dengan warganya kuatir jika ditagih janjinya kepada masyarakat seperti yang pernah disampaikan pada waktu kampanye menjelang pemilihan kepala desa yang lalu. Lebih lanjut menurut Pak Asmuin beberapa perangkat desa yang sekarang adalah masih ada hubungan keluarga dengan Kepala Desa

yang seide dengannya, sedangkan hubungannya dengan sekretaris desa (Tolib Hadi) kurang serasi yang diduga karena dulu sama-sama menjadi calon kepala desa sewaktu pemilihan dan pernah menjadi atasannya di struktur pemerintahan desa karena waktu itu Tolib Hadi sudah menjadi sekretaris desa sedangkan Rudi Hasan menjadi Kaur Kesra. Pada saat Pak Asmuin bercerita panjang lebar tentang Kepala Desa kebetulan ia ditemani Pak Suwandi (45 Tahun) warga asli desa yang sesekali menimpali dan membenarkan apa yang diceritakan Pak Asmuin.

4.2.10. Informan Bandi S.

Hampir sama dengan gaya dan isi ceritanya Pak Asmuin seperti di atas, tetapi ada pengalaman yang dia ceritakan tentang anjuran Pak Lurah untuk mengurus sertifikat tanah yang dimiliki warga. Menurut Pak Bandi ia pernah menyetorkan sejumlah uang untuk penyelesaian sertifikat tanah miliknya dengan dilampiri berkas-berkas yang diperlukan. Tetapi proses tersebut sampai hampir dua tahun belum selesai sertifikatnya, apakah penyelesaian sertifikat itu demikian sulitnya? ia bertanya balik. Dari keadaan yang demikian ini maka setiap saya bertemu dengan Pak Lurah saya tanyakan mengapa sertifikatnya kok belum selesai? Pak Lurah menjawab memang mengurus sertifikat

itu harus antre dan memerlukan waktu yang lama. Namun saya tetap tidak percaya masak sertifikat saja sampai dua tahun, kata Pak Subandi dengan mimik yang seolah tidak percaya.

Adapun kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan di RT dan RW nya dia mengakui memang banyak sekali, misalnya penggalakan kebersihan lingkungan di masing-masing rumah tangga yang pada tahun 1994 berhasil dilombakan ditingkat Kecamatan menang sebagai juara I dan tingkat Kotamadya sebagai juara I juga, pembuatan logo PKK yang kebetulan berdekatan di muka rumahnya yang padatahun ini berhasil menang dilombakan di tingkat Kecamatan sebagai juara I dan tingkat Kotamadya sebagai juara II.

4.2.11K. Informan Yuniati

Tentang sikap Pak Lurah berkaitan dengan resolusi beberapa ketua RT kepada Ketua RW VII agar mengundurkan diri dari jabatannya. Ibu Yuniati ini memperhatikan dari pernyataan-pernyataan dan sikap Pak Lurah yang dinilai kurang tegas dan tidak mempunyai konsep yang jelas untuk memecahkan permasalahan ini. Mengapa? karena yang terlibat ini menurut pengakuan pak Lurah pada suatu ketika bahwa mereka yang diresolusi maupun yang meresolusi adalah sama-sama sarjananya, jadi semuanya adalah orang-orang yang berpen-

didikan tinggi. Dalam kondisi yang demikian ini menurut pengamatannya Pak Lurah lebih banyak dimasuki oleh orang-orang yang terlibat secara aktif dan biasanya Pak Lurah lebih banyak menurut daripada memberikan konsep bandingan. tetapi oleh karena orang yang terlibat cukup banyak maka keputusan mana yang diambil sering mebingungkan. Nampanya Pak Lurah membiarkan masalah ini berlarut-larut dan berusaha mengendapkan agar masing-masing lupa tidak mempermasalahkan, tetapi kenyataannya justru membuat Ketua RW VII terlihat canggung menghadapi warganya terutama beberapa ketua RT yang meresolusi tadi. Mengapa? karena banyak program pembangunan yang ditawarkan kepada warga tidak ditanggapi secara proporsional sehingga menimbulkan ketidakserasian yang berkepanjangan khususnya antara Ketua RW VII dengan beberapa Ketua RT di RW VII di sebelah Timur.

Sampai saat ini penyelesaian masalah ini belum tuntas dan akhirnya Pak Lurah menyetujui salah satu usulan beberapa RT yang meresolusi RW VII untuk memecah lebih banyak RT lagi dengan alasan anggota masyarakatnya semakin bertambah banyak.

4.2.12. Sudrajat.

Tentang fasilitas umum untuk tanah makam yang belum terpenuhi di wilayah baru dia mengikuti bebera-

pa kali pertemuan. Sesuai dengan informasi yang bersumber dari rencana tatakota Malang untuk tanah makam ini semula direncanakan di sebelah Barat makam yang ada sekarang dengan kondisi tanah yang datar berdekatan dengan makam lama dan masjid termasuk di RT 05 RW VII.

Kemudian setelah masyarakat banyak membicarakan rencana tanah makam ini baik melalui pertemuan tidak resmi maupun melalui pertemuan resmi antara lain pada awal April 1994 dilakukan rapat antara Kepala Desa dengan perwakilan Warga RT-RT di lingkungan RW VII. Pelaksanaan rapat berjalan seru karena ada perbedaan pendapat antara kepala Desa satu pihak dengan warga dilain pihak. Kepala Desa menawarkan tanah makam rencananya dipindah kelokasi lain dekat lereng sungai Metro di wilayah RT 02 RW VII dengan alasan bahwa rencana tanah makam yang lama akan dijual selanjutnya dikapling untuk perumahan baru. Warga sebagian besar keberatan dengan alternatif tersebut karena nampaknya ada permainan bisnis di dalamnya antara pihak yang terkait dengan tanah tersebut.

Pada awal Juni 1994 diselenggarakan rapat lagi untuk membicarakan kelanjutan rencana makam, dari lima RT yang ada di RW VII dua RT memahami alternatif tersebut dengan catatan tanah makam yang pengganti

nanti tanahnya aman tidak dikuatirkan longsor dengan batas-batas yang jelas seluas 3.000 meter persegi. Tetapi tiga RT yang lain tidak mau menerima alternatif tersebut sampai dengan rapat dinyatakan selesai. Pada kesempatan lain beberapa warga RT yang tidak menyetujui alternatif tersebut dengan mengatasnamakan tim penyelesaian tanah makam melakukan audensi ke Pemerintah Daerah Kotamadya Tingkat II Malang untuk memberi penjelasan dan masukan dalam rangka pengambilan keputusan lebih lanjut. Selang beberapa hari dari audensi tersebut ketua tim Warsito dipanggil dan akhirnya diamankan di Kodim Malang dan sampai dua hari tidak diijinkan pulang. Bagaimana perkembangan terakhir masalah tersebut sampai saat ini masih belum ada kejelasan.

Pada tanggal 24-11-94 ada warga Candi Permai Jl. Bukit tanggul mengalami musibah seorang anaknya meninggal dunia. Oleh karena fasilitas tanah makam belum ada untuk warga Candi Permai, maka terjadi kesulitan dalam mencari tanah pemakam anaknya yang meninggal. Walaupun di dekat wilayah Candi Permai ada makam lama tetapi makam tersebut hanya untuk warga Badut (penduduk asli desa) tidak diizinkan untuk warga pendatang. Akhirnya untuk pemakaman tersebut dilakukan di luar desa Sekar Baru dan diusahakan di desa tetangga yaitu Desa Mergan Kecamatan Sekar.

5.13. Acara pelantikan RT.

Panitia pemecahan dan pembentukan pemilihan RT wilayah RW.07 Candi Permai Desa Sekar Baru telah dibentuk. Dalam rangka untuk meningkatkan peran serta dan fungsi Ketua RT yang mempunyai tugas membantu Pemerintah Desa, untuk lebih memudahkan pembinaan dan kelancaran pelayanan warga masyarakat di wilayah RT. Berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Malang Nomor 17 Tahun 1985 tentang kedudukan, susunan organisasi dan tata kerja Rukun tetangga dan Rukun Warga dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Malang. Memperhatikan pertimbangan tersebut di atas maka dikeluarkan Keputusan Kepala Desa Sekar Baru Kecamatan Sekar Kotamadya Dati II Malang Nomor: 09 Tahun 1994 tanggal 25 Juli 1994, tentang tim persiapan pemecahan RT di wilayah RW 07 Candi Permai.

Pada tanggal 2 September 1994 menurut rencana dan undangan dari kepala desa yang beredar ke semua perangkat RT dan RW di desa Sekar Baru dilaksanakan perayaan peringatan hari ulang tahun kemerdekaan ke 49 sekaligus pelantikan perangkat semua RT di wilayah desa. Acara dimulai sekitar pukul 20.00 walaupun dalam undangan tertulis acara mulai pukul 19.00. Beberapa acara pokok ialah sambutan kepala desa yang disampaikan langsung oleh kepala desa dengan materi mengajak semua perangkat desa dan masyarakat desa

untuk bersama-sama melaksanakan pembangunan dan melanjutkan semangat para pejuang dalam mengisi kemerdekaan yang telah dicapai dengan jerih payah para pejuang dan para pahlawan. Berkali-kali kepala desa menghimbau kepada seluruh perangkat desa dan seluruh anggota masyarakat desa untuk mempercayainya dalam mengelola semua potensi yang ada di desa.

Setelah sambutan kepala desa dilanjutkan dengan pengumuman-pengumuman hasil perlombaan dan pertandingan olahraga dan perayaan dalam rangka memperingati hari ulang tahun kemerdekaan. Sebagai pemenang lomba di tingkat desa dimenangkan berturut-turut ialah RW. 07, RW. 05, RW 04, RW. 01, RW 03, RW. 02, dan juara I. RW. 06. Sedangkan lomba karnaval dimenangka oleh RW. 05 dan juara I adalah RW 06.

Acara selanjutnya adalah pelantikan perangkat RT seluruh desa Sekar Baru, sampai dengan selesainya acara hiburan tari-tarian dan pembacaan puisi, belum ada tanda-tanda pemberitahuan akan dimualainya acara pelantikan. Dengan menunggu cukup sabar, ternyata dari pembawa acara diberitahukan bahwa untuk acara pelantikan perangkat RT seperti yang tercantum dalam undangan karena sesuatu hal tidak dapat dilaksanakan pada malam ini, tanpa menyebut kapan penundaan tersebut akan berakhir dan kapan perangkat RT akan dilantik. Dengan demikian salah satu acara pokok yang

dinantikan tidak dapat dilaksanakan. Dalam sambutan kepala desa di awal acara ini tidak disinggung dan tidak disebutkan sama sekali tentang ihwal acara pelantikan RT, dengan demikian tidak ada aba-aba sebelumnya dan tidak ramalan bahwa acara pelantikan akan ditunda, karena sebelumnya ditengarahi kepala desa marah-marah kepada sebagian warga yang tidak melaksanakan pemecahan dan pemilihan perangkat RT baru. Diinformasikan melalui ketua RW 07 bahwa RT-RT yang belum melaksanakan pemecahan dan pemilihan perangkatnya akan ditunjuk semacam *caretaker* RT berdasarkan pertimbangan dari kepala desa. Tetapi dalam kenyataannya sampai dengan acara yang ditunggu untuk pelantikan perangkat RT ternyata tidak ada penjelasan dan tidak ada pelaksanaan sampai saat ini (19 Oktober 1994).



BAB 5

BAB 5

PEMBAHASAN

5.1. Aksi-Interaksi dalam Proses Pembangunan Desa

5.1.1. Kondisi Kepala Desa Antara Harapan Dan Permasalahannya.

Desa Sekar Baru adalah salah satu desa di antara 4 Desa dan 7 Kelurahan yang berada di Wilayah Kecamatan Sekar Kotamadya Daerah Tingkat II Malang. Sampai dengan tanggal 23 April 1988 Desa Sekar Baru masih termasuk wilayah Kecamatan Darmo Sari Kabupaten Daerah Tingkat II Malang. Dengan adanya pemekaran wilayah kotamadya, maka sejak tanggal 24 April 1988 desa ini dimasukkan ke Wilayah Kecamatan Sekar Kotamadya Daerah Tingkat II Malang. Dilihat dari segi administratif desa ini mengalami transisi dari wilayah Kabupaten bergeser menjadi wilayah Kotamadya. Letak desa ini berbatasan dengan wilayah desa yang lain yaitu: sebelah Barat Desa Sekar Wangi Kecamatan Darmo Sari Kabupaten Dati II Malang, sebelah Utara berbatasan dengan Desa Margomulyo dan Kelurahan Sumbersekar Kecamatan Lebakwaru Kotamadya Dati II Malang, sebelah Timur Kelurahan Gading Kemiri dan sebelah Selatan Kelurahan Pisang Wangi Kecamatan Sekar Kotamadya Dati II Malang.

Desa Sekar Baru dibagi menjadi delapan Rukun Warga (RW) yang satu dengan lainnya mempunyai perbedaan-perbedaan dari beberapa segi. Dari delapan RW tersebut dapat dikategorikan menjadi dua golongan besar yaitu lima RW dengan wilayah lama dan sebagian besar penduduk asli sedangkan tiga RW dengan wilayah yang baru dibuka dengan penduduk sebagai pendatang baru (bukan penduduk asli). Tiga RW dengan wilayah baru tersebut ialah RW I Tambora, RW IV Poharin dan RW VII Candi Permai. Perbedaan-perbedaan antara wilayah RW lama dengan wilayah RW baru tersebut dapat dilihat dari beberapa segi antara lain: segi rata-rata tingkat pendidikan penduduk, mata pencaharian dan pekerjaan pokok penduduk, status sosial penduduk, tradisi dan adat istiadat penduduk, gaya dan pola hidup penduduk. Interaksi antar warga dalam satu RT dan interaksi antar warga dengan warga di luar RT, masalah-masalah yang muncul di masing-masing RW maupun hal-hal yang menguntungkan di masing-masing RW, dinamika sosial antar warga di dalam masing-masing RW, pemahaman dan tingkat loyalitas warganya terhadap perangkat desa dan Kepala Desa, interaksi Kepala Desa dengan warganya di RW lama dan RW baru.

Walaupun desa Sekar Baru termasuk wilayah Kotamadya Dati II Malang, bentuk pemerintahannya bukan Pemerintah Kelurahan seperti pada umumnya yang

termasuk wilayah Kotamadya, tetapi desa ini masih berbentuk Pemerintah Desa. Hal ini dapat dikatakan bahwa daerah Sekar Baru merupakan wilayah transisional, maksudnya dilihat dari status pemerintahannya transisi yang berasal dari wilayah Kabupaten menjadi wilayah Kotamadya namun status pemerintahannya masih berstatus desa, masyarakatnya sebagian besar merupakan penduduk asli dengan adat dan tradisi yang relatif "tradisional konservatif" dan sebagian lagi merupakan pendatang (bukan penduduk asli desa) dengan adat dan tradisi yang lebih longgar dan heterogin.

Kepala desa yang sekarang sedang menjabat, sebelum terpilih menjadi Kepala Desa Sekar Baru, adalah pejabat Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat (Kaur Kesra/Modin), setelah dilaksanakan pemilihan Kepala Desa pada tahun 1988 Ia tampil sebagai kandidat Kepala desa di samping calon-calon yang lainnya, antara lain Tolib Hadi yang pada saat itu dan sampai sekarang tahun 1995 menjabat sebagai sekretaris desa yang definitif. Dengan melakukan kampanye yang gigih dengan isu-isu yang menyentuh keperluan dan hajat hidup warga antara lain tentang kelancaran mengurus surat-menyurat di kantor desa, memudahkan penyelesaian sertifikat tanah, menegakkan budaya pemerintahan yang bersih dan berwibawa dan sebagainya, maka ia cukup berhasil menarik simpati para calon pemilih dan

akhirnya ia menang dalam pemilihan kepala desa. Sebagai Kepala Desa Sekar Baru ia dilantik pada tanggal 12 Pebruari 1988 oleh Walikotamadya Dati II Malang. Ia adalah penduduk asli desa Sekar Baru dengan pendidikan terakhir lulus SMA yang pada saat ini berusia 46 tahun (1995) beragama Islam. Ia sebelum menjadi Kepala desa dikenal sebagai modin yang cukup aktif mendatangi kegiatan-kegiatan kemasyarakatan dan keagamaan dan luwes dengan masyarakatnya.

Beberapa perangkat desa yang sekarang sebagian adalah kerabat dekat kepala desa, mereka adalah antara lain : Hadi Prianto sebagai Kepala Urusan Keuangan (Kaur Keuangan) dan merangkap Pelaksana harian (Plh) Sekretaris Desa, dia anak dari kakaknya kepala desa (anak keponakan). Mahmud sebagai Kepala Urusan Pemerintahan (Kaur pemerintahan), dia adalah adik kandung dari Ny. Rudi Hasan (Kepala Desa). Hartatik sebagai staf kantor desa adalah anak adiknya Ny. Rudi Hasan (anak keponakan).

Dalam rangka memperkuat pelaksanaan Pemerintahan Desa serta untuk mewadahi perwujudan pelaksanaan Demokrasi pancasila dalam Pemerintahan desa, maka dilakukan penyempurnaan anggota Lembaga Musyawarah desa (LMD) Desa Sekar Baru. Penyempurnaan tersebut telah diusulkan oleh Desa kepada Walikotamadya berdasarkan keputusan Desa Sekar Baru Nomor: 06

Tahun 1994 Tanggal 4 April 1994. Berdasarkan usulan tersebut dikeluarkan keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Malang Nomor 13/P tanggal 15 September Tahun 1994 Tentang pengesahan keputusan desa Sekar Baru Kecamatan Sekar Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 06 Tahun 1994 Tanggal 04 April 1994 tentang penyempurnaan keanggotaan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) Desa Sekar Baru.

Setelah menjadi Kepala Desa ia menemui beberapa permasalahan yang muncul berkaitan dengan peran dan fungsinya sebagai Kepala Desa, permasalahan tersebut berasal dari masyarakat pada umumnya maupun yang berasal dari sesama perangkat desa. Pada suatu ketika ia pernah mengeluhkan kesulitan-kesulitan yang dialami sebagai kepala desa antara lain:

5.1.1.1. Perbedaan tingkat swadaya masyarakat yang ada di wilayahnya. Perbedaan tingkat swadaya ini khususnya di wilayah lama yang berpenduduk asli dibanding dengan tingkat swadaya di wilayah baru. Namun demikian ia menyadari bahwa ada beberapa sebab mengapa swadaya masyarakat di wilayah lama cenderung lebih rendah disebabkan antara lain: lebih rendahnya rata-rata tingkat pendapatan masyarakat di wilayah lama dibanding dengan rata-rata pendapatan di wilayah baru. Pekerjaan pokok

sebagian besar masyarakat asli ialah sebagai petani pemilik ataupun petani penggarap sawah ataupun ladang, sedangkan masyarakat pendatang di wilayah baru sebagian besar sebagai pegawai negeri/swasta ataupun bergerak di bidang kewiraswastaan/bisnis.

5.1.1.2. Program RT dan RW tidak masuk ke APPKD sehingga sulit mengalokasikan dana dan laporan pertanggung jawaban yang harus dilakukan oleh pelaksananya, realisasi APPKD yang sering tertunda karena antara asumsi sumber pendapatan desa berbeda dengan yang diterima (asumsi pendapatan dapat terpenuhi tetapi kenyataannya tidak dapat terpenuhi). Hal ini terjadi nampaknya disebabkan antara lain karena sebagian dana dari warga sudah terserap ke RT atau RW masing-masing, dana swadaya tersebut digunakan untuk proyek-proyek pembangunan di tingkat RT atau RW tetapi hal tersebut dapat berpengaruh terhadap proses perolehan untuk memenuhi pendapatan APPKD.

5.1.1.3. Pengelolaan proses pembangunan di wilayah RW-RW lama lebih mudah dan lancar dibandingkan dengan yang ada di RW-RW baru (RW I Tambora, RW IV Poharin dan RW VII Candi

Permai). Kalau di wilayah lama tingkat swadaya masyarakatnya relatif lebih rendah tetapi tingkat kekompakan warga atau dengan kata lain dalam hal partisipasi tenaga mereka lebih mudah dengan tidak banyak usulan maupun pembicaraan. Berbeda dengan kondisi di wilayah baru, walaupun tingkat swadaya masyarakatnya relatif lebih banyak dibanding dengan di wilayah lama, tetapi menurut pemahaman Kepala Desa mereka dirasakan banyak usulan dan pertimbangan sehingga suatu program saja memerlukan waktu panjang untuk mendiskusikan berbagai pemikiran yang berkembang di warganya, yang hal ini menurut Kepala Desa bukannya mempermudah pelaksanaan program pembangunan tetapi justru pelaksanaan pembangunan sering tertunda karena perbedaan pendapat di antara warga. Menurut pemahaman Kepala Desa mengatur warga biasa di wilayah asli lebih mudah dibanding mengurus dan mengatur warga pendatang yang lebih banyak *wong pinternya*.

- 5.1.1.4. Beberapa tahun setelah menjabat kepala Desa, muncul permasalahan yang berkaitan dengan wewenangnya sebagai Kepala Desa maupun sebagai pribadi. Salah satu contoh masalah

yang berkaitan dengan jabatan kepala desa yang muncul ke permukaan ialah kasus dugaan "*penilepan*" surat keputusan Walikotamadya Dati II Malang tentang tunjangan penghasilan Suwarno salah satu perangkat desa yang hampir setahun tidak disampaikan sehingga yang bersangkutan tidak menerima tunjangan dan selanjutnya ia melaporkan kepada kepolisian setempat. Setelah berkasnya menggeling ke pengadilan dan disidangkan pada 4 April 1990 lalu, mulai saat itu penanganan perkara tersebut tersendat. Hal tersebut terjadi karena dua kali Kepala Desa tidak menghadiri persidangan dan yang bersangkutan melakukan keberatan (eksepsi) terhadap dakwaan jaksa. Pada saat itu pihak kejaksaan siap melimpahkan perkara pidana yang melibatkan oknum Kepala Desa. Perkara pidana tersebut adalah tentang *penilepan* SK Walikota tentang tunjangan perangkat desa. Dalam hal timbulnya permasalahan ini baik berkaitan sebagai pribadi maupun sebagai kepala desa, maka permasalahan yang muncul di sekitar aktor Kepala Desa semakin banyak. Sampai saat ini (Agustus 1994) perkaranya belum diputuskan oleh pihak yang berwenang,

masih belum jelas mengapa kasus tersebut begitu lama prosesnya. Kasus ini sempat termuat di harian Jawa Pos tanggal 24, 25, dan 26 April 1994.

5.1.1.5. Permasalahan dan keluhan dari masyarakat.

Permasalahan dan keluhan masyarakat yang pernah terdengar berkaitan dengan peran kepala desa ialah antara lain: 1) Fasilitas-fasilitas umum yang belum disediakan di pemukiman baru, misalnya tanah makam yang sampai saat ini masih belum terjadi kesepakatan antara Kepala desa, pemerintah daerah dan developer Sarana Bromo Indah di satu pihak dengan masyarakat RW VII di lain pihak tentang di mana areal makam dan sarana olahraga yang disediakan dan berapa meter luasnya. Kasus ini termuat di harian Jawa Pos tanggal 9 Oktober 1994; 2) Masalah sertifikat tanah milik penduduk, walaupun ada gerakan nasional tentang penyelesaian sertifikat tanah banyak penduduk yang mengeluhkan lambatnya proses penyelesaian sertifikat meskipun biaya yang diperlukan sudah dilunasi setahun yang lalu; 3) Proses penyelesaian kesalahpahaman antara RT satu dengan RT lainnya sehingga memuncak munculnya resolusi beberapa RT kepada Ketua RW VII untuk mengundurkan diri (sekarang sudah dianggap selesai) dan usulan pemecahan RT-RT baru yang sampai saat ini belum terselesaikan. Demikian antara lain

yang pernah terdengar ke permukaan tentang permasalahan dan keluhan masyarakat kaitannya dengan peran Kepala Desa.

Pada suatu ketika Kepala Desa menceritakan beberapa keberhasilan yang lainnya berkaitan dengan program pembangunan di wilayahnya antara lain: program kebersihan lingkungan di wilayah lama. Di beberapa RT wilayah lama telah direalisasikan penyeragaman pagar halaman muka rumah dengan pot-pot bunga dan tiang bendera serta bentuk tempat sampah di masing-masing rumah tangga dengan warna cat yang sama. Program tersebut dilaksanakan serentak khususnya di sekitar kantor desa. Berdasarkan kenyataan tersebut dia menjelaskan bahwa mengurus warga biasa dengan pendidikan yang relatif rendah di wilayah lama lebih mudah dibanding dengan mengurus warga baru yang rata-rata berpendidikan tinggi. Dia menceritakan walaupun di wilayah baru banyak proyek-proyek pembangunan yang selesai dengan swadaya murni yang relatif tinggi dari warganya, misalnya pembuatan Balai RT yang cukup representatif dan pembuatan pintu gerbang/joglo RT yang membutuhkan banyak biaya, tetapi hal tersebut belum pernah dilaporkan secara rinci kepada Kepala Desa.

Di samping permasalahan-permasalahan intern seperti tersebut di atas banyak juga hal-hal yang

berhasil secara baik dalam kegiatan pembangunan di desa Sekar Baru. Hal ini sesuai dengan keberhasilan dalam berbagai lomba yang diikuti oleh Desa Sekar Baru. Pada tahun 1994 dan tahun 1995 sering memperoleh penghargaan sebagai juara dan kemenangan tertinggi ialah sebagai juara II tingkat Provinsi Jawa Timur lomba Peningkatan Peran Wanita Menuju Keluarga Sehat dan Sejahtera (P2WKSS).

5.1.2. Posisi Ganda Kepala Desa Antara Akses Kepada Struktur dan Masyarakat.

5.1.2.1. Tarik Menarik Posisi Kepala Desa.

Dalam aktivitas sehari-hari pembangunan di desa, seorang kepala desa mempunyai posisi ganda. Kepala Desa dipilih oleh masyarakatnya, berdasarkan pemilihan warga tersebut kepala desa tidak hanya diharuskan memperhatikan aspirasi dan kepentingan warga masyarakat desa, tetapi juga harus memberi pertanggungjawaban kepada masyarakatnya secara jelas dan proporsional sesuai dengan tugas dan wewenangnya. Di samping itu juga kepala desa sebagai pemimpin lembaga-lembaga kemasyarakatan di desa yaitu sebagai Ketua Lembaga Musyawarah Desa yang fungsinya hampir sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat tingkat desa (Taopan, 1989:63) dan Kepala Desa juga sebagai Ketua Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa. Di lain pihak

pemerintah menganggap kepala desa sebagai ujung tombak segala kegiatan pemerintah atasannya dan diperlakukan seolah sebagai pegawai pemerintah pusat yang ada di desa. Pemerintah menganggap bahwa kepala desa merupakan penguasa tunggal di desa dan sekaligus sebagai wakil dari seluruh masyarakat desanya (Ndraha, 1990). Memang dalam posisi formal sistem pemerintahan desa kepala desa tidak dinyatakan secara tegas sebagai wakil pemerintah atau penguasa tunggal sebagaimana halnya Kepala Wilayah, namun ia adalah penanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di desanya. Berkaitan dengan posisi kepala desa, Ndraha (1987:137) menggunakan istilah posisi ganda kepala desa, Schulte (1987:199) menggunakan istilah kedudukan (kepala desa) yang dualistis, sedangkan Tjiptoherijanto dan Yumiko (1983:92) menggunakan istilah fungsi (kepala desa) yang dualistis.

Berkaitan dengan posisi yang saling berhadapan dalam suatu struktur (pemerintahan), Giddens (1982:121 ; 1990:81) mengintroduksi bahwa dalam suatu struktur dimungkinkan adanya dualitas subyek-obyek pada struktur yang bersangkutan (*duality of structure*) yang merupakan proses di mana komponen satu dengan komponen lainnya saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan, baik dalam tingkatan paradigmatis

(*paradigmatic level*) maupun tingkatan sintagmatik (*syntagmatic level*). Tingkatan paradigmatic adalah akses antara pelaku dengan struktur yang ada, akses pelaku dengan tingkatan yang berada di atasnya, sedangkan tingkatan sintagmatik adalah akses antara pelaku dengan pelaku lainnya yang sejajar satu tingkatan atau dengan tingkatan di bawahnya (Mouzelis, 1984:628; Craib, 1986:163-169). Pengertian-pengertian tersebut dapat dihubungkan dengan posisi ganda kepala desa; ia sebagai subyek yang berhadapan dengan struktur dan atasannya pada satu pihak, dan di lain pihak ia berhadapan dan seharusnya juga sebagai penyalur aspirasi warga masyarakat yang berada di desa.

Sehubungan dengan posisinya yang ganda secara teoritis dapat dijelaskan bahwa kepala desa seharusnya berkemampuan untuk melakukan penyesuaian antara prakarsa pemerintah atasannya yang berupa ide, rencana atau program yang lebih bersifat paket-paket kegiatan dengan keinginan dan aspirasi masyarakatnya, menyesuaikan antara kondisi dan kemampuan masyarakatnya. Usaha yang mesti dilakukan oleh kepala desa menurut Ndraha (1987:140-141) antara lain: (1) menerjemahkan nilai dari luar atau pemerintah agar dapat dipahami oleh masyarakat desa; hal ini penting karena pada umumnya instruksi atau gagasan dari pemerintah didasarkan pada kerangka referensi

rasional dan budaya birokrasi, sedangkan alam pikiran masyarakat desa pada umumnya berdasarkan pada kerangka referensi lokal tradisional; (2) menawarkan berbagai gagasan, nilai dalam beberapa alternatif, baik dari pemerintah kepada masyarakat atau sebaliknya dari masyarakat kepada pemerintah; (3) menggunakan posisi yang ada padanya untuk mendukung pilihan yang dilakukan oleh masyarakat, dan berusaha agar aspirasi masyarakat desa relatif terpenuhi.

Dilema dan pertentangan yang timbul dari kegandaan posisi kepala desa Sekar Baru ialah semakin banyaknya campur tangan pemerintahan atasannya dalam aktivitas pembangunan di desa. Pada hakekatnya dilema tersebut berkisar pada masalah kewajiban pertanggungjawaban kepala desa. Yang perlu dibedakan di sini ialah antara pertanggungjawaban kepada siapa dan mempertanggungjawabkan atas apa. Apabila kepala desa Sekar Baru terutama semata-mata bertanggung jawab kepada pemerintahan atasannya tentang program pembangunan desa, maka partisipasi masyarakat paling tinggi merupakan ikut serta dalam pelaksanaan saja (partisipasi parsial). Tetapi jika Kepala Desa berusaha mencapai swadaya dalam pembangunan desa, maka masyarakat itu sendiri seharusnya dilibatkan dalam persiapan dan pengambilan keputusan program pembangunan, karenanya merekapun harus bertanggungjawab

tentang aktivitasnya (partisipasi profesional). Demikian juga Kepala Desa harus memberikan pertanggungjawaban kepada masyarakat atas kegiatan-kegiatan swadaya yang dilaksanakan bersama.

Sebagaimana diuraikan di atas bahwa kepala desa bertanggung jawab kepada pemerintah atasannya walaupun ia diangkat berdasarkan pemilihan oleh warga desa. Dengan kata lain pemilihan kepala desa tidak mempengaruhi dan tidak berakibat adanya kewajiban kepala desa untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan kepada warganya. Dengan posisi kepala desa yang demikian, maka kepala desa mempunyai keleluasaan yang sangat besar dalam mengambil kebijaksanaan dan keputusan walaupun secara teoritis sudah diatur oleh undang-undang. Keleluasaan pemimpin yang demikian ini disebut sebagai strategi *cultural management* yakni strategi yang dilakukan seorang pemimpin dengan sadar dan disengaja ataupun yang bersifat tidak disadari dan spontanitas dalam interaksinya dengan warga masyarakat yang dipimpinnya. Nampaknya terdapat beberapa indikasi bahwa Lembaga-lembaga yang ada baik LMD ataupun LKMD berperan sebagai pelengkap untuk memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam pengambilan keputusan ataupun kebijaksanaan pemerintahan dan pembangunan desa.

Salah satu contoh yang dapat dikemukakan berkaitan dengan pengambilan keputusan di desa yang menyangkut hajat warga masyarakat misalnya tentang fasilitas umum yang belum memadai di wilayah pemukiman baru Candi Permai khususnya yang berkaitan dengan rencana lokasi makam. Rencana semula seperti pada rencana tatakota lokasi makam berada di sebelah Timur atau di muka Blok Q. Rencana tersebut telah disetujui oleh Walikota dan warga menerima dengan baik rencana tersebut. Tetapi kemudian lokasi makam dipindahkan ke wilayah lain tanpa mengadakan rembuan atau musyawarah lebih dahulu dengan warga setempat, maka akibatnya sebagian besar warga tidak menerima rencana tersebut. Alasannya karena tanah yang direncanakan tersebut sudah baik dan dekat dengan pemukiman penduduk sedangkan lokasi yang baru disamping struktur tanahnya miring jaraknyapun lebih jauh dengan posisi jalan yang turun naik.

Memang dalam proses rapat lembaga musyawarah desa hampir semua anggota hadir dalam rapat, tetapi kehadiran mereka tidak banyak dapat merubah apa yang telah dicanangkan oleh kepala desa. Rapat tentang fasilitas umum yang menyangkut kebutuhan masyarakat di wilayah baru (RW VII Candi Permai), sebagian anggota lembaga musyawarah desa berbeda pendapat dengan kepala desa. Kepala Desa berpendapat bahwa

tanah makam untuk warga RW VII tidak harus di lokasi semula yang dekat dengan wilayah RW VII, tetapi tanah makam tersebut dapat ditukar dengan tanah lain yang lokasinya lebih jauh dari wilayah RW VII. Perubahan lokasi tanah makam yang semula dekat dan masuk di wilayah RW disebabkan ada desakan dari pihak *developer Sarana Bromo Indah Candi Permai* yang didukung oleh pihak Pemerintah Daerah Kotamadya Tingkat II Malang untuk dijadikan pemukiman baru yang dapat menghasilkan nilai ekonomi yang lebih tinggi. Sedangkan tanah makam yang dijadikan pengganti dibeli dari tanah milik warga dengan harga yang lebih rendah. Tukar lokasi tersebut menghasilkan kelebihan anggaran beberapa puluh juta rupiah, ada informasi yang layak dipercaya menyebutkan ada kelebihan sembilan puluh enam juta, yang sampai pada saat penelitian ini dilaksanakan belum jelas di mana dan didistribusikan untuk apa. Pada Bulan Mei 1994 terjadi unjuk rasa warga Candi Permai di lokasi tanah makam yang direncanakan yang diikuti sekitar duapuluh orang karena masalah tanah makam tidak kunjung selesai.

Mengapa Sarana Bromo Indah (STI) bersikeras merencanakan memindahkan tanah yang semula di wilayah RW 07 (Muka Blok Q) ke lokasi yang lain. Dalam hal ini menurut tengara ketua RW 07 karena ada perhitungan ekonomis di mana lokasi yang direncanakan

tersebut akan dibangun pemukiman baru yang harga tanahnya jauh lebih mahal yang diperkirakan duaratus ribu rupiah permeter. Sedangkan tanah yang dijadikan pengganti harganya sekitar tiga puluh ribu rupiah permeter. Memang STI telah menyerahkan masalah tanah fasilitas umum tersebut kepada Camat Sekar dan Kepala Desa yang menurut keterangan dari pihak STI telah menyerahkan dana sebesar Rp. 96.000.000 kepada Camat Sekar yang disaksikan oleh Kepala Desa. Uang tersebut diharapkan dapat digunakan untuk membeli lokasi baru sebagai tanah pengganti alternatif. Perkembangan selanjutnya nampaknya Camat Sekar telah membeli sebidang tanah dekat jembatan Candi Permai sekitar 3.000/meter tanpa musyawarah dengan warga RW 07 dan sampai sekarang belum diserahkan secara resmi penggunaan tanah tersebut.

Walaupun di dekat wilayah Candi Permai ada makam lama tetapi makam tersebut hanya untuk warga Candi (penduduk asli desa) tidak diizinkan untuk warga pendatang. Sebagai akibat belum jelasnya lokasi tanah makam tersebut terjadi permasalahan ketika ada anggota masyarakat yang meninggal dunia. Pada tanggal 24 Nopember 1994 seorang warga Candi Permai Jl. Bukit Tanggul mengalami musibah seorang anaknya meninggal dunia. Kejadian tersebut dilaporkan ke Desa dan Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat (Kaur Kesra atau

Modin) sekiranya dapat dimakamkan di pemakaman warga Candi (wilayah lama), tetapi permohonan tersebut ditolak dengan alasan jika hal ini dikabulkan, maka semua warga pendatang baru berarti dibolehkan. Oleh karena fasilitas tanah makam belum ada untuk warga Candi Permai, maka terjadi kesulitan dalam mencari tanah pemakamam warga yang meninggal, selanjutnya diusahakan di tanah makam tetangga desa yang kebetulan ada keluarga kakeknya yang berada di desa tersebut. Akhirnya untuk pemakaman tersebut dilakukan di luar desa Sekar Baru yaitu Desa Mergan Kecamatan Sekar.

Berkaitan dengan masalah tanah makam, maka berdasarkan rapat tim fasilitas umum RW 07 yang diketuai oleh Warsito Teguh dengan Camat Sekar di kantor kecamatan disepakati bahwa sebelum masalah tanah selesai tanah lama belum boleh untuk digunakan apa-apa, tetapi kenyataannya saat penelitian ini sudah dikapling-kapling dan sedang dikerjakan pembangunan perumahan baru. Dalam kondisi yang demikian kepala desa tetap mempertahankan pendapatnya bahwa tanah makam RW VII tetap dipindahkan dari rencana semula walaupun banyak ditentang oleh warga dan sebagian anggota LMD.

Peran Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) kurang fungsional

karena kegiatan-kegiatan pembangunan di desa tidak banyak memerlukan diskusi dan *rembugan* dengan warga masyarakat desa. Segala sesuatunya termasuk perencanaan lebih banyak diatur oleh pemerintah atasannya (Pemerintah Daerah Tingkat II) sehingga sedikit sekali ada peluang usul-usul perubahan perencanaan atau penyesuaian di desa.

Di tingkat desa ada forum "temu karya LKMD" untuk membahas dan mengusulkan proyek-proyek pembangunan yang ada di desa, namun yang sering terjadi ialah bahwa usul-usul atau perencanaan yang lengkap dari desa justru tidak mendapat perhatian dan tanggapan yang positif dari desa. Tetapi jika proyek pembangunan tersebut berasal dari atas, maka proyek tersebut biasanya sudah siap dengan perencanaan dan anggaran yang cukup, sehingga desa hanya tinggal melaksanakan sesuai dengan rencana pemerintah atasannya. Dalam kondisi yang demikian ini pelaksanaan suatu program lebih bersifat mencapai tarjet dari pada pengembangan potensi yang ada di desa.

Keberhasilan yang diperoleh bukan merupakan suatu gerakan dari bawah, tetapi lebih merupakan paket-paket dari atas yang harus dikerjakan oleh masyarakat desa. Tugas kepala desa lebih ditekankan sebagai pejabat pelaksana kebijaksanaan pemerintah atasannya dan bukan merupakan kepala daerah yang

mempunyai hak menyelenggarakan rumah tangga desa (hak otonomi desa) atau sebagai bapak warga masyarakatnya. Kepala Desa lebih banyak bergerak berdasarkan peraturan dari atas, padahal ia seharusnya sebagai administrator pemerintahan, administrator pembangunan dan kemasyarakatan.

Dari kasus tersebut dapat diketahui bahwa kebijaksanaan kepala desa yang kontroversial tersebut mendapat *dukungan* dan *dekengan* dari pejabat di atasnya mulai dari pejabat Camat Sekar sampai kepada pejabat Pemerintah Daerah Kotamadya Tingkat II Malang. Kasus ini muncul ke permukaan karena beberapa kali dimuat di beberapa media masa antara lain Jawa Pos tanggal 24 Juni 1994 dan tanggal 24 Agustus 1995, Surya tanggal 25 Juni 1994, memang seperti yang dicatat oleh Bryant dan White (1982:210) bahwa pemegang otoritas yang dalam kasus ini ialah Kepala Desa Sekar Baru cenderung memanfaatkan proses interaksi antara pemimpin dengan masyarakatnya dengan menggunakan masyarakat untuk mendukung tujuan sendiri atau kelompoknya. Dalam proses seperti itu, para aktor yang terlibat berada dalam posisi lemah terhadap kemungkinan terjadinya *kooptasi*, sehingga cukup mudah dimanfaatkan untuk memperkuat sang pemegang otoritas. Berkaitan dengan adanya *kooptasi* dalam suatu organisasi, Dahrendorf (1986:166) mengemukakan

pandangan yang berbeda, ia mengungkapkan bahwa dalam kenyataan yang terjadi dalam suatu organisasi *koop-tasi* bukanlah merupakan suatu penyimpangan, *kooptasi* adalah sesuatu yang biasa terjadi yang secara implisit muncul dalam segala proses yang melibatkan interaksi antara pihak yang berpengaruh dengan yang tidak memiliki pengaruh. Pihak yang memegang *otoritas* yang dalam hal ini Kepala Desa Sekar Baru akan sering mencoba memasukkan wakil-wakil perangkat desa dan wakil warga masyarakat dari bawah dalam proses pembuatan keputusan.

Personil anggota masyarakat yang didudukkan dalam suatu lembaga hampir selalu tidak berdaya untuk menyatakan alternatif lain yang berbeda dengan arus atas dan selanjutnya mereka *terkooptasi*. Lebih lanjut Dahrendorf mengingatkan bahwa mereka cenderung tidak mewakili aspirasi dan kepentingan seluruh masyarakat yang secara formal terwakili, tetapi larut dalam perspektif struktur pemerintahan desa. Salah satu jalan keluar untuk merubah kecenderungan yang demikian ini ialah bila masyarakat mempunyai peluang yang berotoritas untuk lebih dapat mandiri (*empowerment*).

Sargent (1987:29) mengemukakan ada lima unsur untuk memberdayakan warga masyarakat yaitu keterlibatan warga dalam memutuskan kebijaksanaan, persamaan hak warga masyarakat, keleluasaan bagi semua anggota

warga masyarakat, berlakunya sistem perwakilan dalam suatu sistem, dan berfungsinya sistem pemilihan untuk menangkap gambaran tentang unsur kehidupan yang demokratis. Kondisi yang demikian ini dapat memberikan peluang untuk meninjau posisi dan peran sang pemimpin dan warga masyarakat sekaligus dalam interaksinya pada organisasi pemerintahan desa. Apabila persamaan, keleluasaan, dan pemilihan dimaksudkan sebagai konsep untuk mengukur posisi dan peran pemimpin serta posisi dan peran warga masyarakat dalam suatu sistem, maka hal ini berbeda dengan Moore (1966: 414) misalnya yang menekankan kepada posisi dan peran warga masyarakat melalui pengawasan yang ketat dari warga masyarakat terhadap posisi dan peran sang pemimpin.

Dalam menjelaskan hubungan antara pemegang otoritas dengan masyarakat yang bukan memegang otoritas di desa, pendekatan ketergantungan (*dependency approach*) seperti yang diperkenalkan Frank dapat dimanfaatkan untuk menelaah gejala dalam skala yang lebih kecil di tingkat desa. Ia berpendapat bahwa penggunaan terminologi ketergantungan dapat dikelompokkan menjadi dua pendekatan, yaitu: (1) suatu pendekatan yang mengkonseptualisasikan ketergantungan sebagai bentuk saling ketergantungan antarsistem; hal ini disebut ketergantungan eksternal; (2) di pihak

lain, memandang ketergantungan sebagai faktor yang mengkondisikan, yang mengubah fungsi internal dan hubungan antar elemen dalam formasi sosial yang tergantung; hal ini disebut dinamika internal formasi sosial yang bergantung. Dalam hal ini ketergantungan diartikan sebagai "kurang adanya peluang yang ada pada masyarakat yang dipimpinnya". Ufford (1989:53) menjelaskan dalam kaitannya dengan pendekatan ketergantungan ini ada dua bagian, yaitu: (1) bagian *sentrum*, yakni kelompok yang mempunyai otoritas yang dalam hal ini adalah Kepala Desa dan struktur di atasnya; (2) bagian *periferi*, yakni kelompok yang berada di pinggiran atau terbelakang yang dalam kasus ini adalah warga masyarakat desa. Berkaitan dengan studi tentang pembangunan desa, Usman (1990:255) mengkategorikan pemimpin desa sebagai berada di atas atau di sekitar *center of the network system*, sedangkan masyarakat desa berada di pinggiran atau pada *peripheral zones of the network system*.

Dalam hubungan *center* dengan *periferi*, maka secara teoretis kepala desa perlu memahami bahwa dalam tugasnya dia "bekerja dengan" dan bukan "bekerja di antara" masyarakat desa. Kalau bekerja di antara masyarakat desa, maka tekanan utamanya adalah peran dan tugasnya. Jika demikian, maka masyarakat

akan bisa menafsirkan bahwa: (1) program yang ada hanyalah kewajiban dan kemauan kepala desa, sehingga berhasil tidaknya pekerjaan itu hanya merupakan tanggung jawab kepala desa sendiri; (2) program yang ada hanya dianggap urusan kepala desa bukan urusan mereka, sehingga mereka tidak harus melaksanakannya; (3) mereka menganggap bahwa implementasi program itu adalah untuk kepentingan kepala desa sendiri walaupun secara langsung atau tidak langsung mungkin menikmati hasilnya.

5.1.2.2. Kondisi Aksi-Interaksi di Kantor Desa.

Salah satu hal yang berkaitan dengan wewenang dan jabatan kepala desa yang muncul ke permukaan ialah kasus dugaan "*penilepan*" surat keputusan Wali-kotamadya Dati II Malang tentang tunjangan penghasilan Suwarno sebagai Kepala Urusan Pemerintahan (Kaur Pemerintahan) Desa Sekar Baru. SK tersebut disimpan Kepala Desa dan dengan sendirinya tidak disampaikan kepada yang bersangkutan sehingga yang bersangkutan tidak menerima Surat Keputusan (SK) tersebut dengan konsekuensi honorinya sekitar satu tahun. Dengan terungkapnya kasus tersebut terjadi perselisihan antara Kepala desa dengan Suwarno. Sampai sekarang tidak aktif lagi di Kantor Desa, namun S.K. pengangkatannya belum dicabut dan bengkoknya juga masih dalam status disewakan sampai dengan

Agustus tahun 1995, padahal yang bersangkutan sudah lama tidak aktif ke kantor desa. Saat ini jabatan Kaur Pemerintahan dipercayakan kepada Mahmud yang masih ada hubungan saudara dengan Kepala Desa. Suwarno selanjutnya melaporkan kepada kepolisian setempat. Setelah berkasnya menggelinding ke pengadilan dan disidangkan pada 4 April 1990 lalu, mulai saat itu penanganan perkara tersebut tersendat. Hal tersebut terjadi karena dua kali Kepala Desa tidak menghadiri persidangan dan yang bersangkutan bersama pengacara melakukan keberatan (eksepsi) terhadap dakwaan jaksa. Pada saat itu pihak kejaksaan siap melimpahkan perkara pidana yang melibatkan oknum Kepala Desa. Perkara pidana tersebut adalah tentang *penilepan* SK Walikota tentang tunjangan perangkat desa.

Sampai saat ini (Agustus 1994) perkaranya belum diputuskan oleh pihak yang berwenang, masih belum jelas mengapa kasus tersebut begitu lama prosesnya. Kasus ini sempat termuat di harian Jawa Pos tanggal 24, 25, dan 26 April 1994.

Demikian juga dengan kasusnya Tolib Hadi yang sampai sekarang belum ada pencabutan SK sebagai Sekretaris Desa, Kepala Desa belum mengambil sikap yang tegas termasuk tanah bengkoknya yang sampai sekarang masih dipegang Tolib Hadi walaupun yang

bersangkutan sudah tidak difungsikan lagi dalam aktivitas sehari-hari sebagai Sekretaris Desa. Adapun perangkat desa yang lain (sekretaris desa definitif) adalah mantan pesaing dalam pemilihan kepala desa dalam kenyataannya adalah "ada" tetapi perannya "ditiadakan" oleh kepala desa. Kepala desa merekrut perangkat desa dan sebagian staf sebagai upaya untuk mendukung kepemimpinan di pemerintahan desa.

Kasus yang lain kepala desa bertindak sebagai perantara jual beli sebidang tanah di wilayah Gasek dan laku seharga Rp. 60.000.000. Pemilik tanah baru diberi Rp. 10.000.000. dan sisanya belum diberikan kepada pemiliknya sampai sekarang masih taraf proses di pengadilan. Informasi terakhir tentang perkembangan kasus tersebut ialah bahwa kepala desa dimenangkan oleh pengadilan dengan keputusan bebas murni. Menurut sebuah sumber keputusan pengadilan tersebut karena pihak penggugat yang orang awam tidak sungguh-sungguh memperkarakan dan tidak menggunakan pengacara dalam penyelesaian perkaranya, sedangkan kepala desa menggunakan pengacara yang berpengalaman dalam penyelesaian perkara tersebut.

Dalam kegiatan rutin setidaknya terdapat tiga kelompok perilaku perangkat desa. pertama, perangkat desa yang setia kepada kepala desa dalam segala kegia-

tannya yaitu: Plh sekretaris desa dan merangkap kepala urusan keuangan, kepala urusan pemerintahan, dan para staf sekretariat desa. Kedua, perangkat desa yang "sekedar melaksanakan" tugas sebagai perangkat desa bahkan tidak aktif sama sekali. Termasuk kelompok ini ialah sekretaris desa definitif dan kepala urusan pembangunan. Sekretaris desa definitif justru tidak diaktifkan walaupun dia ada dan berada di kantor desa. Hal ini disebabkan adanya sisa-sisa perasaan rivalitas sewaktu pemilihan kepala desa yang lalu yang sama-sama menjadi calon kepala desa yang sah.

Persaingan antar mantan calon terbawa sampai saat ini sehingga masing-masing kurang akrab bahkan terlihat saling "berseteru". Demikian juga kepala urusan pembangunan yang datang setiap hari ke kantor desa, nampaknya canggung berhadapan dengan kepala desa karena diketahui dulunya tidak mendukung kepala desa saat pilkadew, sehingga dia hanya diberi tugas rutin dan kurang dilibatkan dalam proses pengambilan kebijaksanaan dan keputusan. Sebagian kelompok ketiga ialah kelompok yang netral. Termasuk kelompok ini ialah beberapa kepala dusun yang ada di desa Sekar Baru, mereka bekerja sesuai dengan tugas yang diberikan tanpa ada pretensi apa-apa baik untuk memperkuat maupun untuk memperlemah kedudukan kepala desa.

Munculnya masalah-masalah pribadi berkaitan dengan situasi sehari-hari dalam berbagai kegiatan, baik kegiatan rutin maupun kegiatan pembangunan. Maka kondisi ini sedikit banyak berkaitan dengan suasana kerja baik pribadi kepala desa maupun suasana kerja para perangkat desa dan staf lainnya. Namun dalam kenyataannya walaupun dalam kondisi yang demikian ini, nampaknya kepala desa tidak banyak terpengaruh terhadap pelaksanaan kegiatan sehari-hari. Kepala desa tampil di kantor misalnya dengan ekspresi wajah yang biasa dan tidak menampakkan problem apa saja yang terjadi, walaupun masyarakat tahu bahwa hari-hari itu ada masalah yang menyangkut pribadi kepala desa. Masyarakat sudah tahu melalui media masa misalnya koran Jawa Pos atau Surya yang memuat ihwal pribadi kepala desa. Kepala desa mengatasi dengan terlihat tenang bahkan terkesan "acuh" saja dengan berita-berita yang berkembang di luar.

5.1.2.3. Gejala Struktural di Pemerintahan Desa.

Ada beberapa sumber yang mengingatkan bahwa dalam pelaksanaan pembangunan yang melibatkan masyarakat, terdapat beberapa hal yang merupakan dilema rawan jika tidak menemukan alternatif pemecahan yang sesuai. Dilema tersebut diungkap oleh Bryant dan White (1982:212) sebagai berikut: (1) akses, yaitu

anggota atau kelompok yang manakah dalam masyarakat yang perlu mendapat perhatian; (2) daya tanggap, yaitu terhadap siapakah para pemimpin desa harus tanggap, terhadap masyarakat yang terorganisasi atautkah yang tidak terorganisasi atau yang sulit diamati; (3) profesionalisme, yaitu cara apakah yang terbaik untuk mengevaluasi preferensi masyarakat bila hal itu berlawanan dengan pertimbangan, penilaian, dan disiplin profesi; (4) keefektifan, yaitu apa yang dapat dikerjakan seorang pemimpin jika masyarakat yang terorganisasi menolak atau merongrong suatu program sehingga hanya sedikit yang dapat dilaksanakan.

Dalam situasi di mana berbagai dimensi kehidupan berkembang semakin kompleks, semakin beragamnya kepentingan-kepentingan yang harus dipenuhi, maka kondisi yang demikian ini semakin mendorong terjadinya diferensiasi struktural, dan diferensiasi fungsional. Demikian juga dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk akan makin memperbesar kemungkinan terjadinya kompetisi di antara para anggota masyarakat untuk mendapatkan peluang-peluang yang terbatas, masyarakat desa yang akan diwujudkan masih diharapkan mempunyai mekanisme untuk mempertahankan keseimbangan yang dinamis. Hal ini akan terjadi kalau di dalam masyarakat terdapat konsensus tentang inti budaya

(culture core) yang cukup luas yakni kalau terdapat aturan permainan yang berakar di masyarakat dan disepakati bersama, kalau solidaritas masyarakat dapat mengatasi eksklusivisme dan parokhialisme yang sempit, kalau kesenjangan sosial yang ada semakin menyempit dan kalau pembangunan kualitas manusia dapat menciptakan manusia-manusia yang berwawasan luas dan penuh toleransi. Namun dalam kenyatannya kewenangan dan campur tangan pemerintah berpenetrasi di hampir segala aspek kehidupan masyarakat. Kecenderungan pemerintah yang demikian ini sebenarnya merupakan konsekuensi logis dari strategi pembangunan yang berorientasi pertumbuhan, pada akhirnya cenderung menumbuhkan ketergantungan masyarakat pada birokrasi pemerintahan. Prakarsa dan kreativitas masyarakat terdesak oleh pendekatan teknokratis yang bersifat *top-down*. Kecenderungan ini pada akhirnya akan memperlemah *self-sustaining capacity* masyarakat karena bersifat *dependency-creating*.

Menurut tipe ideal Weberian, birokrasi pemerintahan yang dalam hal ini birokrasi pemerintahan desa bukanlah kekuatan politik, melainkan sebagai instrumen dalam proses politik. Artinya birokrasi pemerintahan itu harus berfungsi sebagai *agent* bukannya sebagai *master*. Melalui proses ini pihak pemerintah desa secara terencana dan bertahap menyertakan kewe-

nangan dan tanggung jawab kepada masyarakat untuk mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan potensi yang mereka miliki.

Demikian juga sehubungan dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk dengan segala keperluannya serta berbagai jenis kegiatan pembangunan mengakibatkan kepala desa dan sekretaris desa betapapun cakupannya, hampir tidak mungkin untuk dapat menjadi tumpuan bagi warga masyarakat desa. Oleh karena itu kepala desa semakin lebih tergantung kepada perangkat lainnya misalnya Kepala Dusun. Tetapi dalam hal ini nampaknya kepala desa menemui kesulitan karena ada sebagian perangkat desa yang kurang loyal kepada kepala desa, dan masih ada dua jabatan Kepala Dusun yang lowong belum terisi sampai saat ini (1995).

Dalam keadaan yang demikian ini menjadi suatu kebutuhan bagi kepala desa untuk dapat menciptakan suatu kelompok kerja yang serasi. Sebab sekretaris desa dapat berperilaku dan bertindak yang memberatkan kepala desanya, dengan berbuat demikian seorang sekretaris desa dapat mempermainkan kepala desanya sendiri. Hubungan antara sekretaris desa dengan kepala desa dapat dikatakan serupa dengan hubungan Bupati dengan Sekretaris Wilayah Daerah. Perbedaannya ialah bahwa kepala desa dapat mempengaruhi pengangkatan sekretaris desa jika ada lowongan. Tetapi

sekali ia sudah memilihnya maka sulit menjatuhkan sekretaris desa. Hal ini yang terjadi di Desa Sekar Baru semenjak tahun 1992, seorang sekretaris desa definitif tidak difungsikan secara optimal tetapi tidak juga diberhentikan secara resmi sampai saat ini, pada hal hak tanah bengkok seluas satu hektar tanah sawah tetap diserahkan kepada sekretaris desa (definitif). Menurut pandangan teoretis hal yang demikian ini berarti kepala desa sendiri yang dianggap tidak mampu mengendalikan sekretaris desanya. Akibat kondisi yang demikian dalam pelaksanaan tugas sehari-hari dalam pemerintahan desa, kepala desa mengutamakan kesetiaan stafnya daripada kecakapan.

Dalam aktivitas pembangunan desa era PJP II, kepala desa semakin banyak mengandalkan kemampuan dan kesetiaan para perangkat desa khususnya sekretaris desanya. Hal ini semakin bertambah penting karena sekarang selama pembangunan lima tahunan misalnya, uang mengalir ke desa dalam jumlah yang semakin besar dengan intensitas yang sering, apalagi program pembangunan yang melibatkan administrasi keuangan semisal dana yang bersumber dari Instruksi Presiden tahunan (dana Inpres) yang berjumlah lima juta rupiah, Instruksi Presiden Desa Tertinggal (IDT) atau proyek-proyek pembangunan lainnya. Pada tingkat pertama sekretaris desa-lah yang harus mengurus

administrasinya. Sekretaris desa juga mempunyai hubungan langsung dengan para pejabat di kecamatan karena antara lain mengikuti rapat bulanan rutin para perangkat desa. Dalam hal ini sekretaris desa Sekar Baru selama dua tahun ini fungsinya diserahkan kepada Kepala urusan Keuangan (Kaur Keuangan) dengan demikian tugas sekretaris desa sehari-hari dipegang oleh Pelaksana Harian (Plh) sekretaris desa yang merangkap sebagai Kaur Keuangan. Kepala desa menyadari pentingnya kedudukan dan fungsi sekretaris desa ini, karena itu ia berusaha mengawasi serta mengendalikan sepenuhnya terhadapnya.

Untuk mengatasi masalah-masalah pembangunan yang muncul di lapangan kepala desa sering mengambil jalan pintas dengan mengajak bicara dan tukar pikiran dengan perangkat desa dan pengurus yang "mau" berpartisipasi. Misalnya dalam program pemenang lomba di tingkat desa, maka sekretaris desa, kepala urusan pemerintahan, ketua-ketua Rukun Warga (RW) tertentu saja yang dilibatkan secara maksimal, sedangkan yang lain tidak banyak dilibatkan bahkan terkesan "ditinggal" sampai program tersebut selesai. Disamping bergerak ke bawah kepala desa sering koordinasi "ke atas" untuk mencari informasi dan bocoran untuk dimanfaatkan di desa. Selain itu dapat memperkuat posisi kepala desa jika ada permasalahan yang muncul di kemudian hari.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang di dalamnya terdapat pasal yang mengatur bahwa kepala desa dipilih oleh penduduk desa, maka masyarakat berpendapat bahwa kepala desa "mewakili masyarakatnya menurut hukum". Pada hakekatnya hal yang demikian ini seperti yang sering didengar selama ini dalam kebijaksanaan pembangunan desa. Ungkapan-ungkapan misalnya "kepala desa adalah ujung tombak pembangunan", "kepala desa adalah kunci keberhasilan pembangunan" merupakan contoh yang jelas tentang kegandaan posisi kepala desa.

Bagaimana Kepala Desa Sekar Baru berusaha dengan berbagai cara untuk dapat memperoleh loyalitas perangkat desa yang dibutuhkan. Di Desa ini usaha untuk memperkuat kedudukan kepala desa nampaknya dibangun melalui mengangkat perangkat desa pada pos yang penting melalui jalur kekerabatan. Sistem rekrutmen perangkat desa baik dalam seleksi maupun dalam pemilihan personilnya tidak saja didasarkan atas peraturan dan perundangan-undangan yang berlaku tetapi juga dipengaruhi oleh faktor kekerabatan. Sistem hubungan internal antar perangkat desa tidak saja didasarkan atas tata aturan yang ada tetapi juga didasarkan atas faktor posisi pribadi perangkat dalam struktur kekerabatan. Sistem pelayanan para perangkat

desa kepada warganya tidak saja didasarkan atas peraturan dan prosedur yang berlaku tetapi juga didasarkan atas faktor hubungan personal antara perangkat desa dengan warga desa dalam jalinan kekerabatan atau golongan.

Beberapa perangkat desa memang berasal dari kerabat dekat kepala desa atau kerabat dekat dari isteri kepala desa, misalnya Pelaksana Harian Sekretaris Desa yang merangkap Kepala Urusan Keuangan (Kaur Keuangan), Kepala Urusan Pemerintahan (Kaur Pemerintahan), dan dua orang staf sekretariat desa yang ditugasi mengadministrasikan inventaris, kekayaan dan pemasukan keuangan desa. Dengan demikian segala kegiatan yang berkaitan dengan kebijaksanaan dan menyangkut keuangan dikoordinasikan dengan orang yang dekat dan sangat loyal kepada kepala desa. Dalam pengertian tertentu, hubungan tersebut dapat dikatakan bersifat tradisional. Sebab menurut adat desa memang seorang kepala desa dapat mengusulkan perangkat desa yang diinginkan sesuai dengan kepentingan kepala desa.

Sutardjo (1965: 142) mengemukakan beberapa penamaan jawa lama tentang perangkat desa misalnya *parentah desa*, *prabot desa*, dan *bahu desa* yang menunjukkan bahwa para perangkat desa sepenuhnya tersedia untuk membantu kepala desa. Terutama istilah *bahu desa*

menerangkan hubungan para perangkat desa ini sepenuhnya tergantung pada kepala desa. *Bahu* berarti *pundak*, jadi para perangkat ini bagaikan pundak tubuh, memperkuat posisi tubuh, merupakan perpanjangan kekuasaan, mereka hanyalah para pembantu kepala desa.

Istilah *prabot* dapat diartikan sebagai alat perlengkapan yang siap digunakan sewaktu-waktu, demikian juga dengan istilah *prabot desa* berarti alat perlengkapan yang harus siap digunakan sewaktu-waktu oleh kepala desa jika diperlukan, tetapi jika tidak diperlukan oleh kepala desa perabot desa tidak punya wewenang untuk bertindak sendiri. Hal ini terjadi pada sekretaris desa Sekar Baru yang sejak tahun 1992 tidak diaktifkan oleh kepala desa-nya. Ia merupakan *prabot* penting yang tidak difungsikan. Istilah lain yang sering digunakan ialah *pamong* desa, *pamong* berasal dari kata *pangemong* yang berarti orang yang *ngemong*. *Pamong* desa berarti orang yang *ngemong* warga masyarakat desa. Orang yang *ngemong* berarti orang yang mempunyai kelebihan baik kelebihan usia, pengalaman maupun kelebihan kemampuan dibanding dengan lainnya.

Susunan pemerintahan desa Sekar Baru telah disesuaikan dengan undang-undang NO. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yaitu terdiri atas Kepala Desa beserta para Perangkat Desa dan Lembaga Musyawa-

rah Desa (LMD). Menurut undang-undang tersebut, Kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa (hampir sama dengan tugas eksekutif) sedangkan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) bertugas memberi pertimbangan kepada Kepala Desa dalam membuat anggaran penerimaan dan pengeluaran keuangan desa (APPKD), memberi pertimbangan dalam membuat peraturan dan keputusan desa, serta mempelajari laporan pertanggung-jawaban Kepala desa (hampir sama dengan wewenang legislatif). Kepala Desa di angkat oleh Gubernur melalui Bupati Kepala daerah, berdasarkan hasil pemilihan langsung oleh masyarakatnya. Namun demikian pelaksanaan tugas dan wewenag Kepala desa dipertanggungjawabkan kepada atasannya melalui camat, sedangkan kepada Lembaga Musyawarah desa hanya memberi keterangan pertanggungjawaban bukan mempertanggungjawabkan. Susunan keanggotaan Lembaga Musyawarah Desa terdiri atas seorang Ketua, seorang sekretaris, tiga ketua bidang dan dua belas anggota. Jabatan ketua dipegang kepala desa, jabatan sekretaris dipegang oleh sekretaris desa.

Dalam periode kepemimpinan Kepala Desa Sekar Baru tercatat dua orang anggota Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang telah mengundurkan diri dari keanggotaan LMD. Pengunduran diri dinyatakan secara tertulis karena alasan kurang dapat melaksanakan tugas dengan

baik. Anggota LMD yang mengundurkan diri tersebut ialah Muhsin dan H. Nawawi. Pengunduran diri dua anggota LMD tersebut menurut sebuah sumber disebabkan kurang akomodatifnya kepala desa terhadap perbedaan pendapat yang terjadi dalam rapat-rapat LMD, selain itu disebabkan kurang efektifnya evaluasi dari anggota LMD terhadap pelaksanaan dan penggunaan keuangan desa.

Dalam berbagai kegiatan di desa Sekar Baru, kepala desa sering memegang peran pada kegiatan tersebut. Akibatnya fungsi kepala desa lebih sebagai pelaksana, sehingga terkesan petunjuk dan instruksi dari atas semakin kokoh. Tetapi tidak semua instruksi dan petunjuk dari atas adalah sesuai dengan situasi dan kondisi desa, sehingga kepala desa terjepit antara instruksi dari atas dan aspirasi warganya sendiri.

Berdasarkan pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 dan Keputusan Presiden Nomor 28 tahun 1980 di desa dikenal adanya dua lembaga sebagai wadah permusyawaratan masyarakat yang diwakili oleh para tokoh yaitu Lembaga Musyawarah Desa dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa. Lembaga Musyawarah Desa ialah lembaga permusyawaratan yang anggotanya terdiri atas Kepala-Kepala dusun, pimpinan lembaga-lembaga kemasyarakatan dan para pemuka masyarakat di desa. Kepala

desa karena jabatannya (*ex officio*) menjadi ketua lembaga musyawarah desa, sekretaris desa karena jabatannya (*ex officio*) menjadi sekretaris lembaga musyawarah desa. Ada lima perangkat desa yang masuk sebagai pengurus dan anggota lembaga musyawarah desa, sedangkan yang lainnya berasal dari unsur tokoh masyarakat, tokoh keagamaan, unsur guru, dan unsur Hansip.

Pembantu Kepala Desa terdiri atas staf sekretariat desa dan Kepala Dusun. Staf sekretariat bertugas mengelola ketatausahaan pemerintah desa sedangkan Kepala Dusun bertugas melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan di wilayah yang lebih kecil. Desa Sekar Baru terdiri atas empat dusun, dua dusun telah ada pejabat Kepala dusun yaitu Dusun Sidomulyo yang dijabat Slamet Riadi, Dusun Gasek yang dijabat oleh Duriyat. Adapun dua dusun lainnya sampai pertengahan tahun 1995 belum ada pejabat Kepala Dusun yaitu Dusun Klaseman dan Dusun Candi. Jabatan Kepala Dusun yang lowong sudah cukup lama ini nampaknya dirasa tidak mengganggu kegiatan yang ada, sebab peran Kepala Dusun dirangkap sementara oleh perangkat desa yang berdomisili di dusun yang bersangkutan.

Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa ialah lembaga masyarakat semi formal yang tumbuh dari masyarakat dan merupakan wahana partisipasi masyarakat dalam

aktivitas pembangunan yang memadukan pelaksanaan berbagai kegiatan pemerintahan, prakarsa serta swadaya gotong royong masyarakat dalam segala aspek kehidupan kemasyarakatan. Pengurus lembaga ketahanan masyarakat terdiri atas para pemuka masyarakat dan pimpinan lembaga-lembaga masyarakat yang ada di desa. Ketua umum lembaga ini dijabat oleh kepala desa.

Kepala Desa cenderung memanfaatkan proses interaksi antara perangkat desa dengan masyarakatnya untuk memperkuat posisinya baik sebagai ketua lembaga-lembaga di desa maupun sebagai kepala desa. Dalam proses tersebut para perangkat desa berada dalam posisi lemah terhadap gejala kooptasi dalam struktur pemerintahan desa. Kepala Desa sering mencoba memasukkan wakil-wakil perangkat desa dan wakil warga masyarakat yang secara tradisional ada hubungan keluarga ataupun yang condong kepadanya dalam proses pembuatan kebijaksanaan dan keputusan desa. Pada sisi yang lain jabatan sekretaris desa sudah empat tahun tidak diaktifkan personilnya tetapi dia tidak juga diganti secara definitif. Personil dari anggota masyarakat yang didudukkan dalam Lembaga Musyawarah Desa (LMD) atau Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) hampir selalu tidak berdaya untuk menyatakan alternatif lain yang berbeda dengan arus atas, mereka cenderung tidak mewakili aspirasi dan kepentingan

seluruh masyarakat yang secara formal harus terwakili, tetapi mereka larut dalam perspektif struktur pemerintahan desa.

Kepala Desa banyak terlibat dalam beberapa masalah baik masalah pribadi maupun masalah lembaga desa, tetapi pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan tetap berjalan. Dalam hal ini tidak ada pengaruh yang berarti antara masalah Kepala Desa dengan perilaku pemerintahan dan pembangunan. Perilaku Kepala Desa setiap hari seolah tidak terjadi apa-apa baik yang berkaitan dengan pribadi maupun yang berkaitan dengan tugas sebagai kepala desa. Kepala Desa mungkin memang bermasalah tetapi dapat menunjukkan prestasi-prestasi dalam bidang pemerintahan dan pembangunan setidaknya menurut pemahaman para pejabat atasannya, maka masalah-masalah tersebut sering di *back up* oleh aparat atasnya (misalnya PEMDA) dalam penyelesaian kasus-kasus yang melibatkan Kepala Desa. Walaupun masyarakat sudah tahu tentang adanya masalah yang menyangkut kepala desa, keterlibatan masyarakat dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan lebih didasari karena merupakan suatu kewajiban sebagai warga desa bukan semata-mata karena loyal kepada kepala desa. Prestasi kepala desa yang populer ialah seringnya mengikuti lomba-lomba mulai dari tingkat Kecamatan sampai dengan tingkat Propinsi. Beberapa lomba yang

diikuti tersebut sering dimenangkan oleh Desa Sekar Baru, terakhir sebagai juara II lomba P2WKSS tingkat Profinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur pada tahun 1995. Tetapi karena keterlibatan warga dalam proses lomba tersebut relatif kecil, maka keberhasilan tersebut terasa asing dan apresiasi warga masyarakat relatif rendah. Namun pada tahun yang sama kepala desanya banyak terlibat dalam beberapa permasalahan baik sebagai pribadi maupun sebagai kepala desa yang sampai beberapa kali diproses di pengadilan dengan masalah yang berbeda. Pada akhirnya sampai saat ini kepala desa rumahnya disegel oleh yang berwenang dan sekarang menempati rumah kontrakan di desa, suatu kenyataan yang kontradiktif.

Berdasarkan kepada kenyataan tersebut, maka kepala desa sebagai kepala eksekutif di desa merangkap sebagai ketua badan legislatif baik di lembaga musyawarah desa maupun di lembaga ketahanan masyarakat desa. Dalam realisasinya lembaga yang paling berperan ialah kepala desa. Kepala Desa yang memang harus merangkap sebagai ketua LMD maupun LKMD lebih dominan dalam segala kegiatan mulai dari perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi program pembangunan yang dilaksanakan di desa. Hal inilah yang menyebabkan kepala desa cenderung kurang menumbuhkan akses ke samping dan ke bawah yang menurut Mozelis (1989:

625) disebut sebagai *level sintagmatik*, sebaliknya kepala desa lebih cenderung untuk menumbuhkan aksesnya ke atas atau *level paradigmatic*.

Berkaitan dengan interaksi antara pemimpin dengan masyarakatnya, Jackson (dalam Hofstede, 1991:116) tidak menggunakan istilah *patron client relationships* untuk hubungan antara pemimpin dan pengikut. Sebabnya adalah bahwa *patron client model* terlalu menekankan segi kebendaan pada proses tukar menukar antara pemimpin dan pengikutnya. Seorang *patron* mampu mempergunakan kekuasaannya karena mempunyai monopoli terhadap sumberdaya yang vital untuk para *client*. Seorang *patron* dapat mengontrol para *client*-nya. Alasan lain untuk tidak menggunakan *patron client model* ialah pentingnya variabel-variabel budaya yang ada di sekitarnya.

Jabatan kepala desa nampaknya membawa sejumlah hak yang penting di bidang ekonomi. Kepala Desa berhak atas apa yang dinamakan *leges*, yaitu pungutan-pungutan tetap yang dulu ditetapkan atas dasar musyawarah bersama pada saat kepala desa mulai memangku jabatan, misalnya hasil dari administrasi jual beli barang, hasil pertanian, jual beli tanah, ternak

-
- 16) Di daerah lain *leges* menggunakan istilah *palagara* untuk pungutan semacam administrasi kas desa.

dan sebagainya. Besarnya pungutan leges bervariasi menurut tarif yang ditetapkan misalnya untuk mengurus kartu penduduk (KTP) di kantor desa minimal Rp. 1500 per orang yang setiap hari rata-rata sekitar 10 orang, untuk ijin keramaian Rp. 20.000. Leges mempunyai arti sangat penting bagi kepala desa mengingat penghasilan resminya yang relatif rendah. Menurut beberapa informan perangkat desa, mengenai leges ini terdapat banyak ketidakpastian tentang pembukuan penggunaan dan pendistribusiannya kepada perangkat desa lainnya.

Desa Sekar Baru dengan jumlah penduduk yang banyak dengan berbagai kepentingan dan transaksi yang terjadi dalam kehidupan sehari-hari keadaannya lebih baik dibanding dengan kondisi desa sekitarnya, misalnya Desa Karang Widuri. Demikian juga kepala desa (dan perangkat desa) berhak atas hasil tanah bengkok. Tanah bengkok kepala desa Sumber Sekar seluas 1,5 hektar tanah sawah subur. Nampaknya tanah bengkok merupakan salah satu aspek yang menarik dari jabatan kepala desa dan pamong desa, di samping aspek-aspek lainnya. Apalagi tanah bengkok di desa Sekar Baru memang sangat subur dan menghasilkan. Di samping tanah bengkok yang disediakan untuk keperluan pribadi kepala desa, kepala desa dapat menggunakan *tanah bondo desa* yang luasnya tiga hektar untuk kepentingan umum desa.

Dengan adanya tanah bondo desa yang subur tersebut semestinya dapat berakibat bukan saja keuangan kas desa yang dapat ditingkatkan, sehingga kepala desa tidak perlu merasa *nomboki* jika ada kegiatan yang memerlukan dana, tetapi juga akan tersedia kesempatan kerja lebih banyak bagi yang tidak mempunyai tanah atau penggarap tanah dari anggota masyarakat desa. Namun demikian nampaknya pemerintah menyadari bahwa penghasilan resmi kepala desa masih rendah untuk dapat mencukupi kebutuhan hidup, apalagi jika dihadapkan dengan tugas-tugasnya yang harus berhasil. Untuk menambah penghasilan kepala desa Pemerintah Daerah Kotamadya Tingkat II memberi tunjangan kepada kepala desa setiap bulan sebesar Rp 150.000.

Perubahan susunan pemerintahan desa ternyata belum dikenal secara merata oleh masyarakat desa. Hal ini terlihat dari kenyataan bahwa sebutan jabatan menurut undang-undang yang baru belum diterapkan dalam komunikasi antara masyarakat desa dengan para perangkat desa. Dari pengamatan di lapangan selama penelitian sering ditemukan dalam berkomunikasi dengan perangkat desa, masyarakat desa memanggil para perangkat desa menurut sebutan yang lama. Misalnya Kepala Desa sering dipanggil *Pak Lurah*, Sekretaris Desa sering disebut *Pak Carik*, demikian juga

dengan menyebut *Pak Modin* untuk Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat (Kaur Kesra). Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa pemahaman masyarakat desa terhadap posisi perangkat desa dalam konteks hirarki wewenang pemerintah desa masih didasarkan atas struktur lama walaupun secara resmi struktur pemerintah desa telah mengalami perubahan. Dengan demikian pemahaman masyarakat belum seluruhnya merata sesuai dengan terminologi yang baru.

Namun di lain pihak masyarakat kurang mengenal jabatan Kepala Dusun, walaupun kepala dusun ini merupakan sebutan lama yang sampai sekarang tetap digunakan secara resmi berdasarkan undang-undang tentang pemerintahan desa. Mereka lebih mengenal peran Ketua Rukun Warga (Ketua RW) untuk lingkungan wilayah yang lebih kecil dari wilayah desa. Nampaknya sering terdapat kerancuan peran dan fungsi antara Kepala Dusun dengan Ketua RW, pada hal sebenarnya wilayah RW adalah sebagian dari wilayah Dusun, dalam artian Dusun terdiri atas beberapa rukun warga (RW). Sehubungan dengan kondisi tersebut kepala desa melihat tidak terlalu mendesak untuk mengisi lowongan kepala dusun yang sedang kosong, karena peran kepala dusun dapat ditangani oleh salah satu Ketua RW yang ada di wilayah yang bersangkutan.

5.1.3. Peran Kepala Desa Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembangunan.

5.1.3.1. Peran Kepala Desa.

Pembangunan adalah usaha untuk membentuk, membina, mengembangkan berbagai aspek kehidupan masyarakat secara berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Tujuan yang luas ini akan dicapai antara lain melalui peran kepala desa dan partisipasi masyarakat dengan berbagai usaha dan inisiatif, sehingga dapat diharapkan suatu proses perubahan dari masyarakat, oleh masyarakat dan untuk masyarakat. Kegiatan pembangunan tersebut dilaksanakan pemerintah desa dan masyarakat melalui program-program pembangunan yang diharapkan dapat mencapai hasil-hasil pembangunan dengan sistem yang tepat dan disepakati bersama. Hoult (1974:276) berpendapat bahwa peran berkaitan dengan status. Ia mendefinisikan peran sebagai suatu hak dan kewajiban atau perilaku yang diharapkan dari seseorang dengan memberikan kepadanya suatu status. Sedangkan Luthans (1973:470) mendefinisikan peran sebagai suatu posisi yang di dalamnya melibatkan aktivitas seseorang berdasarkan norma-norma yang telah ditentukan.

Bryant and White (1982:14-17) berpendapat, bahwa pembangunan merupakan suatu proses yang mempar-

tisipasikan masyarakat demi peningkatan kemampuan masyarakat untuk mencapai masa depan mereka yang lebih baik. Menurut Bryant dan White konsep pembangunan mengandung beberapa implikasi yaitu: (1) pembangunan berarti membangkitkan kemampuan optimal manusia, baik individu maupun kelompok (*capacity*); (2) pembangunan berarti mendorong tumbuhnya kebersamaan dan pemerataan nilai dan kesejahteraan (*equity*); (3) pembangunan berarti menaruh kepercayaan pada masyarakat untuk membangun dirinya sendiri sesuai dengan kemampuan yang ada, dan kepercayaan ini dinyatakan dalam bentuk kesempatan yang sama, kebebasan memilih, dan kewenangan untuk memutuskan (*empowerment*); (4) pembangunan berarti membangkitkan kemampuan untuk membangun secara mandiri (*sustainability*); (5) pembangunan berarti mengurangi ketergantungan bangsa satu dengan lainnya dan menciptakan hubungan saling menguntungkan dan saling menghormati (*interdependence*). Berkaitan dengan proses pembangunan desa dapat dikatakan bahwa sebelum aktivitas-aktivitas pembangunan dilaksanakan, maka memotivasi masyarakat untuk memberikan respons yang positif dan berpartisipasi dibangkitkan terlebih dahulu. Bahkan beberapa pendapat mengatakan, penggerakan partisipasi masyarakat desa merupakan salah satu sasaran pembangunan desa, sehingga partisipasi lebih merupakan *output* daripada *input*.

Pembangunan desa seperti yang diharapkan secara ideal adalah pembangunan di mana kebijaksanaan dirumuskan bersama-sama antara pemerintahan desa dengan warga masyarakat (melalui Lembaga Musyawarah Desa dan atau Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa), sedangkan pelaksanaannya dilakukan dan disediakan bersama dengan masyarakat. Berkaitan dengan aktivitas pembangunan di desa, maka pembangunan desa tidak dapat hanya dilakukan oleh pemerintah saja, dan tidak dapat hanya dilakukan oleh masyarakat saja, tetapi oleh pemerintah desa bersama masyarakat dengan saling mengisi demi terdukungnya program pembangunan.

Studi masalah pembangunan pedesaan di dunia ketiga dapat menggunakan paradigma modernisasi (Long, 1977:9). Paradigma ini mempunyai konsep bahwa kegiatan pembangunan pada intinya berkisar pada upaya transformasi menyeluruh dari masyarakat tradisional menuju ke masyarakat yang modern. Kegiatan pembangunan pedesaan berkaitan dengan proses diferensiasi struktural dan proses integrasi yang semula bersifat primordial menjadi organisasional dengan gerak adaptasi anggota masyarakat pada tatanan baru yang lebih obyektif-rasional.

Dalam pelaksanaan pembangunan desa di mana masyarakatnya sudah relatif berkembang wawasannya, maka pendekatan kepada masyarakat dapat diterapkan

seperti yang disarankan oleh Uphoff (1987:14-15) bahwa: Apabila pembangunan desa ingin dapat berhasil dengan lancar, maka ada beberapa hal yang perlu diperhatikan antara lain: *winning hearts and minds*; *winds of change*; dan *felt needs*. Maksudnya, apabila ingin berhasil dan lancar dalam pembangunan desa, maka selamilah hati dan perasaan masyarakatnya, kemudian gambarkan secara optimis perubahan-perubahan yang lebih baik akan terjadi, dan dengan memperhatikan apa yang oleh masyarakat sendiri dibutuhkan.

Namun dalam kenyataannya yang terjadi di desa Sekar Baru kepala desa yang juga merangkap sebagai ketua Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) banyak menjalankan kegiatan-kegiatan yang di "drop dari atas" yang harus dilaksanakan misalnya kegiatan tentang persiapan dan pelaksanaan berbagai lomba antara lain lomba Kelompok Pendengar dan Pemirsa (Kelompencapir), lomba Peningkatan Peran Wanita Menuju Keluarga Sehat dan Sejahtera (P2WKSS) yang menyangkut berbagai bidang kegiatan dan memerlukan biaya sekitar delapan juta rupiah pada tahun 1994. Dalam kegiatan tersebut kepala desa cenderung "tidak sempat" menyelenggarakan rapat LKMD. Hal ini menunjukkan seolah LKMD tidak diperlukan dan tidak difungsikan karena kegiatan-kegiatan pembangunan tersebut tidak memerlukan banyak diskusi dan *rembugan* dengan

warga masyarakat desa. Segala sesuatunya termasuk perencanaan telah diatur dari pemerintah atasannya (Pemerintah Daerah Tingkat II) sehingga sedikit sekali peluang usul-usul perubahan perencanaan atau penyesuaian di desa. Pada hal di tingkat desa ada forum "temu karya LKMD" untuk membahas dan mengusulkan proyek-proyek pembangunan yang disepakati di desa.

Masalah yang sering terjadi ialah bahwa usul-usul atau perencanaan yang lengkap dari desa justru tidak mendapat perhatian dan tanggapan yang positif dari atas. Tetapi jika proyek pembangunan tersebut berasal dari atas, maka proyek tersebut biasanya sudah siap dengan perencanaan dan anggaran yang cukup, sehingga desa hanya tinggal melaksanakan sesuai dengan rencana Pemerintah Daerah. dalam kondisi yang demikian ini pelaksanaan suatu program lebih bersifat tarjet daripada pengembangan. Keberhasilan yang diperoleh bukan merupakan suatu gerakan dari bawah, tetapi lebih merupakan paket-paket yang harus dikerjakan oleh masyarakat desa.

Apabila memperhatikan gejala seperti tersebut di atas tugas kepala desa lebih ditekankan sebagai pejabat pelaksana kebijaksanaan pemerintah atasannya dan bukan merupakan kepala daerah atau sebagai bapak dari warga masyarakatnya. Dalam kegiatan sehari-hari

kepala desa sering berhubungan dengan pejabat atasannya daripada dengan warganya. Bahkan mungkin karena begitu banyaknya tamu pejabat atasannya sesuai dengan departemen atau bidang terkait untuk ke desa, maka pada saat-saat seperti itu biasanya kepala desa bertemu dengan warganya dalam rapat-rapat desa.

Kepala desa bertemu dengan warganya pada saat-saat ada pejabat atasannya datang ke desa. Pada suasana yang seperti itu pertemuan antara kepala desa dengan warganya kelihatan resmi dan formalitas sehingga tidak menunjukkan keakraban antara kepala desa dengan warganya untuk berembug secara *luwes* dan *ngayomi*. Dalam kondisi yang demikian ini warga masyarakat seringkali hanya sebagai sasaran informasi, pada hal semestinya warga desa harus juga difungsikan sebagai sumber informasi.

Peluang untuk berpartisipasi secara sukarela dari anggota masyarakat terhadap proses pembangunan desa relatif kecil. Karena memang pola pelaksanaan program-program pembangunan di desa lebih banyak diatur dari atas (top down) ketimbang berasal dari bawah (bottom up) baik dalam perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi secara benar dalam proses tersebut. Hal ini nampak pada program lomba desa misalnya yang lebih merupakan tarjet para pejabat di atasnya dari pada keinginan masyarakat desa.

Partisipasi masyarakat dirasakan kurang penting dan tidak ditumbuhkan secara wajar, walaupun dalam teori dan prosedur yang tertulis harus dilalui secara jelas. Partisipasi masyarakat lebih merupakan slogan yang dibuat sebagai sampul dengan isi program-program pembangunan yang lebih banyak melibatkan para pejabat baik di tingkat desa maupun pejabat atasannya. Apalagi jika program tersebut dengan biaya yang besar, maka personalia yang banyak terlibat adalah orang yang terkait dengan jabatannya. di pemerintahan desa. Keterlibatan tersebut mulai perencanaan, pelaksanaan, pengadaan sarana dan fasilitas sampai dengan tahap evaluasi.

Dalam proses komunikasi sehari-hari intensitas kepala desa lebih sering dengan para pejabat di atasnya dibanding dengan intensitas komunikasi dengan warga masyarakatnya. Sedangkan komunikasi dengan warga masyarakat sering bersamaan dengan acara-acara jika ada pejabat atasannya sedang berkunjung di desa yang biasanya bertempat di kantor desa, sehingga komunikasi antara kepala desa dengan warga masyarakatnya terlihat lebih formal dan bersifat seremonial.

Pemerintahan desa pada saat ini telah berkembang menjadi unit birokrasi di tingkat desa. Hubungan otoritas di desa bukanlah sepenuhnya hubungan impersonal tetapi merupakan perpaduan antara hubungan

personal dan impersonal. Di satu sisi masyarakat desa masih memperlakukan Kepala Desa dalam kerangka hubungan pribadi sebagai orang yang dituakan. Sebagian masyarakat memandang bahwa kepala desa merupakan pejabat desa yang bertalian dengan warganya seperti hubungan bapak-anak, hal ini dapat dibandingkan dengan penelitian yang dilaporkan oleh Tjiptoherijanto dan Yumiko (1983:38). Pada sisi yang lain kepala desa dan perangkat desa mengembangkan hubungan birokratis dalam segala aspek hubungan dengan anggota warga masyarakat. Kedua tipe hubungan ini saling mempengaruhi di berbagai aspek yaitu dalam hubungan internal perangkat desa, dan sistem pengendalian terhadap warga desa. Yang sering terjadi di desa nampaknya yang kedua yaitu kepala desa lebih sebagai birokrat yang memakai baju safari daripada sebagai pengayom warga masyarakat yang memakai baju piyama yang lebih merakyat seperti sebelum menjadi kepala desa.

Ditinjau dari dimensi lingkup pengaruh kepemimpinan, maka Schoorl (1984: 253), dan Usman (1991b: I-4) membedakan menjadi dua yaitu yang bersifat *monomorphic* dan *polymorphic*. Bagaimana kepemimpinan kepala desa dan tokoh masyarakat Sekar Baru termasuk yang bersifat *monomorphic* yakni pengaruh seseorang hanya dalam satu bidang saja ataukah bersi-

fat *polymorphic* yakni berpengaruh seseorang dalam beberapa bidang yang lain. Konsep ini dibedakan dengan konsep *authority* yakni suatu wewenang yang keberlakuannya karena memperoleh persetujuan yang bersifat formal. Berdasarkan pengamatan di lapangan, kepala desa masih bertahan termasuk dalam kepemimpinan yang bersifat *polymorphic*. Kepala Desa bergerak berdasarkan peraturan yang berlaku yang menjadikannya sebagai administrator pemerintahan, administrator pembangunan dan kemasyarakatan. Walaupun kepala desa dipilih oleh warga masyarakatnya, namun dalam banyak hal kepala desa mempertanggungjawabkan kegiatannya kepada atasannya melalui Camat karena kepala desa merupakan perpanjangan tangan birokrasi di tingkat desa. Sebaliknya pemimpin informal di desa justru hanya menyandang kepemimpinannya yang hanya bersifat *monomorphic*. Hal ini terjadi karena para pemimpin informal misalnya seorang tokoh agama (ustadz) tidak lagi seperti yang digambarkan oleh Geertz (1960:228) menjadi *cultural broker* yang dapat mengembangkan hubungan kepada masyarakat dengan cakupan yang lebih luas, tetapi yang terjadi adalah semakin banyak tokoh agama ataupun tokoh masyarakat di Desa Sekar Baru misalnya H. Nurhusen, H. Fatoni, H. Kodir Ali lebih memusatkan perhatiannya pada aktivitas keagamaan atau terbatas kepada aktivitas sosial tertentu dan kurang

tertarik kepada kegiatan yang berkaitan dengan politik di tingkat desa. Kondisi ini memberi gambaran bahwa peran kepala desa semakin besar sedangkan peran pemimpin informal semakin mengecil dan kurang dapat melakukan sebagai *social control* dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan di desa. Walaupun para tokoh agama ini tidak aktif dalam pemerintahan, tetapi mereka tidak melaksanakan *penggembosan* atau merintangi program-program yang dicanangkan atau yang sedang dilaksanakan kepala desa. Kondisi dan peran para tokoh agama ini berbeda dengan apa yang dilaporkan Bernhard Dahm (dalam Kartodirdjo, 1990:48) di mana para tokoh agama banyak yang *menggembosi* kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh pemimpin formalnya.

Ditinjau dari dimensi visibilitas kepala desa dan perangkat desa, personil pemimpin dapat digolongkan sebagai *visible leader* jika kepemimpinannya diakui oleh masyarakat yang dipimpin sekaligus oleh pemimpin-pemimpin desa lainnya. Tetapi jika ia hanya diakui oleh masyarakat yang dipimpin dan tidak diakui oleh para pemimpin lainnya, maka ia dikategorikan sebagai *symbolic leader*. Jika ia hanya diakui oleh pemimpin-pemimpin lain dan tidak banyak diakui keberadaannya oleh masyarakat yang dipimpin, maka ia digolongkan sebagai *concealed leader* (Usman, 1991b:

I-5). Bagaimana kepemimpinan Kepala Desa dan Perangkat Desa Sekar Baru apabila dilihat dari dimensi ini. Tampak dalam aktivitas sehari-hari pemimpin formal yang banyak tergolong sebagai *visible leader*, sedangkan para pemimpin informal misalnya tokoh keagamaan di desa, tokoh kependidikan di desa pada umumnya tergolong sebagai *symbolic leader*. Hal ini menggejala karena antara lain dapat dijelaskan dari strategi pembangunan desa yang dilaksanakan pada saat ini. Seperti yang telah diuraikan bahwa derap pembangunan desa ini banyak didominasi oleh pola yang sentralistis, mulai perencanaan, pengorganisasian, pengalokasian dana, serta pengawasan banyak didominasi oleh struktur kekuasaan desa. Kenyataan lain yang dapat dikemukakan ialah dapat dengan cepat mencapai tarjet yang telah dicanangkan, dapat disesuaikan lagi dengan hal-hal yang sekiranya mendapat tanggapan balik dari masyarakat, dengan dana operasional yang terbatas dapat mencapai sasaran lebih efisien dan efektif. Pola yang sentralistis ini telah membuat kepala desa dan perangkat desa selalu tampil di depan dan dominan dalam setiap kegiatan. Pada satu sisi diharapkan mereka mampu menjembatani *pesan* pemerintah atasannya atau dapat menjembatani *ide* yang berasal dari atasannya. Pada sisi lain diharapkan kepala desa dan perangkat desa dapat menampung dan menyalurkan aspirasi

dan kepentingan dari warga masyarakat bawah kepada pemerintah atasannya. Kondisi yang seperti ini menjadikan peran kepala desa semakin dominan sedangkan peran pemimpin informal desa semakin menipis dan kurang diperhitungkan. Menipisnya peran pemimpin informal di desa ini juga disebabkan kondisi masyarakat yang semakin heterogen dan memudarnya nilai-nilai *primordial* baik yang bersumber dari kesukuan, keagamaan ataupun kelompok lainnya.

Apabila ditinjau dari segi solidaritas versi Durkheim (Johnson, 1986:183) dimana dibedakan solidaritas mekanik dan solidaritas organik. Solidaritas mekanik didasarkan pada suatu kesadaran kolektif bersama (*collective consciousness*) yang menunjuk pada kepercayaan-kepercayaan dan perasaan bersama yang rata-rata ada pada warga masyarakat yang sama. Bagi Durkheim indikator yang paling jelas untuk solidaritas mekanik ialah ruang lingkup dan kerasnya hukum yang bersifat menekan. Sedangkan solidaritas organik muncul karena pembagian kerja bertambah jelas. Solidaritas ini didasarkan pada tingkat saling ketergantungan yang tinggi. Saling ketergantungan ini bertambah sebagai hasil dari bertambahnya spesialisasi dalam pembagian pekerjaan, yang memungkinkan dan juga menggairahkan bertambahnya perbedaan di kalangan anggota. Di desa penelitian ini lebih nampak bersifat

solidaritas mekanik daripada yang bersifat solidaritas organik.

Aspek peran kepala desa dalam proses pengambilan keputusan desa ditunjukkan oleh lemahnya posisi bermusyawarah warga masyarakat dalam menghadapi peran kepala desa. Keputusan pemerintahan diproses oleh Kepala Desa bersama dengan Lembaga Musyawarah Desa. Dengan demikian saluran resmi yang disediakan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan adalah di Lembaga Musyawarah Desa. Tetapi susunan keanggotaan dan kepengurusan Lembaga Musyawarah Desa nampaknya dimasuki oleh personil yang dipertimbangkan oleh kepala desa dapat loyal kepadanya, apalagi kepala desa juga sebagai Ketua Umum lembaga sehingga kekuatan Lembaga Musyawarah desa di bawah pengaruh Kepala desa.

Kondisi yang berkaitan dengan lemahnya posisi bermusyawarah antara warga desa dalam menghadapi pemerintah desa tampaknya tidak banyak dirisaukan oleh sebagian besar warga desa, hal ini bukan sebagai permasalahan yang segera diselesaikan kaitannya dengan perilaku perangkat desa Sekar Baru. Kondisi yang demikian tidak banyak dikeluhkan oleh warga desa baik di wilayah lama maupun di wilayah baru. Pembentukan dan kegiatan rapat Lembaga Musyawarah Desa tidak banyak menyita perhatian warga desa. Di wilayah lama

warga masyarakat tidak banyak mengetahui bagaimana peran Lembaga Musyawarah Desa dan apa saja produk dari rapat-rapat yang telah dilaksanakan. Tampak dalam perilaku mereka untuk menyerahkan urusan pemerintahan dan pembangunan kepada perangkat desa. Mereka bersedia melaksanakan keputusan-keputusan yang telah ditetapkan setelah mereka mengetahui adanya program yang disampaikan untuk dilaksanakan oleh perangkat desa setempat. Mereka seolah telah disibukkan dengan pekerjaan sehari-hari yang sebagian besar sebagai petani, sebagian lainnya bergerak di bidang kerajinan marmer hias dan industri rumah tangga. Walaupun keterlibatan warga penduduk asli dalam proses pengambilan keputusan kurang berarti tetapi kepedulian mereka untuk mendukung program yang sedang dilakukan cukup besar. Demikian juga dengan warga masyarakat di wilayah baru, mereka tampak tidak banyak terlibat dengan kegiatan-kegiatan lembaga musyawarah desa tentang apa yang dipersiapkan, siapa yang menjadi anggotanya, kapan akan melaksanakan rapat pertemuan. Mereka loyal kepada apa yang telah diputuskan oleh pemerintah desa asalkan keputusan tersebut benar dan berguna bagi masyarakat yang lebih luas. Tetapi jika keputusan pemerintah desa dirasakan ada kejanggalan dan tidak benar serta merugikan warga, maka mereka pernah bereaksi yang cukup keras

terhadap pemerintah desa yang dinilai salah. Misalnya kasus tanah makam yang dialihkan dari lokasi lama yang menjadi kesepakatan bersama yang kemudian dialihkan ke lokasi baru dengan prosedur yang dianggap salah dan merugikan warga. Walaupun sebagian warga masyarakat tidak banyak terlibat dalam aktifitas, tetapi rencana program tetap berjalan karena apa yang direncanakan oleh pemerintah jarang menemui kegagalan secara fisik atau *immortal*. Dengan demikian dilihat dari perspektif ini maka apa saja yang diprogramkan oleh pemerintah, mengadopsi istilah yang digunakan oleh Thoha (1992:438) adalah termasuk *highly politized*.

5.1.3.2. Partisipasi Masyarakat.

Salah satu tugas pemerintahan desa ialah menggerakkan dan meningkatkan kemampuan masyarakat untuk berperan dalam proses pembuatan kebijaksanaan yang menyangkut masa depannya, agar mereka memperoleh kesempatan untuk mengembangkan potensi dan memanfaatkan pembangunan, sehingga masyarakat yang bersangkutan merasakan kebersamaan dalam membangun desanya. Korten (dalam Korten & Syahrir, 1988:373-375) menunjukkan bahwa pada dekade 1980-an yang lalu kegiatan pembangunan desa memperlihatkan tumbuhnya kesadaran akan keterbatasan model-model pembangunan yang mem-

berikan kepercayaan yang berlebihan kepada birokrasi pemerintahan untuk mengambil peran yang sangat sentral dalam penyelenggaraan program-program pembangunan.

Pelaksanaan model-model yang demikian tidak jarang menghasilkan program-program pembangunan yang bukan hanya mengabaikan akan tetapi juga yang dapat menurunkan potensi masyarakat untuk memecahkan masalah-masalah yang mereka hadapi. Di samping itu ada gejala kurang optimalnya pemanfaatan sumberdaya yang ada di masyarakat. Keadaan yang demikian dapat mengkhawatirkan munculnya kondisi masyarakat menjadi lebih tergantung kepada birokrasi pemerintahan; di lain pihak birokrasi pemerintahan kurang memperhatikan dan kurang mempunyai kepekaan untuk menanggapi aspirasi dan inisiatif yang muncul dari masyarakatnya.

Berkaitan dengan yang diacu oleh Korten di muka, dewasa ini muncul perhatian untuk mengembangkan pendekatan pembangunan yang lebih memperhatikan keterlibatan masyarakat terhadap aktivitas pembangunan, suatu pendekatan pembangunan yang lebih responsif terhadap ide dan aspirasi masyarakat di pedesaan. Pendekatan yang demikian ini, oleh Korten & Carner (dalam Korten & Syahrir, 1988:261-263) disebut sebagai pendekatan pembangunan berwawasan

komunitas (*people centered development*). Pendekatan yang dimaksud merupakan pengembangan pendekatan *community development* yang sudah dikenal. Pendekatan baru tersebut merupakan elemen strategi pembangunan yang lebih luas yang bertujuan untuk mencapai suatu transformasi masyarakat pedesaan berdasarkan nilai-nilai pembangunan yang berwawasan kerakyatan (*people centered development values*).

Ismawan berpendapat bahwa salah satu pendekatan pembangunan desa ialah apa yang disebut *development from within* yaitu pembangunan dari dalam dengan mengembangkan potensi, kepercayaan, dan kemampuan masyarakat itu sendiri untuk mengorganisasikan, serta membangun sesuai dengan tujuan yang mereka kehendaki (dalam Hagul, 1992:10). Sedangkan Bryant dan White (1987:202) berpendapat bahwa hal yang penting dalam pembangunan masyarakat (*community development*) adalah perlunya proses perubahan sikap lebih dahulu agar anggota masyarakat tergerak untuk berpartisipasi. Dengan demikian inti gerakan pembangunan masyarakat adalah mengarahkan dan membantu anggota masyarakat untuk menolong dirinya sendiri dalam memperbaiki kondisi kehidupannya.

Dusseldorf (1992:9) berpendapat bahwa partisipasi dapat dilakukan secara pribadi atau melalui kelompok-kelompok yang didorong oleh keinginan untuk

menyumbangkan pikiran, tenaga atau sarana-sarana lainnya kepada suatu lembaga yang mengatur kehidupan mereka. Ia membedakan partisipasi menjadi tiga jenis yaitu: (1) *Free participation*; (2) *customary participation*; (3) *forced participation*. *Free participation* (partisipasi sukarela) adalah partisipasi yang berasal dari inisiatif dan prakarsa masyarakat sendiri, *customary participation* (partisipasi karena kebiasaan) adalah partisipasi masyarakat karena kebiasaan dan mereka memperoleh arahan dari pihak lain, sedangkan *forced participation* (partisipasi dengan tekanan) adalah partisipasi masyarakat yang dilakukan karena ada paksaan dari pihak lain.

Pembagian partisipasi tersebut lebih melihat adanya tingkatan-tingkatan partisipasi yang satu dengan yang lain berbeda. Sedangkan Cohen dan Uphoff (1977:106) membedakan partisipasi berdasarkan tahapannya yaitu: (1) partisipasi dalam pembuatan keputusan, kebijaksanaan, perencanaan pembangunan; (2) partisipasi dalam pelaksanaan program pembangunan; (3) partisipasi dalam memanfaatkan atau menggunakan hasil-hasil pembangunan; (4) partisipasi dalam mengevaluasi dan mengawasi pembangunan.

Partisipasi dalam pembuatan keputusan adalah partisipasi dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengemukakan pendapat dan aspirasi-

nya dalam menilai suatu rencana yang akan ditetapkan. Masyarakat juga diberi kesempatan untuk menimbang suatu keputusan yang akan diambil. Partisipasi dalam pembuatan keputusan adalah proses di mana prioritas-prioritas rencana dipilih untuk dituangkan dalam program pembangunan desa itu sendiri, sehingga dengan mengikutsertakan masyarakat secara tidak langsung mereka telah mengalami pendidikan dalam menentukan masa depannya secara demokratis.

Salah satu bentuk partisipasi di tingkat desa adalah dalam proses perencanaan pembangunan, pelaksanaan pembangunan termasuk penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa, evaluasi pelaksanaannya, serta program pembangunan lainnya. Anggaran Pendapatan dan Pengeluaran Keuangan Desa (APPKD) desa Sekar Baru berjumlah sekitar delapan puluh juta rupiah yang sebagian besar berasal dari swadaya masyarakat. Dari jumlah tersebut mendapat subsidi dari pusat sebesar lima juta rupiah. Pendapatan terbesar berasal dari iuran warga pertahun yang besarnya bervariasi antara, sepuluh ribu rupiah, lima belas ribu rupiah dan dua puluh lima ribu rupiah per keluarga. Sebenarnya proyek-proyek pembangunan lain yang telah dilaksanakan di desa ini jumlahnya lebih besar dibanding dengan jumlah yang tertulis dalam APPKD misalnya rehabilitasi masjid di Dusun Candi,

rehabilitasi Balai RW 05, pembangunan Balai RT 04 dan RT 05 RW 07 Candi Permai dan masih banyak lagi proyek-proyek yang lainnya. Mengapa banyak proyek yang tidak masuk dalam APPKD pada hal kapasitas dan jumlahnya cukup besar juga dibanding dengan yang ada di APPKD? Apakah setiap proyek pembangunan yang berskala desa dimasukkan ke APPKD ataukah tidak harus masuk APPKD. Sebab walaupun tidak masuk APPKD dalam kenyataannya toh juga dapat terlaksana dan berhasil, tetapi prosedur pertanggungjawabannya yang berbeda dengan yang masuk APPKD. Kalau toh masuk APPKD apakah dapat diharapkan bahwa dengan demikian pasti dapat terlaksana dengan baik, bagaimana kontribusi desa dalam hal penggalan dana dan peningkatan partisipasi rakyat untuk melaksanakan suatu proyek.

Masalah-masalah yang melibatkan Kepala Desa yang berkaitan dengan keuangan sering dengan alasan digunakan untuk membiayai (*nomboki*) kegiatan pelaksanaan pembangunan, memang untuk dapat menampilkan program-program pembangunan di desa yang akan dilombakan membutuhkan banyak dukungan dana. Masalah keuangan yang pernah muncul kepermukaan antara lain kasus jual beli tanah warga desa yang keuangannya belum dilunasi yang akhirnya dipermasalahkan sampai diproses ke pengadilan, masalah pemindahan tanah makam yang semula disepakati di wilayah Candi Permai

dipindahkan ke tempat lain karena pertimbangan harga tanah yang lebih murah, sedangkan sisa keuangannya belum jelas penyelesaiannya.

Anggota-anggota masyarakat yang tidak banyak mengetahui tentang aktivitas-aktivitas pembangunan termasuk aktivitas Kepala Desa sehari-hari cenderung berpendapat bahwa perilaku Kepala Desa tersebut adalah salah dan mereka tidak membenarkan. Tetapi anggota masyarakat yang mengetahui kegiatan-kegiatan pembangunan termasuk aktivitas Kepala Desa sehari-hari cenderung menerima dan memahami tentang masalah-masalah yang melibatkan Kepala Desa. Sebagian besar ibu-ibu pengurus PKK dan anggota masyarakat lainnya tidak terpengaruh dengan masalah-masalah Kepala desa, sehingga program-program PKK atau P2WKSS misalnya tetap berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini disebabkan karena mereka tidak banyak tertarik dengan berita-berita yang berkaitan dengan Kepala desa dan jika mengetahui mereka cenderung memaklumi posisi kepala desa untuk membiayai program-program yang dilaksanakan di desa yang pada akhirnya mereka tidak banyak terpengaruh oleh kasus-kasus yang menimpa kepala desa, dengan demikian dalam aktivitas sehari-harinya mereka tetap dapat menjalankan tugas dan kewajibannya secara wajar.

Banyak RT-RT khususnya di wilayah RW 07 (Candi Permai) dan RW 04 (Poharin) yang mengelola iuran warganya berjalan sendiri-sendiri dan diurus sendiri tidak didistribusikan ke RW ataupun Desa seperti yang diatur dalam Perda Kotamadya Malang. Menurut Perda seharusnya iuran yang dipungut dari RT-RT yang berasal dari warganya didistribusikan 60 % untuk RT yang bersangkutan sedangkan 40 % dimasukkan ke RW untuk mengelola kepentingan bersama ditingkat RW. Tapi dalam kenyatannya sebagian besar hasil iuran tersebut tidak didistribusikan sedemikian rupa tetapi semuanya dikelola untuk RT-nya masing-masing. Padahal satu RT misalnya RT 02 RW 07 rata-rata pendapatan iuran dari warga setiap bulan dapat mencapai tujuh ratus ribu rupiah yang dalam perkiraan jumlah tersebut dapat mencukupi bahkan melebihi kebutuhan operasional RT setiap bulannya. Memang diakui bahwa secara pisik dalam kenyataannya bahwa pembangunan dan pemenuhan kebutuhan di tingkat RT dapat berjalan lancar namun terkesan bahwa masing-masing RT berjalan sendiri kurang berkoordinasi dengan RW-nya. Nampaknya ada Kendala-kendala proses pembangunan di desa terutama terletak pada kondisi internal masyarakat desa (bandingkan Tjiptoherijanto dan Yumiko, 1983:86-89) misalnya: kekurang-pekaan terhadap inovasi, aspirasi masyarakat yang terbatas, pandangan

hidup yang sempit, sikap pasrah, terhadap pemerintah bersikap di satu pihak bergantung tetapi di lain pihak curiga, struktur kekuasaan yang otoriter dan sebagainya.

5.1.3.3. Program Pemecahan Wilayah Rukun Tetangga (RT) Di Wilayah Rukun Warga 07.

Panitia pemecahan dan pembentukan pemilihan RT wilayah RW.07 Candi Permai Desa Sekar Baru telah dibentuk. Dalam rangka untuk meningkatkan peran serta dan fungsi Ketua RT yang mempunyai tugas membantu Pemerintah Desa, untuk lebih memudahkan pembinaan dan kelancaran pelayanan warga masyarakat di wilayah RT.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Malang Nomor 17 Tahun 1985 tentang kedudukan, susunan organisasi dan tata kerja Rukun tetangga dan Rukun Warga dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Malang. Memperhatikan pertimbangan tersebut di atas maka dikeluarkan Keputusan Kepala Desa Sekar Baru Kecamatan Sekar Kotamadya Dati II Malang Nomor: 09 Tahun 1994 tanggal 25 Juli 1994. Tim persiapan pemecahan RT di wilayah RW 07 Candi Permai diketuai oleh Soepar-
no, dengan Sekretaris Subadi.

Beberapa bulan yang lalu ada usulan RT 01, 02, dan 03 RW 07 untuk dilakukan pemecahan RT karena jumlah warga setiap RT sudah melebihi jumlah maksimal

yang ditentukan Perda Kotamadya Malang. Seperti diketahui bahwa dalam Perda ditentukan bahwa setiap satu RT maksimal terdiri dari 50 kepala keluarga, jika melebihi maka dapat dipecah menjadi beberapa RT lagi agar tidak terlalu berat beban masing-masing RT dalam kegiatan sehari-harinya dan diharapkan semakin efektif. Setelah usul tersebut dipertimbangkan dan disepakati bersama, maka dilakukan pemecahan RT-RT dilingkungan RW 07 Candi Pemaian yang realisasinya paling lambat sebelum 17 Agustus sudah selesai. Tetapi dalam perkembangannya sampai dengan tenggang waktu tersebut masih belum dapat terealisasikan semua. RT 04 dan 05 sudah melaksanakan sedangkan tiga RT yang lain yaitu RT 01, RT 02, RT 03 belum melaksanakan walaupun sudah diingatkan berkali-kali oleh Ketua RW nya. Terakhir rapat tentang pembentukan RT baru dilaksanakan pada tanggal 7 Agustus 1994 hari Minggu atas inisiatif Kepala Desa mengundang warga RT 02 untuk mempersiapkan dan melaksanakan pemilihan Ketua RT baru. Jumlah warga yang diundang sekitar 60 kepala keluarga tetapi yang hadir hanya enam warga plus tuan rumah yaitu Qomaruddin (Ketua RW 07), Bambang (WNI keturunan), Gunawan (WNI keturunan), Respati, dua orang Ibu dari WNI keturunan, Kertahadi, dan Daniel. Kepala Desa hadir bersama sebagian perangkat desa yang pada saat itu menyesal karena

sebagian besar warga yang diundang tidak menghadiri sebagaimana mestinya. Setelah ditelusuri mengapa mereka banyak yang tidak hadir pada pertemuan itu? ternyata dari salah seorang warga yang hadir dilaporkan bahwa warga menerima edaran dari ketua RT 02 yang isinya tidak boleh menghadiri undangan pembentukan RT baru tanpa seijin Ketua RT-nya. Melihat kenyataan tersebut Kepala Desa melaksanakan rapat yang diikuti undangan yang hadir dengan ekspresi marah kepada warga yang tidak hadir. Dalam sambutannya sebagai Kepala Desa ia menyesalkan tindakan Ketua RT 02 yang melarang warganya untuk menghadiri undangan dalam rangka pembentukan RT baru dan ia merencanakan mengambil sikap dan menindaklanjuti pertemuan tersebut dan memanggil Ketua RT 02 ke kantor desa pada lain kesempatan. Bersama dengan sebagian warga yang hadir tersebut Kepala Desa menjelaskan peraturan dan Perda yang berkaitan dengan pembentukan dan pemecahan RT baru. Ternyata dari sebagian respon warga yang hadir tersebut menyatakan bahwa mereka tidak tahu dan tidak diberi tahu oleh Ketua RT bagaimana isi peraturan dan Perda tentang syarat pembentukan RT. Selang beberapa hari Ketua RT 02 dipanggil dan datang di Kantor Desa dengan Kepala Desa di ruangan, pembicaraan Kepala Desa dengan Ketua RT 02 tersebut berkaitan dengan rencana perubahan wilayah RT.

Pada tanggal 2 September 1994 menurut rencana dan undangan dari kepala desa yang beredar ke semua perangkat RT dan RW di desa Sekar Baru dilaksanakan perayaan peringatan hari ulang tahun kemerdekaan ke 49 sekaligus pelantikan perangkat semua RT di wilayah desa. Acara dimulai sekitar pukul 20.00 walaupun dalam undangan tertulis acara mulai pukul 19.00. Beberapa acara pokok ialah sambutan kepala desa yang disampaikan langsung oleh kepala desa dengan materi mengajak semua perangkat desa dan masyarakat desa untuk bersama-sama melaksanakan pembangunan dan melanjutkan semangat para pejuang dalam mengisi kemerdekaan yang telah dicapai dengan jerih payah para pejuang dan para pahlawan. Berkali-kali kepala desa menghimbau kepada seluruh perangkat desa dan seluruh anggota masyarakat desa untuk mempercayainya dalam mengelola semua potensi yang ada di desa.

Setelah sambutan kepala desa dilanjutkan dengan pengumuman-pengumuman hasil perlombaan dan pertandingan olahraga dan perayaan dalam rangka memperingati hari ulang tahun kemerdekaan. Sebagai pemenang lomba di tingkat desa dimenangkan berturut-turut ialah RW. 07, RW. 05, RW. 04, RW. 01, RW. 03, RW. 02, dan juara I. RW. 06. Sedangkan lomba karnaval dimenangkan oleh RW. 05 dan juara I adalah RW. 06.

Acara selanjutnya adalah pelantikan perangkat RT seluruh desa Sekar Baru, sampai dengan selesainya acara hiburan tari-tarian dan pembacaan puisi, belum ada tanda-tanda pemberitahuan akan dimulainya acara pelantikan. Ternyata pembawa acara memberitahukan bahwa untuk acara pelantikan perangkat RT seperti yang tercantum dalam undangan karena sesuatu hal tidak dapat dilaksanakan pada malam ini tanpa menyebutkan kapan penundaan tersebut akan berakhir dan kapan perangkat RT akan dilantik. Dengan demikian salah satu acara pokok yang dinantikan tidak dapat dilaksanakan. Dalam sambutan kepala desa di awal acara ini tidak disinggung dan tidak disebutkan sama sekali tentang ihwal acara pelantikan RT, dengan demikian tidak ada aba-aba sebelumnya dan tidak ada ramalan bahwa acara pelantikan akan ditunda, karena sebelumnya ditengarai kepala desa marah-marah kepada sebagian warga yang tidak melaksanakan pemecahan dan pemilihan perangkat RT baru. Diinformasikan melalui ketua RW 07 bahwa RT-RT yang belum melaksanakan pemecahan dan pemilihan perangkatnya akan ditunjuk semacam *caretaker* RT berdasarkan pertimbangan dari kepala desa. Tetapi dalam kenyataannya sampai dengan acara yang ditunggu untuk pelantikan perangkat RT ternyata tidak ada penjelasan dan tidak ada pelaksanaan sampai saat ini (19 Oktober 1994). Memeperhati-

kan kejadian tersebut dapat dijelaskan bahwa antara kepala desa dengan sebagian perangkat desa di tingkat bawah hubungannya kurang serasi, ada pertentangan antara kepala desa dengan perangkat desa di tingkat RT.

Hubungan kepala desa dengan para ketua RT-RW hampir sama modelnya dengan hubungannya dengan perangkat desa yang terbagi menjadi tiga kelompok. pada umumnya RT-RW di wilayah lama mempunyai hubungan yang lebih erat dibanding dengan RT-RW di wilayah baru khususnya RT-RW 02 dan 07. RT-RW di wilayah lama nampaknya ada hubungan emosional yang merasa satu komunitas yang mempunyai karakteristik hampir sejajar dalam beberapa hal misalnya bidang pekerjaan pokok bidang pendidikan dan lain-lain. Dalam beberapa kegiatan misalnya perayaan HUT kemerdekaan RI ke-49 yang lalu, RT-RW di wilayah lama lebih kompak dan menyatu dengan kegiatan yang dikoordinasikan oleh sekretariat desa, sedangkan kegiatan di RT-RW wilayah baru walaupun kegiatannya cukup padat dan bervariasi nampaknya kurang terikat dengan sekretariat desa bahkan terkesan "lepas" sehingga hubungan antara kepala desa dengan RT-RW baru kurang harmonis walaupun secara administratif termasuk wilayah desa. kepala desa jarang datang dalam acara-acara yang dilaksanakan di wilayah baru, nampaknya ia beranggapan bahwa

segala sesuatunya dapat berjalan lancar dan jika ada permasalahan mereka dapat mengatasi sendiri. Suatu ketika kepala desa mengatakan bahwa banyak kegiatan yang dilaksanakan di RT-RW baru tidak dikoordinasikan lebih dahulu dan tidak dilaporkan hasilnya kepada kepala desa. Namun kepala desa tidak mempersoalkan program kegiatan yang dilaksanakan asalkan "berjalan aman".

5.1.3.4. Pendidikan Kesejahteraan Keluarga (PKK) dan Peningkatan Peran Wanita Menuju Keluarga Sehat Sejahtera (P2WKSS).

Kegiatan PKK sangat luas meliputi beberapa kegiatan yang berkaitan dengan upaya peningkatan kesejahteraan keluarga di desa. Secara umum kegiatan PKK dikoordinasikan oleh pengurus PKK desa yang terdiri dari Tim Penggerak Kesejahteraan Keluarga (TPKK) di tingkat desa kemudian diteruskan dan dikoordinasikan di tingkat RW selanjutnya ke bawah tingkat RT sampai dengan kelompok yang lebih kecil yaitu Dasa Wisma.

Dari berbagai kegiatan PKK di desa ada dua RW yang kurang terlibat dalam kegiatan-kegiatan tersebut yaitu RW I (Tambora) dan RW VII (Candi Permai). RW I Tambora seolah dirasakan pembinaan PKK sudah tidak diperlukan lagi karena wilayah ini merupakan wilayah elit dan sebagian besar terdiri dari warga WNI non

pribumi. Walaupun demikian kadang-kadang masih ada yang mewakili apabila ada pertemuan PKK di tingkat desa, dan dalam usaha penggalan dana sering memperoleh dana dengan mudah dalam jumlah yang relatif besar. Sedangkan RW VII jarang sekali dan sudah lama tidak ada komunikasi dengan PKK tingkat desa. Pertemuan rutin setiap bulan pada tanggal 7 minggu pertama PKK RW VII tidak pernah menghadiri dan tidak pernah ada laporan tertulis kepada desa. Timbul kesan bahwa warga PKK RW VII sulit diajak kerjasama dalam kegiatan PKK dan kurang membaur dengan warga asli desa.

PKK RW VII sebenarnya banyak kegiatan yang dilaksanakan setiap bulan yaitu antara lain: misalnya demo keterampilan memasak, kerajinan tangan, atau berbagi pengalaman di antara para ibu, pengajian rutin setiap bulan, POSYANDU dan sebagainya yang diselingi arisan ibu-ibu PKK di masing-masing RT dengan diselingi dengan acara-acara lain. Tetapi memang kegiatan-kegiatan tersebut tidak dikoordinasikan dan tidak dilaporkan secara tertulis dengan PKK desa hanya dilakukan antar warga di tingkat RW.

Setelah keadaan tersebut dikonfirmasi kepada Ketua PKK desa, dia menyangkan mengapa kalau ada kegiatan-kegiatan seperti itu tidak dikoordinasikan dengan pengurus PKK desa dan mengapa setiap pertemuan PKK di tingkat desa pengurusnya tidak ada yang da-

tang. Kemudian dia mencari jalan keluar agar suatu saat dapat datang di RW VII apabila ada kegiatan PKK agar untuk selanjutnya dapat dikoordinasikan lebih baik dengan pengurus PKK desa dan wilayah yang lain.

Dari para pengurus PKK yang ada mempunyai sifat-sifat yang berbeda, dia mencontohkan ada pengurus PKK yang sangat giat tetapi pengetahuan dan pengalamannya yang kurang namun demikian pengurus yang demikian ini banyak membantu kelancaran kegiatan PKK asalkan ada dorongan dan motivasi dari para pengurus lainnya terutama motivasi dari kepala desa. Sebagian yang lainnya mempunyai pendidikan yang lebih tinggi tetapi mereka kurang bersemangat dan kurang giat dalam berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan. Sedangkan sebagian yang lain dengan pendidikan rata-rata menengah dengan semangat yang tinggi ditunjang dengan kursus dan pelatihan-pelatihan yang diikuti disamping adanya dorongan dari kepala desa maka dapat membuahkan hasil-hasil yang cukup menggembirakan seperti yang ada sekarang.

Program-program Pendidikan Kesejahteraan Keluarga (PKK) dan Peningkatan Peran Wanita menuju Keluarga Sehat Sejahtera (P2WKSS) di desa Sekar Baru secara fisik beberapa kali berhasil meraih juara dalam berbagai lomba yang dilaksanakan pada tahun-tahun terakhir ini. Beberapa keberhasilan dan presta-

si dapat dikemukakan antara lain program kebersihan lingkungan di wilayah lama. Di beberapa RT wilayah lama telah direalisasikan penyeragaman pagar halaman muka rumah dengan pot-pot bunga dan tiang bendera serta bentuk tempat sampah di masing-masing rumah tangga dengan warna cat yang sama. Program tersebut dilaksanakan serentak khususnya di sekitar kantor desa. Berdasarkan kenyataan tersebut kepala desa menjelaskan bahwa mengurus warga biasa dengan pendidikan yang relatif rendah di wilayah lama lebih mudah dibanding dengan mengurus warga baru yang rata-rata berpendidikan tinggi. Kepala Desa menceritakan walaupun di wilayah baru banyak proyek-proyek pembangunan yang selesai dengan swadaya murni yang relatif tinggi dari warganya, misalnya pembuatan Balai RT yang cukup representatif dan pembuatan pintu gerbang/joglo RT yang membutuhkan banyak biaya, tetapi hal tersebut belum pernah dilaporkan secara rinci kepada Kepala Desa berapa kekurangan ataupun kelebihan dana yang digunakan untuk melaksanakan proyek pembangunan tersebut.

Desa Sekar Baru pada beberapa tahun terakhir ini telah memperoleh beberapa kejuaraan lomba mulai tingkat Kecamatan sampai dengan Tingkat Pembantu Gubernur dan sampai dengan Tingkat Propinsi Jawa Timur. Hasil kejuaraan tersebut antara lain:

Jenis Lomba yang Pernah diikuti dan Hasilnya

NO.	JENIS LOMBA	JUARA	TAHUN
1.	Lomba BKB standar Kodya Malang	I	1993
2.	Lomba Bola Voli HUT 58 RI Kec. Sekar	I	1993
3.	Lomba Logo PKK Kec. Sekar	I	1993
4.	Lomba Logo PKK Kodya Malang	II	1993
5.	Lomba Kebersihan Kec. Sekar	I	1993
6.	Lomba Kebersihan Kodya Malang	II	1993
7.	Lomba Kebersihan Kec. Sekar	I	1994
8.	Lomba Kebersihan Kodya Malang	I	1994
9.	Lomba Balita Kec. Sekar	I	1994
10.	Lomba P2WKSS Tk. Pembantu Gubernur Wilayah IV Malang	I	1994
11.	Lomba asah terampil Tk. Propinsi Jawa Timur.	III	1994

Hubungan kepala desa dengan para pengurus PKK/P2WKSS sedemikian eratnya sehingga satu sama lain saling berkomunikasi memberi masukan dan bersedia berpartisipasi sehingga berbagai kegiatan berhasil dan sukses. Semua pengurus PKK dan P2WKSS adalah ibu-ibu tokoh masyarakat yang nampaknya tidak memperhatikan hal-hal yang sifatnya "konflik". Mereka lebih suka bekerja sesuai dengan bidang tugasnya dengan tidak mengusik masalah isu-isu permasalahan yang berkembang. Satu hal yang sering dirasakan adalah pujian dari kepala desa kepada ibu-ibu yang berpartisipasi memotori suatu kegiatan dan berusaha memenuhi kebutuhan serta fasilitas termasuk kebutuhan dana yang diperlukan agar suatu kegiatan dapat berhasil sukses. Dana yang diberikan berasal dari anggaran yang sudah ada ataupun yang berasal dari uang pribadi kepala desa asalkan kegiatan tersebut berhasil sukses.

Melalui kegiatan PKK dan P2WKSS kepala desa mempunyai jalur kontak langsung dengan penduduk wanita, para ibu taupun para remaja puteri di desa. Isteri kepala desa dengan sendirinya menjadi ketua PKK dan tim penggerak P2WKSS, sedangkan kepala desa karena kedudukannya sebagai penasehat PKK dan P2WKSS. Kontak langsung kepala desa dengan para pengurus bukan hanya pada saat rapat anggota di desa, tetapi juga pada saat pelaksanaan kegiatan di lapangan, apalagi jika ada kegiatan yang berkaitan dengan lomba-lomba baik yang diselenggarakan tingkat desa sampai tingkat yang lebih atas. Pertemuan-pertemuan PKK dilaksanakan minimal setiap bulan dari rumah ke rumah anggota warga kecuali ada acara khusus yang memang direncanakan bersama. Hal ini karena besarnya partisipasi yang intensif dari para pengurus PKK yang tersebar di berbagai RT/RW. Dalam berbagai kegiatan lomba desa, PKK hampir selalu dilibatkan. Dengan sarana kegiatan lomba tersebut sekaligus mempersiapkan sarana-sarana yang diperlukan menjadi jalur komunikasi yang baik antara kepala desa dengan berbagai lapisan yang ada di desa.

Peran Camat dalam kegiatan-kegiatan tersebut banyak berkaitan dengan tugas administratifnya saja yang bersifat rutin yang lebih banyak memerintah dan menyerahkan fasilitas-fasilitas yang diperlukan

kepada desa, tetapi kurang menunjukkan sikap kekeluargaan yang lebih akrab dengan warga desa yang akan *dijagokan* menang di lomba yang akan dilaksanakan. Bahkan persiapan dan pelaksanaan lomba P2WKSS yang baru lalu disarankan memakai terlebih dahulu keuangan desa untuk memenuhi kebutuhan dan fasilitas lomba dan dijanjikan setelah lomba akan dicairkan dana tersebut dari anggaran Pemerintah daerah Tingkat II Malang. Namun dalam kenyataannya sampai dengan beberapa minggu setelah lomba (27-11-1994) dana tersebut belum turun juga. Setelah ditanyakan di Pemda diperoleh informasi katanya dana tersebut ada di Camat Sekar, tetapi setelah ditanyakan kepada Camat Sekar katanya dana tersebut belum turun sampai acaranya selesai. Keadaan yang demikian ini yang disayangkan oleh sebagian warga desa Sekar Baru.

Pada kasus yang lain tentang perilaku Camat terjadi pada hari Sabtu tanggal 26 Nopember 1994. Seperti diketahui dari seorang informan bahwa kepala desa sebagai pribadi (bukan sebagai Kepala Desa) mempunyai hutang beberapa puluh juta di suatu Bank swasta di Malang. Sebagai agunan hutang tersebut ialah rumah pribadi yang tempati kepala desa. Karena hutang tersebut belum dapat dilunasi sesuai dengan jangka waktu jatuh temponya, maka rumah tersebut pada hari itu dieksekusi penyitaannya oleh Bank dengan

aparatus terkait termasuk Camat Sekar. Sebelum rumah berhasil diserahkan terjadi cek-cok yang keras antara Kepala Desa dengan Camat di kantor pada siang harinya. Terdengar oleh beberapa perangkat dan staf desa yang ada saat itu Camat mengumpat beberapa kali kepada kepala desa bahkan mengajak kelahi di luar kantor desa "*coplo'en klambimu ayok gelut nang jobo saiki'*" kata Camat yang tidak dilayani oleh kepala desa. Akhirnya setelah cek-cok selesai rumah diserahkan kepada aparat dan Bank untuk dikunci dengan *gembok* besar dan rumah dikosongkan. Setelah rumah berhasil dikosongkan sebelum para aparat kembali pulang Camat masuk ke rumah tetangga sebelah yang kebetulan ditempati oleh beberapa orang yang indekos, menurut cerita orang-orang yang indekos tersebut Camat menerima amplop dan menandatangani beberapa kali form yang sudah disiapkan sebelumnya yang diduga sebagai imbalan jasa berhasilnya penyerahan rumah kepala desa.

Berdasarkan beberapa informasi, perilaku Camat dinilai kurang menunjukkan sikap kebapakannya kepada bawahannya, pada hal hanya beberapa hari yang lalu kepala desa dengan segala kemampuannya mempersiapkan lomba-lomba yang diprogramkan oleh pemerintah daerah Kotamadya Malang termasuk lomba P2WKSS tingkat Propinsi Jawa Timur pada tanggal 7 Nopember 1994.

5.1.3.5. Kelompok Pendengar Pembaca dan Pirsawan (Kelompencapir).

Kelompencapir yang ada di desa Sekar Baru bernama "Kelompencapir Wijaya Kusuma" sudah lama berkembang, sehingga pada Bulan Juli 1994 dipercaya untuk mewakili Kotamadya Malang pada lomba Asah terampil tingkat Propinsi Jawa Timur yang diselenggarakan di Mojokerto. Anggota yang mewakili pada lomba tersebut ialah Ibu Ida Agus Yusuf, Ibu Luluk Purwoto, dan Bapak Nur Fajar A. Pada lomba tersebut Kelompencapir ini berhasil menjadi juara III sedangkan Juara II Kelompencapir dari Magetan dan juara I Kelompencapir dari Banyuwangi.

Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan beberapa program di desa ini menurut beberapa informan ialah antara lain: adanya kerjasama yang baik dari semua pengurus dengan anggota pengurus lainnya. Kerjasama ini semakin nampak apabila ada program-program yang berkaitan dengan lomba-lomba di desa; adanya dukungan masyarakat yang sangat besar dalam rangka mensukseskan berbagai kegiatan, dukungan masyarakat tersebut sering terjadi secara spontanitas apabila mereka mengetahui ada kegiatan-kegiatan desa; adanya motivasi dari Kepala Desa yang sangat besar, sebab biasanya Kepala Desa memperhatikan apa yang menjadi kebutuhan-kebutuhan misalnya alat perleng-

kapan yang diperlukan pada suatu acara dari uangnya sendiri, karena untuk keperluan-keperluan tersebut dananya tidak masuk dalam APPKD sehingga Kepala Desa sering "ngebosi" kalau ada kegiatan-kegiatan. Disamping sering ditunjang dengan mengusahakan keperluan dan alat perlengkapan Kepala Desa memberi dorongan moril kepada para pengurus sehingga para pengurus atau panitia merasa diperhatikan oleh Kepala Desa. Namun menurut beberapa informan lainnya kegiatan lomba yang menyangkut program-program di desa merupakan paket kegiatan dari atas yang lebih merupakan tarjet daripada gerakan yang berasal dari bawah. Yang lebih ironis ialah paket-paket kegiatan tersebut tidak jarang justru lebih banyak memberi keuntungan kepada kelompok-kelompok yang status sosialnya lebih baik di desa. Mengapa terjadi demikian? Karena pelaksana kegiatan dalam program tersebut biasanya terdiri atas para tokoh masyarakat di desa termasuk para perangkat desa dan mereka sering berusaha menarik manfaat sebesar-besarnya dari kegiatan dan program yang dilaksanakan.

5.1.3.6. Memberi Motivasi Kepada Anggota.

Kepala desa memberikan motivasi kepada perangkat desa, staf, pengurus ataupun panitia dengan berbagai cara. Kepala desa sebagai motivator kepada anggotanya dengan cara yang berbeda-beda. Kepada

perangkat desa yang loyalitasnya dinilai tinggi kepala desa selalu melibatkan segala kegiatan apakah kegiatan itu berkaitan atau tidak dengan jabatannya mereka selalu dilibatkan. Keterlibatan mereka nampaknya diimbangi dengan insentif yang berupa materi. Disamping mereka menerima insentif materi mereka juga dikenal sebagai kerabat dekat kepala desa atau kerabat dekat istri kepala desa. Dengan demikian mereka ini secara strukktural memang ada alasan jabatan yang melekat secara emosional karena saling mendukung. Sedangkan kepada kelompok lainnya yang secara struktural bukan sebagai perangkat desa tetapi sebagai pengurus PKK ataupun sebagai tim P2WKSS misalnya dengan memberi motivasi sanjungan dan penghargaan sehingga mereka nampaknya tidak menginginkan imbalan materi atau insentif tetapi lebih bangga dengan dorongan dan penghargaan secara moral. Pada umumnya mereka ini terdiri dari para guru sekolah dasar yang dilibatkan sejak merencanakan, pelaksanaan sampai dengan evaluasi akhir program yang dicanangkan.

Partisipasi dalam pelaksanaan program pembangunan adalah partisipasi dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pelaksanaan pembangunan. Masyarakat yang partisipasi dalam proses umumnya mereka yang berperilaku demikian ialah mereka yang berpendapat bahwa ada pemilahan antara perilaku kepala desa

sebagai pribadi dengan perilaku sebagai kepala desa, sehingga ada respon yang wajar sesuai dengan konteksnya. Sebagian lagi berpartisipasi karena tugas sesuai dengan wewenang yang diserahkan kepada mereka. Pada umumnya mereka ini ialah para perangkat desa atau pengurus/panitia yang mempunyai loyalitas baik kepada kepala desa. Berdasarkan tugas dan wewenang yang diberikan kepada mereka, maka kepala desa memberikan arahan dan harapan agar program yang dicanangkan dapat berjalan sukses. Kelompok ini antara lain Plh Sekretaris desa (merangkap sebagai Kepala Urusan Keuangan), Kepala Urusan Pemerintahan, Ketua Tim penggerak PKK, Tim P2WKSS, Ketua LMD dan Ketua LKMD. Sebagian yang lain berpartisipasi karena tugas yang ada pada wewenangnya masing-masing dengan sekedar menjalankan tugas bahkan tugas-tugasnya ada yang ditarik untuk dilimpahkan kepada yang lain. Nampaknya kepala desa membagi tugas kepada mereka ini dengan kondisi yang "agak terpaksa" karena mereka sedang menjabat karena itu mereka juga kelihatan "sekedar tugas" dilaksanakan dengan tidak sepenuh hati. Kelompok ini antara lain Sekretaris Desa (definitif, Kepala Urusan Pembangunan dan sebagian Ketua Rukun Warga (RW) di wilayah baru.

5.2. Perspektif Interaksi Dalam Kehidupan Kemasyarakatan

5.2.1. Kisi-Kisi Interaksi Masyarakat.

Wilayah Desa Sekar Baru ini mengalami perubahan besar semenjak dibukanya lahan baru untuk perumahan di wilayah Candi Permai dan Perumahan Poharin. Perubahan-perubahan tersebut memberi dampak kepada desa berkaitan dengan pertambahan jumlah penduduk dari jumlah yang sedikit menjadi jumlah yang besar, semakin banyaknya perbedaan ciri-ciri antara warga penduduk asli dengan warga pendatang di berbagai bidang, misalnya bidang pendidikan dan sosial ekonomi termasuk perbedaan cara kehidupannya.

Struktur sosial masyarakat desa Sekar Baru mengkombinasikan tiga unsur struktur utama yaitu struktur masyarakat komunal, struktur agraria dan struktur otoritas desa. Hault (1974:71) menyebutkan bahwa masyarakat komunal ialah kesatuan masyarakat yang relatif kecil dan homogen serta ditandai oleh pembagian kerja yang minimal, interaksi sosial yang menonjol ialah interaksi primer dan masih terikat kuat dengan tradisi. Struktur komunal mempolakan interaksi sosial berdasarkan ikatan ketetanggaan, kekerabatan, dan keagamaan. Struktur ini lebih bercorak struktur organisasi daripada struktur pasar. Struktur agraria mempolakan interaksi sosial dalam sistem produksi pertanian terutama berkenaan dengan

produksi padi dan palawija. Struktur ini lebih bercorak struktur pasar daripada struktur organisasi. Struktur otoritas desa mempolakan interaksi sosial dalam sistem pemerintah desa. Struktur ini lebih bercorak struktur organisasi daripada struktur pasar.

Struktur masyarakat komunal di desa Sekar Baru melibatkan dua golongan sosial, yakni golongan tokoh terkemuka dan warga biasa. Tokoh terkemuka di desa ini misalnya kyai atau ustadz (pemuka agama islam), perangkat desa (pejabat desa), *wong sepuh* (tokoh adat), *wong sugih* (orang kaya di desa), warga biasa yang lazim menyebut diri mereka sebagai *wong cilik* (rakyat biasa). Interaksi komunal merupakan kerjasama dalam kerangka solidaritas vertikal. Interaksi ini bersifat personal dan dilejitimasikan oleh nilai-nilai budaya jawa dan nilai agama islam.

Kerjasama dalam kerangka hubungan komunal ini diwujudkan dalam dua bentuk tindakan kolektif, yaitu: sistem *soyo*, dan sistem *urunan*. *Soyo* adalah tolong-menolong dalam bentuk pengerahan tenaga manusia untuk membantu penyelesaian pekerjaan rumah-tangga yang membutuhkan banyak tenaga, seperti pembangunan rumah, persiapan upacara perkawinan, persiapan upacara sunatan atau khitanan, *takziah* dan penguburan jenazah, *slametan* atau *kenduren*. *Urunan* ialah tolong-menolong dalam bentuk pemberian uang barang untuk biaya penye-

lesaian pekerjaan rumah tangga yang cukup besar misalnya penyelenggaraan upacara perkawinan, upacara kematian dan sebagainya.

Kerjasama masyarakat komunal dilestarikan melalui penyelenggaraan berbagai upacara keagamaan berdasarkan tradisi setempat. Di antara upacara tersebut ialah acara *yasinan* atau *tahlilan*, pembacaan selawat nabi atau *diba'an*, *kenduren*, dan *ruwatan*.

Yasinan ialah pembacaan surat yasin dan doa-doa lainnya secara bersama-sama dengan para anggota di rumah yang ditentukan sebelumnya setiap bulan dengan tujuan untuk mendoakan keselamatan kepada yang ikut membaca sekeluarga maupun kepada anggota keluarga yang ditempati, sebagian keluarga menyelenggarakan jika ada anggota keluarga yang telah meninggal dunia. Makna dari acara *yasinan* ini berbeda dengan apa yang dimaksud oleh Kartodirdjo (1990:48) sebagai *spirit-cult* yakni adanya kepercayaan berdasarkan kebiasaan para leluhur untuk menghormati kepada roh jahat dan roh baik dalam kehidupan masyarakat desa. Pada saat acara *yasinan* biasanya diselenggarakan pengajian *mauidzah hasanah* dari kyai atau ustadz, sering juga dimanfaatkan sebagai sarana berkumpul antar warga untuk membicarakan kepentingan bersama dalam lingkup RT, RW ataupun desa.

Dalam acara *yasinan* sering dilengakpi dengan *mauidzah hasanah* dari kyai atau ustadz baik dari dalam maupun dari luar desa. Pada umumnya materi *wejangan* yang disampaikan ialah yang berkaitan tentang pembenahan segi *akidah, akhlak* ataupun *syari'ah*. Tidak jarang aspek keagamaan dikaitkan dengan upaya peningkatan taraf kehidupan masyarakat. Aspek ini lebih ditekankan pada pembentukan sikap mental yang kuat dari masyarakat dan menumbuhkan adanya keyakinan bahwa mereka akan dapat meningkatkan taraf kehidupannya. Nilai-nilai keagamaan memberikan semangat dan motivasi kepada manusia untuk berusaha mendapatkan kebahagiaan di dunia dan akhirat. Untuk mendapatkan kebahagiaan ini tentu saja harus diimbangi dengan usaha secara benar dan bekerja keras. Dengan demikian masyarakat desa yang cukup religius ini mempunyai motivasi keagamaan dalam pembangunan desanya. Bekerja keras untuk kepentingan dirinya sendiri dan juga untuk kepentingan masyarakatnya merupakan *amal ibadah* bagi masyarakat sekitarnya tetapi juga merupakan *amal ibadah* kepada yang Maha Kuasa.

Yasinan biasanya diselenggarakan oleh suatu kelompok *yasinan*. Bila suatu rumah tangga menyelenggarakan *yasinan*, biasanya mereka mengundang para kerabat dan tetangga dekat mereka. Biaya penyelenggaraan *yasinan* dipikul bersama oleh para anggota kelom-

pok dengan cara penarikan iuran pada setiap kali diadakan, kecuali jika pemilik rumah yang ditempati mempunyai hajatan khusus misalnya memperingati *haul* kematian anggota keluarga pemilik rumah. Acara *yasinan* khusus ini biasanya memerlukan biaya yang lebih besar dengan jumlah undangan yang lebih banyak. Pelaksanaan *yasinan* di wilayah lama tampak lebih teratur rutin dan *guyub* baik untuk *jam'iyah* laki-laki maupun untuk *jam'iyah* perempuan, sedangkan di wilayah baru *jam'iyah* perempuan lebih teratur rutin dibanding *jam'iyah* laki-laki.

Dalam acara *yasinan* rutin ini kepala desa yang sebelumnya menjabat sebagai Kepala Urusan Kesejahteraan rakyat (Kaur Kesra atau Modin) aktif menghadiri di mana acara tersebut diselenggarakan dari rumah ke rumah. Acara-acara rutin tersebut sering dimanfaatkan sebagai temu warga untuk merundingkan segala sesuatu yang berkaitan dengan kepentingan warga ataupun hal yang berkaitan dengan kegiatan pembangunan desa. Hal ini sangat berguna karena informasi maupun kegiatan bersama yang akan dilaksanakan dapat diselesaikan dengan cara yang tidak terlalu formal namun dapat mencapai sasaran yang diinginkan. Tetapi semenjak muncul permasalahan yang menyangkut kepentingan masyarakat desa, kepala desa semakin jarang mengikuti bahkan akhir-akhir ini sangat jarang mengikuti.

Menurut sebagian informan barangkali kepala desa merasa segan karena masyarakat mendengar permasalahan yang sedang terjadi dalam kaitannya dengan kepala desa.

Kenduren atau *slametan* diselenggarakan oleh suatu rumah tangga dengan mengundang kerabat dan tetangga dekat. Penyelenggaraan *kenduren* biasanya dikaitkan dengan peristiwa penting dalam perputaran kehidupan seseorang atau peristiwa tertentu yang tidak tergolong siklus kehidupan tetapi dianggap sebagai masa rawan bagi kehidupan seseorang atau keluarga rumah tangga. *Kenduren* yang berkaitan dengan perputaran kehidupan misalnya *tingkeban* (mendoakan kepada janin yang berusia sebelum tujuh bulan), *kekahan* (selamatan tujuh hari setelah kelahiran dengan acara *tasmiyah* atau pemberian nama), *selapanan* (selamatan kepada bayi yang berusia empat puluh hari), *walimahan* (selamatan acara *sunatan* anak lelaki atau selamatan acara pernikahan). Acara *kenduren* yang tidak termasuk perputaran kehidupan antara lain *kenduren* menempati rumah baru, atau syukuran ketika ada anugerah kebahagiaan yang diterima seseorang atau keluarga.

Dukungan para pemimpin informal di desa kepada proses pembangunan bergeser dari dukungan yang semula optimal dan terlibat langsung dengan para perangkat

desa menjadi dukungan yang kurang optimal dan tidak terlibat langsung dengan perangkat desa. Walaupun dukungan para pemimpin informal desa kurang optimal, namun mereka bersikap netral dalam arti tidak menghalangi kegiatan yang dilaksanakan di desa dan tidak berarti mereka bersifat apatis. Mereka banyak bergerak dalam kegiatan-kegiatan yang bersifat keagamaan ataupun kegiatan yang bersifat kemasyarakatan dan berskala umum, misalnya menyelenggarakan yayasan yang bergerak di bidang pendidikan mulai taman kanak-kanak sampai dengan pendidikan lanjutan tingkat menengah, ataupun kegiatan-kegiatan keagamaan pada umumnya. Kondisi ini memberi gambaran bahwa peran kepala desa semakin besar sedangkan peran pemimpin informal semakin mengecil di pemerintahan desa dan kurang dapat melakukan sebagai *social control* dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan di desa. Walaupun para tokoh agama ini tidak aktif secara langsung dalam pemerintahan, tetapi mereka tidak melaksanakan *penggembosan* atau merintangi program-program yang dicanangkan atau yang sedang dilaksanakan kepala desa.

5.2.2. Perspektif Interaksi Simbolik

Aksi-interaksi seperti yang diuraikan berkaitan dengan perspektif interaksionis simbolik. Interaksionis simbolik merupakan perspektif teoritik dengan orientasi metodologi tertentu yang pada awal perkem-

bangannya perspektif ini lebih menekankan studinya tentang perilaku manusia pada hubungan interpersonal, bukan pada keseluruhan masyarakat atau kelompok, sehingga sebagian berpendapat bahwa perspektif ini hanya dapat diterapkan pada fenomena *mikrososiologi*. Pada perkembangan selanjutnya interaksionis simbolik juga mengembangkan studi pada perilaku individu pada *setting* yang lebih luas. Blumer yang mengembangkan perspektif ini berpendapat bahwa interaksionis simbolik merupakan pengkajian fenomena sosial secara langsung, merupakan pendekatan yang mendasar untuk mempelajari secara ilmiah kehidupan kelompok dan tingkah laku manusia (dalam Ritzer, 1988:173 ; Cuff dan Payne, 1981:93).

Ritzer (1988:184) menyimpulkan pemikiran Herbert Mead tentang perspektif interaksionis simbolik sebagai perspektif yang mempelajari tindakan manusia, di mana tindakan tersebut terdiri dari tindakan fisik yang nampak (*overt aspects*) dan tindakan yang samar atau tersembunyi (*covert aspects*). Adapun yang dimaksud tindakan ialah kegiatan-kegiatan individu dalam interaksinya dengan yang lain, termasuk kegiatan-kegiatan individu yang dibedakan secara umum, misalnya perhatian seseorang pada suatu obyek, persepsi, imajinasi, alasan melakukan sesuatu, percakapan dan perlakuan, emosi dan lain-lain yang

dapat dikategorikan sebagai bagian dari tindakan. Jadi tindakan meliputi seluruh proses yang menyangkut aktivitas manusia. Herbert Mead membedakan antara tindakan fisik yang tampak (*overt*) dengan tindakan yang samar atau yang tersembunyi. Bagi perspektif interaksionis simbolik, di samping mempelajari tindakan yang fisik yang tampak, juga mempelajari tindakan-tindakan manusia yang samar atau tersembunyi bahkan merupakan pokok perhatian yang terbesar dalam perspektif ini (Ritzer, 1988:173). Sedangkan John Dewey menyatakan bahwa interaksionis simbolik berusaha mencari makna di balik yang sensual, mencari makna yang esensial daripada sekedar gejalanya (Veeger, 1990:221 ; Muhadjir, 1990:188).

Berkaitan dengan konsep diri (*self*), manusia adalah aktor yang sadar dan refleksif, yang menyatukan obyek yang diketahuinya melalui apa yang disebut *self indication* yakni proses interaksi yang berjalan di mana individu mengetahui sesuatu, menilainya, memutuskan untuk bereaksi berdasarkan makna yang ditangkap. Dalam hal konsep "diri", Blumer berpendapat bahwa diri manusia adalah aktif dan kreatif, proses indikasi diri dengan tindakan manusia yang terbentuk tidak dapat dijelaskan dengan faktor yang mendahului kejadian itu. Proses indikasi diri ini terjadi dalam konteks sosial di mana individu mencoba

mengantisipasi perilaku orang lain (yang dalam konteks ini ialah perilaku individu-individu yang sangat erat hubungannya dengan proses pembangunan desa, antara lain ialah kepala desa) dan menyesuaikan perilakunya sebagaimana dia menafsirkan perilaku yang diterimanya. Makna-makna yang muncul dalam interaksi terutama berasal dari orang yang dianggap cukup berarti atau orang yang memegang peran penting. Hal ini seperti yang dinyatakan Blumer bahwa bagi seseorang, makna dari sesuatu berasal dari cara-cara orang lain berperilaku kepadanya dalam kaitannya dengan suatu aktivitas, tindakan-tindakan yang mereka lakukan akan melahirkan batasan sesuatu bagi orang lain (Poloma, 1984:263-264 ; Veeger, 1990:226).

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut di muka, dapat dijelaskan bahwa perilaku anggota masyarakat di desa banyak berkaitan dengan makna yang mereka tangkap dari orang yang dianggap penting dalam proses pengambilan keputusan dan kebijaksanaan di desa. Dalam konteks ini, orang yang berperan (karena posisinya) dalam proses pembangunan desa dan menjadi tumpuan dan perhatian adalah figur kepala desa. Apabila kepala desa mampu memberikan makna-makna yang positif menurut pandangan masyarakatnya, maka masyarakat akan memberikan respons yang seimbang dengan makna yang mereka terima. Demikian juga sebaliknya,

jika kepala desa dalam interaksinya dengan masyarakat memunculkan makna-makna yang kurang positif menurut pandangan masyarakatnya, maka masyarakatpun ada kemungkinan memberi respons yang maknanya kurang positif terhadap perilaku kepala desa. Hal ini dapat dibandingkan dengan pendapat Mead (Ritzer, 1988:173 ; Cuff dan Payne, 1981:90) tentang *stimulus-response relationship*.

Berdasarkan teori-teori tentang partisipasi masyarakat (Davis, 1967; Uphoff, 1987), makna yang positif diharapkan muncul dari interaksi kepala desa dengan masyarakatnya adalah antara lain: adanya perhatian kepala desa terhadap kesulitan masyarakat, adanya usaha untuk memenuhi keperluan masyarakat, perhatian kepala desa terhadap adanya aspirasi yang berasal dari masyarakat, perhatian kepala desa terhadap pemanfaatan potensi yang ada di masyarakat, dan hal lain yang dapat menciptakan interaksi yang sehat antara kepala desa dengan masyarakatnya.

Dalam perspektif interaksi simbolik, pada umumnya suatu masyarakat akan lebih banyak ditandai oleh *orde* karena individu saling membutuhkan untuk memenuhi kebutuhan mereka. Veeger (1990:229) menyatakan bahwa kebutuhan dan ketergantungan merupakan semen perekat dalam interaksi di masyarakat. Berkaitan dengan struktur yang ada, Blumer berpendapat

bahwa proses sosial dalam kehidupan kelompoklah yang menciptakan dan merusak norma-norma, bukan norma-norma yang menciptakan dan merusak kelompok (Poloma, 1984:267).

Berdasarkan kajian teoritis dan pengamatan di lapangan dapat dikemukakan gambaran umum tentang hubungan kepala desa, perangkat desa, dan warga masyarakat.

Kepala desa Sekar Baru mempunyai banyak masalah yang membelit baik sebagai pribadi maupun sebagai kepala desa. Walaupun demikian desa ini dalam kenyataannya sering memperoleh juara-juara dalam berbagai lomba, mulai lomba tingkat Kecamatan sampai lomba tingkat pembantu gubernur di berbagai macam lomba. Hal ini bisa terjadi karena para perangkat desa menyadari sepenuhnya bahwa biarpun Kepala desa baik secara pribadi maupun lembaga mempunyai permasalahan-permasalahan, tetapi semua itu merupakan tanggung jawabnya sendiri bukan merupakan tanggung jawab perangkat desa lainnya. Oleh karena itu para perangkat desa tetap menjalankan tugas dan kewajibannya sesuai dengan bidangnya masing-masing dengan alasan ingin memajukan desa secara keseluruhan.

Disamping kesadaran para perangkat desa nampaknya kesadaran warga untuk ikut membangun desanya. Hal ini terbukti dengan keterlibatannya dalam berbagai

kegiatan baik yang rutin maupun yang insidental, misalnya dalam rangka memperingati hari-hari besar maupun kegiatan berbagai lomba yang dilaksanakan di desanya. Warga desa juga mengetahui masalah-masalah yang mengenai kepala desa, tetapi mereka hanya mendengar dan mula-mula bereaksi terhadap permasalahan kepala desa dengan cara mempersoalkan masalah melalui koran-koran atau melaporkan ke Pemerintah daerah Kabupaten atau instansi terkait. Tetapi penyelesaian masalah yang diadakan tidak kunjung jelas bahkan ditengarai ada permainan antara kepala desa dengan oknum-oknum di atasnya dengan menggunakan sebagian uang yang disengketakan atau uang bermasalah yang ada di kepala desa sehingga kedudukan kepala desa tetap dipertahankan sampai saat ini. Melihat keadaan yang demikian akhirnya masyarakat sudah bosan dengan urusan tersebut kemudian mereka tidak menghiraukan lagi masalah yang menyangkut kepala desa. Karena tidak menghiraukan masalah yang menyangkut kepala desa, maka mereka lebih baik mengerjakan apa saja yang dapat dikerjakan sesuai dengan kemampuannya dan keterlibatannya dalam memperbaiki lingkungan sekitarnya dan pembangunan secara umum di desa.

Tentang kasus Kepala Desa yang sering dimuat di beberapa koran sebagian informan memang mendengar, tetapi dia tidak peduli tentang berita-berita terse-

but karena sebenarnya apa yang dimuat di koran itu jeleknya saja dan tidak tahu sebenarnya. Mereka mengaku tidak membela Kepala Desa tetapi banyak tahu tentang untuk apa dan digunakan siapa uang pinjaman Kepala Desa yang diributkan itu. Menurutnya uang itu tidak untuk pribadi Kepala Desa tetapi antara lain digunakan oleh saudaranya dan untuk membiayai lomba-lomba yang dilaksanakan. Karena setiap lomba yang diikuti memerlukan biaya yang banyak. Di samping itu dia menganggap urusan tersebut adalah urusan pribadi Kepala Desa sedangkan bagi mereka yang penting melaksanakan kewajiban-kewajiban sesuai dengan bidangnya.

a) Usaha Kepala desa memperoleh dukungan suara.

Kesesuaian antara janji-janji pada saat menjelang pemilihan dengan realisasi setelah terpilih menjadi kepala desa, adalah merupakan hal yang menarik perhatian. Ada beberapa hal yang tidak direalisasikan sesuai dengan janji-janji pada saat menjelang pemilihan kepala desa, misalnya program sertifikasi tanah yang tidak lancar, menciptakan kondisi pemerintahan yang bersih dan terbuka.

Sebagian warga desa merasa kecewa setelah mereka memilih sebagai kepala desa karena perilaku kepala desa dinilai hampir sama dengan kepala

desa sebelumnya yang kurang terbuka khususnya masalah pengelolaan keuangan.

Sebelum menjadi kepala desa, ia menjabat sebagai Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat (Kaur Kesra) dengan intensitas yang cukup tinggi berhubungan dengan masyarakat desa dalam berbagai acara misalnya pengajian rutin mingguan dari rumah ke rumah, perkumpulan di berbagai kegiatan lainnya. Kegiatan yang demikian padatnya dapat mendekatkan dengan masyarakat desa, sehingga suatu saat akan dilaksanakan pemilihan kepala desa (pilkades) dia banyak mendapat simpati dari warga masyarakat dan pada akhirnya mereka sebagian besar menjadi pendukung pada saat pilkades. Tetapi setelah terpilih menjadi kepala desa ada perubahan sedikit demi sedikit terkesan menjauh dari warga masyarakat dengan sering tidak hadir dalam kegiatan-kegiatan yang dulu aktif hadir dalam acara pengajian rutin misalnya.

Semenjak masalah-masalah yang menyangkut warga muncul misalnya masalah tidak lancarnya pengurusan sertifikasi tanah penduduk, masalah keuangan jual-beli tanah yang belum tuntas, maka hal ini semakin menjauhnya kepala desa dengan warga masyarakat desa.

b) Interaksi Dengan Penduduk Pendetang di Wilayah Baru.

Warga pendatang di wilayah baru pada umumnya baru menetap sekitar tahun 1986 dan sebagian lagi pada tahun 1988. Kondisi sosial ekonomi antara penduduk di wilayah lama dengan pendatang di wilayah baru banyak perbedaan misalnya tingkat pendidikan, tingkat pendapatan, pengalaman dan lingkungan sosialnya. Kepala desa sebagai penduduk asli nampaknya agak sulit untuk membaaur berinteraksi dengan pendatang, karena secara pribadi merasa ada perbedaan sosial ekonomi khususnya tingkat pendidikan dan lapangan pekerjaan. Suatu saat yang lalu kepala desa pernah mengatakan bahwa lebih gampang mengatur warga penduduk asli daripada mengatur penduduk pendatang, karena penduduk asli "lebih nurut dan gampang" dibanding pendatang yang lebih banyak bicara teori tetapi kurang realisasinya, menurutnya pendatang terlalu "kritis" dan sulit ketemu pendapat.

Kondisi yang demikian merenggangkan kepala desa dengan pendatang, bahkan beberapa acara penting misalnya perayaan HUT kemerdekaan RI ke 49 dan ke 50 yang lalu jarang datang di acara yang diselenggarakan di wilayah baru.

Interaksi antara penduduk asli di wilayah lama dengan pendatang di wilayah baru dalam kehidupan sehari-hari nampaknya terdapat konsep pri-non pri. Kesenjangan kultural antara penduduk asli dengan pendatang tampak dalam ungkapan mereka : *kulo niki tiyang dusun, lha Ibu meniko tiyang Bromo* (saya ini kan orang kampung, sedangkan Ibu ini kan orang (dari) Bromo (Permai). Dari perkataan tersebut tersirat adanya perbedaan psikologis akibat perbedaan menurut pemahaman (meaning) mereka antara *wong biasa* yang berpendidikan rendah di kampung dengan *wong pangkat* yang bertitel, *wong tani* (petani) dengan *wong kantoran*, *wong kuli* (pekerja kasar) dengan *wong sugih* (orang kaya).

Namun demikian secara umum antar mereka kelihatan rukun walaupun kadang-kadang terjadi pengelompokan berdasarkan wilayah misalnya kelompok pengajian Candi dan kelompok pengajian Bromo baik untuk pengajian ibu-ibu ataupun pengajian bapak-bapak. Tetapi pengajian umum yang diselenggarakan di masjid wilayah baru, penduduk asli sering ikut mendatangi acara pengajian tersebut, namun jika pengajian umum dilaksanakan di masjid wilayah lama, jarang penduduk wilayah baru yang ikut mendatangi pengajian. Demikian juga dengan

masjid untuk salat Jum'at masing-masing mempunyai masjid di wilayah sendiri. Untuk tanah makam sampai saat ini belum ada kejelasan bagi pendatang baru, karena tanah yang direncanakan masih dalam taraf penyelesaian masalah. Sedangkan tanah makam lama hanya dikhususkan untuk penduduk asli di wilayah lama.

Pada sisi yang lain tentang zakat fitrah atau zakat kekayaan misalnya penduduk pendatang sering mengirimkan zakat setiap tahun kepada penduduk wilayah lama yang dikoordinasikan oleh *amil zakat* di masjid wilayah baru. Demikian juga halnya dengan acara penyembelihan hewan kurban di hari raya Iedul Adha, sebagian besar yang berpartisipasi membantu acara penyembelihan adalah penduduk asli sekaligus menerima daging-daging hasil penyembelihan hewan kurban. Solidaritas sosial antara penduduk nampaknya dapat berjalan baik. Perasaan satu agama dengan penduduk wilayah asli nampaknya menjadi perekat penting sehingga unsur-unsur yang menyebabkan keretakan dapat diatasi.

Hubungan antara masyarakat di wilayah lama dengan masyarakat di wilayah baru mempunyai kondisi yang berbeda-beda. Sebagian besar masyarakat di wilayah baru RW IV lebih mudah membaaur

dengan masyarakat penduduk asli di wilayah lama, sedangkan sebagian masyarakat di wilayah baru RW V (Semeru) dan RW VII (Candi Permai) kurang dapat membaur dengan masyarakat penduduk asli di wilayah lama demikian juga sebaliknya. Interaksi antara penduduk asli di wilayah lama dengan pendatang di wilayah baru dalam kehidupan sehari-hari nampaknya terdapat konsep penduduk asli-pendatang.

Namun demikian secara umum antar mereka kelihatan rukun walaupun kadang-kadang terjadi pengelompokan berdasarkan wilayah misalnya kelompok pengajian Candi (wilayah lama) dan kelompok pengajian Bromo (wilayah baru) baik untuk pengajian ibu-ibu ataupun pengajian bapak-bapak, kegiatan ibu-ibu PKK dan P2WKSS. Demikian juga dengan masjid untuk salat Jum'at masing-masing mempunyai masjid di wilayah sendiri. Untuk tanah makam sampai saat ini belum ada kejelasan bagi pendatang baru, karena tanah yang direncanakan masih dalam taraf penyelesaian masalah. Sedangkan tanah makam lama hanya dikhususkan untuk penduduk asli di wilayah lama. Adapun kepala desa secara umum dapat dikatakan bahwa interaksi Kepala Desa dengan warga masyarakat asli di wilayah lama lebih dekat dan harmonis dibanding dengan inter-

aksi Kepala Desa dengan warga masyarakat pendatang di wilayah baru.

Aktivitas pembangunan yang dilaksanakan di desa termasuk keberhasilan lomba-lomba yang dimenangkan oleh desa lebih mudah dan banyak berhasil di wilayah lama yang penduduknya mempunyai kondisi sosial ekonomi relatif rendah dibandingkan dengan wilayah baru yang penduduknya mempunyai kondisi sosial ekonomi lebih tinggi. Dalam aktivitas sehari-hari Kepala Desa lebih mudah mengkoordinasikan dengan masyarakat di wilayah lama dibanding dengan masyarakat di wilayah baru. Hal ini disebabkan tingkat kebersamaan di wilayah lama lebih tinggi dibanding dengan tingkat kebersamaan di wilayah baru. Menurut pemahaman kepala desa, di wilayah baru banyak konsep, usul, teori dari anggota masyarakat yang heterogin dan agak sulit dipadukan sehingga proses pengambilan keputusan tentang suatu masalah sering terkesan bertele-tele dan kurang berjalan dengan baik, sedangkan masyarakat asli di wilayah lama mudah diberi arahan kepala desa dan mudah digerakkan untuk melaksanakan program-program yang dicanangkan.

Berkaitan dengan interaksi kepala desa dengan masyarakat, maka dapat dijelaskan bahwa

interaksi tersebut terjadi sintesa antara gejala sosial budaya yang konvensional dan gejala budaya yang baru. Gejala yang konvensional terutama tampak pada partisipasi masyarakat desa, sedangkan sebagian besar gejala baru tampak pada partisipasi dan peran perangkat desa. Gejala baru dikaitkan dengan gejala konvensional yang terjadi dalam kehidupan masyarakat. Sejumlah gejala konvensional akan diterangkan sejajar dengan gejala baru sebagai berikut:

Tabel 2
Perbandingan Gejala Konvensional dengan Gejala Baru

Gejala konvensional	Gejala baru
1. aspirasi banyak dari masyarakat.	1. aspirasi dari masyarakat lebih formal.
2. inisiatif profesional.	2. inisiatif parsial.
3. keputusan oleh masyarakat desa secara kolektif.	3. keputusan masyarakat berproses secara mekanis
4. bahan-bahan lokal desa dimanfaatkan.	4. bahan-bahan lokal desa kurang mencukupi.
5. dikerjakan bersama secara gotong royong.	5. pelaksana teknis dari instansi terkait dan masyarakat.
6. sistem kepercayaan masyarakat masih tradisional.	6. sistem kepercayaan masyarakat lebih rasional.
7. evaluasi kegiatan dari masyarakat dan perangkat desa	7. evaluasi lebih banyak oleh perangkat desa.

Semakin mudarnya gejala yang konvensional yang berhadapan dengan semakin menguatnya gejala

baru dalam aktivitas pembangunan desa ditengarai berawal dari beberapa hal yang berasal dari luar desa (struktur pemerintahan). Di samping pengaruh dari luar tersebut nampaknya memang berkaitan dengan kondisi yang berasal dari dalam masyarakat itu sendiri. Rendahnya rata-rata tingkat pendidikan masyarakat desa Sekar Baru nampaknya merupakan faktor kendala dalam proses pembangunan secara umum. Dengan kondisi rendahnya tingkat pendidikan maka masyarakat desa sering kurang adaptasi dengan gerakan modernisasi. Mereka cenderung mempertahankan pola yang sudah sebagai *statusquo* yang dilaksanakan dalam kehidupan masyarakat. Alternatif adanya suatu perubahan dianggap sebagai suatu hal yang belum pasti dan banyak mengandung resiko. Biasanya mereka akan bersedia mengadakan perubahan apabila ada jaminan bahwa perubahan tersebut akan membawa hasil yang lebih baik untuk kehidupan masyarakat.

Perubahan sikap inilah yang dirasakan lebih sulit daripada perubahan fisik, seperti yang disebutkan Kartodirdjo (dalam Mubyarto, 1988:17) bahwa modernisasi tidak hanya meliputi perubahan infra struktur dengan teknologinya yang modern, tetapi jauh lebih penting dan lebih sulit ialah proses perubahan sikap. Nampaknya proses peru-

bahan sikap yang terjadi pada diri seseorang dilandasi oleh kesadaran yang timbul dari dalam dirinya sendiri, dengan memperhitungkan bahwa perubahan tersebut akan membawa kegunaan bagi dirinya. Dengan kondisi masyarakat yang masih rendah pendidikannya, maka perubahan sikap ini berjalan lamban dan memerlukan waktu yang lama.

Hambatan sosial budaya timbul karena kebiasaan dan interaksi masyarakat yang tidak lagi sesuai dengan perkembangan zaman. Kebiasaan ini merupakan tradisi yang kuat sehingga sukar sekali untuk berubah. Sebagai contoh kebiasaan perangkat desa untuk melayani warga untuk menyelesaikan keperluan di desa, dalam hal ini terkesan pelayannya sangat lamban, pada hal sebenarnya jika dikerjakan lebih cepat sangat memungkinkan. Pekerjaan yang semestinya dapat diselesaikan dalam satu jam misalnya dalam kenyataannya harus menunggu berhari-hari itupun jika tidak ditanyakan lagi pekerjaan yang disanggupi menjadi lupa sehingga hasil yang semestinya sudah dapat diperoleh menjadi tertunda. Contoh lain kebiasaan masyarakat membeli barang-barang yang sifatnya konsumtif setelah mereka memetik panen padi. Hal ini menjadikan segala jerih payah yang telah mereka kerjakan selama berbulan-bulan tidak

terlihat hasilnya sesuai dengan prioritas kepentingannya. Bahkan karena pola hidup yang konsumtif dan *jor-joran* antar tetangga mereka terpaksa hidup dengan pola *lebih besar pasak daripada tiang* atau pola *gali lobang tutup lobang* dalam arti hasil panen yang baru habis untuk membayar hutang yang lalu, kemudian kembali hutang untuk yang akan datang.

Kendala sosial budaya lainnya yang juga merupakan hambatan bagi proses pembangunan di desa Sekar Baru ialah adanya kepercayaan kepada hal yang bersifat nonrasional. Sebagai contoh perencanaan yang sudah matang untuk dilakukan untuk membangun gedung Balai RW, karena tidak sesuai dengan waktu yang ditentukan oleh orang-orang tua desa, maka perencanaan tersebut tertunda pelaksanaannya. Kalau ternyata jadwal waktu itu tidak sesuai dengan *hitungan orang tua*, maka jadwal tersebut hanya tinggal jadwal, karena tidak ada yang bersedia melaksanakan pembangunan tersebut. Bagi masyarakat desa, masalah ini berkaitan dengan keselamatan, dan ada kekhawatiran jika terjadi apa-apa atau *kualat* terhadap para leluhur. Oleh karena itu, para agen pembaharuan pada saat masuk desa semestinya berusaha mempelajari kondisi sosial budaya masyarakat desa

ini, yang kemudian secara bertahap memberikan penjelasan kepada mereka untuk lebih rasional.

Karakteristik lain di sebagian masyarakat desa ini ialah sifat tradisionalisme antara lain: (1) adanya alam pikiran magis-animistis (2) adanya ikatan antarindividu yang masih kuat (3) sebagai akibatnya timbul beberapa larangan atau kewajiban yang membawa konsekuensi dalam kehidupan sehari-hari (4) anggapan bahwa kegiatan dianggap baik bila sesuai dengan norma-norma yang telah diwariskan turun temurun (5) sikap yang memuja kejayaan masa silam dan kurang berorientasi ke masa depan. Karakteristik tersebut dapat dibandingkan dengan pendapat Tjiptoherijanto dan Yumiko (1983: 35).

BAB 6

BAB 6**PROPOSISI DAN IMPLIKASI TEORETIS****6.1. Titik Singgung Fenomena Penelitian dengan Teori Strukturasi.**

Fenomena pembangunan di desa penelitian khususnya aksi-interaksi kepala desa sebagai aktor kunci, yang mempunyai posisi ganda dan perannya dalam struktur antara lain dapat dijelaskan dengan teori strukturasi. Struktur menurut Giddens (1982: 108; 1990: 66) ialah seperangkat peraturan dan sumberdaya organisasi, peraturan tersebut tidak hanya bersifat membatasi (*constraining*) tetapi juga memberi peluang (*enabling*) kepada aktor untuk memilih tindakannya, dengan demikian struktur merupakan jaringan organisasi di mana aksi-interaksi berproses. Sedangkan Poloma (1984: 442) mengartikan struktur ialah sejumlah unit-unit sosial yang relatif stabil dan terpola atau suatu sistem dengan pola-pola yang relatif tetap.

Hoult T.F (1974: 243) mengartikan posisi sebagai suatu yang berkaitan dengan status dan tatakerja yang dilakukan oleh pejabat, tetapi dengan posisi pejabat tersebut tidak dapat dipastikan bahwa pemegang jabatan akan dapat berperilaku secara tepat sesuai dengan posisinya. Konsep lain yang dekat

dengan konsep posisi ialah peran. Peran juga berkaitan dengan status, peran merupakan hak dan kewajiban atau perilaku yang diharapkan dari seseorang dengan memberikan kepadanya suatu status (Hoult T.F, 1974: 276). Sedangkan Luthans (1973: 470) mendefinisikan peran sebagai suatu posisi yang di dalamnya melibatkan aktivitas seseorang berdasarkan norma yang telah ditentukan.

Bertolak dari teori strukturasi Giddens dapat dijelaskan bahwa struktur sebagai seperangkat norma dan sumberdaya yang tidak hanya bersifat membatasi ataupun melarang, tetapi juga membolehkan ataupun memberi peluang para aktor untuk memilih dan melakukan tindakan. Norma yang dimaksud, di satu pihak membatasi perilaku aktor, dan pihak lain memberi peluang untuk memilih strateginya dalam memenuhi kepentingannya. Konsep Giddens (1988: 261) yang dikenal dengan istilah *duality of structure* merupakan pokok pikiran teori strukturasi, yang menggambarkan struktur sebagai suatu fenomena sosial yang terjadi berulang-ulang dan secara kontinyu sebagai hasil produksi yang juga sebagai penyebab terjadinya interaksi sosial. Sebagai suatu proses, struktur membentuk dan sekaligus dibentuk oleh proses interaksi sosial (proses produksi dan reproduksi). Dalam interaksi sosial, para aktor berperan cenderung menciptakan dan mempertahankan pranata sosial (Giddens, 1988: 261).

Berkaitan dengan posisi aktor yang saling berhadapan dalam suatu struktur, terdapat adanya dualisme subyek-obyek (Mouzelis, 1989: 613) pada struktur yang bersangkutan yang merupakan proses di mana komponen satu dengan komponen lainnya saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan, baik pada *level paradigmatic* maupun *level syntagmatic* (Mouzelis, 1989: 626). *Level paradigmatic* ialah akses antara pelaku dengan struktur yang ada, akses pelaku dengan tingkatan yang berada di atasnya, sedangkan *level syntagmatic* ialah akses antara pelaku dengan pelaku lainnya yang sejajar satu level atau di bawahnya. Konsep tersebut dapat dikaitkan dengan posisi ganda dan peran kepala desa sebagai aktor pada suatu sistem, di samping itu ia sebagai subyek yang berhadapan dengan struktur dan atasannya pada satu pihak, dan di lain pihak ia berhadapan dengan warga masyarakat yang ada di sekitarnya.

Norma yang ada pada struktur berfungsi mengarahkan anggotanya untuk memilih alternatif cara dan alat guna mencapai tujuan. Namun demikian norma itu tidak menetapkan pilihan anggota, tetapi hal itu ditentukan oleh kemampuan para aktor untuk memilih. Kemampuan inilah menurut Parsons disebut sebagai *tindakan voluntarisme*, yakni kemampuan individu melakukan tindakan dalam arti menetapkan cara atau

alat dari sejumlah alternatif yang tersedia dalam rangka mencapai tujuan (Craib, 1986: 60). Menurut konsep *voluntarisme*, aktor adalah pelaku aktif dan kreatif serta mempunyai kemampuan menilai dan memilih dari sejumlah alternatif tindakannya. Walaupun aktor tidak mempunyai kebebasan karena adanya ikatan struktur dan norma sosial yang berlaku, namun ia mempunyai kemauan dan peluang untuk memilih berbagai alternatif tindakan secara aktif, kreatif dan evaluatif (Ritzer, 1988: 57).

Interaksi sosial memungkinkan timbulnya norma yang diciptakan oleh aktor. Norma yang tercipta dalam interaksi sosial mempunyai fungsi untuk melancarkan proses interaksi sosial di sekitar aktor, dan tentunya mengikat aktor sendiri. Persepsi anggota terhadap norma yang berlaku serta norma yang dilaksanakan oleh aktor tampak pada interaksi sosial di sekitar aktor, dalam interaksi sosial itulah muncul situasi yang mempengaruhi perilaku aktor.

Adapun beberapa fase dalam interaksi sosial menurut Bales (dalam Santosa, 1992: 37) adalah (1) dalam interaksi sosial terdapat aspek-aspek antara lain aspek situasi, yakni suatu suasana tempat tingkah laku masing-masing individu tersebut berlangsung, maupun aspek aksi interaksi, yakni suatu tingkah laku yang tampak sebagai pernyataan pribadi; (2) dalam

interaksi sosial ada dimensi waktu, artinya interaksi sosial itu memiliki waktu untuk dipergunakan; (3) dalam interaksi sosial ada problem yang timbul, baik bersifat individu maupun bersifat bersama; (4) dalam interaksi sosial itu timbul ketegangan dalam menyelesaikan masalah yang ada; (5) dalam interaksi sosial timbul suatu integrasi, artinya proses penyelesaian masalah tersebut.

Mouzelis (1989: 613) mengkaji secara kritis apa yang disebut sebagai dualitas struktur (*duality of structure*), yang memusatkan perhatiannya kepada teori strukturasi Giddens. Dalam konsep ini terdapat dualisme subyek-obyek (*subject/object dualism*) yang kurang memadai dalam kajian teori strukturasi Giddens. Pada dasarnya konsep dualitas struktur ini menekankan untuk memahami bagaimana para aktor mengorientasikan dirinya pada norma dan sumberdaya sebagai tatanan panutan yang sesungguhnya, sebagaimana interaksi yang terjadi pada ruang dan waktu yang ada. Lebih lanjut Mouzelis berpendapat bahwa temuan Giddens dalam khazanah telaah keilmuan bukan saja membawa pengaruh yang luas, tetapi dalam pengamatan Mouzelis, juga mampu memberikan argumentasi yang berbeda kepada penelaahan tertentu dan komentar yang kritis. Alasannya ialah, sekalipun pada dewasa ini banyak ahli sosiologi menaruh perhatian kajian secara

teoritikal, tetapi masih minim kontribusinya untuk memperkaya khazanah teori sosiologi yang sedang berkembang. Menurut Mouzelis (1989: 613) kekurangan ini bermula dari ketidakbenaran melihat fenomena yang sedang terjadi dalam penelitian dengan konsep sosiologi yang terkait.

Beberapa poin secara garis besar dalam teori strukturasi Giddens (1990 :201-221) sebagai berikut:

- 1) Teori strukturasi lebih dari sekedar eksplorasi dari gagasan-gagasan strukturasi itu sendiri. Teori ini sesungguhnya berusaha untuk menjelaskan secara sistematis kehidupan sosial (*ontology of social life*) utamanya diarahkan untuk memahami secara baik sifat-sifat keperilakuan;
- 2) Menurut para penganut teori strukturalist, kajian dalam teori sosial bukan hanya diawali dari perilaku individual atau perilaku kemasyarakatan, tetapi kedua aspek tersebut sangat diperlukan untuk direkonstruksi;
- 3) Dalam teori strukturasi, aspek utama yang menjadi perhatian ialah mempelajari kehidupan dan kegiatan kemasyarakatan yang sekarang ada seraya menelaah transformasi-transformasi sosial yang terjadi (*recurrent social practices and their transformations*);
- 4) Teori strukturasi mencermati gambaran konseptual yang dapat membekali seseorang untuk dapat memahami secara baik bagaimana seorang aktor dalam waktu yang sama juga dapat

menjadi seorang kreator dari suatu sistem sosial (*actors and creators at the same time*); 5) Teori strukturasi bukanlah sebuah kumpulan pengertian (konsep) sejauh mana suatu aktifitas yang bebas memungkinkan seseorang untuk melampaui batasan norma sosial, tetapi lebih pada usaha untuk menyediakan piranti konseptual untuk menganalisis interkoneksi perilaku keorganisasian dalam suatu batasan institusional; 6) Teori strukturasi merupakan sebagian dari upaya untuk merekonstruksi premis-premis dasar (anggapan dasar) dari analisis sosial; 7) Kerangka kerja dari teori strukturasi pada dasarnya adalah relevan untuk menjawab sejumlah masalah besar yang berkaitan dengan organisasi sosial dan transformasi yang terjadi.

Menurut Mouzelis (1989: 614) temuan Giddens tentang teori strukturasi mempunyai beberapa kekurangan sebagai piranti analisis dalam penelitian empiris. Dua komponen yang menjadi telaah teori strukturasi ialah struktur dan sistem sosial. Menurut Giddens, struktur sebenarnya lebih mendekati konsep kebahasaan daripada konsep sosiologi konvensional. Dalam sebuah struktur mempunyai jangkauan keterkaitan dengan *level paradigmatic* dan *level syntagmatic*, di mana sebuah sistem sosial sebagai perangkat interaksi yang berkenaan dengan perilaku aksi-interaksi dalam ruang dan waktu tertentu.

Giddens berpendapat (1982: 66) bahwa mempelajari strukturasi dari sebuah sistem sosial adalah studi tentang seperangkat cara di mana sistem melalui norma dan sumberdaya, dan dalam konteks hasil tertentu adalah *produced and reproduced* dalam interaksi. Dengan demikian strukturasi merujuk pada suatu kondisi yang memerintahkan (*governing*) yang secara kesinambungan atau merupakan transformasi dari struktur dan selanjutnya mereproduksi sistem-sistem. Konsep ini berbeda dengan Mouzelis (1989: 614) dalam masalah bagaimana sebuah struktur mempunyai kaitan dengan sistem sosial. Ia berpendapat bahwa hal terpenting dari konsep Giddens ialah mengarah pada transendensi dualisme subyek-obyek. Pemahaman Giddens ini telah menempatkan subyek dan obyek pada posisi struktur ganda (*duality of structure*) yang juga merupakan isi dari teori strukturasi. Struktur dalam tema teoritis Giddens ialah merupakan seperangkat norma dan sumberdaya, yang keduanya merupakan sarana dan hasil dari perlakuan yang diorganisasikan. Disebut sarana "*medium*" karena melalui penggunaan perilaku sosial, dan disebut "*produce*" karena melalui modus yang menghasilkan perilaku yang mana norma dan sumberdaya direproduksi dalam rentang ruang dan waktu.

Menurut pendapat Mouzelis (1989: 615) terdapat kesulitan pada teori strukturasi Giddens yakni memilih bagian-bagian yang membentuk hubungan yang seolah tidak memunculkan makna ketika pelaku mengorientasikan perilakunya berhadapan dengan berbagai norma dan sumberdaya yang ada. Lebih jauh *duality of structure* menggambarkan adanya perhatian pada kenyataan bahwa semua perilaku sosial akan didahului oleh adanya struktur, dan struktur adalah didahului melalui perilaku sosial, keduanya bisa jadi tanpa arah.

Mouzelis (1989: 618) berpendapat bahwa para pelaku sosial memvisualisasikan norma dan posisi strukturnya melalui perilaku kesehariannya. Demikian juga bahwa perilaku yang ditunjukkan oleh seseorang dalam interaksi sosial pada dasarnya merupakan reproduksi dari sistem sosial yang ada. Walaupun demikian seringkali para pelaku juga mengambil jarak yang cukup dengan norma dan sumberdaya yang ada. Timbul pertanyaan, dapatkah para pelaku menjalin hubungan dengan norma dan sumberdaya diperhitungkan secara penuh dengan berdasarkan pada kerangka kerja dan gambaran dualitas struktur.

Perbedaan interpretasi dalam operasionalisasi teori ini sebenarnya bukanlah terletak pada dimensi praktikal dan pemahaman yang harus berlaku dalam memaknakan struktur yang ada. Hal ini lebih pada

perbedaan antara orientasi pada norma yang ada, dimana norma tersebut memang harus dilaksanakan tanpa batas (*taken for granted*) sebagai alat berkomunikasi dan orientasi yang dikembangkan dalam norma bukan saja sebatas sumberdaya yang ada, tetapi juga untuk analisis dan penjelasan suatu fenomena.

6.2. Temuan Penelitian dan Proposisi.

Obyek penelitian yang dilaksanakan di suatu tempat pada waktu yang lalu tidaklah ada kaitannya dengan obyek penelitian yang dilaksanakan pada saat ini jika dilihat dari segi metodologis, karena masing-masing penelitian mempunyai pendekatan dan metodologi tersendiri. Namun antara satu penelitian walaupun berbeda lokasi dan waktu. Barangkali ada beberapa konsep ataupun temuan penelitian yang hampir sama atau berbeda satu sama lain, pada hal antara penelitian satu dengan yang lainnya berbeda lokasi dan waktunya. Hal ini menunjukkan adanya gejala bahwa suatu fenomena terjadi secara umum di lokasi yang berbeda dan pada saat yang berbeda, dengan kata lain suatu gejala dapat terjadi secara umum dan terjadi secara kontinum dari waktu ke waktu.

Pada penelitian ini fenomena yang dikaji mungkin ada persamaan ataupun perbedaan dengan fenomena penelitian yang lain, tetapi satu hal yang menjadi

"percontohan secara tidak langsung" untuk desa lainnya, karena desa ini sering "ditampilkan" untuk mengikuti berbagai lomba mulai tingkat kecamatan sampai tingkat propinsi dan dinilai menang, dinilai "baik" untuk sebuah perlombaan desa. Demikian juga dari segi waktu, fenomena ini terjadi pada saat perubahan demikian cepatnya dari segi perubahan teknologi dan kemampuan masyarakat, tetapi demikian lambatnya dari segi perubahan "posisi" dan "peran" para pengelola setidaknya di desa yang "dicontohkan" ini.

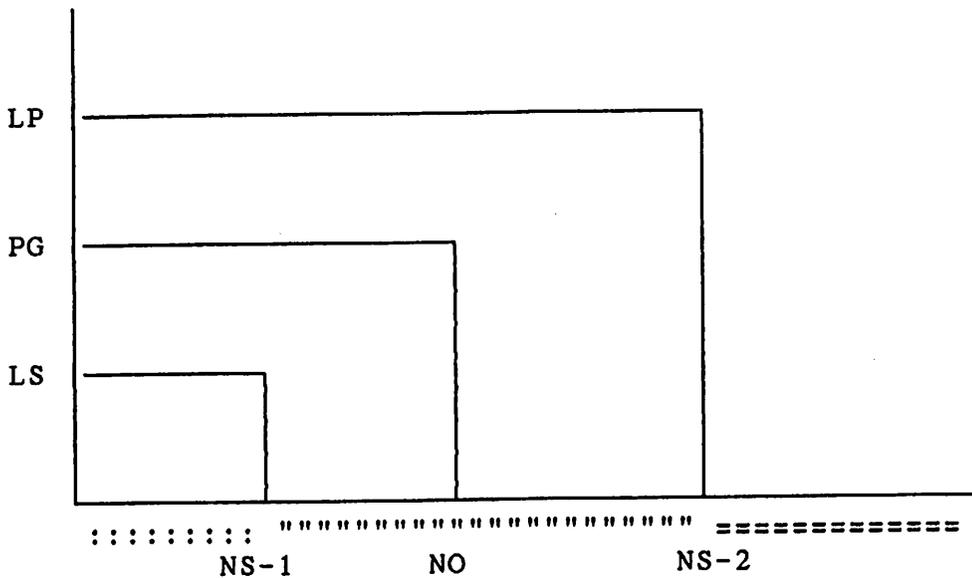
Berdasarkan atas fenomena yang terjadi di obyek penelitian, dan dianalisis dengan pendekatan kualitatif, maka ditarik kesimpulan interpretatif yang selanjutnya ditemukan beberapa proposisi.

6.2.1. Proposisi 1.

Jika posisi aktor memberikan penjelasan dominasi pada level paradigmatik, atau sebaliknya, jika posisi aktor memberikan penjelasan dominasi pada level sintagmatik, maka perilaku aktor cenderung mengikuti norma subyektif. Tetapi jika posisi aktor berimbang antara level paradigmatik dengan level sintagmatik, maka perilaku aktor cenderung mengikuti norma obyektif.

Proposisi pokok tersebut akan divisualisasikan sebagai berikut :

Gambar 3
Visualisasi Proposisi 1



- Keterangan:
- LP : Level Paradigmatik
 - PG : Posisi Ganda
 - LS : Level Sintagmatik
 - NS-1 : Norma Subyektif-1
 - NO : Norma Obyektif
 - NS-2 : Norma Subyektif-2
 - :::: : Zona Norma Subyektif-1
 - """" : Zona Norma Obyektif
 - ==== : Zona Norma Subyektif-2

Yang dimaksud dengan *norma subyektif* ialah norma yang menjadi dasar pemikiran dan tindakan yang bersumber dari subyek pelaku yang terlibat dalam aktivitas, sedangkan *norma obyektif* ialah norma yang menjadi dasar pemikiran dan tindakan yang bersumber dari suatu yang legal rasional berdasarkan pada obyeknya. Berkaitan dengan kajian

tentang aktor dalam struktur birokrasi, Schermerhorn (dalam Soekanto, 1987:1) berpendapat bahwa hakekat kekuasaan seorang aktor birokrasi dilihat dari sisi sosiologi akan dipandang dari sudut pandang netral. Artinya kajian sosiologi tidak menilai kekuasaan sebagai hal yang baik atau buruk, kecuali dari sudut pelaksanaan birokrasi itu, dengan cara demikian seorang sosiolog akan dapat menganalisis masalah perilaku aktor dengan sebanyak mungkin meniadakan unsur subyektif.

Berkaitan dengan proposisi tersebut dapat dijelaskan, bahwa jika aktor memberikan penjelasan dominasi pada jaringan *level paradigmatic*, yang dalam hal ini merupakan produksi aksi-interaksi dalam struktur, maka perilaku aktor lebih banyak dipengaruhi oleh norma subyektif yang memihak kepada struktur (NS-1) dan berhadapan dengan norma obyektif yang ada. Demikian juga, jika aktor lebih banyak ditarik kepada jaringan *level syntagmatic* yang juga merupakan proses aksi-interaksi dalam struktur, maka perilaku aktor lebih banyak dipengaruhi oleh norma subyektif yang merupakan reproduksi di luar struktur (NS-2) dan berhadapan dengan norma obyektif yang ada. Tetapi jika aktor dapat memposisikan dirinya pada interval yang seimbang antara

jaringan level paradigmatic dengan *jaringan level sintagmatic* (Posisi Ganda = PG), maka aktor cenderung berperilaku dalam interval norma obyektif (NO).

Apabila proposisi tersebut dikaitkan dengan fenomena yang ada pada obyek penelitian di lapangan, maka pada kasus kurangnya fasilitas umum di desa, posisi aktor lebih banyak ditarik kepada *jaringan level paradigmatic*, pada kasus ini perilaku aktor lebih banyak dipengaruhi oleh norma subyektif dan merupakan proses reproduksi norma yang lebih memihak kepada struktur (NS-1). Pada kasus yang lain misalnya program pemecahan wilayah RT di RW 7 Candi Permai, aktor lebih banyak ditarik kepada *jaringan level sintagmatic*, perilaku aktor lebih banyak dipengaruhi oleh norma subyektif dan merupakan proses reproduksi norma lain yang lebih memihak kepada kepentingan sebagian masyarakat (NS-2). Sampai dengan penelitian ini dilakukan belum ada penyelesaian tentang kasus program pemecahan wilayah RT walaupun peraturan perundangannya sudah ada dan jelas untuk dilaksanakan. Sedangkan pada kasus lomba kebersihan se-Kotamadya Malang yang pernah meraih juara I, aktor memposisikan dirinya berimbang antara pengaruh *jaringan level paradigmatic* (program dari pemerintah) dengan

kebutuhan masyarakat desa (level sintagmatik) sehingga perilaku aktor masuk pada zona norma obyektif (N-O).

Lebih lanjut Schermerhorn (dalam Soekanto, 1987:3) menjelaskan tentang tipe interaksi antara individu yang mempengaruhi dengan individu yang dipengaruhi ialah antara lain ada tipe interaksi yang *asimetris*. Ciri khas interaksi asimetris menurut Schermerhorn ialah proses pengaruh-mempengaruhi yang tidak setara (tidak seimbang). Artinya tipe pengaruh yang tidak mempunyai efek umpan-balik yang seimbang. Salah satu bentuk hubungan asimetris terjadi melalui tekanan dari atas dan kepatuhan dari bawah. Dari sudut pihak yang dipengaruhi, sikap tindakannya bukan karena dari daya tarik pihak yang mempengaruhi. Dalam hal daya tarik ada sepontinitas yang tidak direkayasa, sedangkan pada tekanan (*pressure*) ada usaha dan kendala yang muncul. Bentuk-bentuk khusus interaksi yang didasarkan pada *pressure* ialah antara lain individu mengikuti pada seorang pemimpin karena jabatannya (tokoh institusional), individu mengikuti pada pemimpinnya karena kekuatannya atau kemampuannya menggunakan tekanan. Kondisi yang pertama berjalan lebih rasional sedangkan yang kedua lebih

menekankan kepada kekuasaan yang ada pada pemimpin. Kondisi-kondisi tersebut nampaknya masih banyak menggejala di sebagian masyarakat pedesaan. Interaksi antara Kepala Desa dengan para pejabat atasannya maupun interaksi antara Kepala desa dengan para anggota masyarakatnya nampaknya lebih mendekati dengan karakteristik interaksi yang asimetris.

Untuk mengkaji lebih luas tentang fenomena pembangunan di pedesaan akan dikemukakan beberapa pendapat dan temuan hasil penelitian dari beberapa segi. Schulte (1987:328) yang mengkaji dari sisi peran kepala desa menyimpulkan bahwa kedudukan kekuasaan para kepala desa di beberapa desa di kecamatan Kaliwangi Jawa Tengah lebih banyak terlihat kepala desa sebagai perpanjangan tangan kekuasaan pemerintah. Kekuasaan Kepala Desa atas pemerintahannya dan atas Lembaga Musyawarah Desa (LMD) adalah terutama karena oposisi sudah dibungkam dengan efektif, terkecuali beberapa kepala desa yang berbakat dalam pemerintahan. Demikian juga hasil penelitian di Kecamatan Pasisir, para Kepala Desa juga sedikit saja yang memperhatikan prosedur pengambilan keputusan dan kedudukan mereka ternyata di kebanyakan desa tidak pula begitu kuat, sehingga instruksi dari atas tidak dengan begitu saja dipatuhi dan dilaksanakan oleh penduduk. Hasil

penelitian di desa yang lain di Jawa Tengah dalam proses pengambilan keputusan berkesimpulan bahwa tampaknya sudah tidak diusahakan musyawarah sama sekali untuk mencapai keputusan bersama. Kepala Desa secara formal didampingi oleh LKMD, mengolah instruksi-instruksi atasannya, penduduk menurut saja dalam melaksanakannya.

Dari segi proses dan wewenang kepala desa, Siagian (1986:182) berpendapat bahwa Kepala Desa di kebanyakan daerah di Indonesia mempunyai wewenang yang betul-betul nyata. Bahkan dapat dikatakan mereka merupakan raja-raja kecil di daerahnya, ditambah dengan sikap *nrimo* dari penduduk desa, hubungan antara Kepala Desa dengan rakyatnya tampak sebagai hubungan *patrimonial*. Demikian juga Kepala Desa mempunyai posisi yang kuat sebagai wakil pemerintah di desa, keterlibatannya sebagai pemimpin formal tampak lebih nyata daripada sebagai pemimpin informal, bila dilihat mekanisme lain lebih memperkuat lagi ikatan kepala desa pada pemerintah.

Perubahan interaksi antara kepala desa dengan atasannya di beberapa desa di Jawa Barat dikemukakan oleh Hofstede (1991:83) bahwa Kepala Desa memegang peranan pada usaha-usaha yang berdasarkan instruksi atau inisiatif pihak luar desa seperti

usaha berbagai departemen dan proyek-proyek INPRES. Akibatnya fungsi kepala desa yang semestinya mempunyai otonomi desa hanya sebagai pelaksana, sehingga petunjuk dan instruksi dari atas makin berkembang. Tetapi tidak semua instruksi dan inisiatif adalah sesuai dengan situasi dan kondisi desa yang bersangkutan, sehingga bisa jadi bahwa kepala desa terjepit antara instruksi dari atas dan aspirasi dari rakyatnya sendiri. Pada penelitian di desa lain tentang prioritas proyek pembangunan desa, Hofsteede (1992:140) menemukan indikasi di beberapa desa di Jawa Barat tentang adanya dominasi yang dilakukan oleh Kepala Desa dalam pelaksanaan proyek di desa, karena prioritas program pembangunan yang dilaksanakan di desa bukan merupakan kebutuhan yang dirasakan rakyatnya.

Dalam aspek proses pengambilan keputusan serta fungsi Lembaga Musyawarah Desa (LMD) di sebuah desa di Kabupaten Kendal Jawa Tengah, Amaluddin (1987:83) berkesimpulan bahwa struktur otoritas desa ditandai oleh lemahnya posisi berunding rakyat dalam menghadapi pemerintah desa. Keputusan pemerintah desa dibuat oleh Kepala Desa, atau Kepala desa bersama Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Dengan demikian, saluran formal yang terbuka bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam pengambilan

keputusan pemerintah desa adalah Lembaga Musyawarah Desa. Hanya saja ia mengingatkan bahwa LMD ini secara *ex ofisio* Kepala desa sebagai ketuanya sedangkan para anggotanya berdasarkan penunjukan kepala desa, sehingga kebijaksanaan dan kegiatan LMD praktis berada pada pengendalian kepala desa.

Ada beberapa asumsi dalam proses pembuatan keputusan pembangunan pedesaan, antara lain seperti yang dikemukakan Long (1987:177) bahwa model pembuatan keputusan mengasumsikan bahwa individu yang berhadapan dengan keadaan-keadaan yang penuh masalah akan berusaha mendapatkan informasi yang relevan, memprosesnya, menilai hasilnya, dan membuat keputusan. Selanjutnya Long menjelaskan bahwa dalam model ini tersirat beberapa asumsi mengenai kerasionalan para pelakunya. Pertama, individu-individu diasumsikan bebas bertindak atau memilih alternatif yang ada; Kedua, pembuatan keputusan hanya berarti kalau ada beberapa pilihan yang terbuka bagi pelakunya. Namun menurut pengamatan beberapa fenomena yang berada di desa, asumsi seperti tersebut masih merupakan bagian dari permasalahan yang sering terjadi seperti yang dikemukakan oleh Tjondronegoro (1977) yang menyatakan bahwa sebagian permasalahan pembangunan pedesaan di Jawa adalah akibat ketidak-tahuan instansi pemerintahan

yang lebih tinggi mengenai keadaan sumberdaya di tingkat pemerintahan desa.

Dari sisi arah partisipasi masyarakat, Cohen dan Uphoff (1977: 213) mengemukakan adanya perbedaan arah partisipasi masyarakat di desa. Ia berpendapat ada perbedaan antara partisipasi dalam pengambilan keputusan, dan partisipasi dalam pelaksanaan. Demikian juga keduanya memberikan penekanan tentang adanya perbedaan pokok antara partisipasi masyarakat dalam pembangunan pedesaan dengan partisipasi politik. Perbedaan yang demikian ini dapat menimbulkan kesan bahwa faktor kekuasaan dalam arah partisipasi masyarakat kurang berperan. Berbeda dengan kategorisasi tersebut, Schulte (1987: 33) tidak setuju dengan pendapat Cohen dan Uphoff. Ia berpendapat bahwa program pembangunan pedesaan senantiasa bersangkutan paut dengan kekuasaan, apakah kekuasaan ekonomi ataukah kekuasaan politik yang formal. Program yang dilaksanakan di desa mengubah hubungan yang ada dalam bentuk yang dapat memperkuat kedudukan pemegang kekuasaan atau dapat merupakan ancaman terhadap kedudukan mereka sendiri. Jadi, sampai sejauh mana bagi yang berkepentingan dengan program tersebut dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Hal yang demikian ini erat hubungannya dengan masalah perimbangan kekuasaan

yang ada di dalam kehidupan masyarakat desa yang bersangkutan.

Berkaitan dengan interaksi dalam perannya sebagai kepala desa, para pejabat pemerintahan desa seharusnya dapat berperan sebagai penengah untuk menemukan kompromi antara kepentingan-kepentingan yang berbeda bahkan bertentangan antara satu dengan yang lainnya. Di mana integrasi horisontal terhenti karena keterbatasan luasnya masyarakat setempat, maka perlu dicarikan integrasi vertikal yang dapat mengakomodasikan kepentingan-kepentingan yang berbeda tersebut. Schulte (1987:37) berpendapat bahwa hambatan psikologis terhadap partisipasi dalam pengambilan keputusan selalu merupakan persoalan faktor kekuasaan. Satu hal yang sangat mendasar dalam hal ini ialah pertanyaan: kepentingan siapakah yang ingin dicapai oleh penguasa? Kepentingan yang katanya ingin mereka capai, dan kepentingan yang nyatanya mereka usahakan, menjadi sangat berbeda satu sama lain dalam realisasinya.

Secara ideal pemimpin desa mengurus kepentingan para warga masyarakatnya secara optimal. Dalam hubungan ini konteks sosial hubungan pemimpin-pengikut seharusnya mendapat perhatian, yang menurut Fagg (dalam Schulte, 1987:46) jika seorang pejabat mampu mempertahankan keserasian fiksi

antara pemimpin dan pengikut, maka dalam ukuran ini pula ia mampu memanfaatkan dengan tepat apa yang disebut sebagai *authority capacity*-nya sang pemimpin.

Penelitian lain yang menggunakan teori strukturasi Giddens pernah dilakukan oleh Christopher Dandeker pada tahun 1989 (dalam Bryant, 1991: 216). Dandeker mengadakan penelitian tentang pengawasan, kekuasaan birokrat dan perang. Dandeker membuat tulisan lebih substansif daripada sekedar berkenaan dengan teori strukturasi. Tulisan ini secara panjang lebar membahas sifat kekuasaan administrasi dalam masyarakat modern. Kajian ini mendiskusikan tentang tipe-tipe dari teori sosial yang berpautan dengan pengawasan, seraya mencoba mengamati suatu keadaan tertentu di bawah kemampuan pengawasan dalam suatu bentuk organisasi yang berbeda. Secara panjang lebar Dandeker telah berhasil melukiskan bagaimana ciri-ciri suatu birokrasi dalam masyarakat yang modern. Ia menandakan bagaimana pembangunan pada negara-negara modern berpautan dengan perusahaan-perusahaan milik para kapitalis dan hubungannya dengan para militer.

Kekuatan militer, sebagaimana ditegaskan, adalah telah berhasil membangun sebuah struktur negara yang makin kuat dan kompleks. Birokratisasi

yang sangat kuat ternyata telah berhasil membangun sebuah ekspansi jaringan kekuatan yang makin kuat dan mengoper peran politik yang makin strategis.

Salah satu catatan penting penelitian buku Dandeker ini adalah, sumbangannya yang sangat penting bahwa dalam negara modern bukan hanya melibatkan pembatasan dari kekuatan ekonomi dan politik, tetapi juga menyebabkan pemisahan (*separation*) kekuatan-kekuatan yang ada dengan kekuatan militer.

6.2.2. Proposisi 2:

Jika peran aktor menunjukkan kuatnya orientasi kepada jaringan level paradigmatis dan mempunyai sumber loyalitas yang efektif, maka aktor cenderung berani mengambil resiko untuk bertindak dan berhadapan dengan permasalahan yang timbul di masyarakatnya.

Dalam struktur pemerintahan desa yang diamati, Kepala Desa mempunyai hubungan keluarga dengan beberapa perangkat desa, di mana hal ini dapat merupakan sumber loyalitas yang efektif bagi aktor untuk meredam dan mengatasi permasalahan yang timbul. Hal ini dapat dikaji dari beberapa permasalahan yang menyangkut aktor baik sebagai pejabat maupun sebagai pribadi. Beberapa kasus yang muncul

antara lain kasus *penilepan* Surat Keputusan Waliko-tamadya tentang tunjangan penghasilan tambahan salah satu perangkat desa (yang tidak mempunyai hubungan keluarga dengan kepala desa) yang hampir setahun tidak disampaikan sehingga yang bersangkutan tidak menerima tunjangan penghasilan. Demikian juga dengan kasus perselisihan lokasi tanah makam desa, kasus sebagai perantara jual beli tanah milik warga, kasus dikosongkannya fungsi jabatan sekretaris desa selama hampir tiga tahun. Dari kasus tersebut dapat diketahui bahwa kebijaksanaan kepala desa yang kontroversial tersebut mendapat *dukungan* dan *dekengan* dari beberapa pihak khususnya yang berada di struktur pemerintahan desa.

Meskipun banyak masalah, kepala desa tampil sehari-hari di kantor dengan ekspresi wajah yang biasa dan tidak menampakkan problem apa saja yang terjadi, walaupun masyarakat tahu bahwa hari-hari itu ada masalah yang menyangkut kepala desa. Masyarakat sudah tahu melalui media masa misalnya koran Jawa Pos atau Surya yang memuat ihwal kepala desa. Kepala desa mengatasi dengan terlihat tenang bahkan terkesan "acuh" saja dengan berita-berita yang berkembang di luar.

Untuk memperkuat kedudukan kepala desa, salah satu cara yang ditempuh ialah dengan mengangkat 3

(tiga) perangkat desa yang salah satunya merangkap disamping menjadi Kepala Urusan Keuangan juga berfungsi sebagai Sekretaris Desa. Jadi mencakup 4 (empat) jabatan pada pos yang penting melalui jalur kekerabatan. Sistem rekrutmen perangkat desa baik dalam seleksi maupun dalam pemilihan personilnya tidak saja didasarkan atas peraturan yang berlaku tetapi juga dipengaruhi oleh faktor kekerabatan. Sistem hubungan internal antar perangkat desa tidak saja didasarkan atas tata aturan yang ada, tetapi juga didasarkan atas faktor posisi pribadi perangkat dalam struktur kekerabatan.

Sebagai bandingan beberapa pendapat dan temuan sejumlah penelitian yang dilakukan di daerah pedesaan menunjukkan adanya praktek nepotisme. Laporan Zacharias di lima desa Jawa Tengah menggambarkan jelas tentang praktek nepotisme di kalangan pemerintahan desa, kasus yang sama juga diperlihatkan di suatu desa di Jawa Barat seperti yang dilaporkan oleh Wigna, demikian juga Harsiwi yang melakukan penelitian dua desa di Jawa Tengah. Dari penelitian tersebut diketahui bahwa praktek nepotisme itu tidak hanya terbatas pada kepentingan politik saja, tetapi juga berhubungan dengan kepentingan sosial ekonomi (dalam Sairin, 1991: J6-J9). Memang seperti yang dikemukakan Schermerhorn (dalam Soekanto,

1987: 26) bahwa ada kecenderungan bagi para pemimpin yang ulung pada suatu struktur kekuasaan tertentu beserta keluarga dan pengikutnya, lazimnya mereka bertanggung jawab secara bersama untuk mempertahankan integrasi komunitasnya, mencukupi kebutuhan dan menjamin kedamaian.

Praktek nepotisme di sebagian desa adalah suatu yang menggejala. Praktek itu terjalin dalam sistem budaya masyarakat. Jika dilihat dari kepentingan pembangunan pedesaan, praktek tersebut dapat membawa kearah kerugian, terutama kerugian dari kemungkinan kurang berfungsinya sistem pengawasan (Controlling) dari pelaksanaan pembangunan desa. Apalagi pada saat ini proyek-proyek pembangunan datang dari berbagai arah yang jumlah dananya biasanya cukup besar, maka praktek nepotisme merupakan masalah yang seharusnya mendapat perhatian semua pihak, khususnya kaitannya dengan pengendalian pelaksanaan pembangunan. Ditinjau dari sisi psikologis tentu tidak mudah bagi perangkat desa untuk melakukan teguran kepada perangkat lainnya yang berbuat kekeliruan dalam menjalankan kebijaksanannya, selama yang menjalankan kesalahan itu kerabatnya sendiri. Di sinilah lemahnya sistem pengawasan pada pemerintahan desa yang berlandaskan nepotisme. Di samping itu jika ditinjau dari

kepentingan masa depan, praktek nepotisme dapat menjadi penghalang bagi munculnya sumberdaya manusia yang berkualitas untuk maju memperkuat pemerintahan dan pembangunan desa.

Beberapa pendapat dan temuan lain di tiga kecamatan di Jawa Tengah yang diteliti Schulte (1987:272) dikemukakan bahwa kepala desa berusaha dengan berbagai cara untuk mendapatkan loyalitas dari pamong desanya, yang hal ini dibangun terutama melalui hubungan kekerabatan. Demikian juga Tjiptoherijanto dan Yumiko (1983:38) menemukan hasil penelitian di beberapa desa di Sragen Jawa Tengah bahwa, untuk membangun kepemimpinan kepala desa baik sebagai pemimpin formal maupun pemimpin informal seringkali memanfaatkan hubungan kekerabatan di antara pamong desa. Dalam kondisi yang demikian ini Kepala Desa mempunyai posisi yang kuat sebagai wakil dari pemerintah di desa. Selanjutnya ada kecenderungan peran kepala desa sebagai pemimpin formal di desa lebih nyata dibanding perannya sebagai pemimpin informal, walaupun semula pada awalnya sebagai tokoh yang berperan baik sebagai pemimpin formal maupun pemimpin informal.

Berkaitan dengan kajian tentang tujuan dan cara yang di tempuh untuk merealisasi tujuan, Merton (dalam Soekanto, 1984:83) mengulas perha-

tiannya pada derajat tekanan yang diberikan oleh warga masyarakat terhadap cara (yang melembaga) untuk mencapai suatu tujuan organisasi dalam hubungannya dengan derajat aspirasi. Menurut Merton, keadaan yang mengkhawatirkan dalam masyarakat modern akan terjadi, karena warga masyarakat ingin mencapai kemajuan dan kepuasan yang diinginkannya, namun untuk mencapai tujuan tersebut apakah dengan cara yang dibenarkan, bukanlah suatu yang penting. Hal ini menimbulkan suatu cara yang dikenal sebagai *adopsi inovatif*, dalam mana individu atau warga masyarakat ingin mencapai keberhasilan dengan segala macam cara. Merton mengidentifikasi empat tipe adaptasi seperti gambar berikut.

Gambar 4
Tipe Adaptasi Menurut Merton
TEKANAN PADA TUJUAN

	TINGGI	RENDAH
TINGGI	Konformitas (conformity)	Ritualisme (ritualism)
RENDAH	Inovasi (innovation)	Mengasingkan diri (retreatism)

Merton berpendapat bahwa tipe *inovasi* tersebut lebih banyak terdapat pada stratum masyarakat dengan latar belakang sosial relatif rendah, oleh karena struktur sosial yang ada menghambat kelelu-

saannya untuk menempuh cara yang sah. Pada waktu yang bersamaan, tujuan-tujuan yang ditentukan melewati batas-batas kemampuan yang ada dalam masyarakat. Kondisi yang demikian ini merupakan suatu kombinasi dari ambisi tinggi dengan kesempatan dan kemampuan terbatas yang mengakibatkan terjadinya penyimpangan yang secara konkrit terwujud dalam perilaku tidak wajar.

6.2.3. Proposisi 3:

Penduduk dengan latar belakang sosial medium lebih mudah berpartisipasi secara parsial dan tidak banyak terlibat dalam proses pengambilan keputusan, sedangkan penduduk dengan latar belakang sosial lebih tinggi menekankan pada pentingnya partisipasi profesional dan banyak terlibat dalam proses pengambilan keputusan.

Dalam hal ini yang dimaksud "latar belakang sosial" ialah menyangkut tingkat pendidikan, tingkat pendapatan, sumber informasi yang diperoleh, wawasan sosial politik dari warga masyarakat. Pengertian "partisipasi parsial" ialah partisipasi yang hanya dilakukan pada satu fase saja dalam rangkaian keseluruhan kegiatan, sedangkan "partisipasi profesional" ialah partisipasi yang dilakukan pada beberapa fase sepanjang proses kegiatan.

Proposisi yang dirumuskan tersebut berkaitan dengan fenomena pengelolaan proses pembangunan di wilayah RW-RW yang sebagian besar warganya berlatar belakang sosial medium misalnya dalam program pembangunan Balai RT, Program lomba desa tingkat Kecamatan ataupun Kotamadya. Jika sebuah keputusan sudah ditetapkan walaupun kurang memenuhi persyaratan proses pengambilan keputusan, maka pelaksanaan keputusan tersebut lebih mudah dan lancar dibanding dengan yang ada di RW-RW yang sebagian besar warganya berlatar belakang sosial tinggi. Di wilayah yang tingkat swadaya masyarakatnya relatif lebih rendah, maka dalam hal partisipasi tenaga mereka lebih mudah dengan tidak banyak mempermasalahkan bagaimana proses pembuatan keputusan, mereka tidak banyak usulan maupun pembicaraan. Berbeda dengan kondisi di wilayah yang sebagian besar warganya mempunyai latar belakang sosial relatif lebih tinggi yang tingkat swadayanya masyarakatnya relatif lebih banyak dibanding dengan di wilayah lainnya. Dalam hal ini mereka lebih memperhatikan bagaimana proses pengambilan keputusan apakah telah memenuhi syarat, bagaimana keterlibatan mereka dalam memberikan pertimbangan, usulan dan kontribusi dalam keputusan tersebut. Jika suatu keputusan

dibuat sedangkan mereka menilai kurang memenuhi syarat proses pengambilan keputusan, maka hal ini dapat menjadi masalah dalam kelanjutannya. Hal ini berkaitan dengan kasus misalnya perpindahan lokasi tanah makam desa dari lokasi lama ke lokasi baru, program lomba P2WKSS, yang masing-masing kelompok warga yang latar belakang sosialnya berbeda cenderung mempunyai pemahaman yang berbeda.

Pemahaman (meaning) antara kelompok masyarakat terhadap suatu fenomena di desa memang berbeda, Kepala Desa juga mempunyai pemahaman yang berbeda terhadap perilaku warga masyarakatnya, Menurut pemahaman Kepala Desa, warga yang berlatar belakang sosial relatif tinggi dirasakan banyak usulan dan pertimbangan sehingga suatu program saja memerlukan waktu panjang untuk mendiskusikan berbagai pemikiran yang berkembang di warganya, yang hal ini menurut Kepala Desa bukannya mempermudah pelaksanaan program pembangunan, tetapi justru pelaksanaan pembangunan sering tertunda karena perbedaan pendapat di antara warga. Menurut pemahaman Kepala Desa mengatur warga biasa di wilayah yang sebagian besar warganya berlatar belakang sosial medium lebih mudah karena mereka tidak banyak mempermasalahkan, bersikap *gampangan* dan *guyup*. Lain halnya kesulitan

mengurus dan mengatur warga yang lebih banyak *wong pinternya*.

Berkaitan dengan perhatian arah pembangunan dewasa ini dapat dikatakan bahwa isu pembangunan saat ini telah berubah dari kemiskinan ekonomis (fisik) menuju kepada masalah kesenjangan, ketidakmampuan, dan kehilangan kesempatan. Dua hal yang disebut kemudian merupakan sebab bagi yang disebut pertama seperti yang dikemukakan Bryant dan White (1982:16) bahwa ketidakmampuan dan kehilangan kesempatan merupakan sebab menjalarnya kemiskinan dan kesenjangan sosial. Pemerataan pembangunan dewasa ini dan lebih-lebih di masa depan tidak lagi diartikan sebagai pemerataan distributif program proyek pembangunan, melainkan pemerataan kemampuan dan kesempatan bagi rakyat untuk mempengaruhi proses pembuatan keputusan (aturan, rencana, kebijaksanaan) yang menyangkut masa depan mereka (empowerment). Yang dimaksud "mereka" adalah tentu saja lapisan masyarakat bawah dan kebawah, rakyat yang *powerless*. Kadangkala sadar atau tidak masyarakat dibuat *powerless*. Dalam masyarakat yang kurang berdaya atau bersikap *nrimo* terhadap tuntutan dan tekanan terhadap infra struktur, maka semakin ada kecenderungan dari supra struktur untuk berperilaku *gemampang* kepada warga masyarakat.

Empowerment berarti menyiapkan secara sungguh-sungguh suatu masyarakat untuk mampu dan berkesempatan berperan di dalam atau menghadapi suatu perubahan sosial atau mendorong perubahan sosial itu sendiri. Jika tidak, suatu kemajuan bisa terjadi di suatu desa, tetapi kemajuan itu tidak dapat dimanfaatkan oleh masyarakat setempat, melainkan oleh kelompok lain yang bukan dari masyarakat setempat.

Ada beberapa hambatan psikologis yang sering memainkan peranan di dalam proses partisipasi, dan mempunyai arti penting juga dalam permasalahan pembangunan di pedesaan. Proses partisipasi akan memakan waktu, dalam berbagai macam permasalahan tuntutan waktu ini tidak selaras dengan kepentingan berbagai pihak yang seharusnya diikutsertakan dalam permusyawaratan pengambilan keputusan. Suatu kemungkinan pemecahan masalah dalam hal ini ialah dengan menyerahkan wewenang pada para wakil rakyat yang ada di lembaga pedesaan untuk mengurus kepentingan mereka. Bagi masyarakat pedesaan yang penggunaan waktu-nya tidak terbiasa terprogram, keikutsertaan dalam musyawarah tersebut tidak hanya merupakan kegiatan yang menyita waktu, bahkan sering berarti menunda keputusan. Penundaan yang demikian ini mudah sekali dianggap sebagai alasan

yang sulit diterima oleh pihak yang terkait. Mengingat keadaan yang menuntut penanganan secepatnya, maka kondisi yang demikian ini dapat memperkuat sikap pada pemegang otoritas untuk menempuh pemecahan cepat, namun tidak selalu merupakan cara yang tepat.

Berkaitan dengan perilaku warga masyarakat, ada beberapa pemikiran dan temuan hasil penelitian dikemukakan antara lain penelitian Mubyarto (1984:36-49) di sebagian daerah pedesaan di Indonesia dalam proses partisipasi. Partisipasi masyarakat ternyata berkurang jika mereka tidak atau kurang berperan dalam pengambilan keputusan. Kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri berkorelasi positif dengan kemampuannya untuk berpartisipasi. Dalam proses partisipasi masyarakat berlaku juga prinsip teori pertukaran dasar (*basic exchange theory principles*). Salah seorang pemuka teori pertukaran (*exchange theory*) Peter M. Blau berpendapat bahwa semakin banyak manfaat yang diduga akan diperoleh suatu pihak dari pihak lain melalui kegiatan tertentu, semakin kuat pihak itu akan terlibat dalam kegiatan itu (Blau dalam Turner, 1989:50-52).

Walaupun pemerintah desa telah berkembang menjadi sebuah unit birokrasi, hubungan otoritas

kepala desa dengan warga masyarakatnya tidaklah sepenuhnya merupakan hubungan impersonal, melainkan merupakan kombinasi antara hubungan personal dan impersonal. Amaluddin (1987:82) berpendapat bahwa di satu segi, penduduk desa masih memerlukan kepala desa dalam kerangka hubungan kebabakan. Mereka masih memandang kepala desa merupakan *bapake wong deso* atau hubungan antara pejabat desa dengan masyarakatnya sejajar dengan hubungan ayah dengan anak-anaknya yang satu sama lain menghendaki suasana rukun. Menurut Mulder (1983:42) rukun berarti mengatasi perbedaan-perbedaan, bekerjasama, saling menerima, hati tenang, dan hidup harmonis. Nilai ini merupakan salah satu nilai sentral dalam sistem nilai orang Jawa.

Berkaitan dengan kajian tentang interaksi antara atasan dengan bawahan, Schulte (1987:47) berpendapat bahwa dalam budaya Jawa mengenal istilah *sungkan* atau *pakewuh*, perasaan seseorang dalam keadaan terhimpit. Seorang yang berasal dari lapisan sosial lebih rendah akan merasa *sungkan*, seolah terjepit dalam hubungan itu. Dalam keadaan demikian orang akan tutup mulut, apabila ada yang berasal dari lapisan sosial lebih tinggi itu melakukan kesalahan. Pengertian *sungkan* ini diterima oleh sebagian orang Jawa sebagai sesuatu yang positif.

Jika sebaliknya orang dianjurkan untuk menempuh *two way traffic* maka pengetahuan tentang peran rasa *pakewuh* dalam antar hubungan itu menghendaki sikap sadar dari pihak atasan untuk menghindari bahaya, maka justeru seharusnya dapat menggunakan kedudukannya untuk mendorong sikap *blakasuta* dari bawahannya. Dalam kebudayaan Jawa sikap *blakasuta* adalah sikap sangat terhormat untuk berbicara terus-terang, berani mengatakan kenyataan. Barangkali dengan cara demikian dalam kerangka hubungan politik dewasa ini para pelaku dapat memenuhi tugasnya sebagai penengah antara penguasa dan desa.

Praktek demokrasi seperti tersebut menurut Tjiptoherijanto dan Yumiko (1983: 18) dikategorikan sebagai pola demokrasi tradisonal. Demokrasi tradisional di Jawa merupakan proses demokrasi yang ideal di masyarakat desa. Tetapi mengingat perubahan-perubahan sosial, politik dan ekonomi baik yang datang dari dalam dan luar desa agak diragukan kemungkinan demokrasi seperti itu masih hidup di masyarakat pedesaan. Tjiptoherijanto dan Yumiko berpendapat bahwa pada masa kini keadaan seperti itu tidak dijumpai lagi di sebagian besar desa di Jawa. Gambaran tersebut merupakan ide ideal dalam demokrasi. Dalam sistem demokrasi memang setiap orang berhak mempunyai persamaan kesempatan (*equal-*

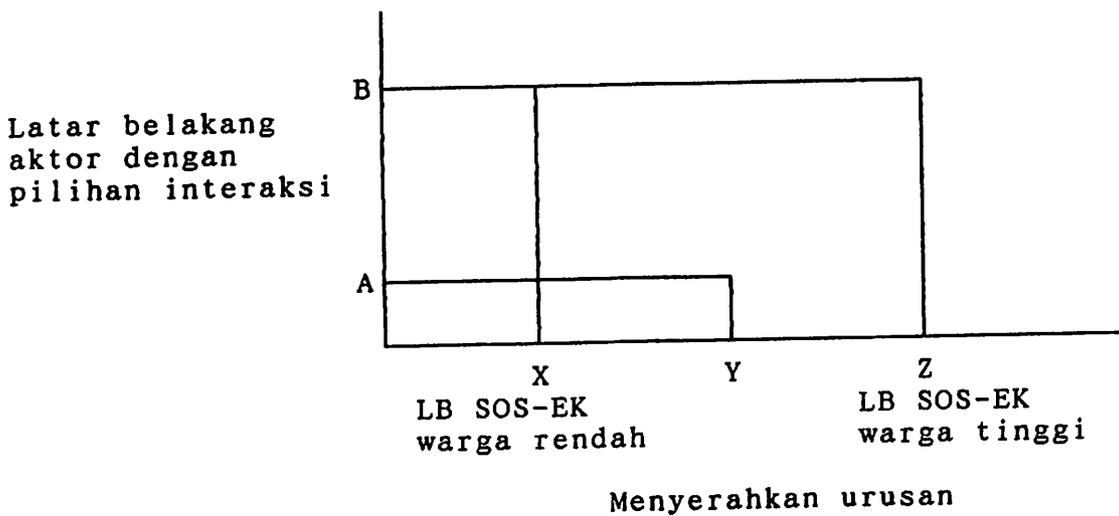
ity of opportunity), tetapi kenyataannya bagaimanapun selalu timbul masalah tentang sulitnya pencapaian persamaan hasil (*equality of results*).

6.2.4. **Proposisi 4:**

Jika aktor termasuk dalam komunitas yang latar belakang sosialnya lebih rendah dibanding komunitas lainnya, maka ada kecenderungan aktor kurang berinteraksi dengan komunitas warga yang latar belakang sosialnya lebih tinggi, dan aktor cenderung menyerahkan banyak kegiatan kepada komunitas warga yang latar belakang sosialnya lebih tinggi.

Proposisi tersebut divisualisasikan sebagai berikut:

Gambar 5
Visualisasi Proposisi 4



Keterangan:

- A : Latar belakang sos-ek aktor rendah pada titik A
- B : Latar belakang sos-ek aktor tinggi pada titik B
- X dan Z : Interaksi aktor dengan warga yang latar belakang sos-ek rendah dan atau tinggi
- Y : Kecenderungan menyerahkan urusan kepada warga.

Visualisasi ini dapat dijelaskan bahwa, jika latar belakang sosial ekonomi aktor relatif rendah (misalnya pada titik A) sedangkan sebagian komunitas warganya mempunyai latar belakang sosial ekonomi yang sama atau lebih rendah dari latar belakang sosial aktor dan sebagian komunitas lainnya mempunyai latar belakang sosial ekonomi yang lebih tinggi dari latar belakang sosial ekonomi aktor, maka ada kecenderungan aktor lebih banyak berinteraksi dengan komunitas yang latar belakang sosial ekonominya sama atau lebih rendah dari aktor, sehingga urusan dan kegiatan yang ada di dalam komunitas tersebut banyak yang diikuti aktor dan tidak diserahkan oleh aktor kepada komunitas tersebut. Tetapi jika berhadapan dengan komunitas yang latar belakang sosial ekonominya relatif lebih tinggi dari aktor, maka ada kecenderungan interaksi antara aktor dengan komunitas tersebut mengecil dan bahkan pada titik tertentu (misalnya pada titik Y) banyak urusan dan kegiatan dalam komunitas tersebut tidak diikuti oleh aktor bahkan urusan dan kegiatan diserahkan kepada komunitas atau dilepaskan kepada komunitas tersebut.

Latar belakang sosial ekonomi aktor yang relatif tinggi (misalnya pada titik B) sedangkan sebagian komunitas relatif rendah dan atau sebagian

komunitas lainnya relatif sama tingginya, maka kemungkinan yang akan terjadi yaitu aktor akan berinteraksi secara intensif baik kepada komunitas yang lebih rendah ataupun juga berinteraksi secara intensif kepada komunitas yang mempunyai latar belakang sosial ekonomi yang sama tingginya dengan aktor (misalnya pada titik Z). Dengan demikian urusan dan kegiatan dalam kedua komunitas tersebut tetap akan diikuti oleh aktor dan tidak diserahkan atau dilepaskan kepada komunitas yang ada.

Konsep tersebut bersumber dari fenomena yang ada di lapangan, di mana latar belakang sosial ekonomi yang antara lain menyangkut tingkat pendidikan, tingkat pendapatan, sumber informasi yang diperoleh dan wawasan kemasyarakatan sang aktor relatif berada di bawah sebagian komunitas warganya. Dalam kondisi yang demikian ini aktor lebih banyak berinteraksi dengan komunitas yang berada di wilayah lama dengan penduduk bukan pendatang yang sebagian besar latar belakang sosial ekonominya relatif sama dan atau lebih rendah dari aktor. Di wilayah ini aktor lebih intensif melaksanakan kegiatan-kegiatan rutin pemerintahan maupun pembangunan bahkan mengikuti rangkaian perlombaan memperingati hari kemerdekaan yang dilaksanakan dengan warga di wilayah lama. Tetapi di lain pihak

aktor jarang sekali berinteraksi dengan komunitas warga pendatang di wilayah baru yang mempunyai latar belakang sosial ekonomi relatif lebih tinggi dibanding aktor baik pada acara rutin sehari-hari, hari besar nasional 17 Agustus, dan jarang sekali datang misalnya pada hari besar keagamaan dalam acara halal bihalal warga yang dilaksanakan secara bersama. Demikian juga hal-hal yang berkaitan dengan administrasi pemerintahan ataupun jika ada permasalahan timbul di komunitas warga di wilayah baru aktor "segan" mengikuti dan memonitor perkembangan yang terjadi. Sehingga banyak urusan dan permasalahan yang terjadi sering dipercayakan dan diserahkan kepada komunitas di wilayah baru. Kondisi ini berbeda dengan temuan penelitian Schulte (1987:329) tentang kecenderungan kepala desa mengelompokkan diri pada suatu komunitas di beberapa desa di Jawa tengah, di mana para Kepala Desa lebih suka menggolongkan dirinya sebagai kelompok priyayi.

Tentang Kepala Desa menyerahkan dan mempercayakan banyak urusan kepada komunitas tertentu sebagai contoh kasus iuran warga rutin maupun insidental. Banyak RT-RT khususnya di wilayah baru yang pengelolaan iuran warganya berjalan sendiri dan diurus sendiri, tidak didistribusikan

ke RW ataupun Desa seperti yang diatur dalam Peraturan Daerah (PERDA). Menurut Peraturan Daerah seharusnya iuran yang dipungut dari RT-RT yang berasal dari warganya didistribusikan 60 % untuk RT yang bersangkutan sedangkan 40 % dimasukkan ke RW untuk mengelola kepentingan bersama ditingkat RW. Tapi dalam kenyatannya sebagian besar hasil iuran tersebut tidak didistribusikan sedemikian rupa tetapi semuanya dikelola untuk RT-nya masing-masing. Memang diakui bahwa secara fisik dalam kenyataannya bahwa pembangunan dan pemenuhan kebutuhan di tingkat RT dapat berjalan lancar namun terkesan bahwa masing-masing RT berjalan sendiri kurang berkoordinasi dengan RW-nya. Demikian juga dengan kasus pembangunan balai RW, pembangunan gapura dan joglo di beberapa lokasi, banyak diserahkan kepada perangkat setempat.

Kondisi sosial ekonomi antara penduduk di wilayah lama dengan pendatang di wilayah baru banyak perbedaan misalnya tingkat pendidikan, tingkat pendapatan, pengalaman dan lingkungan sosialnya. Kepala desa nampaknya agak sulit untuk membaur berinteraksi dengan pendatang, karena secara pribadi merasa ada perbedaan sosial ekonomi khususnya tingkat pendidikan dan lapangan pekerjaan. Suatu saat yang lalu kepala desa pernah

mengatakan bahwa lebih gampang mengatur warga penduduk dengan latar belakang sosial yang sama daripada mengatur penduduk yang latar belakang sosialnya lebih tinggi, karena penduduk dengan latar belakang sama "*lebih nurut dan gampang*" dibanding penduduk yang latar belakang sosialnya lebih tinggi yang lebih banyak bicara teori. Menurut kepala desa pendatang terlalu "kritis" dan sulit ketemu pendapat dengannya.

Kondisi yang demikian merenggangkan kepala desa dengan pendatang, bahkan beberapa acara penting misalnya perayaan HUT kemerdekaan RI ke 49 dan ke 50 yang lalu jarang datang di acara yang diselenggarakan di wilayah baru. Peluang interaksi antara Kepala Desa dengan semua warga masyarakat sangat besar, tetapi peluang tersebut jarang dimanfaatkan. Dalam pentingnya peluang berinteraksi, Sayogyo (1971:8) berpendapat bahwa peluang terjadinya hubungan sosial, antara pelaku-pelaku, dapat dilihat dari segi frekuensi interaksi, persesuaian pendapat, intensitas perasaan, dan kekuatan kemauan dalam hal-hal yang pokok atau penting.

Penelitian lain yang menggunakan teori strukturasi Giddens pernah dilakukan oleh Patrick Burman (dalam Bryant, Christopher, 1991: 213). Penelitian ini berkaitan dengan studi tentang pengangguran

yang dilakukan di Kanada tahun 1982-1983. Pada periode itu tingkat pengangguran di negara tersebut mencapai titik sangat tinggi. Menurut pemikiran Burman persoalan pengangguran merupakan fungsi dari kompleksitas sistem sosial ekonomi. Burman dalam hal ini juga menelaah fenomena pengangguran itu dengan unit analisis kunci praktek-praktek sosial yang telah berlangsung di masa lampau. Secara tegas, Burman menekankan bahwa kegiatan-kegiatan dalam lingkup yang disebutnya *microsocial sphere* (yang dapat terdiri atas individu-individu, keluarga atau kelompok) yang berkaitan dengan suatu kegiatan yang terjadi pada *intermediate community sphere* (misalnya organisasi ketenagakerjaan, penganggur, organisasi lokal, jaringan sosial) dan berkaitan pula dengan *macro social sphere* pada organisasi yang lebih luas termasuk negara dan birokrasi, ia juga dengan tekun menganalisis kehidupan sehari-hari (*day-to-day-life*) unit analisis yang diamati.

6.2.5. Proposisi 5:

Interaksi antara dua kelompok masyarakat di desa lebih banyak ditentukan oleh bentuk aksi pendatang baru yang ada pada masyarakat yang bersangkutan.

Interaksi antara penduduk di wilayah lama dengan pendatang di wilayah baru dalam kehidupan sehari-hari nampaknya terdapat konsep stratifikasi pri-nonpri. Kesenjangan kultural antara penduduk asli dengan pendatang tampak dalam ungkapan mereka: *kulo niki tiyang dusun, lha Ibu meniko tiyang Bromo* (saya ini kan orang kampung, sedangkan Ibu ini kan orang (dari) Bromo (Permai). Dari perkataan tersebut tersirat adanya perbedaan psikologis akibat perbedaan menurut pemahaman (meaning) mereka antara *wong biasa* yang berpendidikan rendah di kampung dengan *wong pangkat* yang bertitel, *wong tani* (petani) dengan *wong kantor*, *wong kuli* (pekerja kasar) dengan *wong sugih* (orang kaya).

Ada kesenjangan antara komunitas di pedesaan berkaitan dengan latar belakang sosial masyarakatnya. Kesenjangan dalam distribusi pemilikan dan penguasaan tanah mengakibatkan para anggota masyarakat terbagi menjadi golongan pemegang dominasi atau mereka yang mengarahkan dan golongan yang diarahkan. Amaluddin (1987:31) berpendapat bahwa kesenjangan dalam distribusi pendapatan akan menimbulkan kesenjangan dalam gaya hidup dan aspirasi sosial. Hal ini terjadi karena peningkatan pendapatan suatu komunitas akan menimbulkan peningkatan harapan terhadap lingkungan, dan kemampuan meng-

dalikan lingkungan searah dengan harapan. Dengan demikian ketidaksamaan dalam distribusi pendapatan akan menimbulkan perbedaan aspirasi dan gaya hidup, gaya hidup dan aspirasi sosial berhubungan secara timbal balik. Perbedaan gaya hidup akan menimbulkan perbedaan prestise sosial, begitu juga sebaliknya perbedaan prestise menimbulkan perbedaan gaya hidup. Dengan kata lain, gaya hidup melambangkan prestise sosial. Oleh karena itu setiap golongan sosial akan memperagakan gaya hidup sesuai dengan prestise yang mereka miliki sehingga perbedaan prestise antar golongan sosial akan menimbulkan perbedaan gaya hidup antar mereka.

Apabila dikaji dari segi arah perubahannya seperti studi yang dilakukan oleh Hayami dan Kikuchi (1981: 225) menghasilkan kesimpulan bahwa perubahan sosial di kalangan masyarakat desa Asia tenggara lebih cenderung mengarah kepada proses stratifikasi daripada polarisasi. Kecenderungan ini terjadi karena keterikatan masyarakat desa setempat kepada prinsip-prinsip moral tradisional, yakni kewajiban untuk saling menolong antar sesama warga desa relatif masih kuat sehingga cukup efektif untuk menghalangi pembelokan ke arah proses polarisasi. Namun demikian terdapat dua faktor yang dapat mengubah proses stratifikasi menjadi proses

polarisasi, yaitu aliansi elite masyarakat desa dengan kekuatan politik desa dan komersialisasi pertanian.

Walaupun terjadi dampak perubahan sistem produksi dan struktur otoritas desa terhadap pembentukan kelas di pedesaan Jawa, ternyata masih belum disepakati oleh para peneliti masyarakat pedesaan. Hayami dan Kikuchi (1981:225) berpendapat bahwa modernisasi di pedesaan Jawa belum menimbulkan polarisasi kelas melainkan baru menimbulkan stratifikasi sosial, sedangkan Lyon (1984:169) berpendapat bahwa modernisasi di pedesaan Jawa telah mengakibatkan polarisasi sosial.

Berbeda dengan Amaluddin (1987:31) yang berpendapat bahwa deferensi peranan akan menumbuhkan kesadaran terhadap identitas bersama berdasarkan kedudukan dalam pengambilan keputusan. Kesadaran ini tercermin pada kesamaan gaya hidup tertentu. Demikian juga peragaan gaya hidup yang berbeda antarkomunitas akan menegaskan, memelihara, dan memperkuat perbedaan prestise antarmereka.

6.2.6. Proposisi 6:

Jika permasalahan banyak terjadi dalam suatu struktur, maka para ibu cenderung lebih mudah berpartisipasi dalam aktivitas yang diprogramkan dengan

tidak banyak mempermasalahkan problema sekitar aktor, sedangkan penduduk laki-laki cenderung lebih kritis terhadap permasalahan yang terjadi di sekitar aktor.

Mengkaji tentang peran para ibu dapat ditinjau dari konteks gender. Berdasarkan pada akar historis maupun lingkungan sosial budaya di Indonesia sampai saat ini secara relatif menunjukkan terdapatnya keadaan atau lingkungan yang kondusif yang memungkinkan adanya peningkatan peran wanita. Wawasan dalam konteks gender mendekati permasalahannya dari perspektif yang luas bagaimana masyarakat terorganisasi baik secara ekonomis, politis, maupun kultural. Wawasan gender bertolak pada pengertian di mana suatu konstruksi sosial budaya (kebudayaan maupun struktur sosial) yang membentuk persepsi dan harapan serta mengatur hubungan pria dan wanita melalui proses sosialisasi dan diberi sanksi oleh masyarakat yang bersangkutan (Indrizal, 1996:214).

Demikian wawasan ini pada saat sekarang dijadikan acuan dalam pembangunan nasional yang lebih merupakan *strategic interest* daripada *practical needs* yang ditujukan untuk merubah hubungan yang merugikan salah satunya, yang menempatkan wanita pada posisi inferior dan skunder dibanding pria menjadi hubungan yang seimbang, selaras dan serasi serta mitra sejajar.

Berkaitan dengan kajian tentang isu gender di obyek penelitian, maka salah satu kegiatan pembangunan yang banyak melibatkan para ibu ialah Kelompok Pendengar Pembaca dan Pirsawan (Kelompencapir). Kelompencapir yang ada di desa Sekar Baru bernama "Kelompencapir Wijaya Kusuma" sudah lama berkembang, sehingga pada Bulan Juli 1994 dipercaya untuk mewakili Kotamadya Malang pada lomba Asah terampil tingkat Propinsi Jawa Timur yang diselenggarakan di Mojokerto. Pada lomba tersebut Kelompencapir ini berhasil menjadi juara III. Di samping itu beberapakali lomba lainnya yang sebagian besar diikuti oleh para ibu yakni lomba kebersihan, lomba logo PKK, lomba BALITA, lomba asah terampil mulai tingkat Kecamatan sampai dengan Kotamadya bahkan tingkat Propinsi, lomba-lomba tersebut sering memperoleh sebagai juara.

Sebagian besar ibu-ibu pengurus PKK dan anggota masyarakat lainnya tidak terpengaruh dengan masalah-masalah di sekitar aktor, sehingga program-program PKK atau P2WKSS misalnya tetap berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini disebabkan karena mereka tidak banyak terlibat atau melibatkan diri dengan berita-berita yang berkaitan dengan Kepala desa dan jika mengetahui mereka cenderung memaklumi posisi kepala desa yang dengan sekuat tenaganya

mensukseskan program-program yang dilaksanakan di desa yang pada akhirnya mereka tidak banyak terpengaruh oleh kasus-kasus yang menimpa kepala desa. Dengan demikian dalam aktivitas sehari-harinya mereka tetap dapat menjalankan tugas dan kewajibannya secara wajar. Dalam penelitian yang dilakukan Schulte (1987:250) menjelaskan bahwa melalui PKK kepala Desa mempunyai kontak langsung dengan penduduk wanita. Istri kepala desa dengan sendirinya menjadi ketua PKK dan karena kedudukannya kepala desa sebagai penasehat. Dalam rangka persiapan lomba desa, PKK setempat selalu diikutsertakan. Dengan demikian kepala desa mempunyai sarana kontak langsung dengan berbagai lapisan penduduk yang ada di desa.

Dalam hal peran wanita, Siagian (1986:38) berpendapat bahwa di pedesaan umumnya wanita mempunyai dua peranan yaitu, pertama: sebagai isteri dan ibu rumah tangga yang baik. Mereka melakukan pekerjaan rumah tangga yang tidak menghasilkan pendapatan secara langsung tetapi yang memungkinkan anggota keluarga lain melakukan pekerjaan mencari nafkah; kedua: sebagai pembantu untuk mencari nafkah kehidupan keluarga sehari-hari. Peran yang pertama disebut sebagai peran sektor domestik sedangkan yang kedua disebut peran sektor publik.

Kedua peran tersebut saat ini merupakan suatu yang sedang menggejala secara bersama di pedesaan.

Dari sisi stratifikasi kelompok wanita, Budi-man (dalam Hagul, 1992: 125) membedakan ada dua kelompok wanita pedesaan di Jawa yaitu kelompok miskin (yang hidup serba kurang) dan kelompok kaya (yang hidupnya serba kecukupan). Ia berpendapat semakin miskin wanita semakin banyak yang bekerja di sektor publik. Artinya bahwa kaum wanita pada kelompok miskin lebih merupakan faktor ekonomi yang menentukan bagi keluarga daripada wanita di kelompok kaya, wanita dari kelompok miskin lebih mandiri secara ekonomi daripada golongan kaya.

Pendapat Budiman ini sejalan dengan temuan Hull (1976:14-17) yang meneliti di desa Maguwoharjo Yogyakarta yang menyimpulkan bahwa posisi wanita miskin lebih besar kekuasaannya terhadap suami dibandingkan dengan wanita kaya. Wanita miskin karena lebih mandiri secara ekonomis, lebih berani menolak suaminya daripada wanita kaya. Ada pendapat yang mengatakan bahwa tugas utama wanita adalah menjadi isteri yang baik bagi suaminya *swarga nunut neraka katut*, dan menjadi ibu yang baik bagi anak-anaknya. Wanita terutama bekerja di sektor domestik di samping itu juga dapat bekerja di sektor publik.

Hal tersebut berbeda dengan temuan Hofstede (1992:158) bahwa sebagian pendapat dan tanggapan para ibu di beberapa desa di Jawa Barat tidak berbeda dengan tanggapan yang diberikan oleh kaum bapak tentang aktivitas yang terjadi di desa, di lain pihak sebagian para ibu berbeda satu sama lain dipandang dari sisi pengetahuan mereka tentang proses pengambilan keputusan di desa. Sedangkan para ibu dari keluarga miskin mengaku hanya mengurus dapur dan anaknya, dan tanggapan tentang kegiatan di desa adalah merupakan wewenang suaminya. Tetapi para isteri pemimpin desa mengetahui hampir segala hal yang berlangsung dalam rangka pengambilan keputusan.

Berhubung kaum wanita yang lebih dekat dan berhubungan langsung dengan dampak manfaatnya maka mereka akan lebih mudah menerima dan melaksanakan program PKK termasuk program P2WKSS yang ada di desa. Karenanya para nara sumber PKK dan P2WKSS perlu mendekati kaum wanita, dengan memperhatikan nilai-nilai budaya yang ada di masyarakat dan sebaiknya yang bertugas untuk mengembangkan program PKK dan P2WKSS adalah wanita.

Ndraha (1987:124) berpendapat bahwa dengan masuknya LKMD dan PKK dalam jaringan birokrasi dan kontrol pemerintah, ada kemungkinan lembaga itu

kurang dapat digunakan oleh masyarakat dalam melakukan pengawasan sosial dan menyalurkan kehendaknya secara sehat. Pada hal partisipasi sepenuhnya dari segenap lapisan masyarakat, termasuk lapisan miskin adalah komponen vital dalam suatu proses pembangunan yang mendorong terciptanya masyarakat yang mandiri.

Pada saat ini status para ibu sudah berubah tidak seperti apa yang pernah dikatakan oleh Adolf Hitler (dalam Ebenstein, 1965:81) bahwa kaum wanita hanya baik untuk urusan 4-K yaitu *kirche, kurche, kinder, dan kleider* atau gereja, dapur, anak, pakaian, dan berhubung wanita tidak sanggup memikul senjata maka mereka hanyalah warga negara kelas dua.

Penelitian lain yang menggunakan teori strukturasi pernah dilakukan oleh R.W. Connell pada tahun 1987 (dalam Bryant, Christopher, 1991: 215) dengan tema *Gender and Power*. Kajian ini memberikan kontribusi yang besar untuk memahami hubungan-hubungan *gender*, yang dihasilkan dari beberapa kajian teoretik. Connell inilah yang memberikan kritik pada pendekatan-pendekatan yang dipergunakan oleh Giddens. Menurut catatan Connell model relasi *gender* sesungguhnya lebih banyak ditentukan sejauhmana model aktivitas itu mempertimbangkan

kecanggihan (*sophisticated*) hubungan antara agensi dan struktur. Dalam konteks ini Connell membedakan dua jenis struktur hubungan yang muncul. Pertama, adalah jenis "aktif mengadakan pengaturan tanpa struktur dan operasionalnya"; kedua, "aktif mengadakan pengaturan suatu struktur melalui kegiatan". Connell juga mengidentifikasi adanya suatu "rejim gender" dari setiap perilaku antar gender. Ditekankan, pada setiap tindakan manusia pada dasarnya dapat diidentifikasi melalui variansi struktur yang melingkupinya.

Hubungan-hubungan atau interseksi antara upah pekerja, keterlibatan mereka dalam urusan rumah tangga, adanya harapan wanita, meningkatnya beban dan tanggungjawab dalam rumah tangga semakin berpengaruh pada ketidakadilan hubungan antar gender. Faktor-faktor tersebut bukan saja berpengaruh pada suatu bentuk interaksi eksternal dari seseorang tersebut, tetapi secara langsung juga membawa pengaruh pada aspek internalnya, tatkala wanita tertentu melangsungkan fungsinya di dalam rumah tangga. Gender menurut penilaian Giddens bukanlah sebuah tendensi-tendensi yang bersifat individual, akan tetapi juga menjadi fenomena yang intrinsik dalam sebuah organisasi sebagai bentuk dari "*social practices*".

Connell akhirnya sampai pada sebuah pemikiran untuk mendiskusikan lebih jauh tentang bagaimana hegemoni maskulinitas dihasilkan. Maskulinitas dan feminitas bukanlah sesuatu yang diberikan (given) tetapi sesuatu yang secara berulang-ulang dibentuk dan diperbaharui dalam konteks diferensiasi kekuasaan. Konsep hegemoni maskulinitas dalam analisis Connell ini berbeda dengan dengan analisis tentang "male" dan "female" dari yang sudah ada. Konsep maskulinitas adalah penjelasan teoritik bahwa peran seseorang wanita dapat saja dihasilkan tanpa bergantung pada eksistensi peran sang pria (men).

6.3. Rangkuman Fenomena, Latar Situasi dan Proposisi.

Untuk memberikan ikhtisar terhadap apa yang telah diuraikan pada bagian muka, maka disajikan tabel berikut ini.

6.4. Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini berkaitan dengan posisi ganda dan peran desa dalam proses pembangunan. Setelah mengkaji tentang proses aksi-interaksi yang ada di pemerintahan desa, terdapat banyak fenomena penelitian yang cukup menarik untuk diteliti. Karena adanya keterbatasan dan kemampuan dalam penelitian ini, maka beberapa fenomena di pemerintahan desa belum dapat dikaji lebih spesifik. Fenomena tersebut nampaknya dapat diteliti lebih lanjut oleh pihak lain yang berminat untuk meneliti fenomena pembangunan pedesaan. Adapun beberapa hal yang belum dapat dikaji dalam penelitian ini ialah antara lain:

1. Di antara lembaga pemerintahan yang ada di desa, bagaimana fungsi dan peran Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), apakah tidak terjadi tumpang tindih fungsi dan perannya dalam aktivitas kedua lembaga tersebut.
2. Tentang pergeseran peran para pemimpin informal di desa, setidaknya ada 3 akses yang dapat terjadi. Akses mereka dengan pemerintah yang tidak melalui kepala desa, dan akses mereka dengan kepala desa di lingkungan pemerintahan desa. Apakah hal ini berkaitan dengan kondisi interaksi para pemimpin

informal dengan kepala desa ataukah berkaitan dengan kondisi politik makro di luar desa.

3. Rekrutmen perangkat desa yang lebih banyak dari keluarga, apakah memang warga masyarakat kurang berminat untuk menjadi perangkat desa, sehingga kepala desa lebih banyak merekrut dari kalangan keluarganya.
4. Bagaimanakah perbandingan kondisi aksi-interaksi kepala desa dengan struktur pemerintahan maupun masyarakatnya di lain desa, khususnya desa-desa yang sering memperoleh kemenangan dalam lomba desa.



BAB 7

BAB 7**KESIMPULAN DAN SARAN****7.1. Kesimpulan**

7.1.1. Posisi aktor menunjukkan karakteristik yang berbeda berkaitan dengan fenomena yang terjadi. Pada suatu fenomena (persediaan fasilitas umum warga), posisi aktor menunjukkan orientasinya kepada jaringan *level paradigmatic*, pada fenomena ini perilaku aktor lebih banyak dipengaruhi oleh norma subyektif yang orientasinya kepada struktur. Tetapi pada fenomena yang lain (program pemecahan wilayah Rukun Tetangga) posisi aktor lebih banyak menunjukkan orientasinya kepada jaringan *level syntagmatic*, pada fenomena yang demikian ini perilaku aktor lebih banyak dipengaruhi oleh norma subyektif di luar struktur. Tetapi pada fenomena yang lain lagi (lomba kebersihan lingkungan) aktor dapat memposisikan dirinya pada interval yang seimbang antara jaringan *level paradigmatic* dengan jaringan *level syntagmatic*, pada fenomena ini perilaku aktor cenderung berperilaku dalam interval norma obyektif. Dengan demikian pada saat posisi aktor menjadi subyek dalam struktur baik pada *level paradigmatic* maupun pada *level syntagmatic* (*dualitas subyek-obyek*, bukan *dualisme subyek-obyek*), maka perila-

ku aktor lebih berpeluang kearah obyektif (*enabling*), tetapi sebaliknya pada saat aktor diposisikan menjadi obyek dalam aksi-interaksi dalam struktur, maka perilaku aktor lebih berpeluang kearah subyektif (karena lingkungan dapat juga *constraining*). Jadi yang dapat memberikan *constrain* bukan hanya struktur, tetapi juga lingkungan komunitas yang ada di sekitar aktor.

7.1.2. Secara umum peran yang dilakukan aktor dalam aksi-interaksi baik dalam *level paradigmatic* maupun pada *level syntagmatic* ialah aktor cenderung berperan dengan berusaha secara kuat sebagai *agensis* dari pemerintah pusat yang berkedudukan di desa. Selanjutnya ada kecenderungan peran aktor sebagai pemimpin formal di desa lebih dominan dan nyata dibanding perannya sebagai pemimpin informal, walaupun semula pada awalnya sebagai tokoh masyarakat yang berperan baik sebagai pemimpin formal maupun pemimpin informal dalam kehidupan kemasyarakatan. Karakteristik sebagian komunitas masyarakat yang berada di wilayah lama cenderung bersifat mengikuti dan *nrimo* terhadap situasi atau kebijaksanaan yang ada di desa, dengan demikian hubungan antara aktor dengan sebagian masyarakat tampak sebagai hubungan yang *patrimonial*. Sedangkan karakteristik sebagian komunitas masyarakat yang berada

di wilayah baru cenderung lebih kritis terhadap situasi atau kebijaksanaan yang ada di desa, sehingga hubungan antara aktor dengan komunitas tersebut tampak sebagai hubungan yang *asimetris* yakni proses aksi-interaksi yang tidak setara, tipe pengaruh yang kurang mempunyai efek yang seimbang. Dalam hal ini sebagian komunitas tersebut mempunyai pengaruh yang relatif lebih kuat terhadap aktor. Jadi kepala desa dalam aksi-interaksi pada struktur maupun dengan masyarakatnya berperan sebagai agensi (*agent*), maupun sebagai aktor (*actor*), tetapi pada saat yang sama kepala desa kurang perannya sebagai kreator (*creator*). Hal ini berbeda dengan konsep Giddens (dalam Bryant, Christopher, 1991: 204) bahwa aktor pada saat yang sama juga berperan sebagai kreator dalam sistem sosial.

7.1.3. Pada masyarakat yang tingkat swadainya relatif rendah, maka dalam hal partisipasi tenaga atau lainnya mereka cenderung lebih mudah dengan tidak banyak mempermasalahkan bagaimana proses pembuatan keputusan. Partisipasi mereka lebih berskala *par-sial* yakni partisipasi yang hanya dilakukan pada wujud partisipasi pada satu fase saja. Berbeda dengan kondisi di wilayah yang sebagian besar warganya mempunyai latar belakang sosial relatif lebih tinggi yang tingkat swadainya masyarakatnya

relatif lebih banyak dibanding dengan di wilayah lainnya. Dalam hal ini mereka lebih memperhatikan bagaimana proses pengambilan keputusan, bagaimana keterlibatan mereka dalam memberikan pertimbangan, usulan dan kontribusi dalam keputusan tersebut. Partisipasi mereka lebih berskala *profesional* yakni partisipasi yang dilakukan pada beberapa fase sepanjang proses pelaksanaan program.

7.1.4. Di sekitar aktor terdapat permasalahan yang menyangkut aktor, sebagian besar ibu-ibu pengurus PKK cenderung tidak terpengaruh dengan masalah-masalah yang ada di sekitar aktor, dengan demikian program-program yang banyak melibatkan para ibu misalnya program PKK atau P2WKSS relatif tetap berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini disebabkan karena mereka tidak banyak terlibat atau melibatkan diri kepada permasalahan yang berkaitan dengan aktor dan jika mengetahui tentang permasalahan yang ada, mereka cenderung memahami posisi aktor yang menurut pemahaman mereka aktor dengan sekuat tenaga mensukseskan program-program yang dilaksanakan di desa. Dengan demikian dalam aktivitas sehari-harinya mereka tetap dapat menjalankan fungsi dan perannya sebagai panitia suatu program atau pengurus organisasi secara wajar.

7.1.5. Latar belakang sosial ekonomi aktor relatif sama dengan latar belakang sosial ekonomi sebagian komunitas warganya di samping ada sebagian komunitas lainnya mempunyai latar belakang sosial ekonomi yang lebih tinggi dari latar belakang sosial ekonomi aktor. Kondisi yang demikian ini ada kecenderungan aktor lebih banyak berinteraksi dengan komunitas yang latar belakang sosial ekonominya sama dengan aktor, sehingga urusan dan kegiatan yang ada di dalam komunitas tersebut banyak yang diikuti aktor dan tidak diserahkan kepada komunitas tersebut. Tetapi jika berhadapan dengan komunitas yang latar belakang sosial ekonominya relatif lebih tinggi dari aktor, maka ada kecenderungan interaksi antara aktor dengan komunitas tersebut mengecil dan bahkan banyak urusan dan kegiatan dalam komunitas tersebut tidak diikuti oleh aktor bahkan urusan dan kegiatan lebih banyak diserahkan atau dilepaskan kepada komunitas tersebut.

7.1.6. Berkaitan dengan interaksi kepala desa dengan masyarakat, maka dapat disimpulkan bahwa dalam interaksi tersebut terjadi sintesa antara gejala konvensional dengan gejala baru. Kondisi yang muncul di masyarakat desa ialah dengan semakin mudarnya gejala yang konvensional (yang secara relatif sesuai dengan makna otonomi desa) yang

bergeser kepada semakin menguatnya gejala baru (yang sedang menggejala saat ini) dalam aktivitas pembangunan desa. Gejala-gejala tersebut dapat dikategorikan sebagai berikut:

Gejala konvensional	Gejala baru
<ol style="list-style-type: none"> 1. aspirasi banyak dari masyarakat. 2. inisiatif profesional. 3. keputusan oleh masyarakat desa secara kolektif. 4. bahan-bahan lokal desa dimanfaatkan. 5. dikerjakan bersama secara gotong royong. 6. sistem kepercayaan masyarakat masih tradisional. 7. evaluasi kegiatan dari masyarakat dan perangkat desa 	<ol style="list-style-type: none"> 1. aspirasi dari masyarakat lebih formal. 2. inisiatif parsial. 3. keputusan masyarakat berproses secara mekanis 4. bahan-bahan lokal desa kurang mencukupi. 5. pelaksana teknis dari instansi terkait dan masyarakat. 6. sistem kepercayaan masyarakat lebih rasional. 7. evaluasi lebih banyak oleh perangkat desa.

7.2. Saran dan Implikasi Kebijakan

Penanggulangan masalah pembangunan masyarakat desa antara lain bisa dilakukan melalui warga masyarakat itu sendiri yakni melalui "pendekatan pembangunan dari dalam" (*development from within*) mengadopsi istilah Ismawan (dalam Hagul, 1992: 10). Pendekatan pembangunan dari dalam yaitu pendekatan dengan mengembangkan potensi kepercayaan dan kemampuan masyarakat itu sendiri untuk mengorganisir diri serta

membangun sesuai dengan tujuan yang mereka kehendaki. Usaha pengembangan itu perlu dilakukan di dalam wadah kelompok kecil (kelompok swadaya) yang hidup sedemikian rupa sehingga interaksi di antara individu merupakan proses pendidikan saling asah, saling asuh, dan saling asih.

Menurut tipe ideal Weberian, birokrasi pemerintahan yang dalam hal ini pemerintahan desa bukanlah kekuatan politik, melainkan merupakan instrumen dalam proses politik. Artinya birokrasi pemerintahan berfungsi sebagai *agent* bukannya sebagai *master*. Melalui proses ini pemerintahan desa secara lebih terencana dan bertahap menyertakan kewenangan dan tanggung jawab kepada masyarakat untuk mengurus pembangunan desanya sesuai dengan perkembangan pengetahuan, pengalaman, dan potensi yang mereka miliki.

Sejalan dengan perkembangan tingkat sosial ekonomi masyarakat dan peningkatan kualitas sumberdaya manusia, maka pemerataan pembangunan bukan hanya pemerataan distributif program pembangunan, tetapi yang lebih penting pemerataan kemampuan dan kesempatan warga masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan yang menyangkut pembangunan masa depan mereka. Dengan demikian diperlukan mempersiapkan secara sungguh-sungguh kondisi masyarakat agar mampu dan berkesempatan berpartisipasi-

si membangun masa depan, menghadapi perubahan bahkan mendorong adanya perubahan itu sendiri untuk lebih baik di masa depan (empowerment).

Nasikun (dalam Leibo, 1990:92-98) menjelaskan tentang beberapa strategi pembangunan masyarakat desa yaitu strategi pembangunan gotong royong, strategi pembangunan teknikal-profesional, strategi konflik, dan strategi pembelotan kultural. Di antara keempat strategi pembangunan tersebut, strategi gotong royong adalah merupakan strategi yang populer. Meskipun demikian sejarah pembangunan masyarakat desa selama ini menunjukkan bahwa pemilihan strategi gotong royong ternyata sangat bersifat politikal. Meskipun banyak "proyek" pembangunan masyarakat desa di beberapa negara sedang berkembang diakui sangat berhasil, banyak ahli menganggap bahwa secara keseluruhan aplikasi strategi gotong royong di negara sedang berkembang telah gagal. Lebih lanjut Nasikun menjelaskan bahwa kendati kritik-kritik yang keras selama beberapa tahun terakhir ini telah dilancarkan terhadap pelaksanaan program pembangunan karena kegagalannya menjamah mayoritas golongan penduduk miskin di daerah pedesaan, aplikasi strategi gotong royong dan teknikal profesional masih saja merupakan pilihan yang paling dominan ditengah terjadinya perubahan kemasyarakatan di kebanyakan masyarakat

desa. Ia menawarkan perumusan strategi pembangunan yang bersifat sintetik, yakni perumusan strategi pembangunan berparadigma ganda. Aplikasi dari strategi pembangunan berparadigma ganda dengan sendirinya, secara logikal juga menuntut suatu struktur kelembagaan sendiri sebagai suatu arena di mana berbagai bentuk interaksi sosial dan strategi perubahan sosial dapat diwujudkan di dalam kombinasi.

Salah satu upaya untuk mengatasi berbagai eksekusi dan akibat yang kurang menguntungkan yang ditimbulkan oleh ketidakserasian proses pembangunan, berbagai sumber mengemukakan alternatif jalan keluar, antara lain gagasan tentang adanya *The Active Community* yang menyatakan bahwa pembangunan desa dapat dibimbing secara terpusat tetapi juga hendaknya dilandaskan pada kondisi dan potensi desa setempat. Bimbingan dari atas hanya mungkin dapat efektif jika di desa ada organisasi yang mampu menerima, menyerap, menterjemahkan, dan menanggapi bimbingan tersebut. Organisasi yang dimaksud haruslah yang mampu berbicara untuk dan atas nama masyarakat setempat. Hal itu berarti organisasi berada pada posisi sebagai yang mewakili pihak atas (*jarangan level paradigmatic*) dan juga pada posisi sebagai yang mewakili masyarakat (*jarangan level syntagmatic*) yang berlandaskan sistem manajemen *humanistic, democratic, participative* yakni manajemen HDP.

Jika pendekatan dan metode pembangunan masyarakat desa merupakan alternatif yang dapat diterapkan, maka Chambers (1993:199; 1996:17) memperkenalkan dua pendekatan dan metode yang saling berhubungan erat yaitu Memahami Desa Secara Cepat (*Rapid Rural Appraisal:RRA*) yang menyebar pada tahun 1980-an dan saat ini dikembangkan menjadi Memahami Desa Secara Partisipatif (*Participatory Rural Appraisal:PRA*) yang mulai dan menyebar pada tahun 1990-an. Menurut Chambers pada dasawarsa yang lalu terjadi lebih banyak pergeseran dalam retorika pembangunan pedesaan daripada praktiknya. Pergeseran tersebut mencakup pembalikan secara umum yang sekarang dikenal sebagai "pendekatan dari atas" menjadi "pendekatan dari bawah", dari "standarisasi terpusat" menjadi "penganekaragaman lokal", dan dari "cetak biru" menjadi "proses belajar". *Participatory Rural Appraisal (PRA)* merupakan sekelompok pendekatan dan metode yang memungkinkan masyarakat desa untuk saling berbagi, meningkatkan, dan menganalisis pengetahuan mereka tentang kondisi dan kehidupan desa, membuat rencana dan bertindak (Chambers, 1996:19). Secara garis besar pendekatan dan metode ini diperkenalkan beberapa pembalikan (*reversal*) yang lebih rinci yakni: Pertama, pembalikan model (1) dari tertutup ke terbuka, dari *ethic* ke *emic*; (2) dari individu, ke kelom-

pok; (3) dari verbal ke visual; (4) dari menghitung ke membandingkan; Kedua, pembalikan dominasi (1) dari menyarikan ke pemberdayaan; (2) dari sikap diam ke hubungan baik, (3) dari membosankan ke menyenangkan (Chambers, 1996:62).

7.2.1. Memperhatikan kondisi dan potensi yang ada di desa obyek penelitian nampaknya banyak yang diharapkan untuk dapat menunjang memperlancar aktivitas pemerintahan dan pembangunan. Potensi-potensi tersebut antara lain sumberdaya manusia yang ada, baik di masyarakat asli di wilayah lama maupun masyarakat pendatang di wilayah baru. Potensi sumberdaya manusia tersebut belum dikembangkan dan belum dimanfaatkan secara optimal. Kondisi di desa malah menunjukkan gejala yang sebaliknya, yakni terpecahnya potensi sumberdaya manusia bahkan sebagian potensi yang ada di desa terkesan dapat menghambat proses pembangunan di desa. Dalam hal yang demikian ini pendekatan *people centered development* tetap relevan dan perlu mendapat perhatian secara konsisten untuk dikembangkan untuk dapat menunjang aktivitas pemerintahan dan pembangunan di desa. Pendekatan dimaksud dalam rangka mencapai transformasi masyarakat pedesaan berdasarkan nilai-nilai pembangunan yang berwawasan kerak-

yatan, yakni pembangunan dari dalam dengan mengembangkan potensi, kepercayaan dan kemampuan masyarakat desa untuk mengorganisasikan, serta membangun sesuai dengan tujuan yang mereka kehendaki bersama. Yang penting dalam pendekatan ini ialah diperlukan proses perubahan sikap agar anggota masyarakat tergerak untuk berpartisipasi.

7.2.2. Peran Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan Lembaga Ketahanan Masyarakat desa (LKMD) sebagai sub sistem dalam pemerintahan desa yang kurang fungsional. Terdapat beberapa indikasi bahwa lembaga-lembaga yang ada di desa baik LMD maupun LKMD berperan sebagai pelengkap untuk memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam pengambilan keputusan ataupun kebijaksanaan pemerintahan dan pembangunan desa. Hal ini menunjukkan bahwa otoritas kepala desa dan struktur atasnya dalam sistem pemerintahan desa sedemikian besarnya. Dalam kondisi yang demikian ini strategi *cultural management* dapat ditransformasikan dalam lembaga yakni strategi yang dilakukan seorang pemimpin dengan sadar ataupun dengan tidak disadari berpegang kepada nilai-nilai tertentu yang sudah ditanamkan dengan baik dalam interaksinya dengan masyarakat yang dipimpinnya. Untuk mengembangkan strategi tersebut diperlukan adanya empo-

werment (pemberdayaan) pada struktur pemerintahan desa agar lembaga yang ada di desa dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Pemberdayaan lembaga tersebut dapat mempertimbangkan beberapa hal antara lain:

- a) Personil anggota direkrut lebih merata untuk dapat mewakili kelompok dan warga masyarakat di desa, agar semua anggota masyarakat secara merata mengetahui keterwakilannya di lembaga-lembaga pemerintahan desa.
- b) Personil anggota berasal dari warga masyarakat yang mempunyai wawasan luas, tetapi dapat memahami kondisi desanya serta mempunyai kepedulian yang besar terhadap keberhasilan pembangunan desa dalam arti yang lebih luas.
- c) Personil anggota adalah orang yang mempunyai pengaruh di masyarakat, tetapi mempunyai loyalitas yang baik untuk kepentingan pembangunan desa secara umum, bukan loyalitas kepada pribadi tertentu.
- d) Pemerintah desa mendorong adanya kreativitas yang muncul di masyarakat melalui para anggota di lembaga formal maupun semi formal, menyediakan sarana dan memberi fasilitas yang diperlukan sesuai dengan kemampuan desa.

7.2.3. Sikap pejabat di atas Kepala Desa hendaknya melihat permasalahan yang berkembang di desa secara obyektif rasional. Kepala Desa yang bermasalah dan telah diketahui oleh masyarakatnya diproses sebagaimana mestinya menurut hukum yang berlaku. Apabila kepala desa bermasalah tetapi dilindungi oleh pejabat atasannya pada hal masyarakat sudah mengetahui, maka kepercayaan masyarakat mengecil bahkan muncul sikap apatis karena mereka menganggap kepala desa sedang bermasalah yang dapat merugikan masyarakatnya. Dengan demikian siapapun yang bermasalah termasuk seorang Kepala Desa misalnya hendaknya diproses sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dalam hal ini kepala desa berperan sebagai subyek-obyek yang terkait dengan *duality of structure* yang merupakan proses di mana sub sistem satu dengan sub sistem lainnya saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan.

Berdasarkan fenomena ini dapat dikaji lebih jauh (penelitian lain yang berkaitan dengan fenomena) tentang asumsi semakin besar ketergantungan kepala desa kepada struktur di atasnya, maka semakin besar pula *paradigmatic level* menggejala dalam struktur. Jika *paradigmatic level* semakin besar dalam struktur, maka semakin kecil *syntagmatic level* dalam struktur tersebut, dan jika demikian

kondisinya, maka interaksi dan pemihakan kepada level yang sejajar atau level di bawahnya semakin mengecil peluangnya. Kondisi yang demikian ini memang sedang menggejala di desa, tetapi justru bukan merupakan suatu yang ideal diterapkan pada masyarakat yang sedang berkembang.

7.2.4. Rekrutmen di pemerintahan desa nampaknya banyak berdasarkan ada tidaknya hubungan keluarga dengan kepala desa, di mana hal ini disebut dengan *spoil system*. Untuk dapat menciptakan situasi yang lebih harmonis pada masyarakat keseluruhan, rekrutmen perangkat desa sebaiknya menggunakan *merita system*. Demikian juga dengan hal jabatan Sekretaris Desa yang dipegang oleh person yang sudah 4 tahun dinonaktifkan sebaiknya diselesaikan secara tepat tetapi tegas. Sekretaris desa definitif tidak difungsikan tetapi tanah Bengkoknya tetap diberikan kepada yang bersangkutan sampai saat ini, sedangkan peran sekretaris desa dipegang oleh Kepala urusan Keuangan (Kaur Keuangan).

Hal yang demikian ini menimbulkan ketidakharmonisan baik antara perangkat desa dengan perangkat desa lainnya maupun antara perangkat desa dengan kepala desa. Pada lain pihak tanah Bengkok mubadzir percuma tidak bermanfaat untuk desa selama bertahun-tahun. Berkaitan dengan fenomena tersebut

dapat dikaji lebih jauh (penelitian lain yang berkaitan dengan fenomena) tentang proses dan keterkaitan rekrutmen personil untuk mengisi struktur pemerintahan desa baik yang secara periodik maupun yang secara insidental, dengan produktivitas kerja dalam struktur pemerintahan dan pembangunan di desa.

7.2.5. Di desa penelitian banyak dijumpai pemimpin informal yang berasal dari tokoh keagamaan yang berpengaruh di masyarakat yang kurang diberikan kesempatan untuk terlibat dalam aktivitas pemerintahan dan pembangunan desa. Pemimpin informal di desa betapapun kecilnya pengaruhnya mereka termasuk pemimpin yang bersifat *monomorphic* yakni pengaruh kepemimpinan yang hanya pada satu bidang saja. Para pemimpin informal desa selama ini bersikap netral dan tidak menggemبosi kegiatan-kegiatan di desa, tetapi jika mereka mempunyai saluran yang jelas untuk menyampaikan aspirasi masyarakat sekitarnya dan dapat terlibat lebih banyak, maka proses pembangunan dapat lebih berjalan demokratis dan lebih dinamis, karena dapat menimbulkan kebersamaan antara pemimpin formal dengan pemimpin informal. Hal ini penting karena di desa ini pemimpin informal masih mempunyai pengaruh yang cukup besar di

masyarakat. Lebih tepat jika para pemimpin informal di desa ini jika dipartisipasikan pada lembaga-lembaga yang ada di desa, sehingga mereka dapat berperan sebagai mediator yang baik antara masyarakat dengan pemimpin formal di desa disamping sebagai sarana *social control*. Dengan demikian masalah yang berkaitan dengan kesenjangan komunikasi antara masyarakat dengan pemimpin formal di desa dapat lebih mudah diatasi.

7.2.6. Pelaksanaan berbagai lomba yang digelar di desa, terkesan merupakan suatu yang ditargetkan dari atas dan bukan prakarsa yang alami dari masyarakat desa. Hal ini menimbulkan sebagian masyarakat menjadi apatis dan seolah hanya sebagai penonton saja. Walaupun pada akhirnya perlombaan tersebut dimenangkan oleh desanya. Apabila masyarakat lebih banyak dilibatkan secara proporsional, maka pelaksanaan lomba-lomba tersebut situasinya bisa lebih baik dan sangat dimungkinkan dapat mengumpulkan dana yang cukup besar untuk menunjang kegiatan lomba-lomba tersebut dari warga masyarakat. Lebih penting lagi ialah adanya keterikatan yang lebih apresiatif dari warga masyarakat dalam kegiatan lomba yang dilaksanakan di desa sesuai dengan bidang mereka masing-masing mulai perencanaan,

pelaksanaan, evaluasi, pemanfaatan hasil-hasilnya, bahkan kebanggaan warga masyarakat. Bukan sebaliknya seperti pada sebagian warga masyarakat saat ini terkesan ada muncul perasaan yang asing (alienasi) antara apa yang sedang terjadi di desa dengan masyarakat sekitar kegiatan tersebut.

7.2.7. Kepala desa dalam kegiatan pembangunan ataupun lomba-lomba yang dilaksanakan di desa, tidak perlu mengeluarkan dana sedemikian rupa yang tidak jelas sumbernya jika memang alokasi dana tersebut tidak ada. Kepala desa nampaknya dengan terpaksa mengeluarkan dana di luar alokasi yang ada agar kegiatan-kegiatan di desa kelihatan lebih baik dan ingin mendapat pujian dari atasannya walaupun melalui usaha yang tidak jelas kebenarannya. Pada hal sumber dana di luar alokasi sering berasal dari uang-uang yang tidak jelas pertanggungjawabannya, yang pada akhirnya menimbulkan masalah baru yang melingkar sekitar kepala desa. Masalah-masalah keuangan tersebut menimbulkan tingkat kepercayaan masyarakat kepada kepala desa menjadi semakin mengecil. Pada hal semestinya kepala desa harus memperoleh kepercayaan dan mempunyai kewibawaan di hadapan masyarakatnya. Akan tetapi memang, jika kondisi pemerintahan desa seperti yang ada pada

saat ini dan tingkat apresiasi masyarakatnya relatif kecil, pada hal desa ini terlanjur didorong dari struktur atasnya untuk ikut dalam perlombaan yang direncanakan, maka harus ada modal yang "cukup" untuk membiayai operasionalnya. Sebab, jika tidak tersedia modal yang "cukup" untuk membiayai operasionalisasinya mulai perencanaan sampai dengan pelaksanaan lomba, maka kiranya sukar untuk meraih kemenangan juara sampai tingkat Kotamadya bahkan lomba tingkat profinsi.

7.2.8. Pada berbagai aktivitas pemerintahan dan pembangunan di desa dapat dilihat bahwa sering terjadi perbedaan persepsi dan kepentingan. Perbedaan tersebut bersumber dari adanya rencana struktur pemerintahan di atasnya (misal: Pemerintah daerah Kotamadya Tingkat II Malang) atau lembaga/organisasi lain di luar pemerintahan desa berhadapan dengan rencana dan kepentingan warga masyarakat desa. Namun dalam kenyatannya jika kewenangan dan keterlibatan struktur atasnya berpenetrasi di hampir segala aspek kehidupan masyarakat desa, maka pada akhirnya cenderung menumbuhkan apatisme ataupun ketergantungan masyarakat pada pemerintah desa. Keinginan dan kreatifitas masyarakat terdesak oleh pendekatan teknokratis yang bersifat *top-down* yang pada akhirnya akan memperlemah *self-sustaining*

capacity masyarakat. Apabila dalam hal perbedaan pendapat antara struktur dengan masyarakat sikap kepala desa justru berperan sebagai orang yang "pro" dan larut dalam struktur pemerintah atasannya atau lembaga/organisasi lain daripada membela rencana atau kepentingan pihak warga masyarakat. Pada hal rencana dan kepentingan masyarakat tersebut rasional dan dibenarkan secara hukum, maka jika salah langkah dalam mengatasi masalah yang demikian ini sering menimbulkan reaksi dari warga masyarakat. Kepala desa seharusnya menempatkan diri pada posisi yang berada pada pihak masyarakat atau setidaknya sebagai mediator yang dapat menengahi berbagai kepentingan tersebut. Sebab jika tidak demikian, warga masyarakat merasa dipermainkan yang pada akhirnya kepercayaan dan loyalitas warga dapat menurun. Walaupun demikian kenyataannya dalam aksi-interaksi dengan masyarakat desa, tampaknya "power" lebih dominan dan menentukan dibanding dengan sub sistem lainnya yang ada dalam konstelasi pemerintahan desa.

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR PUSTAKA

- Amaluddin, Moh, 1987. *Kemiskinan dan Polarisasi Sosial: Studi Kasus di Desa Bulugede Kabupaten Kendal Jawa Tengah*, Jakarta: UI-Press, hal. 31, 69-89.
- Bogdan, Robert C, dan Sari Knopp Biklen, 1990. *Qualitative Research for Education*, (Munandir: Penerjemah), Jakarta: PAU U.T, hal. 82, 189.
- Bryant, Carolie dan Louise G. White, 1982. *Managing Development in the Third World*, Colorado: Westview Press Inc., pp. 14-29, 202-212.
- Bryant, Christopher G A. dan David Jary (Editor), 1991. *Giddens Theory of Structuration: A Critical Appreciation*, London: Routledge, pp. 201-221.
- Chambers, Robert, 1993. *Rural Development: Putting The last First*, New York: John Wiley & Sons Inc, p. 199.
- , 1996. *Participatory Rural Appraisal*, (Sukoco: penerjemah), Yogyakarta: Kanisius, hal. 17-19, 62.
- Cohen, JM. dan Uphoff, N.T, 1977. *Rural Development Participation*, New York: Ithaca, p. 106.
- Craib, Ian, 1986. *Teori-Teori Sosial Modern: dari Parsons sampai Habermas* (Paul S. Baut dan T. Effendi: Penerjemah), Jakarta: PT Rajawali, hal. 60, 163-169.
- Cuff, E.C. dan Payne G.C.F, 1981. *Perspectives in Sociology*, Sidney: George Allen and Unkwin, pp. 28-31.
- Dahrendorf, Ralf, 1978. *Class and Class Conflict in Industrial Society*, California: Stanford University Press, p. 166.
- Davis, Keith, 1967. *Human Relations at Work*, New York: Mc Graw Hill, p. 427.
- Dusseldorp, Dick Van, 1992. *Integrated Rural Development Problems in Methodology and Institutional Environment*, Wageningen: Departement of Sociology Wageningen Agricultural University, p. 9.
- Ebenstein, William, 1965. *Isme-Isme Masa Kini*, Terjemahan, Jakarta: Swada, hal. 81.
- Effendi, Sofian, Sjafrri Sairin dan M. Alwi Dahlan (Editor), 1992. *Membangun Martabat Manusia: Peranan Ilmu-Ilmu Sosial Dalam Pembangunan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hal. 438.

- Geertz, Clifford, 1960. "The Javanese Kiyayi: the changing role of a cultural broker". *Comparative Society in Society and History, an International Quarterly* Vol. II, Mouton & Co, pp. 228-249.
- Giddens, Anthony, 1982. *New Rules of Sociological-Method*, London: Hutchinson Library, pp. 12, 103-110.
- , 1990. *Central Problems in Social Theory*, London: Macmillan Education LTD, pp. 49-95.
- Glaser, Barney G. dan Anselm L. Strauss, 1967. *The Discovery of Grounded Theory*, Chicago: Aldine Publishing Company, pp. 21-43.
- Hagul, Peter, 1992. *Pembangunan Desa dan Lembaga Swadaya Masyarakat*, Jakarta: CV Rajawali, hal. 10, 125.
- Hayami, Yujiro dan Masao Kikuchi, 1981, *Asian Village Economy at The Crossroads: An Economic Approach to Institutional Change*, Tokyo: Tokyo University Press, p. 225.
- Hofstede, W, 1991. *Pembangunan Masyarakat: Kumpulan Karangan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hal. 26-31, 83, 116.
- , 1992. *Proses Pengambilan Keputusan di Empat Desa Jawa Barat*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hal. 12-23, 140-158.
- Hoult, Thomas Ford, 1974. *Dictionary of Modern Sociology*, New Jersey: Littlefield, Adams & Co, pp. 71, 243, 273, 276.
- Hull, Valerie J, 1976. *Women in Java's Rural Middle Class: Progress or Regress*, Yogyakarta: Population Institute, Gadjah Mada University, pp. 14-17.
- Indrizal, Edi, 1996. *Beberapa Isu Gender Seputar Masalah Ketenagakerjaan di Sumatera Barat*, Jakarta: Analisis CSIS Tahun XXV No. 3, Mei-Juni 1996, hal. 214-223.
- Johnson, Doyle P, 1986. *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*, Jakarta: Gramedia, hal. 183.
- Kano, Hiroyoshi, 1990. *Pagelaran: Anatomi Sosial Ekonomi Pelapisan Masyarakat Tani di Sebuah Desa Jawa Timur*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hal, 155-180.
- Kartodirjo, Sartono , 1990. *Kepemimpinan Dalam Dimensi Sosial*, Jakarta: LP3ES, hal. 48-71.

- Khairuddin H, 1992. **Pembangunan Masyarakat: Tinjauan Aspek Sosiologi, Ekonomi dan Perencanaan**, Yogyakarta: Liberty, hal. 66-87.
- Korten, David C. dan Sjahrir, 1988. **People Centered Development (A. Setiawan Abadi: Penerjemah)**, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hal 261-263, 320-373.
- Leibo, Jefta, 1990. **Sosiologi Pedesaan: Desa Kita sebuah Potret Perubahan dalam Kesenamungan**, Yogyakarta: Andi Offset, hal. 92-98.
- Lincoln, Yvonna S. dan Egon G. Guba, 1985. **Naturalistic Inquiry**, 1st edition, Beverly Hills: Sage Publications, pp. 301-346.
- Lofland, John dan Lyn H. Lofland, 1984. **Analizing Social Settings: A Guide to Qualitative Observation and Analysis**, Belmont: Wadsworth Publishing Company, pp. 131-137.
- Long, Norman, 1977. **An Introduction to the Sociology of Rural Development**, Colorado: Westview Press, pp. 9, 177.
- Luthans, Fred, 1973. **Organizational Behavior: A Modern Behavioral Approach to Management**, Tokyo: Mc Graw Hill Ltd, P. 470.
- Lyon, Margo L, 1984. "Dasar-dasar Konflik di Pedesaan Jawa" dalam SMP Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (Editor), **Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penggunaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa**, Jakarta: Gramedia, hal 169.
- Marshall, Catherine dan Gretchen B. Rossman, 1989. **Designing Qualitative Research**, Newbury Park: Sage Publications, pp. 21, 79-120.
- Moleong, Lexy A, 1990. **Metodologi Penelitian Kualitatif**, Bandung: Rosdakarya, hal. 29-60.
- Moore, Barrington, 1966. **Social Origins of Dictatorship and Democracy**, Boston: Beacon Press, p. 414.
- Morey, N C dan F. Luthans, 1983. **Refining the Displacement of Culture and the use of Scenes and Themes in Organizational Studies**, *Academy of Management Review*, 10 (2), pp. 219-230.
- Mouzelis, Nicos, 1989. "Restructuring Structuration Theory" dalam *Sociological Review* Vol. 7, No. 4 November 1989, Routledge, pp.614-632.
- Mubyarto, 1984. **Strategi Pembangunan Pedesaan**, Yogyakarta: P3PK UGM, hal. 36-49.

- Mubyarto dan Sartono Kartodirdjo, 1988. *Pembangunan Pedesaan di Indonesia*, Yogyakarta: P3PK UGM, hal. 5-23, 36-52.
- Muhadjir, Noeng, 1990. *Metode Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Rake Sarasin, hal. 123, 159-191.
- Mulder, Niels, 1983. *Kebatinan dan Hidup Sehari-hari Orang Jawa: Kelangsungan dan Perubahan Kultural*, (Aluis A. Nograho: Penerjemah), Jakarta: PT Gramedia, hal.42-43.
- Ndraha, Taliziduhu, 1984. *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, Jakarta: Bina Aksara, hal. 108.
- , 1987. *Pembangunan Masyarakat: Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*, Jakarta: Bina Aksara, hal. 124-137.
- Poloma, Margaret, 1984, *Sosiologi Kontemporer*, (Tim Penerjemah YASOGAMA: Penerjemah) Jakarta: Rajawali Press, hal. 243-267.
- Ritzer, George, 1988. *Contemporary Sociological Theory*, New York: Alfred A Knopf, pp. 74-87, 173-184, 309-327.
- , 1992. *Sociology: A Multiple Paradigm Science* (Ali Mandan: Penerjemah), Jakarta: CV Rajawali, hal. 74.
- Rosenberg, Morris, 1968. *The Logic of Survey Analysis*, London: Basic Books Inc, p. 48.
- Sairin, Sjafri, 1991. *Dimensi Kebudayaan dalam Pembangunan Pedesaan, dalam DEPDAGRI dan UNMER Malang, Rumusan Hasil Seminar Nasional: Optimalisasi Peran Desa Sebagai Sumberdaya Potensial Dalam Pembangunan Nasional Khususnya Ditinjau Dari Aspek Pemerintahan Desa Dan Masyarakatnya*, Malang: UNMER, hal. J6-J9.
- Santosa, Slamet, 1992. *Dinamika Kelompok*, Surabaya: Bumi Aksara, hal. 37.
- Sargent, L.T., 1987. *Ideologi-ideologi Politik Kontemporer*, Jakarta: Erlangga, hal. 29-73.
- Sayogyo, 1971. *Pengantar Sosiologi: Pedoman Kuliah Ke I (Untuk Kalangan Sendiri)*, Bogor: Dep. Ilmu-ilmu Sosial Ekonomi Fak. Pertanian, hal 8.
- Schermerhorn, R.A, 1987. *Masyarakat dan Kekuasaan (Soerjono Soekamto dan Agus Brotosusilo: Penyadur)*, Jakarta: Rajawali Press, hal. 1-14.

- Schoorl, JW, 1984. **Modernisasi: Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-negara Sedang Berkembang** (R.G. Soekardjo: Penerjemah), Jakarta: PT Gramedia, hal. 253-255.
- Schulte-Nordholt, Nico, 1987. **Ojo Dumeh: Kepemimpinan Lokal Dalam Pembangunan**, Jakarta: Sinar Harapan, hal. 199-259, 271-289.
- Siagian, H, 1986. **Pokok-Pokok Pembangunan Masyarakat Desa**, Bandung: Alumni, hal. 38.
- Soekanto, Soeryono, 1987. **Teori Sosiologi tentang Perubahan Sosial**, Jakarta: Ghalia Indonesia, hal. 83.
- Spradley, James P, 1979. **Ethnographic Interview**, New York: Holt Rinehart and Winston, p. 30.
- Strauss, Anselm L. dan Juliet Corbin, 1990. **Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques**, London: Sage Publications, pp. 38, 57-176.
- Sutardjo, 1965. **Desa**, Bandung: Penerbit Sumur, hal. 142.
- Taopan, M, 1989. **Demokrasi Pancasila: Analisa Konsepsional Aplikatif**, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 63-64.
- Thoha, Miftah, 1992. "Netralisasi Birokrasi Pemerintah di Indonesia" dalam Sofian Effendi dkk (Penyunting): **Membangun Martabat Manusia: Peranan Ilmu-Ilmu Sosial dalam Pembangunan**, Yogyakarta: Gadjah mada University Press, hal. 438.
- Tjiptoherijanto, Prijono dan Yumiko M Prijono, 1983. **Demokrasi Di Pedesaan Jawa**, Jakarta: Sinar Harapan, hal. 18-38, 86-103.
- Tjondronegoro, Sediono MP, 1984. **Social Organization and Planned Development in Rural Java**, New York: Oxford University Press, p. 164.
- Turner, Jonathan H. (Editor), 1989. **Theory Building in Sociology: Assessing Theoretical Communication**, London: Sage Publications, pp. 50-52.
- Ufford, Quarles Philip Van (Editor), 1988. **Local Leadership and Programme Implementation** (Shirley: Penerjemah), Jakarta: PT Gramedia, hal. XI-XIII.
- Ufford, Quarles Philip Van, Frans Husken, Dirk Kruijt (Editor), 1989. **Tendensi dan Tradisi dalam Sosiologi Pembangunan**, (RG Soekardijo: Penerjemah), Jakarta: PT Gramedia, hal. 49-66.

- Uphoff, Norman, 1987. *Farmer's Participation in Project Formulation, Design and Operation*, Washington: Cornell University, pp. 14-15.
- Usman, Sunyoto, 1990. *Local Elites and Development, a case study of the role of local elites in the implementation of development projects in three santri east javanese village*, Disertasi di The Flinders University of South Australia, p. 255.
- , 1991a. *Struktur Interaksi Kelompok Elit Dalam Pembangunan: Penelitian di Tiga Desa Santri*, Prisma No. 6 Th XX, Juni 1991, Jakarta: LP3ES, hal. 27-37.
- , 1991b. *Kepemimpinan dan Struktur Kekuasaan di Pedesaan dalam Pembangunan, dalam DEPDAGRI dan UNMER Malang, Rumusan Hasil Seminar Nasional: Optimalisasi Peran Desa Sebagai Sumberdaya Potensial Dalam Pembangunan Nasional Khususnya Ditinjau Dari Aspek Pemerintahan Desa Dan Masyarakatnya*, Malang: UNMER, hal. I-4, I-5.
- Veeger, K.J, 1990. *Realitas Sosial: refleksi filsafat sosial atas hubungan individu-masyarakat dalam cakrawala sejarah sosiologi*, Jakarta: Gramedia, hal. 221-229.
- Zamroni (1992), *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*, Yogyakarta: Tiara Wacana, hal. 54-58, 113-142.

LAMPIRAN

PROSEDUR CODING

A. OPEN CODING

1. *Open coding*: proses pengamatan di lapangan yang merinci (membeberkan), memeriksa, membandingkan, mengkonseptualisasi, dan mengkategorikan data berdasarkan properti dan dimensinya yang relevan dengan topik penelitian;

a. Kondisi sosial ekonomi Kepala Desa.

Fenomena: Latar belakang sosial ekonomi kepala desa dibandingkan dengan kondisi sosial ekonomi masyarakatnya.

Kategori: Latar belakang sosial ekonomi kepala desa.

Properti: Rudy Hasan sebelum menjadi Kepala Desa Sekar Baru adalah pejabat Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat (Kaur Kesra/Modin), setelah dilaksanakan pemilihan Kepala desa pada tahun 1988 Ia mencalonkan sebagai kandidat Kepala desa di samping calon-calon yang lainnya antara lain Tokto Hadi yang pada saat itu menjabat sebagai sekretaris desa. Dengan melakukan kampanye yang gigih dengan isu-isu yang menyentuh keperluan dan hajat hidup warga antara lain tentang kelancaran mengurus surat-menyurat di kantor desa, memudahkan penyelesaian sertifikat tanah, menegakkan budaya pemerintahan yang bersih dan berwibawa dan sebagainya, maka ia cukup berhasil menarik simpati para calon pemilih dan akhirnya ia menang dalam pemilihan kepala desa. Sebagai

Kepala Desa Sekar Baru ia dilantik pada tanggal 12 Pebruari 1988 oleh Walikotaamadya Dati II Malang. Ia adalah penduduk asli desa Sekar Baru dengan pendidikan terakhir lulus SMA yang pada saat ini berusia 45 tahun (1994) beragama Islam. Ia sebelum menjadi Kepala desa dikenal sebagai modin yang cukup aktif mendatangi kegiatan-kegiatan kemasyarakatan dan keagamaan dan luwes dengan masyarakatnya.

Pendapatan Kepala Desa Sekar Baru secara garis besar adalah berasal dari tanah Bengkok Desa dan penghasilan lain dari pelayanan kepada masyarakat dalam proses administrasi di desa.

Latar belakang sosial ekonomi kepala desa khususnya tingkat pendidikan dan pendapatan hampir sejajar sama dengan latar belakang masyarakat desa Karang besuki pada umumnya di wilayah lama. tetapi lebih rendah tingkatannya jika dibanding dengan latar belakang masyarakat di wilayah baru (RW 02, RW 04, dan RW 07).

Dimensi : Latar belakang kepala desa sejajar dengan latar belakang masyarakat di wilayah lama, tetapi lebih rendah dibanding dengan masyarakat di wilayah baru.

b. Kades merekrut staf

Fenomena: Kepala desa merekrut para perangkat desa dan staf kantor desa.

Kategori: Sistem merekrut staf yang diterapkan.

Properti: Beberapa perangkat desa yaitu Pelaksana Harian (Plh) Sekretaris Desa yang merangkap sebagai Kepala Urusan Keuangan, Kepala Urusan Pemerintahan, dan staf Kantor Desa adalah famili dekat kepala desa. Plh sekretaris desa yang kebetulan keponakan kepala desa merangkap sebagai Kaur Keuangan. Dengan demikian segala kegiatan yang berkaitan dengan kebijaksanaan dan menyangkut keuangan dikoordinasikan dengan orang yang dekat dan sangat loyal kepada kepala desa. Adapun perangkat desa yang lain (sekretaris desa definitif) adalah mantan pesaing dalam pemilihan kepala desa dalam kenyataannya adalah "ada" tetapi perannya "ditiadakan" oleh kepala desa. Kepala desa merekrut perangkat desa dan sebagian staf sebagai upaya untuk mendukung kepemimpinan di pemerintahan desa.

Dimensi : Beberapa perangkat desa direkrut untuk memperkuat posisinya sedangkan sebagian lainnya dibiarkan tetapi tidak dioptimalkan.

c. Kades memperoleh dukungan suara

Fenomena: Bagaimana (calon) kepala desa berusaha memperoleh dukungan suara pada saat menjelang pemilihan kepala desa.

Kategori: Usaha Kepala desa memperoleh dukungan suara.

Properti: Kesesuaian antara janji-janji pada saat menjelang pemilihan dengan realisasi setelah terpilih menjadi kepala desa. Ada beberapa hal yang tidak direalisasikan sesuai dengan janji-janji pada saat menjelang pemilihan kepala desa, misalnya program sertifikasi tanah yang tidak lancar, menciptakan kondisi pemerintahan yang bersih dan terbuka.

Sebagian warga desa merasa kecewa setelah mereka memilih sebagai kepala desa karena perilaku kepala desa dinilai hampir sama dengan kepala desa sebelumnya yang kurang terbuka khususnya masalah pengelolaan keuangan.

Dimensi : Tidak sesuainya antara janji-janji kepala desa sebelum terpilih dengan realisasi setelah terpilih.

d. Kades menggerakkan stafnya (anggota) untuk bekerja.

Fenomena: Kepala desa menggerakkan perangkat desa dan staf untuk berpartisipasi.

Kategori: Model motivasi yang diterapkan kepada anggota.

Properti: Kepala desa memberikan motivasi kepada perangkat desa, staf, pengurus ataupun panitia dengan berbagai cara. Kepala desa sebagai motivator kepada anggotanya dengan cara yang berbeda-beda. Kepada perangkat desa yang loyalitasnya dinilai tinggi kepala desa selalu melibatkan segala

kegiatan apakah kegiatan itu berkaitan atau tidak dengan jabatannya mereka selalu dilibatkan. Keterlibatan mereka nampaknya diimbangi dengan insentif yang berupa materi. Disamping mereka menerima insentif materi mereka juga dikenal sebagai kerabat dekat kepala desa atau kerabat dekat istri kepala desa. Dengan demikian mereka ini secara struktural memang ada alasan jabatan yang melekat secara emosional karena saling mendukung. Sedangkan kepada kelompok lainnya yang secara struktural bukan sebagai perangkat desa tetapi sebagai pengurus PKK ataupun sebagai tim P2WKSS misalnya dengan memberi motivasi sanjungan dan penghargaan sehingga mereka nampaknya tidak menginginkan imbalan materi atau insentif tetapi lebih bangga dengan dorongan dan penghargaan secara moral. Pada umumnya mereka ini terdiri dari para guru sekolah dasar yang dilibatkan sejak merencanakan, pelaksanaan sampai dengan evaluasi akhir program yang dicanangkan.

Dimensi : Model motivasi kepada anggota sebagian dengan memberikan keterlibatan yang besar pada kegiatan dengan imbalan insentif materi, sedangkan kepada sebagian lainnya yang dekat dengan kepala desa dengan memberikan dorongan dan penghargaan

secara moral dengan melibatkan sejak awal kegiatan sampai evaluasi akhir.

e. Kepala Desa mengatasi masalah-masalah pembangunan.

Fenomena: Level akses kepala desa untuk mengatasi masalah-masalah pembangunan yang muncul di lapangan.

Kategori: Teknik penyelesaian masalah pembangunan di desa.

Properti: Untuk mengatasi masalah-masalah pembangunan yang muncul di lapangan kepala desa sering mengambil jalan pintas dengan mengajak bicara dan tukar pikiran dengan perangkat desa dan pengurus yang "mau" berpartisipasi. Misalnya dalam program pemenangan lomba di tingkat desa, maka sekretaris desa, kepala urusan pemerintahan, ketua-ketua Rukun Warga (RW) tertentu saja yang dilibatkan secara maksimal, sedangkan yang lain tidak banyak dilibatkan bahkan terkesan "ditinggal" sampai program tersebut selesai.

Disamping bergerak ke bawah kepala desa sering koordinasi "ke atas" untuk mencari informasi dan bocoran untuk dimanfaatkan di desa. Selain itu dapat memperkuat posisi kepala desa jika ada permasalahan yang muncul di kemudian hari.

Dimensi : Kurang mengoptimalkan sumberdaya yang ada sering dilakukan, sedangkan akses lebih banyak ke atas untuk memperkuat posisi di pemerintahan desa.

f. Kepala desa mengatasi masalah pribadi.

Fenomena: Mengatasi masalah-masalah pribadi.

Kategori: Teknik menyelesaikan masalah pribadi.

Properti: Munculnya masalah-masalah pribadi berkaitan dengan situasi sehari-hari dalam berbagai kegiatan, baik kegiatan rutin dan kegiatan pembangunan. Hal ini sedikit banyak mempengaruhi suasana kerja baik pribadi kepala desa maupun suasana kerja para perangkat desa dan staf lainnya.

Dalam kondisi yang demikian ini, nampaknya kepala desa tidak banyak terpengaruh terganggunya kegiatan sehari-hari. Kepala desa tampil di kantor misalnya dengan ekspresi wajah yang biasa dan tidak menampakkan problem apa saja yang terjadi, walaupun masyarakat tahu bahwa hari-hari itu ada masalah yang menyangkut pribadi kepala desa. Masyarakat sudah tahu melalui media masa Jawa Pos atau Surya yang memuat ihwal pribadi kepala desa. Kepala desa mengatasi dengan terlihat tenang bahkan terkesan "acuh" saja dengan berita-berita yang berkembang di luar.

Dimensi : Tidak banyak berpengaruh dalam aktivitas sehari-hari karena adanya masalah pribadi, walaupun masalah-masalah sering muncul dan diketahui masyarakat.

g. Hubungan kepala desa dengan penduduk asli.

Fenomena: Interaksi kepala desa dengan penduduk asli di wilayah lama.

Kategori: Model interaksi sebelum menjadi kepala desa dan setelah menjadi kepala desa.

Properti: Sebelum menjadi kepala desa, ia menjabat sebagai Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat (Kaur Kesra) dengan intensitas yang cukup tinggi berhubungan dengan masyarakat desa dalam berbagai acara misalnya pengajian rutin mingguan dari rumah ke rumah, perkumpulan di berbagai kegiatan lainnya. Kegiatan yang demikian padatnya dapat mendekatkan dengan masyarakat desa, sehingga suatu saat akan dilaksanakan pemilihan kepala desa (pilkades) dia banyak mendapat simpati dari warga masyarakat dan pada akhirnya mereka sebagian besar menjadi pendukung pada saat pilkades. Tetapi setelah terpilih menjadi kepala desa ada perubahan sedikit demi sedikit terkesan menjauh dari warga masyarakat dengan sering tidak hadir dalam kegiatan-kegiatan yang dulu aktif hadir dalam acara pengajian rutin misalnya. Semenjak masalah-masalah yang menyangkut warga muncul misalnya masalah tidak lancarnya pengurusan sertifikasi tanah penduduk, masalah keuangan jual-beli tanah yang belum tuntas, maka hal ini

semakin menjauhnya kepala desa dengan warga masyarakat desa.

Dimensi : Terdapat penurunan derajat kedekatan hubungan dengan penduduk asli desa.

h. Hubungan kepala desa dengan penduduk pendatang.

Fenomena: Interaksi kepala desa dengan penduduk pendatang di wilayah baru (RW 02, RW 04, RW 07).

Kategori: Model interaksi dengan penduduk pendatang di wilayah baru.

Properti: warga pendatang di wilayah baru pada umumnya baru menetap sekitar tahun 1986 dan sebagian lagi pada tahun 1988. Kondisi sosial ekonomi antara penduduk di wilayah lama dengan pendatang di wilayah baru banyak perbedaan misalnya tingkat pendidikan, tingkat pendapatan, pengalaman dan lingkungan sosialnya. Kepala desa sebagai penduduk asli nampaknya agak sulit untuk membaaur berinteraksi dengan pendatang, karena secara pribadi merasa ada perbedaan sosial ekonomi khususnya tingkat pendidikan dan lapangan pekerjaan. Pada saat yang lalu kepala desa pernah mengatakan bahwa lebih gampang mengatur warga penduduk asli daripada mengatur penduduk pendatang, karena penduduk asli "lebih nurut dan gampang" dibanding pendatang yang lebih banyak bicara teori tetapi kurang realisasinya, menu-

rutnya pendatang terlalu "kritis" dan sulit ketemu pendapat. Kondisi yang demikian merenggangkan kepala desa dengan pendatang, bahkan beberapa acara penting misalnya perayaan HUT kemerdekaan RI ke 49 yang lalu jarang datang di acara yang diselenggarakan di wilayah baru.

Dimensi : Hubungan yang kurang komunikatif dengan penduduk pendatang di wilayah baru.

i. Hubungan kepala desa dengan perangkat desa.

Fenomena: Interaksi sehari-hari kepala desa dengan perangkat desa dalam kegiatan pemerintahan desa.

Kategori: Model interaksi dengan perangkat desa dalam kegiatan pemerintahan rutin dan pembangunan.

Properti: Dalam kegiatan rutin setidaknya terdapat tiga kelompok perangkat desa. Pertama, perangkat desa yang setia kepada kepala desa dalam segala kegiatannya yaitu: Plh sekretaris desa dan merangkap kepala urusan keuangan, kepala urusan pemerintahan, dan para staf sekretariat desa. Kedua, perangkat desa yang "sekedarnya melaksanakannya" tugas sebagai perangkat desa bahkan tidak aktif sama sekali. Termasuk kelompok ini ialah sekretaris desa definitif dan kepala urusan pembangunan. Sekretaris desa definitif justru tidak diaktifkan walaupun dia ada dan berada di kantor desa. Hal ini disebabkan adanya sisa-sisa

perasaan rivalitas sewaktu pemilihan kepala desa yang lalu yang sama-sama menjadi calon kepala desa yang sah. Persaingan antar mantan calon terbawa sampai saat ini sehingga masing-masing kurang akrab bahkan terlihat saling "berseteru". Demikian juga kepala urusan pembangunan yang datang setiap hari ke kantor desa, nampaknya canggung berhadapan dengan kepala desa karena diketahui dulunya tidak mendukung kepala desa saat pilkades, sehingga dia hanya diberi tugas rutin dan kurang dilibatkan dalam proses pengambilan kebijaksanaan dan keputusan. Sebagian kelompok ketiga ialah kelompok yang netral. Termasuk kelompok ini ialah beberapa kepala dusun yang ada di desa Sekar Baru, mereka bekerja sesuai dengan tugas yang diberikan tanpa ada pretensi apa-apa baik untuk memperkuat maupun untuk memperlemah kedudukan kepala desa.

Dimensi : Hubungan yang erat dengan perangkat desa pendukungnya, tetapi nampak kurang serasi dengan perangkat desa yang dianggap pesaing dan kurang loyal.

j. Hubungan kepala desa dengan pengurus Lembaga Musyawarah Desa (LMD).

Fenomena: Interaksi kepala desa dengan pengurus LMD sebagai lembaga resmi di desa.

Kategori: Model interaksi dengan pengurus LMD dalam proses pembuatan keputusan dan kebijaksanaan desa.

Properti: LMD sebagai lembaga resmi dalam struktur pemerintahan desa mempunyai fungsi yang penting, karena semua keputusan desa harus dirapatkan dengan anggota LMD. Interaksi kepala desa dengan anggota LMD khususnya pengurusnya yang berasal dari penduduk asli dan seide dengan kepala desa. Ada beberapa anggota LMD yang berasal dari pendatang di RW 04 mempunyai keterkaitan yang cukup erat, karena disamping sebagai anggota LMD juga sebagai tim penggerak P2WKSS desa. Dengan adanya hubungan yang baik antara kepala desa dengan pengurus LMD, maka proses pembuatan keputusan yang melalui LMD tidak banyak masalah. Namun demikian terdapat dua anggota LMD yang mengundurkan diri sebelum masa jabatannya selesai, dengan alasan kurang dapat menyesuaikan dengan kepala desa.

Dimensi : Hubungan antara kepala desa dengan pengurus LMD mempunyai pengaruh terhadap lancarnya proses pembuatan keputusan desa.

k. Hubungan Kepala Desa dengan pengurus PKK/P2WKSS.

Fenomena: Interaksi kepala desa dengan pengurus PKK/P2WKSS yang banyak berperan menyangkut prestasi desa.

Kategori: Model interaksi dengan pengurus PKK/P2WKSS.

Properti: Program-program Pendidikan Kesejahteraan Keluarga (PKK) dan Peningkatan Peran Wanita menuju Keluarga Sehat Sejahtera (P2WKSS) di desa Karang besuki sangat menunjang keberhasilan pembangunan bahkan beberapa kali berhasil meraih juara dalam berbagai lomba yang dilaksanakan pada tahun-tahun terakhir ini. Kejuaraan yang pernah diraih antara lain lomba logo PKK se Kotamadya Malang tahun 1993 sebagai juara II, lomba kebersihan sewilayah Kotamadya Malang tahun 1994 sebagai juara I, lomba P2WKSS sewilayah Pembantu Gubernur di malang tahun 1994 sebagai juara I dan sewilayah Jawa Timur tahun 1995 sebagai juara II.

Hubungan kepala desa dengan para pengurus PKK/P2WKSS sedemikian eratnya sehingga satu sama lain saling berkomunikasi memberi masukan dan bersedia berpartisipasi sehingga berbagai kegiatan berhasil dan sukses. Semua pengurus PKK dan P2WKSS adalah ibu-ibu tokoh masyarakat yang nampaknya tidak memperhatikan hal-hal yang sifatnya "konflik". Mereka lebih suka bekerja sesuai dengan bidang tugasnya dengan tidak mengu-sik masalah isu-isu dan permasalahan yang berkembang. Satu hal yang sering dirasakan adalah pujian dari kepala desa kepada ibu-ibu yang

berpartisipasi memotori suatu kegiatan dan berusaha memenuhi kebutuhan serta fasilitas termasuk kebutuhan dana yang diperlukan agar suatu kegiatan dapat berhasil sukses. Dana yang diberikan berasal dari anggaran yang sudah ada ataupun yang berasal dari uang pribadi kepala desa asalkan kegiatan tersebut berhasil sukses.

Dimensi : Pendekatan kepada ibu-ibu pengurus PKK dan Tim penggerak P2WKSS yang dilaksanakan secara efektif berdampak lancarnya program yang dilaksanakan.

1. Hubungan Kepala Desa dengan pengurus RT-RW.

Fenomena: Interaksi Kepala desa dengan pengurus RT-RW sebagai ujung tombak meneruskan ke seluruh warga.

Kategori: Model interaksi dengan pengurus RT-RW.

Properti: Hubungan kepala desa dengan para ketua RT-RW hampir sama modelnya dengan hubungannya dengan perangkat desa yang terbagi menjadi tiga kelompok. Pada umumnya RT-RW di wilayah lama mempunyai hubungan yang lebih erat dibanding dengan RT-RW di wilayah baru khususnya RT-RW 02 dan 07. RT-RW di wilayah lama nampaknya ada hubungan emosional yang merasa satu komunitas yang mempunyai karakteristik hampir sejajar dalam beberapa hal misalnya bidang pekerjaan pokok

bidang pendidikan dan lain-lain. Dalam beberapa kegiatan misalnya perayaan HUT kemerdekaan RI ke-49 yang lalu, RT-RW di wilayah lama lebih kompak dan menyatu dengan kegiatan yang dikordinasikan oleh sekretariat desa, sedangkan kegiatan di RT-RW wilayah baru walaupun kegiatannya cukup padat dan bervariasi nampaknya kurang terikat dengan sekretariat desa bahkan terkesan "lepas" sehingga hubungan antara kepala desa dengan RT-RW baru kurang harmonis walaupun secara administratif termasuk wilayah desa. Kepala desa jarang datang dalam acara-acara yang dilaksanakan di wilayah baru, nampaknya ia beranggapan bahwa segala sesuatunya dapat berjalan lancar dan jika ada permasalahan mereka dapat mengatasi sendiri. Suatu ketika kepala desa mengatakan bahwa banyak kegiatan yang dilaksanakan di RT-RW baru tidak dikordinasikan lebih dahulu dan tidak dilaporkan hasilnya kepada kepala desa. Namun kepala desa tidak mempersoalkan program kegiatan yang dilaksanakan "berjalan aman".

Dimensi : Pendekatan yang dualistis kepada penduduk. Satu sisi ditangani dengan baik di wilayah lama sementara membiarkan berjalan sendiri di wilayah baru.

m. Kesalahan dan kekurangan kepemimpinan kepala desa.

Fenomena: Kesalahan dan kekurangan kepemimpinan kepala desa berdasarkan dimensi emik informan.

Kategori: Sisi negatif kepemimpinan kepala desa.

Properti: Sebagai manusia biasa siapapun tidak ada yang sempurna. Demikian juga dengan kepala desa. Ada beberapa hal yang dapat dicatat berkaitan dengan kesalahan dan kekurangan kepemimpinan kepala desa yaitu antara lain: Pertama, kurang dapat mengoptimalkan sumberdaya manusia yang ada dengan "merata". Satu sisi sumberdaya yang "oke dengannya" digunakan sedemikian rupa intensitasnya bahkan kadang-kadang melampaui batas-batas-kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang bersangkutan misalnya Plh sekretaris desa dan Kaur pemerintahan yang sering "mengambil alih" bidang garapan Kaur pembangunan walaupun yang bersangkutan berada di tempat. Pada sisi lain sekretaris desa definitif tidak digunakan sama sekali walaupun secara formal belum ada pencabutan surat keputusan sebagai sekretaris desa dari Walikota, demikian juga dengan hak tanah Bengkok (tanah ganjaran) masih tetap diberikan sampai saat ini. Demikian juga halnya terhadap pemberdayaan Kaur pembangunan walaupun tidak separah terhadap sekretaris desa. Kedua, kurangnya

wawasan yang dapat mengimbangi masyarakatnya khususnya di wilayah baru, sehingga ia terlihat "canggung" jika suatu ketika memimpin rapat di wilayah baru yang sebagian besar berpendidikan sarjana dan sebagai pegawai. Pada hal yang berpendidikan sarjana atau sebagai pegawai tidak selalu lebih baik dibanding lainnya. Hal ini salah satu sebab kurang harmonisnya kepala desa dengan perangkat di wilayah baru. Ketiga, masalah yang berkaitan dengan keuangan, misalnya antara lain; proses pengurusan sertifikasi tanah yang terlalu lama (sekitar 2 tahun) pada hal biayanya sudah lunas lama, masalah sebagai perantara jual beli tanah anggota warga yang belum disampaikan seluruhnya kepada penjual sampai masalah tersebut dimuat berita kasusnya di koran Jawa Pos pada tanggal 24, 25 April 1994, masalah jual beli tanah makam yang dipermasalahkan oleh warga karena tidak sesuai dengan rencana semula yang kasusnya dimuat di koran Jawa Pos tanggal 26 April 1994 dan Surya tanggal 25 Juni 1994.

Dimensi : Terdapat kesalahan dan kekurangan kepemimpinan kepala desa tetapi tidak banyak mempengaruhi kegiatan yang diprogramkan dan perolehan penghargaan-penghargaan kejuaraan lomba.

n. Kelebihan Kepala Desa.

Fenomena: Kelebihan kepala desa berkaitan dengan perilaku kepemimpinan.

Kategori: Segi positif kepemimpinan kepala desa.

Properti: Sebagai manusia biasa disamping terdapat kekurangan ada beberapa kelebihan. Beberapa kelebihan antara lain: Pertama, punya semangat yang tinggi untuk mensukseskan kegiatan-kegiatan yang dicanangkan khususnya kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan lomba. Beberapa kegiatan lomba misalnya P2WKSS, maka kelihatan bagaimana caranya sehingga persiapan lomba dan pelaksanaannya dapat berjalan dengan baik dan sukses. Lomba tersebut diikuti mulai tingkat kecamatan sampai tingkat propinsi Jawa Timur bahkan Nasional; Kedua, sering "ngebosi". Hal ini berkaitan dengan semangatnya yang tinggi. Pada beberapa kegiatan kepala desa sering mengeluarkan dana yang berasal dari uang pribadi di luar anggaran yang resmi. Hal ini sangat positif untuk memberi contoh kepada perangkat desa atau tokoh masyarakat agar ikut bersedia menunjang program yang akan dilaksanakan. Demikian juga dapat memberi dorongan kepada siapa saja untuk berpartisipasi walaupun tidak dengan berupa uang; Ketiga, dekat dengan "atasan". Sedikitnya ada dua hal yang

dapat ditafsirkan tentang kedekatan kepala desa dengan pejabat instansi di atasnya, yaitu dalam rangka koordinasi dan mencari "bocoran" yang berguna untuk kegiatan desanya, dan atau dalam rangka memperkuat "cantolan" yang dapat *mem-back up* perilakunya yang kurang benar jika dipermasalahkan oleh pihak lain. Sehingga hal tersebut berfungsi sebagai mencari "dekengan" daripada sekedar koordinasi; Keempat, ekspresi yang tenang dan sabar (*acuh*) walaupun banyak menemui permasalahan. Beberapa hal tersebut dapat memperkuat posisinya sebagai kepala desa walaupun banyak berhadapan dengan masalah baik sebagai pribadi maupun sebagai kepala desa.

Dimensi : Banyak kelebihan yang menguntungkan posisi dan peran kepala desa dalam proses pemerintahan dan pembangunan.

o. Keberhasilan dan prestasi Kepala Desa.

Fenomena: Keberhasilan dan Prestasi Kepala Desa yang pernah dicapai.

Kategori: Keberhasilan kepemimpinan kepala desa.

Properti: Beberapa keberhasilan dan prestasi kepala desa dapat dikemukakan antara lain sebagai berikut: program kebersihan lingkungan di wilayah lama. Di beberapa RT wilayah lama telah direalisasikan penyeragaman pagar halaman muka rumah dengan

pot-pot bunga dan tiang bendera serta bentuk tempat sampah di masing-masing rumah tangga dengan warna cat yang sama. Program tersebut dilaksanakan serentak khususnya di sekitar kantor desa. Berdasarkan kenyataan tersebut kepala desa menjelaskan bahwa mengurus warga biasa dengan pendidikan yang relatif rendah di wilayah lama lebih mudah dibanding dengan mengurus warga baru yang rata-rata berpendidikan tinggi. Dia menceritakan walaupun di wilayah baru banyak proyek-proyek pembangunan yang selesai dengan swadaya murni yang relatif tinggi dari warganya misalnya pembuatan Balai RT yang cukup representatif dan pembuatan pintu gerbang/joglo RT yang membutuhkan banyak biaya tetapi hal tersebut belum dilaporkan secara rinci kepada Kepala Desa.

Desa Sekar Baru dalam tahun 1993 dan 1994 telah memperoleh beberapa kejuaraan lomba mulai tingkat Kecamatan sampai dengan Tingkat Pembantu Gubernur dan mudah-mudahan menjadi juara Tingkat Propinsi Jawa Timur. Hasil kejuaraan tersebut antara lain:

Jenis Lomba yang Pernah diikuti dan Hasilnya

NO.	JENIS LOMBA	JUARA	TAHUN
1.	Lomba BKB standar Kodya Malang	I	1993
2.	Lomba Bola Voli HUT 58 RI Kec. Sekar	I	1993
3.	Lomba Logo PKK Kec. Sekar	I	1993
4.	Lomba Logo PKK Kodya Malang	II	1993
5.	Lomba Kebersihan Kec. Sekar	I	1993
6.	Lomba Kebersihan Kodya Malang	II	1993
7.	Lomba Kebersihan Kec. Sekar	I	1994
8.	Lomba Kebersihan Kodya Malang	I	1994
9.	Lomba Balita Kec. Sekar	I	1994
10.	Lomba P2WKSS Tk. Pembantu Gubernur Wilayah IV Malang	I	1994
11.	Lomba saah terampil Tk. Propinsi Jawa Timur.	III	1994

Dimensi : Banyak keberhasilan dan prestasi yang pernah diperoleh dalam berbagai kegiatan dan lomba.

p. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Fenomena: Partisipasi masyarakat dalam kegiatan pembangunan.

Kategori: Model partisipasi masyarakat dalam kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan.

Properti: Dalam berbagai kegiatan yang dilaksanakan di desa baik kegiatan yang bersifat rutin maupun kegiatan pembangunan, masyarakat mempunyai kadar keterlibatan yang berbeda-beda. Disamping kadar keterlibatan yang berkaitan dengan materi atau atau fisik ataupun yang berkaitan dengan mental dan emosi. Sebagaimana mengikuti berbagai aturan dan kegiatan karena mereka merasa sebagai warga, sehingga ada kesadaran antara hak dan kewajiban

yang melekat pada diri mereka masing-masing. Pada umumnya mereka yang berperilaku demikian ialah mereka yang berpendapat bahwa ada pemilahan antara perilaku kepala desa sebagai pribadi dengan perilaku sebagai kepala desa, sehingga ada respon yang wajar sesuai dengan konteksnya. Sebagian lagi berpartisipasi karena tugas sesuai dengan wewenang yang diserahkan kepada mereka. Pada umumnya mereka ini ialah para perangkat desa atau pengurus/panitia yang mempunyai loyalitas baik kepada kepala desa. Berdasarkan tugas dan wewenang yang diberikan kepada mereka maka kepala desa memberikan arahan dan harapan agar program yang dicanangkan dapat berjalan sukses. kelompok ini antara lain Plh Sekretaris desa (merangkap sebagai Kepala Urusan Keuangan), Kepala Urusan Pemerintahan, Ketua Tim penggerak PKK, Tim P2WKSS, Ketua LMD dan Ketua LKMD. Sebagian yang lain berpartisipasi karena tugas yang ada pada wewenangnya masing-masing dengan sekedar menjalankan tugas bahkan tugas-tugasnya ada yang ditarik untuk dilimpahkan kepada yang lain. Nampaknya kepala desa membagi tugas kepada mereka ini dengan kondisi yang "agak terpaksa" karena mereka sedang menjabat karena itu mereka juga kelihatan "sekedar tugas" dilaksanakan

dengan tidak sepenuh hati. Kelompok ini antara lain Sekretaris Desa (definitif), Kepala Urusan Pembangunan dan sebagian Ketua Rukun Warga (RW) di wilayah baru.

Dimensi : Sebagian berpartisipasi dengan sukarela sebagian lainnya berpartisipasi karena tugasnya dan sebagian berpartisipasi dengan agak terpaksa.

B. AXIAL CODING

Axial coding: Seperangkat prosedur yang menggunakan data yang ada dengan menggunakan "*model paradigma grounded theory*" yang dikembangkan sewaktu penelitian berlangsung, model paradigma tersebut dengan alur pemikiran sebagai berikut: (A) Kondisi-kondisi kausal ----> (B) Fenomena ----> (C) Konteks ----> (D) Kondisi-kondisi intervening ----> (E) Strategi-strategi aksi-interaksi (pelaku yang diamati) ----> (F) Konsekuensi.

1. Kondisi Kausal (causal condition)

Posisi ganda dan peran kepala desa dalam proses pembangunan di desa Sekar Baru Kecamatan Sekar Kotamadya Malang dengan kategori-kategori sebagai berikut:

a. Kategori-Kategori I mencakup:

- 1) Latar belakang sosial ekonomi kepala desa.
- 2) Sistem merekrut staf yang diterapkan.

3) Usaha Kepala desa memperoleh dukungan suara.

b. Kategori-Kategori II mencakup:

- 1) Model interaksi sebelum menjadi kepala desa dan setelah menjadi kepala desa.
- 2) Model interaksi dengan penduduk pendatang di wilayah baru.
- 3) Model interaksi dengan perangkat desa dalam kegiatan pemerintahan rutin dan pembangunan.
- 4) Model interaksi dengan pengurus LMD dalam proses pembuatan keputusan dan kebijaksanaan desa.
- 5) Model interaksi dengan pengurus PKK/P2WKSS.
- 6) Model interaksi dengan pengurus RT-RW.

c. Kategori-Kategori III mencakup:

- 1) Teknik penyelesaian masalah pembangunan di desa.
- 2) Teknik menyelesaikan masalah pribadi.

d. Kategori-Kategori IV mencakup:

- 1) Sisi negatif kepemimpinan kepala desa.
2. Segi positif kepemimpinan kepala desa.

e. Kategori-Kategori V mencakup:

- 1) Model motivasi yang diterapkan kepada anggota.
- 2) Model partisipasi masyarakat dalam kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan.
- 3) Keberhasilan kepemimpinan kepala desa.

2. Fenomena dan Dimensinya:

a. Fenomena:

- 1) Latar belakang sosial ekonomi kepala desa dibanding

dengan kondisi sosial ekonomi masyarakatnya.

- 2) Kepala desa merekrut para perangkat desa dan staf kantor desa.
- 3) Bagaimana (calon) kepala desa berusaha memperoleh dukungan suara pada saat menjelang pemilihan kepala desa.
- 4) Kepala desa menggerakkan perangkat desa dan staf untuk berpartisipasi.
- 5) Level akses kepala desa untuk mengatasi masalah-masalah pembangunan yang muncul di lapangan.
- 6) Mengatasi masalah-masalah pribadi.
- 7) Interaksi kepala desa dengan penduduk asli di wilayah lama.
- 8) Interaksi kepala desa dengan penduduk pendatang di wilayah baru (RW 02, RW 04, RW 07).
- 9) Interaksi sehari-hari kepala desa dengan perangkat desa dalam kegiatan pemerintahan desa.
- 10) Interaksi kepala desa dengan pengurus LMD sebagai lembaga resmi di desa.
- 11) Interaksi kepala desa dengan pengurus PKK/P2WKSS yang banyak berperan menyangkut prestasi desa.
- 12) Interaksi Kepala desa dengan pengurus RT-RW sebagai ujung tombak meneruskan ke seluruh warga.
- 13) Kesalahan dan kekurangan kepemimpinan kepala desa berdasarkan dimensi emik informan.
- 14) Kelebihan kepala desa berkaitan dengan perilaku

kepemimpinan.

- 15) Partisipasi masyarakat dalam kegiatan pembangunan.
- 16) Keberhasilan dan Prestasi Kepala Desa yang pernah dicapai.

b. Dimensi

- 1) Latar belakang kepala desa sejajar dengan latar belakang masyarakat di wilayah lama, tetapi lebih rendah dibanding dengan masyarakat di wilayah baru.
- 2) Beberapa perangkat desa direkrut untuk memperkuat posisinya sedangkan sebagian lainnya dibiarkan tetapi tidak dioptimalkan.
- 3) Tidak sesuainya antara janji-janji kepala desa sebelum terpilih dengan realisasi setelah terpilih.
- 4) Model motivasi kepada anggota sebagian dengan memberikan keterlibatan yang besar di segala kegiatan dengan imbalan insentif materi, sedangkan kepada lainnya memberikan dorongan dan penghargaan secara moral dengan melibatkan sejak awal kegiatan sampai evaluasi akhir.
- 5) Kurang mengoptimalkan sumberdaya yang ada sering dilakukan, sedangkan akses lebih banyak ke atas untuk memperkuat posisi di pemerintahan desa.
- 6) Masalah pribadi tidak banyak berpengaruh dalam aktivitas sehari-hari, walaupun masalah-masalah sering muncul dan diketahui masyarakat.

- 7) Terdapat penurunan derajat kedekatan hubungan dengan penduduk asli desa.
- 8) Hubungan yang kurang komunikatif dengan penduduk pendatang di wilayah baru.
- 9) Hubungan yang erat dengan perangkat desa pendukungnya, tetapi nampak kurang serasi dengan perangkat desa yang dianggap pesaing dan kurang loyal.
- 10) Hubungan yang serasi antara kepala desa dengan pengurus LMD mempunyai pengaruh terhadap lancarnya proses pembuatan keputusan desa.
- 11) Pendekatan yang persuasif kepada ibu-ibu pengurus PKK dan Tim penggerak P2WKSS yang dilaksanakan secara efektif berdampak lancarnya program yang dilaksanakan.
- 12) Pendekatan yang dualistis kepada penduduk. Satu sisi ditangani dengan baik di wilayah lama sementara membiarkan berjalan sendiri di wilayah baru.
- 13) Terdapat kesalahan dan kekurangan kepemimpinan kepala desa tetapi tidak banyak mempengaruhi kegiatan yang diprogramkan dan perolehan penghargaan-penghargaan kejuaraan lomba.
- 14) Banyak kelebihan yang menguntungkan posisi dan peran kepala desa dalam proses pemerintahan dan pembangunan.
- 15) Banyak keberhasilan dan prestasi yang pernah diperoleh dalam berbagai kegiatan dan lomba.

- 16) Sebagian berpartisipasi dengan sukarela sebagian lainnya berpartisipasi karena tugasnya dan sebagian berpartisipasi dengan agak terpaksa.

c. Konteks

- 1) Situasi di mana kepala desa berperan karena posisinya yang ganda berkaitan dengan akses dengan struktur di atasnya dan akses dengan masyarakatnya dalam proses pembangunan desa.
- 2) Respon masyarakat terhadap posisi ganda dan peran kepala desa dalam proses pembangunan, baik respon yang positif, respon yang netral, ataupun respon yang negatif.
- 3) Partisipasi masyarakat dalam aktivitas program pembangunan yang dirumuskan di desa dan program-program pembangunan lainnya yang dilaksanakan di desa.

d. Kondisi Intervening (intervening condition)

- 1) Letak geografis wilayah desa.

Desa Sekar Baru adalah salah satu desa di antara 4 Desa dan 7 Kelurahan yang berada di Wilayah Kecamatan Sekar Kotamadya Daerah Tingkat II Malang. Sampai dengan tanggal 23 April 1988 Desa Karang besuki masih masuk wilayah Kecamatan Darmosari Kabupaten Daerah Tingkat II Malang. Dengan adanya pemekaran wilayah kotamadya, maka sejak tanggal 24 April 1988

desa ini dimasukkan ke Wilayah Kecamatan Sekar Kotamadya daerah Tingkat II Malang. Dilihat dari segi administratif desa ini mengalami transisi dari daerah pedesaan di wilayah Kabupaten bergeser menjadi perkotaan di wilayah Kotamadya.

Desa Sekar Baru dibagi menjadi 8 RW yang satu dengan lainnya mempunyai perbedaan-perbedaan dari beberapa segi. Dari 8 RW tersebut dapat dikategorikan menjadi dua golongan besar yaitu 6 RW dengan wilayah lama dan sebagian besar penduduk asli sedangkan 2 RW dengan wilayah yang baru dibuka dengan penduduk sebagai pendatang baru (bukan penduduk asli). Dua RW dengan wilayah baru tersebut ialah RW IV Poharin dan RW VII Candi Permai. Perbedaan-perbedaan antara wilayah RW lama dengan wilayah RW baru tersebut dapat dilihat dari beberapa antara lain: segi rata-rata tingkat pendidikan penduduk, mata pencaharian dan pekerjaan pokok penduduk, status sosial penduduk, tradisi dan adat istiadat penduduk, gaya dan pola hidup penduduk. interaksi antar warga dalam satu RT dan interaksi antar warga dengan warga di luar RT, masalah-masalah yang muncul di masing-masing RW maupun hal-hal yang menguntungkan di masing-masing RW, dinamika sosial antar warga di dalam masing-masing RW, pemahaman dan tingkat loyalitas warganya terhadap perangkat desa termasuk

terhadap kepada Kepala Desa, interaksi Kepala Desa dengan warganya di RW lama dan RW baru.

2) Kondisi perangkat desa.

Dalam kegiatan rutin setidaknya terdapat tiga kelompok perangkat desa; Pertama, perangkat desa yang setia kepada kepala desa dalam segala kegiatannya yaitu: Plh sekretaris desa dan merangkap kepala urusan keuangan, kepala urusan pemerintahan, dan para staf sekretariat desa; Kedua, perangkat desa yang "sekedar melaksanakan" tugas sebagai perangkat desa bahkan tidak aktif sama sekali. termasuk kelompok ini ialah sekretaris desa definitif dan kepala urusan pembangunan. Sekretaris desa definitif justru tidak diaktifkan walaupun dia ada dan berada di kantor desa. Hal ini disebabkan adanya sisa-sisa perasaan rivalitas sewaktu pemilihan kepala desa yang lalu yang sama-sama menjadi calon kepala desa yang sah. Persaingan antar mantan calon terbawa sampai saat ini sehingga masing-masing kurang akrab bahkan terlihat saling "berseteru". Demikian juga kepala urusan pembangunan yang datang setiap hari ke kantor desa, nampaknya canggung berhadapan dengan kepala desa karena diketahui dulunya tidak mendukung kepala desa saat pilkades, sehingga dia hanya diberi tugas rutin dan kurang dilibatkan dalam proses pengambilan kebijaksanaan dan keputusan. Sebagian

kelompok ketiga ialah kelompok yang netral. Termasuk kelompok ini ialah beberapa kepala dusun yang ada di desa Sekar Baru, mereka bekerja sesuai dengan tugas yang diberikan tanpa ada pretensi apa-apa baik untuk memperkuat maupun untuk memperlemah kedudukan kepala desa.

3) Nilai soaial budaya masyarakat desa.

Walaupun desa Sekar Baru termasuk wilayah perkotaan (Kotamadya Dati II Malang) bentuk pemerintahannya bukan berbentuk Pemerintah Kelurahan seperti pada umumnya yang termasuk wilayah Kotamadya tetapi masih berbentuk Pemerintah Desa. Hal ini dapat dikatakan bahwa daerah Karang besuki merupakan wilayah transisional, maksudnya dilihat dari asal status pemerintahannya transisi dari wilayah Kabupaten menjadi wilayah Kotamadya walaupun status pemerintahannya masih berstatus desa, masyarakatnya sebagian besar merupakan penduduk asli dengan adat dan tradisi yang relatif "tradisional konservatif" dan sebagian lagi merupakan pendatang (bukan penduduk asli desa) dengan adat dan tradisi yang lebih longgar dan heterogin.

4) Sarana dan fasilitas pembangunan yang ada di desa.

Sarana dan fasilitas pembangunan di desa Sekar Baru dapat dikatakan biasa saja dalam arti tidak banyak kekurangan tetapi tidak berlebihan ,

bahkan terkesan beberapa kebutuhan untuk persiapan lomba misalnya ada kekurangan sehingga sarana dan fasilitas yang dibutuhkan dipenuhi dengan jalan meminjam atau dibelikan di luar anggaran resmi yang ada.

e. Strategi Aksi-Interaksi

1) Sistem merekrut staf yang diterapkan.

Beberapa perangkat desa yaitu Pelaksana Harian (Plh) Sekretaris Desa yang merangkap sebagai Kepala Urusan Keuangan, Kepala Urusan Pemerintahan, dan staf Kantor Desa adalah famili dekat kepala desa. Plh sekretaris desa yang kebetulan keponakan kepala desa merangkap sebagai Kaur Keuangan. Dengan demikian segala kegiatan yang berkaitan dengan kebijaksanaan dan menyangkut keuangan dikoordinasikan dengan orang yang dekat dan sangat loyal kepada kepala desa. Adapun perangkat desa yang lain (sekretaris desa definitif) adalah mantan pesaing dalam pemilihan kepala desa dalam kenyataannya adalah "ada" tetapi perannya "ditiadakan" oleh kepala desa. Kepala desa merekrut perangkat desa dan sebagian staf sebagai upaya untuk mendukung kepemimpinan di pemerintahan desa.

2) Usaha Kepala desa memperoleh dukungan suara.

Kesesuaian antara janji-janji pada saat menjelang pemilihan dengan realisasi setelah terpi-

lih menjadi kepala desa. Ada beberapa hal yang tidak direalisasikan sesuai dengan janji-janji pada saat menjelang pemilihan kepala desa, misalnya program sertifikasi tanah yang tidak lancar, menciptakan kondisi pemerintahan yang bersih dan terbuka.

Sebagian warga desa merasa kecewa setelah mereka memilih sebagai kepala desa karena perilaku kepala desa dinilai hampir sama dengan kepala desa sebelumnya yang kurang terbuka khususnya masalah pengelolaan keuangan.

3) Teknik penyelesaian masalah pembangunan di desa.

Untuk mengatasi masalah-masalah pembangunan yang muncul di lapangan kepala desa sering mengambil jalan pintas dengan mengajak bicara dan tukar pikiran dengan perangkat desa dan pengurus yang "mau" berpartisipasi. Misalnya dalam program pemenang lomba di tingkat desa, maka sekretaris desa, kepala urusan pemerintahan, ketua-ketua Rukun Warga (RW) tertentu saja yang dilibatkan secara maksimal, sedangkan yang lain tidak banyak dilibatkan bahkan terkesan "ditinggal" sampai program tersebut selesai.

Disamping bergerak ke bawah kepala desa sering koordinasi "ke atas" untuk mencari informasi dan bocoran untuk dimanfaatkan di desa. Selain itu dapat memperkuat posisi kepala desa jika ada permasalahan yang muncul di kemudian hari.

4) Model motivasi yang diterapkan kepada anggota.

Kepala desa memberikan motivasi kepada perangkat desa, staf, pengurus ataupun panitia dengan berbagai cara. Kepala desa sebagai motivator kepada anggotanya dengan cara yang berbeda-beda. Kepada perangkat desa yang loyalitasnya dinilai tinggi kepala desa selalu melibatkan segala kegiatan apakah kegiatan itu berkaitan atau tidak dengan jabatannya mereka selalu dilibatkan. Keterlibatan mereka nampaknya diimbangi dengan insentif yang berupa materi. Disamping mereka menerima insentif materi mereka juga dikenal sebagai kerabat dekat kepala desa atau kerabat dekat istri kepala desa. Dengan demikian mereka ini secara strukktural memang ada alasan jabatan yang melekat secara emosional karena saling mendukung. Sedangkan kepada kelompok lainnya yang secara struktural bukan sebagai perangkat desa tetapi sebagai pengurus PKK ataupun sebagai tim P2WKSS misalnya dengan memberi motivasi sanjungan dan penghargaan sehingga mereka nampaknya tidak menginginkan imbalan materi atau insentif tetapi lebih bangga dengan dorongan dan penghargaan secara moral. Pada umumnya mereka ini terdiri dari para guru sekolah dasar yang dilibatkan sejak merencanakan, pelaksanaan sampai dengan evaluasi akhir program yang dicanangkan.

5) Teknik menyelesaikan masalah pribadi.

Munculnya masalah-masalah pribadi berkaitan dengan situasi sehari-hari dalam berbagai kegiatan, baik kegiatan rutin dan kegiatan pembangunan. Hal ini sedikit banyak mempengaruhi suasana kerja baik pribadi kepala desa maupun suasana kerja para perangkat desa dan staf lainnya.

Dalam kondisi yang demikian ini, nampaknya kepala desa tidak banyak terpengaruh terganggunya kegiatan sehari-hari. Kepala desa tampil di kantor misalnya dengan ekspresi wajah yang biasa dan tidak menampakkan problem apa saja yang terjadi, walaupun masyarakat tahu bahwa hari-hari itu ada masalah yang menyangkut pribadi kepala desa. Masyarakat sudah tahu melalui media masa Jawa Pos atau Surya yang memuat ihwal pribadi kepala desa. Kepala desa mengatasi dengan terlihat tenang bahkan terkesan "acuh" saja dengan berita-berita yang berkembang di luar.

6) Model interaksi sebelum menjadi kepala desa dan setelah menjadi kepala desa.

Sebelum menjadi kepala desa, ia menjabat sebagai Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat (Kaur Kesra) dengan intensitas yang cukup tinggi berhubungan dengan masyarakat desa dalam berbagai acara misalnya pengajian rutin mingguan dari rumah ke

rumah, perkumpulan di berbagai kegiatan lainnya. Kegiatan yang demikian padatnya dapat mendekatkan dengan masyarakat desa, sehingga suatu saat akan dilaksanakan pemilihan kepala desa (pilkades) dia banyak mendapat simpati dari warga masyarakat dan pada akhirnya mereka sebagian besar menjadi pendukung pada saat pilkades. Tetapi setelah terpilih menjadi kepala desa ada perubahan sedikit demi sedikit terkesan menjauh dari warga masyarakat dengan sering tidak hadir dalam kegiatan-kegiatan yang dulu aktif hadir dalam acara pengajian rutin misalnya. Semenjak masalah-masalah yang menyangkut warga muncul misalnya masalah tidak lancarnya pengu-rusan sertifikasi tanah penduduk, masalah keuangan jual-beli tanah yang belum tuntas, maka hal ini semakin menjauhnya kepala desa dengan warga masyarakat desa.

7) Model interaksi dengan penduduk pendatang di wilayah baru.

Warga pendatang di wilayah baru pada umumnya baru menetap sekitar tahun 1986 dan sebagian lagi pada tahun 1988. Kondisi sosial ekonomi antara penduduk di wilayah lama dengan pendatang di wilayah baru banyak perbedaan misalnya tingkat pendidikan, tingkat pendapatan, pengalaman dan lingkungan sosialnya. Kepala desa sebagai penduduk asli nampaknya

agak sulit untuk membaaur berinteraksi dengan pendatang, karena secara pribadi merasa ada perbedaan sosial ekonomi khususnya tingkat pendidikan dan lapangan pekerjaan. Suatu saat yang lalu kepala desa pernah mengatakan bahwa lebih gampang mengatur warga penduduk asli daripada mengatur penduduk pendatang, karena penduduk asli "lebih nurut dan gampang" dibanding pendatang yang lebih banyak bicara teori tetapi kurang realisasinya, menurutnya pendatang terlalu "kritis" dan sulit ketemu pendapat. Kondisi yang demikian merenggangkan kepala desa dengan pendatang, bahkan beberapa acara penting misalnya perayaan HUT kemerdekaan RI ke 49 yang lalu jarang datang di acara yang diselenggarakan di wilayah baru.

8) Model interaksi dengan perangkat desa dalam kegiatan pemerintahan rutin dan pembangunan.

Dalam kegiatan rutin setidaknya terdapat tiga kelompok perangkat desa; Pertama, perangkat desa yang setia kepada kepala desa dalam segala kegiatannya yaitu: Plh sekretaris desa dan merangkap kepala urusan keuangan, kepala urusan pemerintahan, dan para staf sekretariat desa; Kedua, perangkat desa yang "sekedar melaksanakan" tugas sebagai perangkat desa bahkan tidak aktif sama sekali. Termasuk kelompok ini ialah sekretaris desa definitif dan

kepala urusan pembangunan. Sekretaris desa definitif justru tidak diaktifkan walaupun dia ada dan berada di kantor desa. Hal ini disebabkan adanya sisa-sisa perasaan rivalitas sewaktu pemilihan kepala desa yang lalu yang sama-sama menjadi calon kepala desa yang sah. Persaingan antar mantan calon terbawa sampai saat ini sehingga masing-masing kurang akrab bahkan terlihat saling "berseteru". Demikian juga kepala urusan pembangunan yang datang setiap hari ke kantor desa, nampaknya canggung berhadapan dengan kepala desa karena diketahui dulunya tidak mendukung kepala desa saat pilkades, sehingga dia hanya diberi tugas rutin dan kurang dilibatkan dalam proses pengambilan kebijaksanaan dan keputusan. Sebagian kelompok ketiga ialah kelompok yang netral. Termasuk kelompok ini ialah beberapa kepala dusun yang ada di desa Sekar Baru, mereka bekerja sesuai dengan tugas yang diberikan tanpa ada pretensi apa-apa baik untuk memperkuat maupun untuk memperlemah kedudukan kepala desa.

- 9) Model interaksi dengan pengurus LMD dalam proses pembuatan keputusan dan kebijaksanaan desa.

LMD sebagai lembaga resmi dalam struktur pemerintahan desa mempunyai fungsi yang penting, karena semua keputusan desa harus dirapatkan dengan anggota LMD. Interaksi kepala desa dengan anggota

LMD khususnya pengurusnya yang berasal dari penduduk asli dan seide denga kepala desa. Ada beberapa anggota LMD yang berasal dari pendatang di RW 04 mempunyai keterkaitan yang cukup erat, karena disamping sebagai anggota LMD juga sebagai tim penggerak P2WKSS desa. Dengan adanya hubungan yang baik antara kepala desa dengan pengurus LMD, maka proses pembuatan keputusan yang melalui LMD tidak banyak masalah.

10) Model interaksi dengan pengurus PKK/P2WKSS.

Program-program Pendidikan Kesejahteraan Keluarga (PKK) dan Peningkatan Peran Wanita menuju Keluarga Sehat Sejahtera (P2WKSS) di desa Karang besuki sangat menunjang keberhasilan pembangunan bahkan beberapa kali berhasil meraih juara dalam berbagai lomba yang dilaksanakan pada tahun-tahun terakhir ini. Kejuaraan yang pernah diraih antara lain lomba logo PKK tahun 1993 sebagai juara III sewilayah Kotamadya Malang, lomba kebersihan sewilayah Kotamadya malang tahun 1994 sebagai juara I, lomba P2WKSS sewilayah Pembantu Gubernur di malang tahun 1994 sebagai juara I, lomba asah terampil sewilayah Jawa Timur sebagai juara II tahun 1995.

Hubungan kepala desa dengan para pengurus PKK/P2WKSS sedemikian eratnya sehingga satu sama lain saling berkomunikasi memberi masukan dan berse-

dia berpartisipasi sehingga berbagai kegiatan berhasil dan sukses. Semua pengurus PKK dan P2WKSS adalah ibu-ibu tokoh masyarakat yang nampaknya tidak memperhatikan hal-hal yang sifatnya "konflik". Mereka lebih suka bekerja sesuai dengan bidang tugasnya dengan tidak mengusik masalah isu-isu permasalahan yang berkembang. Satu hal yang sering dirasakan adalah pujian dari kepala desa kepada ibu-ibu yang berpartisipasi memotori suatu kegiatan dan berusaha memenuhi kebutuhan serta fasilitas termasuk kebutuhan dana yang diperlukan agar suatu kegiatan dapat berhasil sukses. dana yang diberikan berasal dari anggaran yang sudah ada ataupun yang berasal dari uang pribadi kepala desa asalkan kegiatan tersebut berhasil sukses.

11) Model interaksi dengan pengurus RT-RW.

Hubungan kepala desa dengan para ketua RT-RW hampir sama dengan hubungannya dengan perangkat desa yang terbagi menjadi tiga kelompok. Pada umumnya RT-RW di wilayah lama mempunyai hubungan yang lebih erat dibanding dengan RT-RW di wilayah baru khususnya RT-RW 02 dan 07. RT-RW di wilayah lama nampaknya ada hubungan emosional yang merasa satu komunitas yang mempunyai karakteristik hampir sejajar dalam beberapa hal misalnya bidang pekerjaan pokok bidang pendidikan dan lain-lain. Dalam beberapa kegiatan

misalnya perayaan HUT kemerdekaan RI ke-49 yang lalu, RT-RW di wilayah lama lebih kompak dan menyatu dengan kegiatan yang dikoordinasikan oleh sekretariat desa, sedangkan kegiatan di RT-RW wilayah baru walaupun kegiatannya cukup padat dan bervariasi nampaknya kurang terikat dengan sekretariat desa bahkan terkesan "lepas" sehingga hubungan antara kepala desa dengan RT-RW baru kurang harmonis walaupun secara administratif termasuk wilayah desa. Kepala desa jarang datang dalam acara-acara yang dilaksanakan di wilayah baru, nampaknya ia beranggapan bahwa segala sesuatunya dapat berjalan lancar dan jika ada permasalahan mereka dapat mengatasi sendiri. Suatu ketika kepala desa mengatakan bahwa banyak kegiatan yang dilaksanakan di RT-RW baru tidak dikoordinasikan lebih dahulu dan tidak dilaporkan hasilnya kepada kepala desa. Namun kepala desa tidak mempersoalkan program kegiatan yang dilaksanakan "berjalan aman".

f. Konsekuensi

- 1) Model partisipasi masyarakat dalam kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan.

Dalam berbagai kegiatan yang dilaksanakan di desa baik kegiatan yang bersifat rutin maupun kegiatan pembangunan, masyarakat mempunyai kadar keterlibatan yang berbeda-beda. Disamping kadar keterlibatan

tan yang berkaitan dengan materi atau fisik ataupun yang berkaitan dengan mental dan emosi. Sebagaimana mengikuti berbagai aturan dan kegiatan karena mereka merasa sebagai warga, sehingga ada kesadaran antara hak dan kewajiban yang melekat pada diri mereka masing-masing. Pada umumnya mereka yang berperilaku demikian ialah mereka yang berpendapat bahwa ada pemilahan antara perilaku kepala desa sebagai pribadi dengan perilaku sebagai kepala desa, sehingga ada respon yang wajar sesuai dengan konteksnya. Sebagian lagi berpartisipasi karena tugas sesuai dengan wewenang yang diserahkan kepada mereka. Pada umumnya mereka ini ialah para perangkat desa atau pengurus/panitia yang mempunyai loyalitas baik kepada kepala desa. Berdasarkan tugas dan wewenang yang diberikan kepada mereka maka kepala desa memberikan arahan dan harapan agar program yang dicanangkan dapat berjalan sukses. Kelompok ini antara lain Plh Sekretaris desa (merangkap sebagai Kepala Urusan Keuangan), Kepala Urusan Pemerintahan, Ketua Tim penggerak PKK, Tim P2WKSS, Ketua LMD dan Ketua LKMD. Sebagian yang lain berpartisipasi karena tugas yang ada pada wewenangnya masing-masing dengan sekedar menjalankan tugas bahkan tugas-tugasnya ada yang ditarik untuk dilimpahkan kepada yang lain. Nampaknya kepala desa membagi tugas kepada mereka ini

dengan kondisi yang "agak terpaksa" karena mereka sedang menjabat. Karena itu mereka juga kelihatan "sekedar tugas" dilaksanakan dengan tidak sepenuh hati. Kelompok ini antara lain Sekretaris Desa (definitif, Kepala Urusan Pembangunan dan sebagian Ketua Rukun Warga (RW) di wilayah baru.

Jadi dari berbagai karakteristik anggota masyarakat yang ada kaitannya dengan partisipasinya dapat dipilah menjadi beberapa tipe yaitu:

- a) Pemahaman yang positif terhadap posisi ganda dan peran kepala desa; partisipasi positif dari masyarakat dalam proses pembangunan.
 - b) Pemahaman yang negatif terhadap posisi ganda dan peran kepala desa; kurang adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan.
 - c) Pemahaman yang positif terhadap posisi ganda dan peran kepala desa; tingkat partisipasi yang kurang dalam proses pembangunan.
 - d) Pemahaman negatif terhadap posisi ganda dan peran kepala desa; tingkat partisipasi positif dalam proses pembangunan.
- 2) Keberhasilan kepemimpinan kepala desa.

Beberapa keberhasilan dan prestasi kepala desa dapat dikemukakan antara lain program kebersihan lingkungan di wilayah lama. Di beberapa RT wilayah lama telah direalisasikan penyeragaman pagar halaman

muka rumah dengan pot-pot bunga dan tiang bendera serta bentuk tempat sampah di masing-masing rumah tangga dengan warna cat yang sama. Program tersebut dilaksanakan serentak khususnya di sekitar kantor desa. Berdasarkan kenyataan tersebut kepala desa menjelaskan bahwa mengurus warga biasa dengan pendidikan yang relatif rendah di wilayah lama lebih mudah dibanding dengan mengurus warga baru yang rata-rata berpendidikan tinggi. Dia menceritakan walaupun di wilayah baru banyak proyek-proyek pembangunan yang selesai dengan swadaya murni yang relatif tinggi dari warganya misalnya pembuatan Balai RT yang cukup representatif dan pembuatan pintu gerbang/joglo RT yang membutuhkan banyak biaya tetapi hal tersebut belum pernah dilaporkan secara rinci kepada Kepala Desa.

Desa Sekar Baru dalam tahun 1993 dan 1994 telah memperoleh beberapa kejuaraan lomba mulai tingkat Kecamatan sampai dengan Tingkat Pembantu Gubernur dan menjadi juara Tingkat Propinsi Jawa Timur.

C. SELECTIVE CODING

Selective coding: setelah memeriksa data, maka langkah selanjutnya ialah proses memeriksa adanya inti kategori (*core category*) yang secara sistematis berkaitan dengan kategori-kategori lainnya.

General design :

1. Kepala Desa banyak terlibat dalam beberapa masalah, tetapi pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan tetap berjalan. Dalam hal ini tidak ada pengaruh yang berarti antara masalah Kepala Desa dengan perilaku pemerintahan dan pembangunan. Perilaku Kepala Desa setiap hari seolah tidak terjadi apa-apa baik yang berkaitan dengan pribadi maupun yang berkaitan dengan tugas sebagai kepala desa.
2. Kepala Desa mungkin bermasalah tetapi dapat menunjukkan prestasi-prestasi dalam bidang pemerintahan dan pembangunan, maka masalah-masalah tersebut sering di back up oleh aparat atasnya (misalnya PEMDA) dalam penyelesaian kasus-kasus yang melibatkan Kepala Desa. Prestasi kepala desa yang populer ialah seringnya mengikuti lomba-lomba mulai dari tingkat Kecamatan sampai dengan tingkat Propinsi. Beberapa lomba yang diikuti tersebut sering dimenangkan oleh Desa Sekar Baru.
3. Masalah-masalah yang melibatkan Kepala Desa yang berkaitan dengan keuangan yang sering dengan dalih digunakan untuk membiayai (*nomboki*) kegiatan pelaksanaan pembangunan, apalagi program-program pembangunan yang dilombakan membutuhkan banyak dukungan dana. Masalah yang pernah muncul kepermukaan antara lain kasus jual beli tanah warga desa yang keuangannya belum dilunasi yang akhirnya sampai diproses ke pengadilan, masalah

pemindahan tanah makam yang disepakati semula dipindahkan ke tempat lain karena pertimbangan harga tanah, sedangkan keuangannya belum jelas penyelesaiannya.

4. Anggota-anggota masyarakat yang tidak banyak mengetahui tentang aktivitas-aktivitas pembangunan termasuk aktivitas Kepala Desa sehari-hari cenderung berpendapat bahwa perilaku Kepala Desa adalah salah dan tidak baik. Tetapi anggota masyarakat yang mengetahui kegiatan-kegiatan pembangunan termasuk aktivitas Kepala Desa sehari-hari cenderung memahami tentang masalah-masalah yang melibatkan Kepala Desa.
5. Sebagian besar ibu-ibu pengurus PKK dan anggota masyarakat lainnya tidak terpengaruh dengan masalah-masalah Kepala desa, sehingga program-program PKK atau P2WKSS misalnya tetap berjalan sebagaimana mestinya. Mereka tidak banyak terpengaruh oleh kasus-kasus yang menimpa kepala desa dalam aktivitas sehari-harinya.
6. Hubungan antara masyarakat di wilayah lama dengan masyarakat di wilayah baru mempunyai kondisi yang berbeda-beda. Sebagian masyarakat baru di wilayah RW IV lebih mudah membaur sedangkan sebagian masyarakat di RW V dan RW VII kurang membaur dengan masyarakat baru demikian juga sebaliknya.
7. Dalam aktivitas sehari-hari Kepala Desa lebih mudah mengkoordinasikan dengan masyarakat di wilayah lama dibanding dengan masyarakat di wilayah baru. Hal ini disebabkan tingkat keersamaan di wilayah lama lebih

tinggi dibanding dengan tingkat kebersamaan di wilayah baru. Di wilayah baru banyak konsep, usul, teori dari anggota masyarakat yang agak sulit dipadukan sehingga proses pengambilan keputusan tentang suatu masalah kurang berjalan baik.

8. Aktivitas pembangunan termasuk lomba-lomba yang dicanangkan oleh desa lebih mudah dan berhasil di wilayah lama yang penduduknya mempunyai kondisi sosial ekonomi relatif rendah dibandingkan dengan wilayah baru yang penduduknya mempunyai kondisi sosial ekonomi lebih tinggi.
9. Beberapa proposisi yang ditemukan ialah :

PROPOSISI 1:

Jika posisi aktor memberikan penjelasan dominasi pada level paradigmatik, atau sebaliknya, jika posisi aktor memberikan penjelasan dominasi pada level sintagmatik, maka perilaku aktor cenderung mengikuti norma subyektif. Tetapi jika posisi aktor berimbang antara level paradigmatik dengan level sintagmatik, maka perilaku aktor cenderung mengikuti norma obyektif.

PROPOSISI 2:

Jika peran aktor menunjukkan kuatnya orientasi kepada jaringan level paradigmatik dan mempunyai sumber loyalitas yang efektif, maka aktor cenderung berani mengambil resiko untuk bertindak dan berhadapan dengan permasalahan yang timbul di masyarakatnya.

PROPOSISI 3:

Penduduk dengan latar belakang sosial medium lebih mudah berpartisipasi secara parsial dan tidak banyak terlibat dalam proses pengambilan keputusan, sedangkan penduduk dengan latar belakang sosial lebih tinggi menekankan pada pentingnya partisipasi profesional dan banyak terlibat dalam proses pengambilan keputusan.

PROPOSISI 4:

Jika aktor termasuk dalam komunitas yang latar belakang sosialnya lebih rendah dibanding komunitas lainnya, maka ada kecenderungan aktor kurang berinteraksi dengan komunitas warga yang latar belakang sosialnya lebih tinggi, dan aktor cenderung menyerahkan banyak kegiatan kepada komunitas warga yang latar belakang sosialnya lebih tinggi.

PROPOSISI 5:

Interaksi antara dua kelompok masyarakat di desa lebih banyak ditentukan oleh bentuk aksi pendatang baru yang ada pada masyarakat yang bersangkutan.

PROPOSISI 6:

Jika permasalahan banyak terjadi dalam suatu struktur, maka para ibu cenderung lebih mudah berpartisipasi dalam aktivitas yang diprogramkan dengan tidak banyak memperlakukan problema sekitar aktor, sedangkan penduduk laki-laki cenderung lebih kritis terhadap permasalahan yang terjadi di sekitar aktor.

10. Kondisi yang muncul di masyarakat desa ialah dengan semakin mudarnya gejala yang konvensional (yang secara relatif sesuai dengan makna otonomi desa) yang berhadapan dengan semakin menguatnya gejala baru (yang sedang menggejala saat ini) dalam aktivitas pembangunan desa. Gejala-gejala tersebut dapat dikategorikan sebagai berikut:

Gejala konvensional	Gejala baru
1. aspirasi lebih banyak dari masyarakat.	1. aspirasi dari masyarakat lebih formal.
2. inisiatif profesional.	2. inisiatif parsial.
3. keputusan oleh masyarakat desa secara kolektif.	3. keputusan masyarakat berproses secara mekanis
4. bahan-bahan lokal desa dimanfaatkan.	4. bahan-bahan lokal desa kurang mencukupi.
5. dikerjakan bersama secara gotong royong.	5. pelaksana teknis dari instansi terkait dan masyarakat.
6. sistem kepercayaan masyarakat masih tradisional.	6. sistem kepercayaan masyarakat lebih rasional.
7. evaluasi kegiatan lebih banyak dari masyarakat.	7. evaluasi lebih banyak oleh perangkat desa.