

DISERTASI

PERILAKU NEGOSIASI SEBAGAI UPAYA STRATEGI ADAPTIF KEPALA DESA DALAM STRUKTUR BIROKRASI PEMERINTAHAN DESA

Kajian Tentang Interaksi Sosial Antara Penguasa Formal Dengan Pelaku-
Pelaku Masyarakat Pada Aras Rasionalisasi Fenomenologi

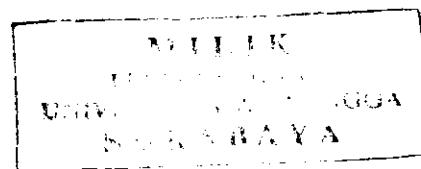


KK

Dis 5 15/02

Sod

P



KRIDAWATI SADHANA

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
1997**

**PERILAKU NEGOSIASI SEBAGAI UPAYA STRATEGI
ADAPTIF KEPALA DESA DALAM STRUKTUR
BIROKRASI PEMERINTAHAN DESA**

**Kajian Tentang Interaksi Sosial Antara Penguasa Formal Dengan Pelaku-
Pelaku Masyarakat Pada Aras Rasionalisasi Fenomenologi**

DISERTASI

Untuk memperoleh Gelar Doktor
Dalam Ilmu Sosial
Pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga
Di bawah pimpinan Rektor Universitas Airlangga

Prof. H. Soedarto dr.DTM&H. Ph.D.

Telah dipertahankan di hadapan
Rapat Terbuka Senat Universitas Airlangga
Pada hari Selasa
Tanggal : 18 Nopember 1997
Pukul : 10.00 WIB

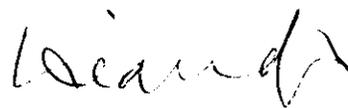
Oleh :

**KRIDAWATI SADHANA
NIM. 099111019D**

Lembar Pengesahan

Disertasi ini telah disetujui
Tanggal 28 DESEMBER 1997

Oleh :
Promotor



PROF.H. SOETANDYO WIGNJOSOE BROTO, MPA
NIP. 130.178.043

TELAH DIUJIKAN PADA UJIAN TERTUTUP
TANGGAL 20 MEI 1997

PANITIA PENGUJI DISERTASI

KETUA : PROF. DR. H.J. GLINKA, SVD
ANGGOTA : 1. PROF. SOETANDYO WIGNYOSOEBROTO, MPA.
2. Drs. RAMLAN SURBAKTI, MA., Ph.D.
3. DR. DEDE OETOMO
4. DR. SUNYOTO USMAN
5. DR. SOLICHIN ABDUL WAHAB, MA.
6. dr. WIDODO J. PUDJIRAHARDJO, MS, MPH, Dr.H.

DITETAPKAN DENGAN SURAT KEPUTUSAN
REKTOR UNIVERSITAS AIRLANGGA
NOMOR : 3896/J03/PP/1997
TANGGAL : 27 MEI 1997

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur saya panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas Rahmat dan Hidayahnya, Karunianya, sehingga tulisan ini dapat diselesaikan.

Penyelesaian disertasi ini disadari karena ada dorongan dan bantuan berbagai pihak, oleh sebab itu pada kesempatan ini saya ingin menyampaikan ungkapan terima kasih dan penghargaan yang sedalam-dalamnya kepada :

Rektor Universitas Airlangga, Prof.H.Soedarto, dr.DTM&H, Ph.D. serta mantan rektor Universitas Airlangga Prof.H.Bambang Rahino Setokoesoemo, dr. yang telah memberi kesempatan belajar pada program pascasarjana dan mempertahankan disertasi ini kepada saya dihadapan Rapat Terbuka Senat Universitas Airlangga Surabaya.

Direktur program Pascasarjana Universitas Airlangga Prof.Dr.H.Soedijono,dr. dan mantan direktur Prof.Dr.Sutarjadi,Apt. beserta para asisten direktur dan seluruh staf, yang telah memberi arahan serta kepercayaan kepada saya untuk mengikuti program Doktor (S3) bidang ilmu sosial, dengan rasa penuh hormat saya menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya.

Selain itu selesainya tulisan ini juga berkat bimbingan dan dorongan Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA. yang dengan penuh keikhlasan dan kesabarannya selalu memberikan kritikan dan saran-saran untuk

memeriksa halaman demi halaman yang saya tulis. Beliau selaku pendidik, pengajar dan sekaligus promotor utama dengan profesionalisme yang tinggi dalam program Pascasarjana (S3) ini telah banyak membimbing dalam pengembangan materi bahasan maupun metodologi. Kiranya hanya Tuhan Yang Maha Esa yang dapat membalas segala amalan baik beliau, dan saya tidak dapat berbuat banyak kecuali menghaturkan ucapan Terima Kasih yang sebanyak-banyaknya dan penghargaan yang setinggi-tingginya atas bimbingannya dan jerih payahnya.

Selama Pendidikan dalam program Pascasarjana di Universitas Airlangga, beberapa guru besar dan dosen telah memberikan bimbingan antara lain, Prof. Abdoel Gani, SH., Drs. Ramlan Surbakti, MA, PHD., Dr. Dede Oetomo, Widodo JP, dr, MS, MPH, Dr.PH., Dr.Sunyoto Usman, Dr. Mifthah Thoha, MPA., dan beberapa dosen yang tidak sempat saya sebutkan satu per satu, saya mengucapkan Terima Kasih yang setulus-tulusnya karena bimbingan itulah saya dapat meneruskan dalam pendidikan akademik ini.

Pada kesempatan ini juga saya mengucapkan Terima Kasih kepada Ketua Yayasan Perguruan Tinggi Merdeka Malang, dr.H. Soemadi Abdullah, DSB. yang telah mendukung dana sepenuhnya untuk penyelesaian studi ini. Dan Brigjen (Pur.) Soegiyono, mantan Ketua Yayasan Merdeka Malang yang telah memberikan dukungan sepenuhnya kepada saya untuk mengikuti program S3 pada Pasca sarjana Unair Surabaya.

Rektor Universitas Merdeka Malang dr. Rusman, Dskj. dan mantan rektor dr. (Dr.Hc) Wajoetomo, Dspd. yang telah memberi kesempatan dan dukungan untuk melanjutkan studi kejenjang program ini. Drs. Suwarso, selaku Pembantu Rektor I, Drs. Budi Siswanto, selaku Pembantu Rektor II dan Drs. Soekadi selaku Pembantu Rektor III serta Drs. Mustofa, mantan Pembantu Rektor II, Beliau semua ini senantiasa memberikan motivasi dan nasihat yang bermanfaat dalam penyelesaian studi ini.

Dr. Agus Sholahuddin, MS., selaku Dekan Fisip Unmer yang selalu memberikan kritikan dan kesempatan dalam penulisan ini. Rekan-rekan dosen Universitas Merdeka Malang yang telah banyak memberikan sumbangan pemikiran dan saran, yang tidak sempat saya sebutkan satu persatu; khususnya rekan-rekan dosen Fisip.

Bupati Kepala Daerah TK II kab. Malang beserta staf dibawahnya ; kepala desa dan Camat yang menjadi tempat dan obyek penelitian, serta para informan yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu, yang telah memberikan bantuan dan kemudahan dalam penggalan data.

Ibu Wahyu Rini Lestari, SH. Kepala Tata Usaha beserta staf administrasi program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya.

Kepada orang tua kami almarhum bapak Drs. Sadhana dan ibunda tercinta serta ibu mertua Aryo darmono, sepatutnya pada kesempatan ini saya menyampaikan rasa hormat

dan terima kasih atas dorongan dan do'a restu yang diberikan kepada saya sampai dengan selesainya tulisan ini.

Akhirnya, saya menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan hormat dan bakti saya kepada suami tercinta Kanda Drs. Bambang Agus Hariyanto yang dengan ketulusan, kerelaan serta kesabarannya selalu menemani dan memberi dorongan, pengertiannya sehingga terselesaikannya tulisan ini, dan anak-anak tersayang Aryo Prakoso Wibowo serta Ratih Nindita Kirana yang telah dengan sabar menunggu ibunya untuk belajar terus dan dengan do'a dan pengertiannya merupakan semangat tersendiri bagi penulis sehingga dapat terselesaikannya tulisan ini.

Semoga apa yang telah diberikan dan disampaikan ini akan mendapat berkah, dan ridlo' dari Allah, sesuai dengan amalan yang telah dilakukan dan diperbuatnya.

Saya memohon kepada Allah SWT, semoga setetes embun ilmu dari samudra lautan ilmu Tuhan Yang Maha Agung yang diberikan kepada saya, dapat bermanfaat bagi nusa dan bangsa serta diridloi-Nya. Amien.

RINGKASAN

Penelitian yang berjudul "Perilaku negosiasi sebagai strategi adaptif kepala desa" ini adalah suatu kajian tentang interaksi pemimpin formal dalam konflik kepentingan melalui negosiasi yang merupakan strategi adaptif dalam birokrasi pemerintahan desa. Mengkaji terbentuknya makna tindakan sosial kepala desa pada level rasionalisasi fenomenologi sangat terkait dengan perubahan perilaku adaptasi kepala desa pada struktur birokrasi pemerintahan desa dan pranata sosial masyarakat. Masalah penelitian secara umum: "Bagaimana deskripsi dan model perilaku negosiasi dalam konflik kepentingan merupakan strategi adaptif kepala desa pada sistem pemerintahan desa", -terutama yang terjadi di masyarakat wilayah perbatasan antara kota dan desa atau masyarakat dengan karakteristik *rural dan urban* yang kemudian disebut dengan istilah masyarakat *transisi*. Hal ini sangat penting diajukan karena selama ini pola interaksi maupun perilaku pemimpin formal selalu cenderung birokratis dan paternalistik yang digambarkan dengan berinteraksi secara vertikal sehingga bersifat dominatif, sentralistik, serta menekan, memaksa (koersif).

Konsepsi birokrasi pemerintahan desa terlihat sebagai manifestasi makna-makna simbolik para pelaku (as an actor, as an agent). Pemahaman dalam mengkaji perilaku kepala desa dalam birokrasi pemerintahan desa digunakan pendekatan strukturasi, sedangkan untuk memahami tindakan dan interaksi kepala desa dan kelompok masyarakatnya digunakan pendekatan interaksionisme simbolik guna menangkap makna yang terkandung dibalik tindakan dan interaksi yang dilakukan.

Kajian ini bertujuan untuk memberi penjelasan secara rasional terhadap fenomena perilaku secara kultural dan individual yang bersifat idiografis dan

berusaha untuk mengkonstruksi teori berdasarkan fenomena empiris yang diperoleh dilapangan sehingga terbentuk realitas sosial dari interaksi antara penguasa formal dengan pranata sosial dan struktur sosial masyarakat dalam karakteristik masyarakat transisi. Untuk dapat menjelaskan tentulah akan mendeskripsi terlebih dahulu pola interaksi atau pola perilaku tertentu yang terjadi secara *ajeg* dalam kehidupan bermasyarakat, dan untuk dapat menemukan pola tersebut hanya ada satu cara yakni dengan menggabung-gabungkan kejadian kejadian yang kecil-kecil kedalam bentuk yang utuh. Untuk mendapatkan data-data lapangan sesuai konsepsi dasar dipelajari 3 isu pembangunan. Temuan penelitian ini dapat memberikan sumbangan teoritik tentang pola perilaku penyelesaian konflik melalui multidemensi/variasi negosiasi. Atas dasar pertimbangan tersebut maka konsekuensinya dipakai jenis penelitian kualitatif dengan berpedoman pada penggunaan metode pemaknaan fonomena.

Pemilihan pendekatan kualitatif ini berdasarkan alasan agar makna esensial yang terkandung dalam gejala dapat diungkap, didalamnya terkandung simbol-simbol yang bermakna, maka digunakanlah model penelitian Grounded. Guna mengungkap permasalahan dilakukanlah wawancara secara mendalam pada setting yang sesuai dengan konteks, serta *participant observation* untuk mengungkap dan memahami aktifitas dalam proses interaksi. Sedangkan teknik dialog digunakan untuk mengkonfirmasi informasi yang disimpulkan sementara oleh peneliti. Informan dipilih dengan memakai teknik snow ball, dept interview dilakukan pada struktur sosial di desa yang meliputi kelompok-kelompok sosial, kelompok penduduk asli, kelompok penduduk pendatang, kelompok penduduk penglaju, kelompok elit. Penelitian dengan mengambil lokasi di Desa Mang-Mang (samaran) Kecamatan Pks (samaran) Kabupaten Daerah Tingkat II Malang. Yang selanjutnya akan digunakan istilah desa Mang-Mang.

Prosedur analisa data dilakukan sesuai dengan rumusan Grounded Theory yang lebih dikenal dengan istilah open coding, axial coding dan selektive coding.

Perkembangan masyarakat desa ini tercipta kelompok-kelompok yang menjadikan karakteristik masyarakatnya menjadi heterogen dan bersifat *khusus*. Karena masyarakat sudah tidak dapat tergambar mempunyai karakteristik masyarakat desa dan belum dapat dikatakan berkarakteristik kota, sehingga dinamakan *masyarakat transisi*. Dari hasil data dilapangan, masyarakat dapat dikelompokkan menjadi: masyarakat penduduk asli, penduduk pendatang (mengelompok dilahan-lahan perumahan baru), penglaju (dari desa tersebut bekerja dikota) atau penduduk dari desa lain menetap sementara didesa tersebut untuk bekerja dikota (penglaju mingguan). Kepala desa dalam berinteraksi dengan kelompok masyarakat tersebut disimbulkan dengan istilah *sonjo* (kepala desa berkunjung) pada beberapa tokoh yang dianggap dapat mempengaruhi lingkungan kelompok tersebut. Sedangkan dalam berinteraksi dengan birokrasi pemerintah diatasnya diberi istilah *sowan atau mohon restu* kepada pejabat terkait. Hal ini dilakukan karena kepala desa berkeinginan menempatkan posisi dirinya sebagai *mediator* dari kepentingan-kepentingan masing-masing kelompok tersebut.

Perubahan perilaku hanya menyangkut pada level pemimpin formal saja namun tidak dapat diikuti oleh perangkat desa lainnya dengan alasan: pendidikan rendah, penghasilan pas-pasan, wawasan kurang, perilaku masih terkungkung paternalistik, etos kerja masih konvensional yaitu sistem menunggu perintah, takut keliru dan sebagainya. Perubahan perilaku pemimpin formal ditentukan oleh faktor: cara pendekatan, model adaptasi, strategi komunikasi, ketepatan pemilihan pembawa pengaruh, model pengambilan keputusan, dan pola penerapan kekuasaan. Perilaku negosiasi yang dilakukan

kepala desa, untuk menyeimbangkan kepentingan dari bawah maupun dari atas, sangat tergantung dari faktor intern pribadi kepala desa dan faktor ekstern yaitu lingkungan kerja yang memungkinkan dapat dilakukannya interaksi tersebut dengan beberapa karakteristik pola interaksinya, ketekukan, keuletan dan tidak cepat putus asa merupakan modal dalam perubahan perilaku. Dari hasil kajian ini dapat disimpulkan bahwa kepala desa Mang-Mang dalam menerapkan interaksinya untuk bernegosiasi terbentuk karena adanya faktor kekuasaan yang melekat pada jabatannya dan adanya faktor konflik kepentingan dengan kadar dimensi yang berbeda. Akhirnya data empiris dapat disusun menjadi suatu konsep, proposisi tentang terbentuknya pola dan karakteristik perilaku negosiasi pemimpin lokal sebagai strategi adaptif dalam pembangunan desa.

ABSTRACT

Key Words: a. The behavior of negotiation.
 b. The rationalization of phenomenology
 c. The conflict source, pattern of solution.

The study starts with the research problem questioning How to describe the characteristic and pattern of formal leader negotiation behavior in the process of social transformation in a transition society.

This thing is very important to be proposed because recently the pattern interaction or the formal leader behavior always tends to the bureaucracy and patternistic which described as the vertical interaction so that they are dominative, centralistic, suppressive, coercive.

The purpose of this study is to give the discription rationally towards the behavioral phenomenon culturally and individually in idiological point, and an attempt to reconstructs the theory based on the emperical phenomenon which was gained in the field, so that the form of social reality from the interaction between the structure of social society in the charactèristic of the transition society can be reached.

To gain the data field suited to the basic concept was learned three issues of development programs. The result of this research is expected to be able to give the contribution theoritically about the source, and the pattern change of behavior which constitute the strategy adaptive of the formal leader in the village development. Upon this basic consideration, their consequencies used the type of qualitative research guided by the using of the phenomenon method meanings which was studied.

The choice of this qualitative approach based on the reason that the essential meanings which contained in the sympton can be expressed, in their contain of this symbols have the meanings, so the research used a model Grounded study. To discribe the problem, an interview on the setting which was suited with the contexts was done deeply, as well as the participant observation to express and comprehend the activity through the interaction process. While the dialogue technigue used to confirm the information which was concluded temporally by the observer. This research was done during 18 months in the location of Mang-Mang village.

The procedure of analyzing the data was done concerning with grounded theory formulation known in the term of open coding, axial coding and selective coding. Based on the result of the data field, societies can be grouped into: native societies, the new comer population (group in a new house field), the migrant (person from village who work in city) or person from other village who stay temporarily in a certain village for getting job in the city. The approach conducted by the formal leader is that by knowing the life of their society, and also conducted

the meeting for each group, so that the development of their society seems to be grouped. The village leader interaction with the group societies symbolized as "visiting" for some figures who considered having the ability to influence the group environment. While the interaction with the upper government bureaucracy, this term called visiting or request blessing to the relevant official. This thing was done because the formal leader wants to position himself as the mediator or balancer for the needs of their group. Appearing the elite group as motivation and consideration of the work system created by the formal leader.

The changes behavior of formal leader is decided by the several factors: the way of approach model adaptation, several strategies of communications, the accuracy choice which has effect to influence the others, model of taking decision, pattern of implementing the authority. The behavioral negotiation of village leader implemented to stabilize the needs from the lower or from the upper society, depends on the internal and external individual factor of the formal leader namely the environmental working which probably creates the interaction on the several characteristic of the pattern interaction, the working hard, and not easy to be pessimistic is a model of behavioral changing, changing of the condition concerning with its situation. From the result of this study the empirical data finally can be composed as a concept, proposition of forming the pattern and the characteristic of negotiation behavior as the adaptive strategy in the developing village.

DAFTAR ISI

	Halaman
UCAPAN TERIMAKASIH	i
RINGKASAN	v
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR BAGAN	xii
DAFTAR LAMPIRAN	xiii
1. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Fenomena :	
1.1.1. Perilaku Negosiasi dan Strategi Adaptif Kepala Desa dalam struktur Birokrasi Pemerintahan Desa	1
1.1.2. Rasionalisasi Fenomenologi Perilaku negosiasi	6
1.2. Rumusan Permasalahan	
1.2.1. Interaksi Pemimpin Formal Dalam Birokrasi Pemerintahan Desa	11
1.2.2. Perilaku Negosiasi Kepala Desa dalam Birokrasi Pemerintahan Desa..	15
1.2.3. Kesulitan Birokrasi Pemerintahan Desa dalam berhadapan dengan birokrasi di atasnya	17
1.2.4. Tuntutan terhadap Perubahan Perilaku dalam Perencanaan Pembangunan Desa	20
1.3. Tujuan Penelitian	31
1.4. Manfaat Penelitian	33

2. KONSEPTUAL PERILAKU PEMIMPIN FORMAL	34
2.2. Nilai-nilai dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa	34
2.2. Pemahaman dan Pemaknaan Karakteristik Birokrasi	38
2.3. Aksi dan Interaksi dalam struktur Birokrasi	49
2.4. Rasionalisasi Perilaku Adaptasi, Kepentingan Masyarakat dan Perubahan Sosial ...	66
3. METODE KAJIAN DAN PENGALAMAN LAPANGAN	
3.1. Fokus Kajian Sosiologi Pemerintahan dan Birokrasi	73
3.2. Metode Penelitian dan Signifikansi Permasalahan	76
3.3. Orientasi Lapangan	81
3.4. Tahap Lapangan	82
3.5. Setting yang dipakai	83
3.6. Instrumen Penelitian	83
3.7. Prosedur Analisis Data	85
3.8. Pengumpulan Data	87
4. PROFIL KEPALA DESA DALAM STRUKTUR PEMERINTAHAN DAN KEHIDUPAN MASYARAKAT DESA	99
4.1. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa	99
4.2. Desa tempat obyek studi	102
4.3. Diskripsi Desa Mang-Mang	106
4.3.1. Potensi	106
4.3.2. Kependudukan	109
4.3.3. Mata Pencarian	110

4.3.4. Agama	113
4.3.5. Pendidikan	113
4.4. Perkembangan Desa	115
4.5. Kelembagaan, Adat Istiadat dan Pemerintahan Desa	119
4.5.1. Kelembagaan	119
4.5.2. Adat Istiadat	123
4.5.3. Pemerintahan Desa	127
4.6. Jaringan Sosial Desa	134
4.6.1. Kelompok Ketetanggaan	137
4.6.2. Kelompok Kekerabatan	139
4.6.3. Kelompok Sosio Keagamaan	140
4.6.4. Kelompok Moderen	142
5. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	148
5.1. Strategi Adaptif dalam Pemerintahan Desa..	148
5.2. Perilaku Perangkat Desa	154
5.3. Pendekatan Pada Kelompok Masyarakat	160
5.4. Mekanisme Kerja Pemerintahan Desa	173
5.5. Kepala Desa Dalam Pembangunan Desa	179
5.6. Kepala Desa, Negosiasi, dan perilaku Masyarakat	192
5.7. Penerapan Pelaksanaan Pembebasan Tanah ...	194
5.8. Pelaksanaan Program NOPEN	212
5.9. Pola Perilaku Negosiasi Pembangunan Desa..	222
6. INTEPRETATIF TERBENTUKNYA TEORI TENTANG MAKNA REALITAS SOSIAL	227
6.1. Interaksi Formal Leader dan Perubahan Perilaku dalam negosiasi	227

6.2. Rasionalisasi Fenomenologi Perilaku Adaptasi	236
6.3. Interaksi kepala desa dan perangkat	243
7. KESIMPULAN	
7.1. Kesimpulan	251
7.2. Saran-Saran	256
DAFTAR PUSTAKA	261
LAMPIRAN : Proses <i>Coding</i>	269

DAFTAR BAGAN

		Hala
Bagan 1	Hubungan Manusia-Lingkungan dan Perubahan	
Bagan 2	Tingkat Perubahan Masyarakat	2
Bagan 3	Posisi Saluran Kepentingan	5
Bagan 4	Proses Interaksi Dalam Realitas Sosial.....	6
Bagan 5	Alur Perumusan Program Pembangunan	6
Bagan 6	Kerangka Determinan Respons Birokrasi	6
Bagan 7	Proses Hubungan Antar Kategori	8
Bagan 8	Kerangka Analisis	9
Bagan 9	Struktur Pemerintahan Desa	10
Bagan 10	Respon dan Alur Kepentingan Masyarakat.....	23
Bagan 11	Proses Keterlibatan dan Bentuk Realitas Sosial.	24
Bagan 12	Sumber Perilaku Negosiasi	24
Bagan 13	Komponen Hubungan Perilaku Negosiasi	24
Bagan 14	Model Perilaku Negosiasi	25

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran :	Hala
Proses Pengkodean (Coding)	26

BAB 1

BAB 1
PENDAHULUAN



1.1. Latar Belakang Fenomena.

**1.1.1. Perilaku Negosiasi dan Strategi Adaptif
Kepala Desa Dalam Struktur Birokrasi
Pemerintahan Desa.**

Pembangunan yang telah dilaksanakan selama 25 tahun ini, telah dapat menunjukkan suatu perubahan dan perkembangan yang sangat berarti bagi kehidupan masyarakat, baik yang mempunyai dampak positif maupun yang negatif. Hal ini karena hakikat pembangunan adalah perubahan sosial yang terencana yang inti dasarnya merupakan proses mengubah perilaku manusia dan mengubah persepsi masyarakat. Pembangunan daerah perkotaan dan pedesaan telah pula menyebabkan perubahan kehidupan masyarakat baik menyangkut variabel-variabel ekonomi maupun yang sifatnya sosiologis.

Pertumbuhan dan perkembangan masyarakat juga dapat terlihat dalam perubahan tatacara kehidupan manusia, masyarakat merupakan tampilan dari penyesuaian diri atau penolakan diri terhadap perubahan itu. Dampak dari upaya perubahan tersebut merembes pula pada masyarakat yang berada pada wilayah perbatasan yaitu antara wilayah perkotaan dan pedesaan (transisi). Penanganan dan pengelolaan masyarakat pada wilayah ini menuntut suatu perilaku birokrasi yang berbeda dengan wilayah

pedesaan maupun perkotaan. Masyarakat pedesaan yang telah terjangkau arus perkembangan pembangunan (modernisasi) banyak membawa perubahan dalam cara hidup, hal ini dikarenakan adanya interaksi kota dan desa yang telah membuka diri untuk menerima kemajuan di bidang pendidikan, teknologi, sosial ekonomi, dan budaya.

Masyarakat desa yang dahulu bersifat monoton dan tradisional, akhirnya mengubah dirinya dengan corak yang berbeda, terutama daerah diperbatasan desa dan kota (transisi) yang merupakan daerah dukung perkembangan kota. Beberapa aspek mengenai kehidupan keluarga, pendidikan keluarga, pemukiman desa, mata pencaharian warga desa menunjukkan corak yang berbeda. Oleh karena itu pemimpin formal desa di daerah transisi selalu beradaptasi mencari keserasian, walaupun timbul juga adanya kesenjangan.

Desa dan kota tentu saja tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan sehari-hari, dalam arti masyarakat desa dan masyarakat kota akan saling berinteraksi dan berinterelasi satu sama lain. Interaksi mungkin saja tak berimbang, dalam arti bahwa terdapat kecenderungan kota akan mengeksploitasi desa. Menurut hukum ekologi, lingkungan yang berkembang mendesak kepada lingkungan yang kurang berkembang. Begitu pula masyarakatnya, perilaku kehidupan, persepsi masyarakat, demikian pula sebaliknya (Sapari Imam, 1993:169).

Dengan demikian antara desa dan kota akan terjadi proses tarik menarik, saling mempengaruhi baik dalam hal eksploitasi sumberdaya alam maupun sumber daya manusia. Wilayah yang dipakai untuk kajian ini terletak pada perkembangan wilayah daerah transisi yang merupakan wilayah transisi dalam berbagai segi kehidupan.

Di dalam masyarakat transisi berlaku dua sistem sosial: yang lama, sesuai dengan daerah rural yang umumnya bersifat tradisional, dan sistem sosial yang baru, sesuai dengan tekanan dari daerah urban-kota yang bersifat modern. Sistem sosial yang berupa sistem pemerintahan, sistem sosial politik, sistem sosial ekonomi dan sistem sosial budaya atau nilai-nilai, pandangan dan falsafah kehidupan, dipergunakan sebagai alat untuk mengatur kehidupan kemasyarakatan.

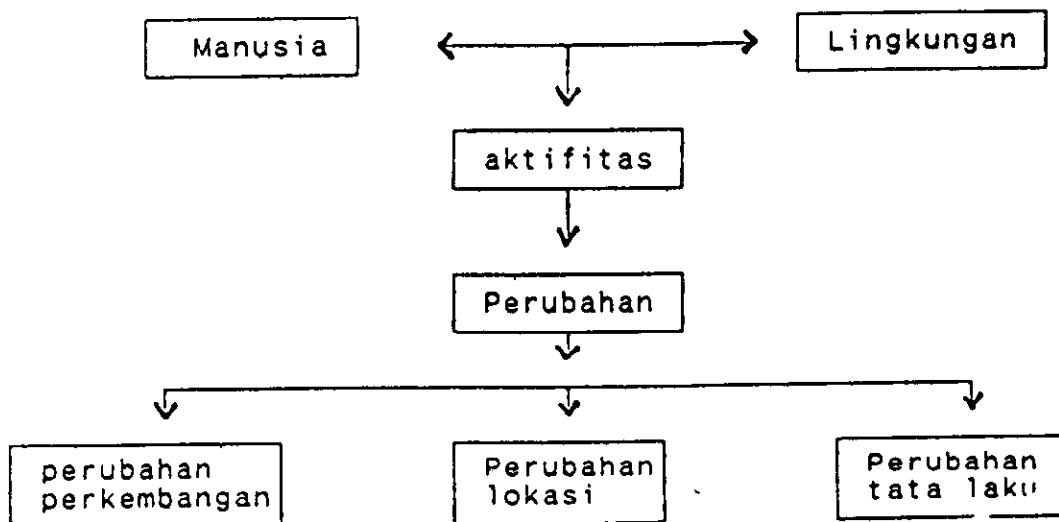
Menurut F.W.Riggs (1988:243), hal ini mengakibatkan munculnya kondisi kemasyarakatan yang berpola "*Prismatik*" atau pola gambaran yang berbaur (*diffused*) dalam kehidupan bermasyarakat. Masyarakat yang dipakai obyek studi kajian adalah masyarakat berkarakteristik pedesaan yang berada pada daerah transisi. Mereka umumnya mempunyai perubahan dan pergeseran tingkat budaya, sikap mental, pandangan, serta tingkat adaptasi terhadap konsep-konsep modern, dan belum terdapat keseragaman (menunjukkan gambaran yang tidak merata).

Di dalam masyarakat transisi pemimpin formal desa dihadapkan pada adaptasi dan respons yang sesuai dengan pembauran sistem-sistem tersebut, agar golongan masyarakat tradisional yang tidak dapat menyesuaikan diri dengan persyaratan masyarakat yang maju, tidak akan berada dalam kondisi kemasyarakatan yang membahayakan eksistensinya. Kearifan ini tergantung juga pada peran pemimpin formal desa, di mana kepala desa merupakan pemimpin formal yang berwenang mengatur dan mengendalikan dalam kehidupan pemerintahan maupun kemasyarakatan dalam desa tersebut. Peran kepala desa sebagai pemimpin formal lokal menjadi sangat penting dalam proses transformasi sosial di desa. Studi proses hubungan struktur formal dan pranata sosial masyarakat kebanyakan berpijak pada paradigma birokrasi rasionalnya Weber (Uffrod, 1988:xi) yang hanya akan menghasilkan suatu interaksi yang formal, struktural dan mekanis. Hal ini sangat menghambat proses tranformasi sosial desa karena tidak adaptif dengan kondisi perkembangan nilai masyarakatnya. Interaksi antara pemimpin formal desa dalam wilayah transisi dan budaya lokal masyarakat pada intinya membentuk suatu karakter dan perilaku tertentu sehingga tidak terdapat permasalahan-permasalahan yang menjadi penghambat proses adaptasinya.

Penyesuaian perubahan-perubahan dengan cara dan metoda yang dipergunakan relevan dengan perubahan nilai (*values*) pada masyarakat, oleh Weidner disebut dengan memodernisasikan diri dan dirumuskan dengan kata-kata sebagai berikut: " Modernity ...(as) cluster of values that are avidly sought by the less develop societies," (Weidner, 1970:6). Cara hidup yang baru dan sekelompok nilai yang ingin dicari oleh masyarakat, menunjukkan adanya keharusan nilai-nilai baru, untuk mendasari kehidupan masyarakat, baik sebagai individu maupun kelompok, hidup di dalam dan dengan lingkungannya. Dari hubungan yang erat dan timbal balik sifatnya, manusia menyesuaikan diri, memelihara serta mengelola lingkungannya. Dari hubungan yang dinamik ini, menurut Bintarto dapat memunculkan bentuk-bentuk perubahan aktifitas seperti dalam bagan yang terlukis dihalaman berikut ini dibawah ini:

Bagan 1

Hubungan manusia - Lingkungan dan perubahan
(Bintarto, 1989:73)



Manusia jika berada pada suatu lingkungan tertentu, akan memunculkan aktifitas, dari setiap aktifitas akan membentuk perubahan-perubahan baik itu dalam hal perubahan lokasi, tata laku maupun pada perkembangannya.

1.1.2. Rasionalisasi Fenomenologi Perilaku Negosiasi.

Kepala desa yang diadaptasikan pada lingkungan yang sudah berubah atau sedang berubah baik dalam struktur masyarakatnya maupun dalam struktur pemerintah di atasnya, maka aktifitas-aktifitas yang dimunculkan akan mengalami perubahan-perubahan dalam arti adaptasi terhadap perubahan tersebut, dan fenomena yang muncul mempunyai kecenderungan sebagai dampak dari dominasi tekanan kepentingan masyarakat, pemerintah di atasnya atau pribadi. Hal ini dikaji secara rasionalisasi dari pemunculan fakta sosial yang terbentuk dengan memberikan makna-makna tertentu pada perubahan perilaku kepala desa dalam interaksinya.

Adanya tuntutan dalam kepentingan masyarakat yang bervariasi telah membentuk suatu karakteristik tersendiri sehingga kepribadian, sikap, bakat, kepercayaan dan motif-motif mereka yang khas dalam aksi interaksi antar kelompok masyarakat, maupun dengan birokrasi pemerintahan desa dapat mencerminkan makna-makna tertentu sehingga dapat diangkat menjadi suatu kajian pada level rasionalisasi fenomenologi.

Adapun yang dimaksud dengan tingkat rasionalisasi fenomenologi adalah berpijak pada karya Weber adanya tindakan sosial bahwa antara struktur sosial dengan pranata sosial tidak dapat dipisahkan karena keduanya sama-sama membantu untuk membentuk tindakan manusia yang penuh makna, baik tindakan individu itu mempunyai arti subyektif bagi dirinya maupun diarahkan kepada tindakan orang lain sehingga orang lain dapat memahami bahwa tindakan tersebut sebagai sesuatu yang penuh arti (Zamroni, 1992:53-54).

Keterlibatan aktor dalam proses terbentuknya tindakan sosial dan bagaimana aktor tersebut ikut serta dalam proses pembentukan dan pemeliharaan fakta sosial merupakan usaha untuk memahami bagaimana keteraturan dalam masyarakat diciptakan dan dipelihara dalam kehidupan sehari-hari. Adanya Norma dan aturan-aturan yang mengendalikan tindakan manusia dapat memantapkan struktur sosial yang merupakan hasil intepretasi aktor terhadap kejadian-kejadian yang dialaminya.

Menyoroti hasil penelitian Castle dalam jurnal Ilmu Politik (Kaiseipo, 1978:24) bahwa birokrasi di Indonesia masih berkarakteristik patrimonial, walaupun sudah nampak ciri-ciri modern, maka kajian ini akan mengarahkan perhatian pada suatu otoritas pemimpin formal pemerintahan desa, di wilayah transisi yang

akan berhadapan dengan aspirasi masyarakat yang telah berubah dan kekuasaan lembaga pemerintahan di atasnya. Interaksi ini diupayakan dapat menghindari berlakunya suatu teori perilaku organisasi yang berperangai *bounded rationality* dan *opportunistic behavior* (Williamson, 1975, 1985 dalam Soedarsono Hardjosoekarto, 1995:7).

Yang dimaksud dengan *bounded rationality* adalah bahwa kemampuan manusia yang terbatas, untuk memformulasikan dan memecahkan masalah-masalah yang kompleks. Hal ini terutama karena keterbatasan manusia dalam menyerap informasi. Perangai manusia seperti ini akan mengundang masalah bila organisasi dihadapkan oleh keadaan lingkungan yang penuh ketidakpastian dan kompleksitas (Soedarsono Hardjosoekarto, 1995:5).

Sedangkan yang dimaksud dengan *opportunistic behavior* di sini adalah arah suatu pelaku organisasi seringkali cenderung mengeksploitasi keadaan untuk keuntungan sendiri (Soedarsono H, 1995:5).

Kepala desa sebagai agen pembaharu dalam organisasi formal secara rasional memandang organisasi sebagai instrumen yang sengaja dibentuk dan dirancang untuk mencapai tujuan tertentu yang senantiasa tunduk pada prosedur operasi baku yang dapat menghambat proses adaptasi tersebut, sehingga gejala perilaku yang dimunculkan tidak hanya berpedoman secara rasional pada struktur-struktur formal saja namun sudah selayaknya diperkaya dan didukung oleh struktur-struktur informal.

Keseimbangan ini amat diperhatikan sebagai sarana komunikasi, sarana kohesi dan pelindung integrasi antara individu-individu.

Tulisan ini mempunyai tekanan pada terbentuknya makna-makna tindakan sosial kepala desa pada level rasionalisasi fenomenologis dalam perubahan perilaku adaptasi kepala desa pada struktur birokrasi Pemerintahan Desa dan Pranata sosial masyarakat. Respons dalam adaptasi yang dilakukan oleh kepala desa untuk memadukan kehendak masyarakat dengan perintah (*orders*) pemerintah di atasnya, menjadi suatu indikator untuk melihat permasalahan-permasalahan yang muncul, terutama masyarakat desa yang berada pada posisi wilayah perbatasan antara kota dan desa (masyarakat transisi). Perpaduan itu dilihat dalam pendekatan dan perilaku yang dilakukan *formal leader* desa untuk memadukan tekanan dua kelompok tersebut. Dengan sendirinya mobilitas vertikal maupun horisontal yang dialami oleh kepala desa tidak akan terlepas dalam pembahasan ini, karena tiga sebab yaitu:

Pertama, sebagai satuan masyarakat yang berada di pinggiran kota, desa Mang-Mang tidak dapat terlepas dari pengaruh-pengaruh masyarakat kota, dengan kondisi masyarakat yang tergolong mempunyai karakteristik masyarakat desa. Sehingga masyarakat desa Mang-Mang yang terletak di antara kotamadya Malang dan Kabupaten

Malang termasuk pada klasifikasi masyarakat dari daerah berkarakter pedesaan (rural) ke yang berkarakter kota (urban), untuk seterusnya yang mempunyai kriteria tersebut dinamakan masyarakat *transisi*.

Kedua, desa ini sejak tahun 1980 an sudah mengalami transformasi dan berubah menjadi kompleks pemukiman perumahan baru dengan penduduk pendatang dari kota yang mempunyai karakteristik tersendiri. Berkurangnya lahan-lahan pertanian mengakibatkan kehidupan masyarakat bergeser pada bidang jasa, perdagangan dan industri. Industri-industri kecil mulai didirikan dan pengembangan industri yang menopang industri kota telah masuk pada wilayah desa Mang-Mang ini.

Ketiga, model Perilaku Adaptasi Kepala desa telah dipaksa berubah dengan menyesuaikan pada kondisi perkembangan masyarakatnya, yang semula berhadapan pada masyarakat yang homogen dan Kepala desa sebagai "Patronage" dan sekarang harus berhadapan dengan masyarakat yang heterogen dan kepala desa dituntut sebagai penyeimbang (*balancer*) atau sebagai *mediator*.

Desa Mang-Mang dipandang mempunyai kemampuan dalam melaksanakan interaksinya untuk membangun masyarakat desa dalam era perkembangan atau perubahan sosial. Ini berarti keberadaan agen pembaharu dan pemimpin lokal, serta elit-elit dalam kelompok masyarakat yang lain, telah dapat digerakkan oleh kepala desa

sebagai pemimpin formal dalam struktur pemerintahan desa menuju ke pemberdayaan seluruh sumber daya yang ada, untuk pelaksanaan pembangunan desa. Kepala desa senantiasa berjuang untuk menyesuaikan diri dengan tuntutan perubahan zaman, sambil tetap berusaha memelihara serta mempertahankan kepercayaan dan nilai yang diyakininya, agar masyarakat tetap berlangsung tanpa kehilangan identitasnya. Upaya untuk memadukan kepentingan tersebut, diperlukan suatu kesadaran dari birokrasi pemerintahan desa, dengan memperhatikan perubahan-perubahan kemajuan masyarakatnya, agar dapat menghasilkan tipe birokrasi pemerintahan desa, yang sesuai dengan tuntutan masyarakat yang sedang berkembang baik secara internal maupun secara eksternal.

Penyesuaian terhadap perubahan terbentuk karena kepercayaan-kepercayaan dan nilai-nilai yang membentuk sikap seseorang, tercermin pada kebebasan dalam perilaku hidup sehari-hari dalam masyarakat, dimana kepala desa berada bersama-sama dalam berbagai ikatan serta hubungan dengan aneka ragam tujuan dan kepentingan.

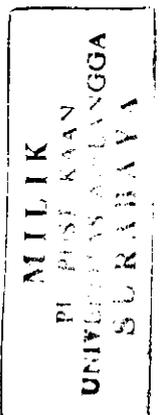
1.2. Rumusan Masalah.

1.2.1. Interaksi Pemimpin Formal dalam Birokrasi Pemerintahan Desa.

Pemerintah desa merupakan simbol formal dari kesatuan masyarakat desa. Pemerintah desa sebagai

badan kekuasaan terendah, selain memiliki wewenang asli untuk mengatur rumah tangganya sendiri juga memiliki wewenang dan kekuasaan sebagai pelimpahan dekonsentrasi oleh pemerintah di atasnya. Pemerintah desa diselenggarakan di bawah pimpinan seorang kepala desa beserta para pembantunya, mewakili masyarakat desa guna hubungan keluar maupun ke dalam masyarakat yang bersangkutan.

Pimpinan yang berwenang dalam pemerintahan desa ialah kepala desa atau disebut dengan istilah adat masing-masing masyarakat desa sesuai dengan riwayat asal terjadinya, mempunyai kepribadian serta spesifik yang tak terdapat di lain tempat. Begitu pula masing-masing tetua desanya. Kepala desa dalam melaksanakan tugasnya terikat dengan UU no.5 tahun 1979. Pelaksanaan aturan-aturan tersebut belum sepenuhnya dimengerti dan dilaksanakan dengan makna yang sama sehingga keterikatan dengan birokrasi pemerintah di atasnya masih sangat kuat sekali. Kebijakan dan format-format kepentingan tertentu selalu menggiring kepala desa untuk tunduk dan harus melaksanakan, walaupun tidak jarang terjadi benturan-benturan di tingkat bawah. Di sinilah letak rentan dan tidaknya perilaku tertentu kepala desa dalam membuat rumusan-rumusan keputusan desa. Untuk itu bagaimana proses terbentuknya tindakan sosial



dalam wilayah transisi dan bagaimana keterlibatan kepala desa sebagai aktor dapat berperan membentuk tindakan sosial dari hasil interaksi antara kelompok masyarakat dan pemerintah.

Kemampuan kepala desa untuk beradaptasi dan merespons secara cepat perkembangan masyarakat sangat diperlukan untuk menjaga keseimbangan tuntutan dan kepentingan dalam proses pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan desa. Kepala desa dalam koordinasinya dengan pemerintah di tingkat atasnya untuk memadukan kepentingan-kepentingan yang ada sangat membutuhkan kesabaran dan keberanian tertentu serta memakan waktu yang panjang untuk proses aksi interaksinya. Dari sinilah muncul konflik-konflik yang berkepanjangan dan dari proses tersebut dapat ditarik suatu makna dan pola perilaku tertentu dengan karakteristik tertentu.

Perubahan perilaku adaptasi kepala desa sebagai aktor penyeimbang (*balancer*) atau jembatan dari kepentingan-kepentingan tertentu sangat menentukan dalam proses pembentukan fakta-fakta sosial tertentu, atas dasar problema tersebut, munculnya perilaku negosiasi dalam tindakan sosial kepala desa akan mempunyai makna-makna tertentu terhadap keseimbangan interaksinya. Bentuk-bentuk perilaku adaptasi dalam proses pembentukan tindakan-tindakan sosial

tersebut ditemukan dalam penelitian ini. Pimpinan formal pada suatu organisasi pemerintahan yang terendah, biasanya merupakan rangkaian dalam birokrasi pemerintahan, dan mempunyai tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan dari tingkat pusat sampai daerah (propinsi, kabupaten, kecamatan dan desa). Tugas-tugas tersebut lebih bersifat mengatur (*regulative function*).

Selain itu organisasi pemerintahan juga menjalankan pencapaian tujuan dengan melaksanakan fungsi pembangunan (*development function*) atau fungsi adaptasi (*adaptive function*). Dalam pendekatan yang dikemukakan Weber (Blau, 1987:38) penyimpangan dari struktur formal akan berpengaruh terhadap efisiensi organisasi. Namun dari hubungan sosial dan praktek-praktek yang tidak resmi seringkali sangat berarti bagi efisiensi kerja organisasi. Dan pola-pola tidak resmi bagi pelaksanaan kerja tidak dapat ditentukan sebelumnya karena alasan-alasan teoritis, akan tetapi melakukan pengkajian yang mendasar secara empiris akan dapat membuahkan suatu bentuk pendekatan yang dapat mencapai pelaksanaan kerja yang efisien. Karya beberapa penelitian yang berpijak pada birokrasinya weber dan diterapkan pada wilayah Indonesia jelas tidak memuaskan karena kurang dapat mendeskripsi secara mendalam dan menyeluruh profil birokrasi pemerintahan kita.

1.2.2. Perilaku Negosiasi Kepala Desa dalam Birokrasi Pemerintahan Desa.

Dalam membangun sistem politik dan pemerintahan di daerah transisi, sangat diperlukan unsur stabilitas sebagai prasyarat pembangunan ekonomi, dan mulailah dilakukan serangkaian usaha untuk menyetatkan kembali birokrasi pemerintahan sebagai instrumen penting yang akan menopang dan memperlancar usaha-usaha pembangunan tersebut. Dengan demikian penciptaan suatu sistem birokrasi sesuai dengan kondisi wilayah transisi sangat diperlukan.

Tipologi birokrasi berdasarkan pada tingkat perkembangan suatu masyarakat yang dikembangkan oleh Riggs, bahwa unsur budaya lokal amat menentukan. Karena budaya lokal sesungguhnya mengandung kekuatan untuk mengatasi masalah-masalah struktural dalam suatu masyarakat. Studi Taum (1994: 408) di Flores Timur, bahwa sistem birokrasi dan kekuasaan tradisional (pola adat) menunjuk pada kecenderungan pembentukan "organisasi bersama" yang lebih kohesif dan efektif untuk mengatasi kelemahan struktural dalam masyarakat. Riggs mengemukakan konsep tentang masyarakat prismatic (*prismatic society*) sebagai istilah atau model masyarakat dalam peralihan (dari agraria ke industri). Pola masyarakat tradisional lebih jelas yaitu sebagai bagian struktur masyarakat

tradisional, akan tetapi pola perilaku birokrasi di sini sudah tetap dan dapat juga diduga atau diperhitungkan. Begitu pula dalam masyarakat yang telah maju (*defracted society*) peran birokrasi telah semakin terspesialisasi dan fungsi-fungsinya semakin terinci dan perilaku birokrasi juga telah dapat diperhitungkan dalam pola yang tetap. Namun pada masyarakat peralihan, perilaku birokrasi amat berlainan. Perilaku yang berbeda itu sesuai dengan analisis Riggs, dapat dikaitkan dengan tingkat perkembangan bidang sosial dan ekonomi yang berbeda dalam perkembangan budaya masyarakat. Seperti digambarkan oleh Michael Crozier (dalam Alfian, 1991) penelitiannya di Perancis memberikan gambaran bahwa dalam perilaku birokrat dan para pegawai, umumnya terjadi lingkaran setan yang sulit dicari pemecahannya. Hal ini disebabkan perilaku administrasi dan birokrasi yang tampak dalam organisasi birokrasi pada hakikatnya bersumber dan berakar pada budaya masyarakat itu sendiri.

Untuk itu peran kepala desa dalam birokrasi pemerintahan desa amat menentukan, tidak hanya menekankan keahlian teknis sebagai pelayan dan kepanjangan tangan birokrasi di atasnya, namun dalam perkembangannya dituntut dapat sebagai penyeimbang, dan penengah dari berbagai kepentingan.

Kecenderungan yang nampak saat ini terlihat birokrasi semakin dominan dalam mengatur berbagai sektor kehidupan masyarakat, khususnya dalam mekanisme pengambilan keputusan dan penyelenggaraan kekuasaan. Hal semacam ini tidak dapat terus dijalankan karena masyarakat sudah semakin kritis dan mengetahui segala kebutuhan dan kepentingan yang sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat. Dengan demikian Bagaimana model perilaku negosiasi sebagai suatu strategi adaptif kepala desa dalam memadukan berbagai kepentingan tersebut dapat dilaksanakan ?

1.2.3. Kesulitan Birokrasi Pemerintah Desa dalam berhadapan dengan Birokrasi Pemerintah di atasnya.

Birokrasi Indonesia merupakan rangkaian organisasi, dimunculkan dengan tujuan menjalankan tugas-tugas pokok pemerintahan dan pembangunan sehingga dapat terlihat adanya sejumlah departemen dan lembaga pemerintah non departemen yang tersebar dari pusat sampai ke propinsi, kabupaten dan desa. Lembaga pemerintahan desa, telah dirancang dan dibentuk dengan struktur dan sistem yang seragam antara desa yang satu dengan lainnya, demikian pula keberadaan LKMD, LMD, PKK dan sebagainya. Hal ini menunjukkan bahwa corak di daerah pedesaan khususnya dalam sistem birokrasi pemerintahannya telah diatur

mulai di tingkat pusat sampai ke bawah, dengan asumsi memudahkan pelaksanaan kontrol pusat kepada daerah yang terkecil. Sehingga penanaman nilai-nilai perubahan untuk mengikuti aturan dan sistem yang ada, telah terbiasa tercipta dengan suatu konstruksi bangunan yang dituntun dari atas dan memunculkan sifat ketergantungan.

Pada lembaga pemerintahan desa, kesadaran dan nilai-nilai, dihayati oleh aparat birokrasi sebagai proses sosialisasi yang dialami sebelumnya. Kesadaran tersebut terbentuk melalui proses sejarah yang melibatkan unsur-unsur tradisi dan nilai-nilai budaya masyarakat, pengalaman sejarah, ideologi negara atau bangsa dan perkembangan ilmu pengetahuan dalam masyarakat tersebut.

Berdasarkan pemikiran ini, tampak struktur organisasi sangat terkait dengan "budaya" dan berakar di masa lampau. Aspek tersebut antara lain: Sentralisasi yang amat kuat, pendelegasian wewenang yang kabur dalam manajemen, menilai tinggi keseragaman dalam struktur organisasi, kesulitan menyusun uraian tugas dan analisis jabatan yang bersifat teknis, dan sebagainya. Hal inipun menjadi kesulitan-kesulitan dalam birokrasi pemerintah desa untuk mengadakan perubahan dalam cara adaptasinya.

Budaya birokrasi dapat pula dilihat melalui pola hubungan antara birokrasi dengan masyarakat tempat dia berada. Dari pola hubungan tersebut dapat dibedakan orientasi dan kecenderungan sikap serta perilaku mereka terhadap klien dan kelompok sasaran dalam masyarakat. Orientasi atau kecenderungan sikap birokrasi tersebut dapat dibedakan (Syukur Abdullah, 1991: 245) dalam dua katagori yaitu: orientasi pelayanan (*service orientations*) dan orientasi pengendalian sosial (*social control orientations*). Birokrasi dengan orientasi pada pelayanan berarti memberikan pelayanan kepada masyarakat yang berhubungan dengannya berupa sikap pelayanan profesional yang bertujuan menjamin kepuasan pihak yang dilayani. Sedangkan orientasi pengendalian lebih dititik beratkan pada pengawasan yang berarti menjalankan suatu peraturan atau regulasi guna memelihara ketertiban masyarakat. Permasalahan inipun mengikat birokrasi pemerintah desa dalam berhadapan dengan masyarakatnya.

Pimpinan formal dalam sitem pemerintahan yang terendahpun akhirnya ikut terjerat dalam lingkungan organisasi yang sangat birokratis karena struktur maupun tata kerjanya mempunyai kaitan yang erat dengan birokrasi di atasnya.

1.2.4. Tuntutan terhadap Perubahan Perilaku dalam Perencanaan Pembangunan Desa.

Adanya benturan dalam proses interaksi kepala desa untuk menghadapi perubahan dan perbedaan tuntutan dalam masyarakat transisi ini, menimbulkan kecenderungan terjadi adanya perubahan pola perilaku kepala desa dalam menghadapi berbagai kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Benturan ini terjadi karena ketidak seimbangan derajat perkembangan dan perubahan dalam perilaku kepemimpinan kepala desa dan masyarakatnya. Kentalnya budaya paternalistik dan rendahnya tingkat pendidikan menjadi salah satu penyebab terjadinya jarak antara perilaku agen pembaharu dan perilaku masyarakatnya.

Keadaan masyarakat yang cepat berubah sangat terdorong adanya heterogenitas struktur sosial masyarakat. Hal ini dapat tergambar pada uraian berikut;

- a. Kepala desa masih harus banyak melaksanakan program pembangunan yang sentralistis ketimbang melaksanakan program desa, Kepala desa dan aparatnya merupakan kepanjangan tangan birokrasi di atasnya secara berlebihan.
- b. Tokoh masyarakat dan pemimpin informal kurang mendapat peluang ikut menentukan keputusan program pembangunan desa.

- c. Ada keterikatan secara struktural dengan pemerintah di atasnya dan menjadikan aparat desa kurang dinamis dan adaptif.
- d. Kreatifitas dan inisiatif untuk pengembangan perencanaan dari bawah (*bottom up planning*) tidak dijadikan proses belajar (*learning process*) yang baik.

Pendekatan *learning process* ini mempunyai ciri-ciri; Pertama, aparat pemerintah desa dan masyarakat saling bertukar pendapat, saling berkontribusi sumber-sumber untuk melaksanakan program pembangunan desa. Kedua, proses pelaksanaan program pembangunan desa adalah sesuai dengan tuntutan, kebutuhan masyarakat. Ketiga, efisiensi bukanlah satu-satunya yang akan dicapai. Penyesuaian terhadap konsep *learning process* ini masih amat sulit di dekati karena;

Pertama, struktur kekuasaan di pedesaan diterima sebagai suatu hal yang apa adanya (*given*).

Kedua, kurang ada penempaan rasa sensitifitas aparat terhadap variasi sosio kultural, akibatnya struktur organisasi proyek menjadi bersifat stereotipe (*uniform*).

Ketiga, proyek-proyek pedesaan lebih menekankan pemberian pelayanan dari pada meningkatkan kapasitas masyarakat pedesaan untuk dapat berkembang dengan kekuatan sendiri.

Keempat, program-program pembangunan dirumuskan secara sama tanpa banyak memperhatikan kemampuan masyarakat untuk merespons.

Kelima, tidak ada pelayanan-pelayanan untuk mengadakan tindakan pengorganisasian masyarakat (*community organizing*) yang tumbuh sesuai kemampuan dan kemauan masyarakat.

Sesuai dengan uraian di atas, macetnya kemampuan mengembangkan perumusan perencanaan dari bawah pada hakekatnya karena ada kecenderungan menggunakan apa yang disebut sebagai "*Blue Print Approach*" dengan ciri-ciri;

- a. Sasaran ditentukan secara tegas dan tidak fleksibel.
- b. Ada tekanan yang sangat besar untuk mencapai target yang ditentukan melalui proyek-proyek dengan dasar waktu (*time grounded*).
- c. Karena tidak memperhatikan pembangunan kapasitas maka akibatnya pedesaan makin lama makin bergantung kepada pemerintah pusat. Proyek diperlakukan sebagai unit dasar (*basic unit*) dan mempunyai tujuan yang jelas (Corten, 1981:182-185; Weidner, ed, 1970:163; Goulet, 1973:23).

Masalah kemandirian desa sebagai subyek, yang menyangkut sasaran: "satu satuan terkecil adminis-

trasi pemerintahan" tak dapat dilepaskan kaitannya dengan konsep negara bangsa (*a nation state*) yang menganut asas administrasi negara sebagai negara kesatuan, dan dalam hal ini desa merupakan suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat, dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan RI (Pasal 1 UU.no.5 1979).

Dengan demikian, dalam arti seperti pernyataan di atas, desa jelas tidak mandiri, kemandirian di sini diartikan sebagai kemampuan mengurus rumah tangganya sendiri secara ekonomis menurut ketentuan norma-norma kehidupan sosial budaya satuan masyarakat itu sendiri. Kemandirian secara administrasi negara jelas tidak mungkin, karena desa sebagai satuan administrasi pemerintahan terkecil harus tunduk kepada ketentuan-ketentuan yang berlaku dari instansi di atasnya. Mandiri haruslah ditafsirkan tidak sekedar dalam arti sosial budaya saja tetapi juga sebagai mandiri dalam sosial ekonomi.

Dan jika menghendaki mempunyai nilai yang tinggi tentang kemandirian itu haruslah diusahakan untuk mencapai *self competence* dan ini akan terjangkau apa

yang dinamakan konsep *sustainability* itu dapat tertunjang dengan mendapatkan *self confidence* yang tak lain berarti mandiri dalam sikap mental.

Pembangunan sering dirumuskan sebagai proses perubahan yang terencana dari suatu situasi nasional yang satu kesituasi nasional yang lain yang dinilai lebih tinggi (Katz, 1980:480). Seers (1973:2) juga memberikan gambaran bahwa pembangunan menyangkut proses perbaikan, demikian pula Soekadijo (1991:1) mengungkapkan bahwa pembangunan masyarakat adalah suatu proses transformasi, suatu perubahan masyarakat dalam segala aspeknya.

Pembangunan nasional Indonesia yang telah memasuki proses pembangunan jangka panjang tahap kedua, merupakan kelanjutan dan peningkatan pembangunan nasional jangka panjang pertama tetapi dengan titik berat pada industrialisasi, meskipun tetap dalam rangka pembangunan manusia seutuhnya dan seluruh masyarakat.

Demikian pula pembangunan desa tidak dapat terlepas dari pembangunan nasional yang merupakan upaya dan kegiatan yang direncanakan untuk menggerakkan transformasi budaya yaitu proses perubahan dari suatu bentuk lama menuju bentuk baru yang dianggap lebih mapan secara bertahap tanpa henti. Dengan suatu alasan bahwa kurang lebih 81,2% rakyat

di wilayah Indonesia bertempat tinggal di desa. (Data statistik, 1980) serta kurang lebih 65% penduduk Indonesia bekerja di bidang Pertanian sehingga dapat dikatakan desa-desa di Indonesia pada umumnya berfungsi sebagai desa agraris, keadaan ini dimungkinkan karena kesuburan tanah dan iklim yang mendukung.

Dalam perkembangan pertanian, yang selain melibatkan segi teknis agronomis juga segi struktur sosial masyarakat, sehingga ada faktor lain yang menjadi dominan yaitu tekanan jumlah penduduk dan penemuan teknologi, terdapat desa-desa yang tekanan pertumbuhan penduduknya tinggi sehingga tekanan struktural yang diakibatkannya begitu nyata mendorong perubahan, begitu pula ada desa-desa adopsi inovasi teknologinya intensif sehingga berdampak besar terhadap struktur sosial di pedesaan. Dalam kondisi-kondisi tertentu, resultan pengaruh tekanan penduduk dan adopsi inovasi bisa juga bekerja bersamaan mendorong perubahan.

Dinamika sosial masyarakat petani di Indonesia ditandai oleh suatu tahap, yakni tekanan penduduk menjadi pendorong awal tekanan struktural di pedesaan sehingga perubahan digerakkan.

Desa dilihat sebagai daerah pedesaan (rural), sebagai satuan masyarakat (community) atau satuan pemerintahan (desa), merupakan potensi besar pem-

bangunan nasional (Ndraha, 1991:7). Dalam proses pembangunan, fungsi masyarakat pedesaan telah berubah, sejak kota-kota tidak lagi hanya sebagai konsentrasi pemukiman atau pusat pemerintahan, melainkan berkembang pesat menjadi: pasar, pusat kekuasaan, pusat perubahan sosial, sumber daya manusia, lokasi investasi, pusat kegiatan atau pertumbuhan, dan daya tarik bagi masyarakat di sekitarnya, kedudukan daerah pedesaan berubah menjadi *hinterland* daerah perkotaan (Bardo and Hartman, 1982:344).

Hubungan antara *centre* dengan *periphery* yang dikembangkan oleh Frank (1984:22) dalam *Capitalism and underdevelopment in Latin America* (1969) yang semula sebagai alat untuk menerangkan hubungan antara dunia maju dengan dunia ketiga yang disebut teori ketergantungan. Kemudian teori saling ketergantungan yang akhirnya dapat juga untuk menjelaskan hubungan atau strata antar wilayah di dalam suatu negara. Teori ini pula dipakai untuk menerangkan situasi dan kondisi hasil pembangunan dalam suatu wilayah hubungan antara kota (*centre*) dengan desa (*periphery*).

Dewasa ini daerah pedesaan dalam kondisi yang lemah, hal ini tidak hanya terjadi di Indonesia, melainkan juga di berbagai negara dunia ketiga.

McNamara (1976:14) dalam "Beban Kota-kota Dunia Ketiga" menyatakan bahwa dalam kenyataannya beban pembangunan sebagian besar dipikul oleh sektor pedesaan sementara bagian terbesar keuntungan dinikmati oleh sebagian kecil penduduk kaya dikota. Lebih tajam lagi analisa Misra. ed.(1981:9) bahwa kemelatan yang dialami oleh masyarakat pedesaan disebabkan oleh hubungan eksploitatif antara kota dengan desa, sistem perkotaan disalahgunakan menjadi alat penghisap yang menguras kekayaan daerah pedesaan untuk kepentingan orang kaya dikota.

Demikian pula halnya dalam menggerakkan dinamika hubungan antara masyarakat kota dan desa di dalam proses pembangunan dipakai teori-teori dari karya Durkheim, Max Weber, dan Karl Marx untuk alternatif memahami dinamika tersebut. Meskipun ketiganya berangkat dari perhatian yang sama untuk memahami logika perkembangan kapitalis masyarakat Eropa abad kesembilan belas, ketiganya ternyata berakhir pada kesimpulan yang berbeda tentang kekuatan-kekuatan kelas sosial esensial yang menggerakkan perkembangan tersebut, mereka juga mengidentifikasikan konfigurasi-konfigurasi elemen yang berbeda.

Konsep lain yang menggambarkan dinamika perubahan dalam masyarakat terkait dengan teori dualisme-difusionis yang melihat proses integrasi nasional

terutama sebagai proses terbentuknya suatu sistem nilai nasional modern dan suatu kebudayaan nasional yang sekuler. Proses yang bersifat kumulatif tersebut terjadi dalam tiga tahap perkembangan, yakni;

- a. Tahap pra-industrial.
- b. Periode industrialisasi dan elaborasi ketergantungan timbal balik antara kota dan desa.
- c. Tahap perkembangan final dimana perbedaan di dalam peranan-peranan, norma-norma, dan struktur-struktur kelembagaan masyarakat kota dan desa secara bertahap makin menghilang.

Demikian pola-pola kultural masyarakat mempunyai peran penting dalam perubahan dan dinamikanya. *Empowerment* dalam masyarakat transisi semacam ini diarahkan untuk mampu dan berkesempatan berperan dalam menghadapi suatu perubahan sosial atau mendorong perubahan sosial itu sendiri. Agar suatu kemajuan dapat dimanfaatkan oleh masyarakat setempat dan bukan oleh masyarakat yang datang dari luar, hal ini dialami oleh masyarakat di wilayah *periphery*. Mengingat dewasa ini, ada gejala bahwa tantangan harus dialami oleh daerah rur-ban, perkembangan *center* begitu pesat, dan cenderung lebih berorientasi pada globalisasi ekonomi dari pada kondisi *peripheral*, maka perkembangan *center* yang begitu pesat harus dapat diimbangi oleh kemampuan rur-ban.

El-Rashidi dalam *Human aspect of Development* (1971:199) berpendapat bahwa keberhasilan pembangunan sosial-ekonomi suatu negara bergantung pada keseimbangan antara sektor pedesaan dengan sektor perkotaan; kebijaksanaan ekonomi yang sehat adalah kebijaksanaan yang memungkinkan kedua sektor itu berkembang selaras, serasi, dan seimbang. Untuk mengimbangi perubahan sosial yang terjadi di *center*, di daerah rur-ban perlu ditumbuhkan lembaga-lembaga perubahan sosial (*social change agents*) yang bersifat *volunter, profesional dan venture* yang dipakai untuk fungsi tingkat *grass-root* sebagai *social consultant dan institution-builder*.

Masyarakat rur-ban harus disiapkan untuk mengalami, menghadapi, dan berperan dalam setiap perubahan, karena perubahan sosial yang tidak disiapkan (*conditioned*) atau tidak dikendalikan, bukanlah pembangunan. Talizidhuhu (1991:16) menggambarkan dalam paparan seminar nasional tentang Optimalisasi peran Desa sebagai berikut:

Bagan 2
Tingkat Perubahan Masyarakat

		Perubahan	
		tidak disiapkan	dipreparasi
Lingkungan	permissif	evolusioner	pembangunan
	Ekspor	konflik permissif	dipaksakan-revolusioner

Perubahan sosial disiapkan dan digerakkan oleh *social change* melalui teknik-teknik komunikasi, pengorganisasian masyarakat, dan *institution building*. Melalui perencanaan sosial, perubahan sosial tidak dirasakan oleh masyarakat sebagai penggusuran dan *cultural shock*.

Tatanan pemerintahan daerah di Indonesia adalah penerapan otonomi daerah yang makin luas dan berbobot pada masa depan, sehingga *empowerment* masyarakat rur-ban sangat berarti untuk menopang pelaksanaan kebijaksanaan tersebut.

Masyarakat rur-ban harus mampu menggunakan kesempatan itu dalam mempengaruhi masa depannya melalui mekanisme *community organization, community participation dan community control*. Jika otonomi itu dimaksudkan sebagai alat untuk mempercepat pengurangan kesenjangan antara *centre* dan rur-ban dan antar kelompok masyarakat maka rur-ban harus mampu dan mengembangkan dan menggunakan *community power*.

Community power tersebut diharapkan mampu berfungsi sebagai *pressure group* di dalam struktur dan infra struktur terhadap supra struktur dalam sistem politik yang ada. Dengan mengingat karakteristik masyarakat yang berada pada perubahan dan percampuran antara karakteristik asli sebagai masyarakat desa (rural) dan pengaruh karakteristik masyarakat kota/ *centre* (urban)

yang memunculkan gejala-gejala baru sehingga seringkali antisipasi pimpinan formal terhadap gejala ini sering terlambat dan tidak diduga, namun tetap harus dihadapi dan ditangani atau dikelola sebagai kekuatan sumberdaya manusia. Pengelolaan inilah yang membutuhkan suatu seni dan karakter pimpinan yang berbeda dengan kondisi kultur masyarakat desa maupun kota.

1.3. Tujuan Penelitian.

Uraian di atas menunjukkan betapa pentingnya pengaruh nilai-nilai dalam kehidupan bermasyarakat. Oleh karena itu dalam mengadakan perubahan-perubahan, nilai-nilai tersebut harus ditonjolkan secara rasional sehingga dapat membentuk suatu gejala (fenomena) pada suatu kecenderungan tertentu yang bermanfaat terhadap perubahan masyarakat.

Tulisan ini akan diarahkan untuk melihat kembali konsep Weber tentang nilai-nilai birokrasi dan perubahan sosial, dengan mengkaji rasionalisasi fenomenologi perubahan perilaku kepala desa dalam birokrasi pemerintahan desa di wilayah transisi.

Tujuan utama penelitian ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan fenomena perilaku negosiasi secara naturalistik, kultural, dan juga untuk mengkonstruksi atau merancang teori-teori perilaku negosiasi berdasarkan data empirik yang diperoleh di lapangan (nomotesis).

Secara umum tujuan penelitian ini adalah;

1. Memahami dan menganalisis fenomena-fenomena perilaku adaptasi kepala desa dalam konteks proses transformasi sosial di desa penelitian.
2. Berdasarkan data/temuan lapangan akan dipakai menyempurnakan konseptualisasi dan operasionalisasi perilaku adaptasi kepala desa.

Berdasar tujuan umum tersebut maka tujuan khusus penelitian ini untuk ;

1. Mengidentifikasi latar belakang lingkungan desa penelitian yang berkaitan erat terhadap pembentukan perilaku negosiasi kepala desa.
2. Mendiskripsi profil kepala desa mulai dari latar belakang kepribadian sampai dengan keberhasilan memperoleh posisi sebagai kepala desa dua periode.
3. Mengidentifikasi beberapa pembentuk dan dasar perilaku negosiasi merupakan strategi adaptif kepala desa dalam struktur.
4. Mengungkap dan menyajikan pola-pola dan karakteristik perilaku adaptasi kepala desa melalui isu/kasus-kasus nyata di desa masyarakat transisi.
5. Mendiskusikan konsep interaksi-adaptasi kepala desa atas dasar temuan lapangan dan menyusun teori perilaku negosiasi dari data.

Fokus kajian dapat dirumuskan sebagai berikut ini;

1. Menganalisis proses interaksi dalam kepemimpinan kepala desa baik sebagai agen pembaharu maupun sebagai struktur birokrasi.

2. Menemukan karakteristik adaptasi dalam proses keterlibatan Kepala desa untuk membentuk fakta sosial dengan melihat tindakan-tindakan sosial yang dilakukan di dalam birokrasi pemerintah desa.
3. Mencari makna interaksi dalam adaptasi Kepala Desa terhadap kelompok masyarakat pendatang dan penduduk asli serta pengadaptasiannya dalam sistem pemerintahan desa.
4. Menemukan tipe pendekatan yang cenderung dipakai sebagai pola untuk menyelesaikan permasalahan desa di dalam masyarakat transisi.
5. Menemukan model adaptasi dalam mengelola masyarakat transisi.

1.4. Manfaat Penelitian

Selain tujuan di atas, hasil penelitian ini, diinginkan dapat berguna untuk;

1. Memberi kontribusi akademis bagi peningkatan dan pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang perilaku organisasi dan kepemimpinan.
2. Memberikan sumbangan pemikiran bagi pengambilan policy untuk mengelola masyarakat wilayah transisi dan kemajuan dalam hal strategi adaptasi pimpinan formal terhadap berbagai kepentingan.
3. Menemukan masalah utama pelaksanaan negosiasi kepala desa dengan masyarakat maupun birokrasi pemerintah di atasnya.

BAB 2

BAB 2**KONSEPTUAL PERILAKU PEMIMPIN FORMAL,
DAN TINJAUAN PUSTAKA****2.1. Nilai-nilai dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.**

Masyarakat pedesaan saat ini sedang menghadapi masa transisi, dalam arti terdapat nilai-nilai lembaga kemasyarakatan tradisional berhadapan dengan nilai-nilai, pengertian pandangan hidup, dan cara berpikir baru dalam berbagai kehidupan sosial budaya, politik, ekonomi, dan teknologi. Kesesuaian dengan proses sosial yang tercipta karena hubungan sosial (Blumer, 1966; Parsons, 1971), konsekuensinya muncul proses kerjasama, proses akomodasi dan proses asimilasi disamping itu proses konflik, proses kontroversi dan proses persaingan menjadi partner yang sejajar (Dahrendorf, 1959; Giddens, 1981).

Pada hakikatnya masyarakat Indonesia (Poespowardoyo, 1989: 55) tercipta sebagai pelaku (*actor*) dan masyarakat sebagai tatanan atau struktur (*structure*) dengan kemampuan dan keinginan masing-masing, tetapi karena kenyataan bahwa mereka hidup dalam ruang dan waktu maka perilaku mereka terungkap dalam tatanan tertentu (*structured*).

Menyadari arti pentingnya pembangunan masyarakat pedesaan (*community Development*) maka dengan UU No.5 tahun 1979 kedudukan pemerintahan desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintahan desa agar makin mampu menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, dan mengurangi seminimal mungkin kesenjangan, keterbelakangan dan ketergantungan (Frank, 1970: 23).

Pemerintah Desa merupakan simbol formal dari kesatuan masyarakat desa, Pemerintah desa sebagai badan kekuasaan terendah, selain memiliki wewenang asli untuk mengatur rumah tangganya sendiri (wewenang otonomi) juga memiliki wewenang dan kekuasaan sebagai pelimpahan dekonsentrasi dari pemerintah di atasnya (Saparin, 1986: 35). Pemerintah desa terdiri dari Kepala desa dan aparat pembantunya sesuai dengan UU no. 5 tahun 1979 sebagai public servicer dan merupakan aparat pemerintah yang terbawah yang langsung dibawah camat, yang dapat menyentuh kepentingan masyarakat.

Persoalan-persoalan organisasi dan persoalan manusia yang cenderung semakin ruwet, menjadi tantangan yang pokok yang harus dihadapi oleh setiap pimpinan organisasi sekarang ini (pentingnya pengaruh, kekuasaan dan wewenang) menjadi semakin berarti dalam proses interaksi, karena manusia adalah pendukung utama

setiap organisasi apapun bentuknya, perilaku birokrat dalam suatu organisasi yang mempunyai tatanan terstruktur adalah awal dari terbentuknya perilaku birokrasi itu. Oleh karena persoalan-persoalan manusia senantiasa berkembang dan ruwet maka persoalan-persoalan organisasi dan khususnya persoalan-persoalan perilaku birokrasi semakin hari juga berkembang. Perubahan-perubahan mendasar dari konsep nilai-nilai organisasi akan didasarkan pada kemanusiaan dan berusaha menghapuskan sifat-sifat depersonalisasi dari mekanisme sistem birokrasi.

Dari ramalan Bennis ini nampaknya penempatan kembali faktor manusia dalam organisasi bukannya semakin ditinggalkan melainkan mendapatkan papan yang mantap untuk pendiskusian teori-teori sosiologi organisasi dimasa yang akan datang. Tiga dimensi pokok dalam setiap pendiskusian teori sosiologi organisasi yang tiada dapat diabaikan adalah dimensi teknis, dimensi konsep dan dimensi manusia. Jika ketiga dimensi ini berinteraksi maka akan mampu menimbulkan suatu kegiatan organisasi yang efektif. Dimensi teknis menekankan pada kecakapan yang dibutuhkan untuk menggerakkan organisasi. Dimensi kedua adalah dimensi konsep yang merupakan motor penggerak dari dimensi pertama dan amat erat hubungannya dengan dimensi ketiga yaitu dimensi manusia. Jika birokrat dalam bekerja hanya

mengandalkan satu dimensi saja akan menimbulkan iklim yang tidak respektif terhadap faktor pendukung dalam organisasi. Perilaku organisasi akan mengurangi sikap birokrat yang tidak respektif dengan cara menarik sebagian pandangannya yang terpusat pada perilaku manusia itu sendiri sebagai dimensi ketiga dalam suatu organisasi.

Pendekatan perilaku dalam sosiologi organisasi seperti yang dikemukakan (Skinner dalam Ritzer, 1975: 82) bahwa tingkah laku individu yang berlangsung dalam hubungannya dengan faktor lingkungan yang menghasilkan akibat-akibat atau perubahan dalam faktor lingkungan menimbulkan perubahan tingkah laku. Sehingga dalam teori ini terdapat hubungan fungsional antara tingkah laku dengan perubahan yang terjadi dalam lingkungan aktor. Untuk akhirnya menekankan pada proses interaksi Birokrat didalam penyusunan perencanaan pembangunan desa.

Pengertian konsep birokrasi dalam bidang pemerintahan mempunyai konotasi yang berbeda, tergantung dari mana melihat dan menganalisisnya. Seringkali pengertian ini dikacaukan dengan sistem dan prosedur dalam menjalankan tugas, satu pemikiran bahwa dalam konsep-konsep tentang birokrasi banyak yang tidak mendefinisikan karena masing-masing penekanan dimungkinkan dalam konseptualisasi awal birokrasi.

Dalam sintaksis bahasa Inggris ada dua aspek dalam konsep ini yaitu yang mengacu pada badan para birokrat dan menunjukkan pada prosedur-prosedur administrasi. Yang saat ini konsep birokrasi dikenal dengan tinjauan dua aspek yaitu aspek institusional dan aspek asosiasional. Berdasarkan perbedaan tinjauan itu ada dua cara menjadi pemikiran sosiologis yaitu analisis tentang tindakan dan analisis tentang kelompok-kelompok (Albrow, 1989:6).

2.2. Pemahaman Dan Pemaknaan Karakteristik Birokrasi

Istilah birokrasi umumnya untuk mengilustrasikan suatu ciri keorganisasian yang dibutuhkan, istilah birokrasi mengidealkan ciri pengorganisasian modern yang antara lain dianggap lebih menjunjung tinggi asas rasionalitas, spesialisasi, disiplin kerja, dan pengendalian kekuasaan. Tetapi dalam prakteknya bisa terjadi bahwa birokrasi adalah alat kekuasaan yang sangat efektif, bukan hanya untuk menopang golongan yang sedang berkuasa dalam menjalankan kewajibannya, melainkan juga untuk mempertahankan kekuasaannya beserta hak-hak istimewa yang melekat pada kekuasaan tersebut (Pranaji, 1992:387).

Juga diungkap oleh Kaisiepo dalam jurnal ilmu politik (1987:22) bahwa pada awal Indonesia akan memulai orde baru, langsung dihadapkan pada kebutuhan untuk

menciptakan dan menerapkan sistem politik modern dengan dukungan birokrasi pemerintahan sebagai kekuatan utama. Seperti fungsi birokrasi menurut Pfiffner (1960): " *The system of authority, men, offices, and methods that government uses to carry out its program may be called the bureaucracy.* "

Dari pengertian di atas, birokrasi merupakan suatu sistem kewenangan yang berfungsi sebagai alat bagi pemerintah untuk melaksanakan program-programnya. Jadi tidaklah tepat jika birokrasi selalu diberikan pengertian yang negatif yakni untuk menggambarkan suatu prosedur dan tata kerja yang bertele-tele dan sangat panjang.

Dalam struktur pemerintahan birokrasi dipergunakan untuk menyebut badan-badan pemerintah baik departemen maupun lembaga-lembaga nondepartemen yang berfungsi sebagai alat untuk menyelenggarakan wewenang dan tanggung jawab pemerintah melalui proses administrasi demi tercapainya tujuan yang ditetapkan. Jadi birokrasi adalah prasarana administrasi pemerintah.

Blau & Meyer menyebutkan bahwa seorang birokrat dihormati bukan hanya karena wewenang dan keahliannya, melainkan lebih karena kekuasaannya (Blau & Meyer, 1971: 203). Dengan demikian, kewenangan birokrasi dapat dipakai untuk memperkokoh kelas atau kelompok masyarakat yang sedang berkuasa. Berkaitan dengan unsur

kekuasaan Weber (1962: 299) menghubungkan dengan gaya kepemimpinan dan mengadakan suatu pemisahan serta pembedaan dengan: membagi tiga tingkatan tentang fenomena kekuasaan yaitu;

- a. Kekuasaan berdasarkan pada kumpulan kepentingan.
- b. Kekuasaan yang berdasarkan pada wewenang yang sudah mapan ditunjukkan dalam model legal, tradisional atau kharismatik.
- c. Kekuasaan berdasarkan pada pola kepemimpinan.

Tulisan Bendix (1962: 426) yang menerjemahkan konsep Weber tentang model organisasi dalam masyarakat modern menyatakan bahwa;

"The bureaucratic official's position is characterized by the following attributes:

- a. He is personally free and appointed to his position on the basic of contract.*
- b. He exercises the authority delegated to him in accordance with impersonal rules, and his loyalty is enlisted on behalf of the faithful execution of his officials duties.*
- c. His appointment and job placement are dependent upon his technical qualifications.*
- d. His administrative work is his full time occupation.*
- e. His work is rewarded by a regular salary and by prospects of regular advancement in a lifetime career"..*

Beetham, yang dilandasi pemikiran Weber, mengawali konsep sosiologi organisasi [Beetham, 1990], berupaya mengidentifikasi ciri-ciri dasar yang melekat di dalam sistem-sistem administrasi modern berskala besar,

Beetham membedakan adanya sepuluh ciri-ciri yang mendasar, tetapi dapat direduksi kedalam empat ciri utama administrasi birokratik;

- a. Hierarkhi [masing-masing pejabat memiliki kompetensi yang ditentukan dengan jelas di dalam hierarkhi pembagian tugas dan bertanggung jawab terhadap pimpinannya dalam segala pelaksanaan tugasnya]
- b. Kontinuitas [lembaga itu membentuk jabatan-jabatan yang dibayar secara penuh waktu dengan struktur karir yang menyediakan prospek bagi perkembangan dan peningkatan reguler]
- c. Impersonalitas [segala tugas dilaksanakan sesuai dengan aturan-aturan yang dijabarkan dengan tegas tanpa adanya pilih kasih ataupun favoritisme]
- d. Keahlian [para pejabat dipilih sesuai dengan keahlian, dilatih untuk melaksanakan fungsi-fungsinya dan peluang].

Secara bersamaan, keempat ciri ini membentuk definisi Weber tentang model birokrasi, disamping ada pendapat bahwa Weber tidak pernah mendefinisikan tentang birokrasi tetapi hanya memberikan kriteria organisasi yang rasional dalam masyarakat modern [Martin Albrow, 1989], kriteria ini harus dicapai dalam sistem administrasi yang diperlukan agar dapat secara tepat disebut sebagai birokratik. Sistem administrasi dipahami sebagai pengaturan-pengaturan jabatan yang berkaitan

dengan upaya menerjemahkan kebijaksanaan ke dalam instruksi yang harus dilaksanakan oleh barisan terdepan dari sebuah organisasi (Castle, 1986:5). Dengan begitu tidak semua orang yang bekerja dalam organisasi birokrasi dapat disebut birokrat. Menurut Beetham (1990:55) karakteristik yang paling penting dari birokrat adalah pelaksanaan otoritas didalam biro. Dan sesungguhnya birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang sehingga Fritz Morstein Marx (1957:20) memberikan pengertian bahwa birokrasi adalah tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas-tugasnya yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistim administrasi dan khususnya oleh aparatur pemerintah.

Salah satu konsep birokrasi sebagai pemerintahan oleh para pejabat (Albrow, 1989:15), dapat dipahami secara lebih luas dan mencakup rentangan ciri-ciri seperti rantai hierarkhi jabatan, prosedur-prosedur, pengangkatan khusus, penekanan pada aturan-aturan tertulis, perangkat rutin administrasi, kekuasaan yang bijaksana bagi para pejabat dan pelaksanaan paksaan negara.

Sesuai dengan perumusan Thompson, yang dikutip Ferrel Heady menyebutkan, *Bureaucratic organization as composed of a highly elaborated hierarchy of authority*

superimposed upon a highly elaborated division of labor (Heady, 1966:17). Jika diperhatikan yang terjadi pada konsep ini, manakala organisasi yang memiliki banyak ciri ini berkembang, maka ciri-ciri ini dapat berbeda dengan apa yang sampai kini disebut birokrasi hanya dalam satu hal pelaksanaan paksaan negara, walaupun hal ini tidak eksplisit, banyak pemakai konsep mengungkap konsep paksaan ini sebagai suatu yang tidak penting. Sedangkan untuk mengantisipasi perubahan dan ketidakpastian dapat ditinjau dari sisi unsur perilaku organisasi yang dipahami lewat suatu penelaahan, bagaimana perilaku organisasi itu mulai tumbuh dan berkembang menjadi suatu hubungan kerja, bagaimana pula suatu struktur (Parsons, 1970; R.K Merton, 1968), proses dan nilai dari suatu sistem tumbuh bersama-sama mengikat mereka untuk menyesuaikan dengan lingkungan mekanisme birokrasi. Sosiologi organisasi (Ritzer, 1975:85) sangat relevan untuk meninjau studi yang menyangkut aspek-aspek tingkah laku manusia dalam organisasi atau kelompok tertentu yang secara langsung berhubungan dengan pengertian ramalan-ramalan dan pengendalian terhadap tingkah laku individu di dalam organisasi dan bagaimana proses perilaku tersebut mempengaruhi usaha-usaha pencapaian tujuan organisasi. Demikian pula Ferrel Heady memberikan pemikiran tentang birokrasi sebagai suatu struktur atau bentuk organisasi yang mempunyai karakteristik tertentu sebagai berikut:

- a. Hierarkhi, yakni suatu tata susunan atas dasar tingkat kewenangan yang menjamin suatu sistim tata tertib hubungan atasan bawahan.
- b. Diferensiasi, spesialisasi fungsional, timbul karena perlunya pembagian pekerjaan dan pemecahan tugas agar supaya pelaksanaan tugas pekerjaan mencapai tujuan yang dikehendaki dapat berjalan dengan baik.
- c. Kompetensi, hal ini mengandung suatu pengertian bahwa orang yang dibebani wewenang atau tugas kewajiban tertentu dalam organisasi memiliki kualitas tertentu yang sesuai dengan tugas kewajibannya yang harus dilaksanakan [F.Heady, 1966: 20].

Satu pandangan dari Emile Durkheim [Benveniste, 1977:6] mengungkap bahwa pembagian kerja itu sendiri sebenarnya merupakan sebuah mekanisme integrasi. Masyarakat yang lebih maju hanya dapat mempertahankan eksistensi mereka sendiri dalam suatu keseimbangan kalau pembagian kerja sudah dilakukan, hukum dan moralitas merupakan totalitas ikatan yang menyatukan kita dengan masyarakat, yang membuat kesatuan antara kelompok-kelompok individu sebagai sebuah kumpulan yang koheren. Dari uraian diatas kelihatan bahwa pusat perhatian pada fungsi sosial dari solidaritas organis - orang yang berbeda dapat hidup berdampingan karena ada saling membutuhkan dalam merengkuh eksistensi diri. Tulisan Weber tentang teori organisasi yang mengawali terben-

tuknya suatu struktur yang hierarkhis, di jelaskan dalam konsep: suatu tatanan hubungan-hubungan sosial, suatu pemeliharaan yang dengannya individu-individu tertentu memiliki tugas-tugas khusus [Martin Albrow, 1989]. Sehubungan dengan struktur tersebut Weber memandang kenyataan bahwa tingkah laku manusia biasanya diorientasikan pada seperangkat aturan yang berdasarkan analisis sosiologis. Adanya seperangkat aturan yang berbeda yang mengarahkan tingkah laku adalah intrinsik bagi konsep organisasi: aturan-aturan organisasi tersebut oleh Weber disebut tatanan administrasi. [Surie, 1987: 246].

Tatanan Administrasi sangat mempunyai hubungan yang erat dengan otoritas dan kekuasaan yang dipegang dan dilaksanakan oleh individu-individu dalam struktur yang hierarkhis, sehingga dari renungan itu muncul pembedaan-pembedaan tentang organisasi yang mempunyai prinsip-prinsip yang rasional dan muncullah konsep tentang biro-krasi yang rasional dengan prinsip-prinsipnya sebagai berikut;

- a. Para anggota staf secara pribadi bebas hanya menjalankan tugas-tugas impersonal jabatan mereka.
- b. Adanya hierarkhi jabatan yang jelas.
- c. Fungsi jabatan ditentukan secara tegas.
- d. Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak.
- e. Adanya kualifikasi profesional.

f. Sistem administrasi kepegawaian sesuai dengan hierarkhi.

g. Ada sistim disipliner dan kontrol yang seragam.

Beberapa Konsep dan teori-teori yang terurai di bawah ini tidak dipakai sebagai pisau analisis di lapangan. Tetapi teori-teori ini didiamkan dalam pikiran peneliti dan difungsikan sebagai pengetahuan pasif, karena penelitian ini diusahakan mendapatkan dan membangun konsep-konsep baru tentang hakekat dan proses interaksi dalam respons birokrat terhadap *public interests* di masyarakat desa. Untuk itulah penelitian ini akan memakai pola analisis logis yang dirumuskan dengan induktif-eksplanatif.

Ada pemikiran lain tentang birokrasi seperti yang diungkap oleh Albert Lepawsky bahwa *bureaucracy is generally used as ineffective againts government*. Dan pendapat inipun diperkuat oleh Harold Laski yang menggambarkan birokrasi sebagai penyakit rutin dalam administrasi, mengorbankan fleksibilitas demi peraturan yang kaku, mengulur proses pembuatan keputusan dan menolak melakukan eksperimen. Disamping itu ada pendapat lain yang berbeda seperti yang diutarakan oleh Max Weber bahwa sebenarnya birokrasi itu sebagai pahlawan sebab birokrasi merupakan sarana yang paling efektif dan efisien dalam mencapai tujuan. Dan selanjutnya dalam perdebatan pelaksanaan birokrasi lebih diwarnai

oleh kualitas pelaksanaannya walaupun struktur itu dapat membentuk suatu perilaku tertentu dalam organisasi yang bersifat pelayanan publik.

Pendekatan ini jika dilihat dari teorinya Merton yang banyak juga diilhami oleh pendapat Weber bahwa;

- a. Birokrasi merupakan struktur sosial yang terorganisir secara rasional dan formal.
- b. Ia meliputi suatu pola kegiatan yang memiliki batas-batas yang jelas.
- c. Kegiatan-kegiatan tersebut secara ideal berhubungan dengan tujuan-tujuan organisasi.
- d. Jabatan-jabatan organisasi diintegrasikan kedalam keseluruhan struktur yang birokratis.
- e. Status-status dalam birokrasi tersusun kedalam susunan yang bersifat hierarkhis.
- f. Berbagai kewajiban serta hak-hak dalam birokrasi dibatasi oleh aturan-aturan yang terbatas serta terperinci.
- g. Otoritas pada jabatan dan bukan pada orang.
- h. Hubungan-hubungan antara orang-orang dibatasi secara formal (Benveniste, 1977:261).

Di sisi lain ada pandangan bahwa pembangunan pedesaan mempunyai permasalahan yang berhadapan dengan kepentingan-kepentingan berbagai golongan yang sering saling bertentangan. Diantara fungsi pejabat pemerintah ialah melaksanakan ketentuan dan peraturan pemerintah

(Riggs, 1964:13) di lain pihak tugas para pejabat dapat menjadi penengah di antara kepentingan-kepentingan yang bertentangan. (Nordholt, 1987:31)

Pandangan yang dikemukakan Rondinelli, dalam menanggapi konsep Weber, bahwa birokrasi Weber tidak dapat diterapkan begitu saja di banyak negara berkembang karena birokrasi Weber diangkat dari situasi negara-negara Eropa Barat yang ditandai dengan suatu kepastian (*certainty*) sehingga memungkinkan terdapat standarisasi prosedur administrasi. *Certainty* tidak begitu saja terdapat di negara-negara berkembang, banyak hal yang tidak dapat diantisipasi, dipecahkannya satu problematika di negara berkembang sering kali menimbulkan problematika baru yang kadang-kadang tidak dapat diperhitungkan (1975 *).

Selain itu Robert K. Merton, yang melihat bahwa Weber hanya memperhitungkan segi-segi positif dari birokrasi dan tidak mengantisipasi adanya ketegangan dan stress yang mungkin sekali timbul jika apa yang dikonsepsualisasikan Weber terlaksana.

Ada sejumlah patologi yang dapat timbul kalau apa yang dicita-citakan oleh Max Weber itu terlaksana. Gejala tersebut antara lain;

*) Rondinelli dalam Joseph A. Uveges, 1979, *The Dimension of Pub Administration*, Sydney Toronto.

- a. Birokrasi dirancang untuk menguasai kualifikasi teknis tertentu, untuk menduduki jabatan. Dalam perkembangan masyarakat yang begitu cepat, birokrasi yang demikian tadi kurang berguna karena kemampuan sudah tidak sesuai lagi (*trained incapacity*).
- b. Keinginan untuk mengadakan konformitas yang berlebihan terhadap sosial ritual sehingga mengakibatkan apa yang seharusnya menjadi alat untuk mencapai tujuan, namun menjadi tujuan itu sendiri - *instrument value menjadi terminal value (Goal displacement/sub goal formation)*.
- c. Kondisi birokrasi yang konservatif.
- d. Memperlakukan manusia sebagai mesin atau robot dan menjadikan manusia mempunyai rasa keterasingan tanpa dapat menguasai diri (muncul *alienation*).

2.3. Aksi dan Interaksi dalam Struktur Birokrasi.

Dalam perspektif evolusi, masyarakat sekarang adalah kelanjutan dari hasil proses sejarah masa sebelumnya. Walaupun ada beberapa bagian dari strukturnya berubah, namun diperkirakan masih banyak ciri sebelumnya yang masih relevan, dan ciri tersebut masih mempunyai kesamaan atau kesejajaran dengan gejala yang mewarnai perkembangan masyarakat kita dalam birokrasi. Dari analisis CSIS [1992] gejala perkembangan birokrasi pada suatu masyarakat tidaklah bersifat netral terhadap

latar belakang kekuasaan [politik] yang berlaku dan hal ini dapat ditelusuri dari gejala mobilitas kelas pada saat mana suatu birokrasi dan kekuasaan sedang berlangsung [Beteile, 1972: 13]. Sesuai dengan proposisi di atas dapat diurai sebagai berikut;

- a. Gejala perubahan birokrasi dapat dipandang sebagai bagian dari perubahan struktur masyarakat.
- b. Kelas masyarakat yang sedang berkuasa umumnya sulit bersikap netral terhadap kepentingan untuk mempertahankan kekuasaannya dan pada gilirannya menempatkan birokrasi sebagai perpanjangan dari kelas yang sedang berkuasa.
- c. Mobilitas kelas lebih mungkin dilakukan oleh golongan kelas yang mempunyai akses terhadap kekuasaan dan birokrasi.
- d. Perubahan-perubahan struktur kekuasaan tidak selalu diikuti oleh perubahan nilai sosial budaya [Runciman, 1972: 46]. *)

Dalam konsep ini akan diwarnai dengan suatu teori struktural fungsional yang utamanya dikembangkan oleh Merton (1968) dan diteruskan oleh Parson (1970).

Di dalam perkembangannya Merton mengungkap bahwa struktur birokrasi memberi tekanan-tekanan pada indivi-

*) Lihat, Peter M. Blau and Richard A. Schoenherr, *The structure organization*, New York: Basic Books, 1971.

du sehingga mereka dapat menjadi disiplin, bijaksana, metodis. Untuk itulah akhirnya ada studi-studi yang mengkaitkan antara kepribadian individu dengan suatu struktur yang melingkupinya. Blau (1971:24) memberikan suatu batasan tentang struktur dimana "*.....the distributions, along various lines, of people among social positions that influence the role relations among these people*". Satu implikasi dari pengertian tersebut bahwa di dalam struktur terdapat pembagian kerja, di mana setiap orang dalam organisasi tersebut mendapatkan tugas-tugas yang berbeda.

Selain itu ada satu hierarki yang menunjukkan posisi seseorang dalam tingkatan yang berjenjang dengan aturan dan kewajiban yang lebih spesifik.

Dalam kaitan ini struktur berfungsi;

- a. Untuk menekan adanya pengaruh-pengaruh individu yang kuat pada jalannya organisasi yang harus bekerja atas dasar kelompok.
- b. Untuk menempatkan suatu posisi yang dapat memegang kekuasaan dan membuat keputusan sesuai dengan posisi dan kedudukan seseorang dalam organisasi. [Richard A.Schoenherr, 1971: 347]

Pentingnya paradigma-paradigma Merton (1968) tentang fungsionalisme struktural, pemikiran ini tidak hanya berlandaskan pada asumsi tertentu tentang keteraturan masyarakat juga memantulkan asumsi tertentu

tentang hakekat manusia (Poloma, 1979:25). Di dalam fungsionalisme, manusia diperlakukan sebagai abstraksi yang menduduki status dan peranan yang membentuk lembaga-lembaga atau struktur-struktur sosial.

Dalam tinjauan berikutnya akan berbaur antara tinjauan makro dan mikro karena dengan struktur akan bergayutan dengan aktor-aktor pelaku dalam struktur sehingga action aktor itu juga dapat mempengaruhi struktur (Ritzer, 1988). Walaupun fokus pandangan fungsionalisme bertumpu pada organisasi atau struktur serta tujuan atau fungsi dari sistem yang besar atau kecil. Tekanan-tekanan struktur pada individu individu juga selalu diperhatikan dengan adanya kritik-kritik yang dilontarkan pada Merton.

Menggunakan terminologi Weber kekhususan struktur masyarakat birokratis antara lain adalah: adanya aturan [*rules*] yang membatasi fungsi kedudukan seseorang dalam organisasi rasional, adanya spesialisasi kemampuan yang diakui dalam hubungan kerjasama atau pembagian kerja yang bersifat impersonalistik, adanya hierarkhi wewenang di mana yang berkedudukan lebih tinggi berhak mengawasi dan melakukan penilaian terhadap yang lebih rendah, adanya perjanjian kerja yang harus ditepati yang didalamnya mencakup batasan hak dan kewajiban yang harus ditepati oleh masing-masing pihak, adanya promosi karier kejenjang yang lebih tinggi pada pejabat

administrasi yang dinilai loyal dan berprestasi baik, kesemuanya ini diarahkan dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Gambaran birokrasi yang mengikuti jalur pemikiran Weber relatif cocok dengan keadaan masyarakat yang telah maju dan stabil. Menurut Castles (1986:17), Jika masyarakat yang berada dalam struktur jalur transisi dan sedang bergejolak atau berubah cepat, pandangan organisasi yang rasional menjadi tidak sesuai (drop dan patah), pada masyarakat yang demikian birokrasinya mungkin tetap ada namun pengertian rasionalisasinya perlu dikaitkan dengan evolusi struktur dan budaya masyarakat, pengertian ini oleh Castles disebut birokrasi patrimonial, yaitu didasarkan pada hubungan *Patron-client*.

Seperti juga pengalaman yang mewarnai masyarakat kita bahwa terminologi "Bapakisme" menunjukkan suatu sistem hubungan yang kompleks, suatu gambaran kaleidoskopik dari pada kehidupan sosial politik. Dalam sistem bapakisme ini, bapak (patron) dipandang sebagai tumpuan dan sumber pemenuhan kebutuhan material dan bahkan spiritual serta pelepasan kebutuhan emosional anak buah. Sebaliknya para anak buah (*client*) dijadikan tulang punggung yang setia dari patron, hubungan-hubungan yang semacam itu penuh dengan simbol-simbol yang berisi makna-makna tersendiri yang sudah merupakan

kesepakatan antar aktor dalam proses kegiatan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan.

Teori-teori interaksi dan perilaku individu dalam organisasi secara bergantian membentuk suatu tindakan dan perilaku tersendiri. Karl D. Jakson (1978:2-33) berpendapat bahwa umumnya birokrat di Indonesia sering mengutamakan "perbuatan diam" dan tidak mementingkan "Tindakan", dan suka membuat perencanaan dari pada pelaksanaan yang membutuhkan tindakan, dalam masyarakat yang memiliki stereotipe kulturil seperti itu maka jabatan tinggi selalu disejajarkan dan berdampingan dengan pembuatan rencana bukan dengan pelaksanaan suatu program.

Kenyataan dan kecenderungan semacam diatas amat dipengaruhi oleh kebudayaan Jawa tradisional yang memang sangat dominan dalam kehidupan politik masyarakat Indonesia. Kebudayaan yang dimaksud disini adalah berupa sikap-sikap dan tingkah laku yang didasarkan pada prinsip-prinsip malu, sikap berusaha selalu menenggang orang lain dan menghindarkan perpecahan dikalangan sendiri.

Terminologi "bapakisme" menunjukkan suatu sistem hubungan yang kompleks suatu gambaran kaleidoskopik dari pada kehidupan sosial politik. Dalam sistem bapakisme ini, bapak (*patron*) dipandang sebagai tumpuan dan sumber pemenuhan kebutuhan material dan bahkan

spiritual serta pelepasan kebutuhan emosional "anak buah". Sebaliknya para anak buah (*client*) dijadikan tulang punggung yang setia dari bapak (*patron*), hubungan-hubungan yang semacam itu penuh dengan simbol-simbol yang berisi makna-makna sendiri yang sudah merupakan kesepakatan antar aktor dalam proses kegiatan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan itu.

Secara spesifik teori yang dipakai dalam kajian fenomena tersebut sesuai dengan tujuannya dalam ruang lingkup teori sosial mikro maka akan didekati dengan beberapa teori, antara lain teori interaksi simbolis, teori konflik, teori pertukaran, teori sosiologi organisasi dan teori kebijakan publik yang secara bergantian membentuk suatu tindakan dan perilaku tersendiri sesuai dengan apa yang sudah dipersepsikan dalam interaksi antar birokrat dalam melaksanakan tugas.

Para aparat yang melaksanakan tugas pemerintahan dan pelayanan publik akan ada keterikatan dengan organisasi secara struktural dan hal ini juga akan mewarnai sikap dan tindakan yang akan muncul, kajian ini akan disinggung, tetapi difokuskan pada perilaku birokrat dalam merespons *public interests* yang telah melembaga menjadi suatu kesepakatan dan keteraturan yang dapat diterima pada lingkungannya. Hal ini ada yang berasumsi bahwa hasil interaksi antar birokrat dalam mekanisme

birokrasi dengan lingkungannya berjalan saling dapat memahami orang lain dan memahami dirinya sendiri, sesuai dengan pandangan yang dikemukakan oleh Blumer yang mengandung ide-ide dasar yaitu:

- a. Masyarakat terdiri dari manusia yang berinteraksi. Kegiatan tersebut saling bersesuaian melalui tindakan bersama, membentuk apa yang dikenal dengan struktur sosial.
- b. Interaksi terdiri dari berbagai kegiatan manusia yang berhubungan dengan kegiatan manusia lain. Interaksi-interaksi tersebut mencakup stimulus respon yang sederhana, dan dapat mencakup penafsiran tindakan.
- c. Obyek-obyek tidak mempunyai makna yang intrinsik, makna lebih merupakan produk interaksi.
- d. Tindakan manusia adalah tindakan interpretatif yang dibuat oleh manusia itu sendiri (1969: 152).

Kritik Warren Bennis (1969: 20) terhadap pandangan teori struktural adalah dengan menunjukkan beberapa kelemahan teori tersebut yaitu;

- a. Semua bidang kemasyarakatan selalu mengalami perubahan yang sangat cepat dan sering tidak dapat dikendalikan.
- b. Meningkatnya ukuran dan kompleksitas organisasi merupakan ancaman bagi birokrasi.
- c. Teknologi modern yang merupakan dasar dari birokrasi menimbulkan persoalan lain.

d. Perubahan perilaku manajerial diperlukan untuk memenuhi tuntutan masa depan.

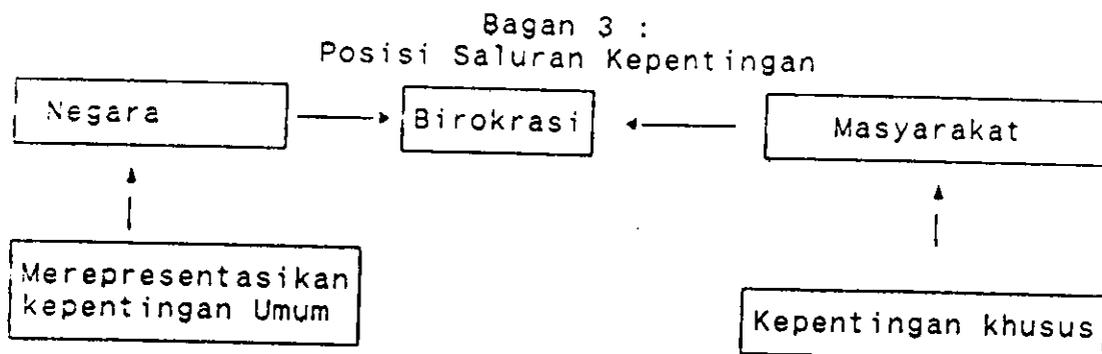
Sedangkan menurut Gibson, perilaku dalam setiap situasi melibatkan interaksi karakteristik individu, pribadi dan karakteristik situasi. Guna mengidentifikasi faktor-faktor manajerial yang penting, digunakan pendekatan *Kontingensi* atau *pendekatan menurut situasi/situasional methodology*.

Dasar pemikiran pendekatan ini adalah tidak ada satu cara terbaik dalam memimpin untuk setiap situasi, tetapi para manager harus menemukan cara-cara yang berbeda yang cocok untuk situasi yang berbeda pula. Untuk itu akan mendiagnosis berbagai karakteristik individu, kelompok yang terlibat, struktur organisasi dan corak kepemimpinannya sebelum memutuskan suatu penyelesaian (Gibson, 1985).

Demikian juga Kast dan Rosewzweig (1973: 1X) memberikan alternatif dalam pandangan teori kontingensi (situasional) yang berusaha untuk mencari hubungan yang ada didalam dan antar sub sistem, juga antar organisasi dengan lingkungannya. Teori ini akhirnya menyimpulkan bahwa penyusunan organisasi dan praktek manajemen sangat tergantung kepada suatu keadaan. Pandangan situasional memberi tekanan bahwa struktur organisasi harus mampu untuk selalu menyesuaikan diri dengan tuntutan perubahan.

Simmel (Ritzer, 1988) dan Paul J (1988) memberikan suatu konsep tentang terjadinya interaksi yaitu sosiologi (*sociation*) adalah proses dimana masyarakat itu terjadi. Sosialisasi meliputi interaksi timbal balik. Melalui proses ini, dimana individu saling berhubungan dan saling mempengaruhi, masyarakat itu sendiri muncul. Simmel juga mencatat bentuk-bentuk sosiologi sebagai: "superioritas" dan subordinasi, kompetisi, pembagian kerja, pembentukan partai, perwakilan, solidaritas ke dalam, disertai dengan sifat menutup diri terhadap orang luar.

Pandangan awal Hegel bahwa birokrasi merupakan struktur yang menjembatani antara negara dengan civil society, seperti yang ditunjukkan pada bagan berikut:



Menurut Hegel fungsi birokrasi sebagai suatu medium, yakni; alat penyaluran kepentingan-kepentingan khusus menjadi kepentingan umum menjadi dimungkinkan. Pandangan ini mendapat reaksi dari Karl Marx, yang menganggap birokrasi dalam pertentangan kelas (*class*

conflict) yang berarti bahwa negara (*The state*) bukan mewakili kepentingan umum tetapi mewakili kepentingan khusus yaitu mewakili kelas yang dominan (berkuasa). Karena negara (*state*) merupakan bagian dari masyarakat sipil (*civil society*) itu sendiri.

Birokrasi merupakan suatu kelompok sosial yang sangat spesifik. Birokrasi bukan kelas sosial karena tidak mempunyai posisi organik dalam situasi struktur sosial karena tidak secara langsung berhubungan dengan proses produksi. Birokrasi sebagaimana negara (*the state*) itu sendiri merupakan suatu instrumen di mana dominan kelas itu memanfaatkannya untuk mengeksploitir kelas yang tertindas karena tidak mempunyai posisi organik dalam struktur sosial maka eksistensi birokrasi akan sangat tergantung kepada eksistensi kelas yang dominan itu sendiri. Fungsi yang demikian tadi menyebabkan birokrasi tidak lebih dari sekedar parasit yang menempel pada kelas yang berkuasa untuk menghisap kelas yang tertindas, fungsinya tidak lain dari memelihara hak-hak istimewa (*privileged*) dari kelas yang berkuasa itu sendiri. Dengan demikian birokrasi sebagaimana proses birokratisasi menjadi tidak dapat dihindari --- sifat *deterministik*.

Birokrasi yang menjadi otonom dan represif yang dirasakan oleh rakyat sebagai suatu satuan (*entity*) yang misterius dan jauh/ berjarak (*distance*). Masyara-

kat memandang birokrasi sebagai suatu satuan (*entity*) yang meskipun mengatur hidup mereka akan tetapi jauh dari pemahaman mereka dan jauh pula dari kekuasaan mereka. Dan citra masyarakat tentang birokrasi yang demikian ini, diperkuat oleh mitos yang diciptakan oleh birokrasi itu sendiri serta melalui simbol-simbol yang diciptakan untuk memberikan nuansa yang samar/ menutupi dan memperkuat.

Lane, (1986:45) memberikan suatu gambaran tentang: Struktur birokrasi muncul karena adanya fungsi konflik dalam membentuk birokrasi. Tuntutannya adalah birokrasi diharapkan dapat melaksanakan suatu pertanggung jawaban (*accountability*), keadilan (*equity*), efisien (*efficiency*), daya tanggap (*responsiveness*) dan keutuhan (*fiscal integrity*).

Sedangkan Ripley (1986:78) menyatakan bahwa elemen struktur birokrasi ditentukan dari:

- a. Kepentingan politik - perilaku kelompok.
- b. Fragmentasi.
- c. Konflik dan persaingan.

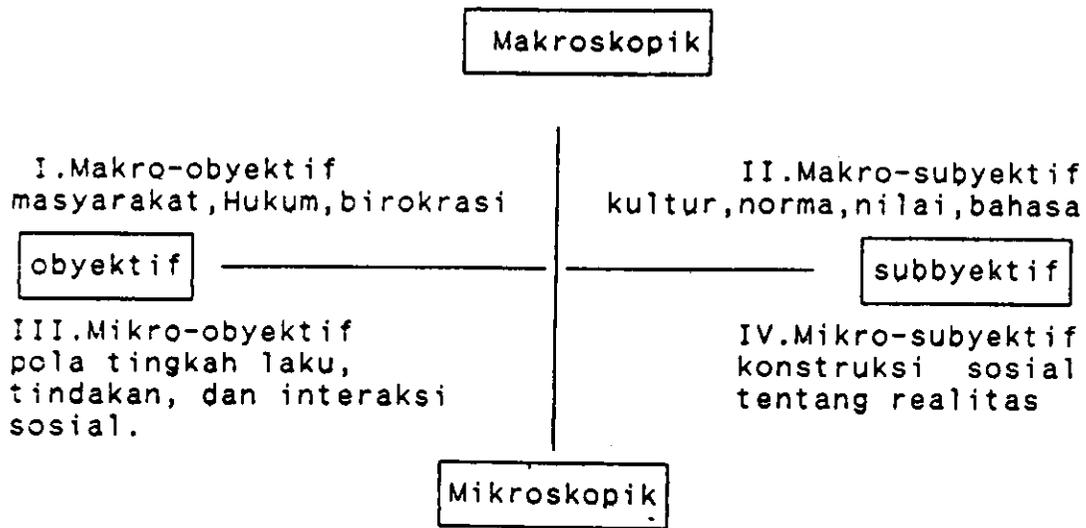
Ketiga elemen tersebut saling berinteraksi dan sedikit tumpang tindih.

Ciri birokrasi yang berkembang pada suatu masyarakat tampaknya terkait erat dengan struktur kekuasaan yang sedang berlaku. Struktur organisasi kekuasaan, mencakup birokrasi yang mendukungnya, lebih cepat

berubah karena adanya intervensi kekuasaan lebih besar yang berasal dari luar sistem sosial. Ciri birokrasi cenderung berubah, jika struktur kekuasaan atau struktur sosial mengalami perubahan. Perubahan struktur kekuasaan ke arah terbentuknya birokrasi ideal dan rasional, tampaknya belum dapat dipandang sebagai perubahan keseluruhan sistem sosial, karena hal ini hanya mencakup perubahan bentuk luar dari perubahan sosial. Perubahan di bidang nilai, norma, atau budaya masyarakat yang merupakan isi suatu sistem sosial, umumnya berlangsung lebih lambat. Dengan demikian, adanya gejala penyimpangan sosial dari pelaksana birokrasi tidak cukup dilihat dari mekanisme luarnya saja, namun perlu dilihat juga keterkaitannya dengan aspek sosio-budaya yang melatar belakangi perkembangan masyarakat tersebut.

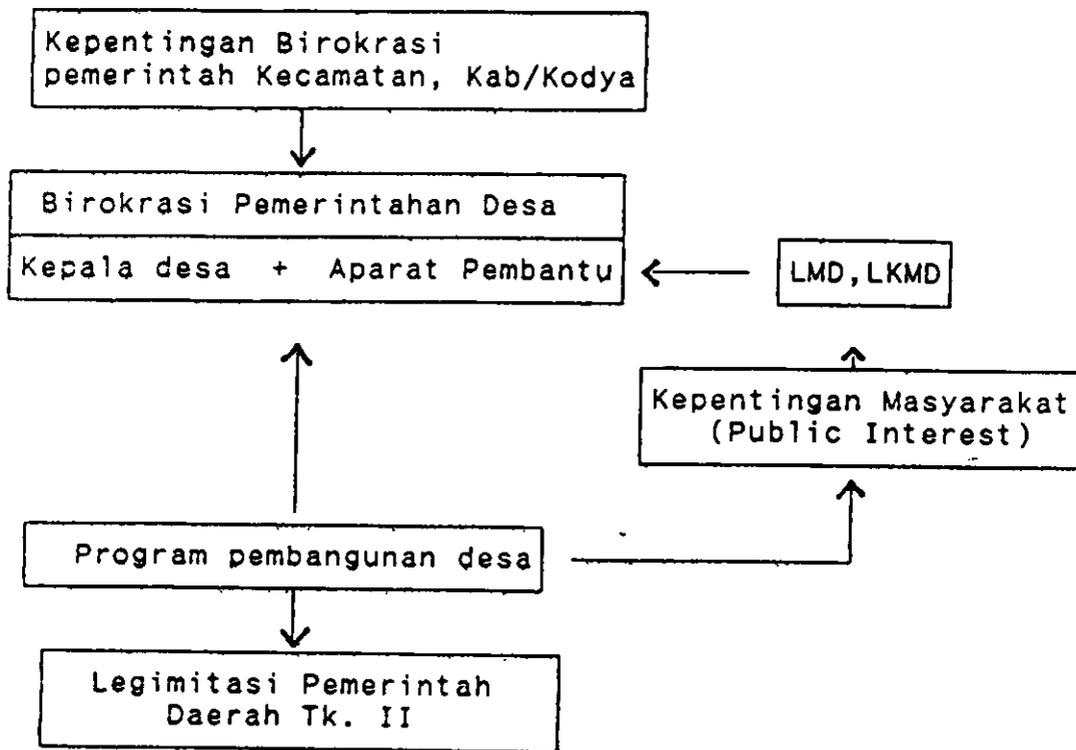
Mempelajari proses interaksi tidak akan dapat terlepas dari fakta subyektif tanpa mengabaikan fakta obyektif dan dikaitkan pada fenomena yang mempunyai hasil dan konsekuensi obyektif, dan ini menyadari adanya realitas sosial yang terdiri dari perilaku terbuka (obyektif) dan perilaku tertutup (subyektif). Tingkatan utama realitas sosial dapat dilihat sebagai berikut (Alimandan, 1985:158 dengan acuan Ritzer, 1980):

Bagan 4
Proses Interaksi Dalam realitas Sosial



Dengan berbagai pandangan dan pendapat yang tersebut dimuka maka penulis mengambil suatu ancangan/ rangka dalam membentuk satu konsep yang ditemukan di lapangan penelitian. Konsep tulisan ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

Bagan 5
Alur Perumusan Program Pembangunan



Sedangkan pola perilaku yang melatar belakangi Kepala Desa dan Aparat pembantunya (perangkat lainnya) dalam membentuk sikap dan perilaku dalam interaksi proses sosial tersebut masing-masing akan dilandasi dengan nilai, budaya, tradisi, pengalaman, pendidikan, pengharapan dan juga tekanan dari struktur birokrasi yang menggambarkan adanya tugas-tugas, tanggung jawab, wewenang, hierarkhi.

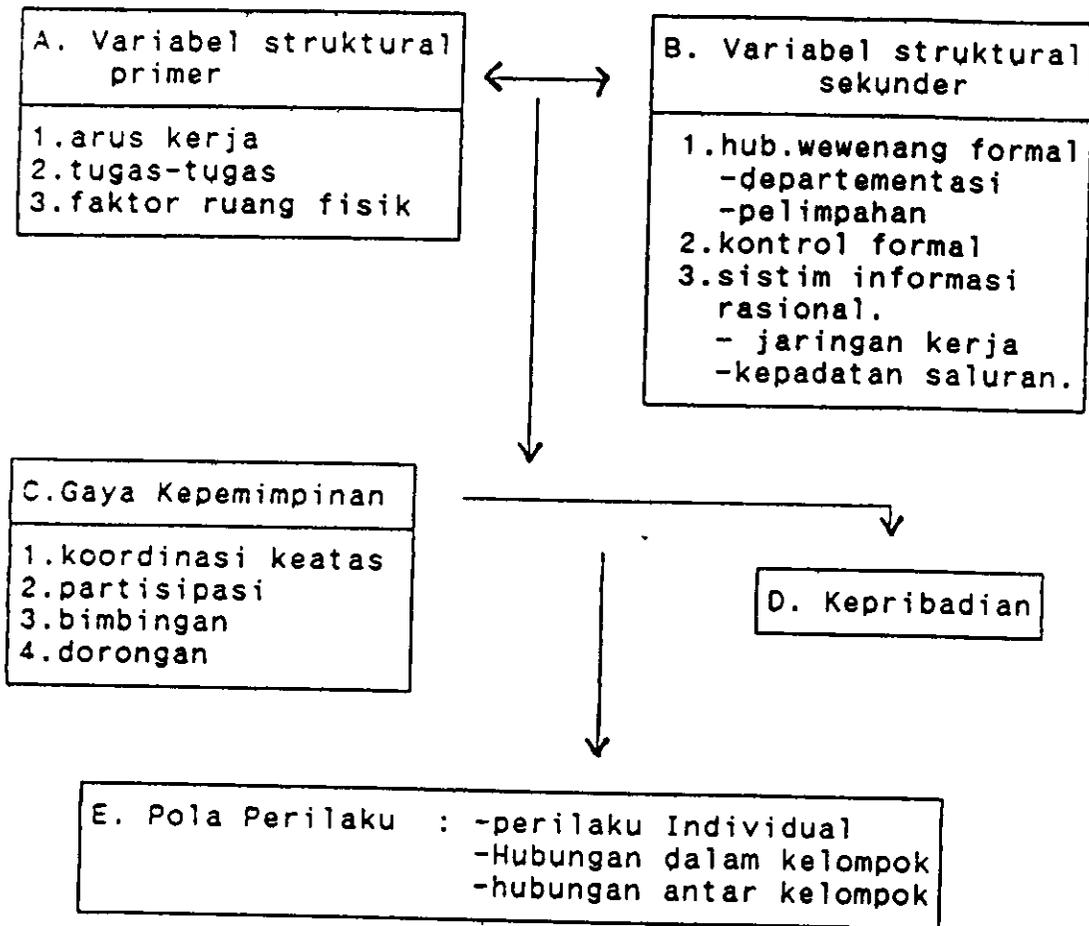
Unsur-unsur tersebut berpadu dengan konsep (kerangka) diatas dan di dalam determinan respons terdapat pola yang dijadikan pegangan untuk tahap analisa dilapangan penelitian (seperti kerangka berikut).

Dinamika ini diharapkan dapat merealisasikan *public interest* tersebut kedalam perumusan program-program pembangunan. Jika mampu dilaksanakan dan dapat beradaptasi dengan program-program pemerintah di atasnya akan tercipta suatu tingkat kemandirian dalam perencanaan program pembangunan, muncul dan berkembangnya *bottom up planning* dari kemandirian tersebut, merupakan elemen dasar bagi pelaksanaan pembangunan desa menuju desa swasembada.

Sebagai bahan bandingan untuk merumuskan konsep-konsep yang ditemukan sesuai data dilapangan, maka perlu diperhatikan kerangka sebagai berikut:

Kerangka/ancangan untuk menganalisa determinan respons birokrasi dalam organisasi dengan dilandasi pemikiran sebagai berikut :

Bagan 6
Kerangka Determinan Respons Birokrasi



Keterangan :

Hubungan timbal balik A dan B merupakan interaksi struktur organisasi dengan acuan:

1. Teori fungsionalisme struktural (Goode, 1973; Coser dan Rosenberg, 1976; Merton, 1975; Parson, 1968) tentang struktur yang menunjukkan pada seperangkat unit sosial yang relatif stabil dan berpola. Masing-masing bagian saling bergantung menurut pola tertentu yang kemudian fungsi tertentu akan mengikuti peran dalam struktur.
2. Teori Sosiologi organisasi (Arlyn J. Meloher, 1990; Simon, 1958; dan Prestus, 1962).

Pembentukan hubungan situasi kerja dalam gambar C dan D mengacu pada:

1. Teori Manajemen (Koontz, 1978; Davis, 1972)
2. Teori Kepemimpinan dan Public Policy (Linkert, 1978; Argyris, 1961; Bennis, 1959; Fiedler, 1967; dan Robert Tannenbaum).

Sedangkan gambar E menunjukkan pola perilaku yang berhubungan dengan kelompok dengan mengacu pada teori interaksi dan teori Pertukaran.

2.4. Rasionalisasi Perilaku Adaptasi, Kepentingan Masyarakat dan Perubahan Sosial.

Bagaimana terciptanya kehidupan bermasyarakat dalam arti berhubungan satu dengan yang lain?. Pemikiran politik Barat (Dahrendorf, 1959) terdapat dua pandangan tentang masyarakat yang saling bertentangan. Pertama, memandang tata masyarakat adalah hasil persetujuan bersama terhadap nilai-nilai, hasil konsensus umum atau persetujuan bersama yang lebih menentukan dari pada semua kemungkinan atau perbedaan pendapat dan kepentingan. Kedua, berpendirian bahwa ikatan dan tata dalam kehidupan masyarakat didasarkan atas kekuasaan dan paksaan, atas dasar dominasi satu golongan tertentu dan penundukan terhadap golongan yang lain. Teori Pertentangan kelas dalam masyarakat (terjadi pertentangan pendekatan dalam pemikiran Hobbes dan Rousseau

atau Emmanuel Kant dan Hegel) akan memunculkan adanya perbedaan kepentingan di dalam masyarakat. Berkaitan dengan perbedaan kepentingan maka di dalamnya akan muncul apa yang disebut *dominasi dan penundukan* (Parson, Mills, Dahrendorf). Bergayutan dengan itu pula teori integrasi tentang struktur sosial akhirnya sangat berarti untuk meninjau tentang kekuasaan (Power) dan wewenang (Authority).

Pandangan Saltzstein (1992) tentang respons birokrasi dapat dilihat dalam 2 bentuk yaitu : memberikan tanggapan terhadap harapan-harapan masyarakat dan menanggapi kepentingan negara. Namun Woodrow Wilson's masih memberikan dasar bahwa paradigma administrasi negara mengasumsikan adanya dikotomi politik dan administrasi negara, sehingga pandangannya tentang respons birokrasi (*bureaucratic responsiveness*) juga dipengaruhi oleh dikotomi tersebut, dan membedakan menjadi 2 perspektif, ialah yang: melihat birokrasi sebagai wakil masyarakat dan yang melihat birokrasi secara langsung dan bebas menanggapi harapan atau kepentingan masyarakat.

Pandangan umum yang menjadi pedoman akhirnya diambil dari Hannah Pitkin (1967: 41) bahwa Perwakilan birokratik menekankan pada tanggung jawab birokrasi untuk mewakili negara dalam berinteraksi dengan masyarakat. Pandangan diatas menampakkan bias karena propo-

sisi yang berkembang dalam birokrasi pemerintahan adalah:

- a. Birokrasi berkembang sejalan dengan perkembangan politik maupun ekonomi masyarakat.
- b. Birokrasi tidak dapat sepenuhnya netral dari politik karena birokrasi tercipta sebagai akibat dari kompleksitas fungsional masyarakat modern yang di dalamnya tercermin aneka ragam kepentingan (*interests*).
- c. Birokrasi bekerja dalam dua kendala budaya yaitu budaya administrasi dan budaya politik.

Proposisi tersebut akan mempengaruhi dalam respons birokrasi terhadap kepentingan masyarakat (*public interests*), hal inilah yang lepas dari konsep Weber dan ia tidak akan pernah menduga bahwa birokratisasi dapat menimbulkan inefisiensi (Sofian Effendi, 1990). Sedangkan daya tanggap (*responsiveness*) itu sendiri dikonsepsikan sebagai suatu tindakan (*actions*) pembuat kebijaksanaan untuk menaruh perhatian dan berupaya menurunkan (mengurangi) masalah-masalah yang spesifik muncul (Schumaker Paul, and Loomis, 1979: 46). Dari uraian di atas akhirnya birokrasi diarahkan untuk mempunyai tanggung jawab pada masyarakat dan dapat mewakilinya dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan masalah tertentu serta tanggap terhadap apa yang harus dilakukan birokrasi dalam menanggapi (menyelesaikan) masalah-

masalah tersebut. Michael M. Harmon's (1979) memberikan definisi tentang *public interest* yaitu perubahan-perubahan aktifitas politik yang kontinyu antara individu dan kelompok dalam sistim demokrasi politik. *Public interest* lebih dilihat melalui penyelenggaraan atau proses administrasi dari pada substansinya. Ia membangun rumusan jaringan kebijaksanaan yang didasarkan pada definisinya, dengan memadukan hubungan antara kepentingan masyarakat (*public interest*) dengan model kepemimpinan (*styles of administration*) pada rumusan kebijaksanaan. Dua demensi jaringan tersebut mewakili daya tanggap ("*responsiveness*") atau anjuran ("*advocacy*"). *Responsiveness* merupakan suatu perilaku yang dapat dilihat dari proses demokrasi, sementara perilaku *advocative* berkaitan dengan administrator untuk perumusan kebijaksanaan.

Harmon memberikan suatu batasan hubungan *public interest* dengan lima gaya/ bentuk/ style dalam perumusan kebijaksanaan antara lain: *survival*, *rationalist*, *reactive*, *prescriptive* dan *proactive*. Harmon menunjukkan bahwa *proactive* sebagai suatu pencapaian tingkat *responsiveness* yang maximum oleh administrator dalam proses demokrasi yang dapat dipertanggung jawabkan. *Public interest* disini lebih mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

a. Individualistis.

- b. Deskriptif.
- c. Prosedural.
- d. Dinamis.

Dan tidak bersifat statis, substantif, dan preskriptif. Dalam menghubungkan konsep *public interest* dengan pembentukan kembali fungsi-fungsi administrator pada suatu KD kebijaksanaan, tipologi dari style administrasi dilukiskan pada dua jaringan dimensi yang hampir sama dengan konsep Robert Blake (1979) tentang *Managerial Grid*.

Dengan melihat analisis aspek perilaku manusia yang subyektif dan interpretatif berarti melihat manusia merupakan aktor-aktor yang bebas untuk proses individu dalam *action* sehingga orang dapat melihat proses sosial itu memberikan sesuatu yang bermakna, dalam penelitian ini Bagaimana kepala desa dapat merespons kepentingan masyarakat yang berbeda dengan memberikan makna pada cara bertindak, perubahan perilaku dan motivasi yang melatar belakangnya dengan mengingat bahwa individu dikelilingi oleh lingkungan obyek yang dapat membentuk perilaku---- *self indication* (Blumer) yang berarti individu mengetahui, menilai, memberi makna dan memutuskan untuk bertindak berdasarkan makna.

Sejalan dengan karya Weber bahwa ia tidak memisahkan dengan tegas antara struktur sosial dengan

pranata sosial dalam perumusan fakta sosial (Ritzer, 1992:43). Keduanya sangat membantu untuk membentuk tindakan manusia yang penuh arti atau penuh makna, sehingga dapat membentuk tindakan sosial. Mempelajari perkembangan suatu pranata secara khusus dari luar tanpa memperhatikan tindakan manusianya sendiri, menurut Weber berarti mengabaikan segi-segi prinsipial dari kehidupan sosial.

Perkembangan dari suatu hubungan sosial dapat pula digambarkan melalui tujuan-tujuan dari manusia yang melakukan hubungan sosial itu dimana ketika ia mengambil manfaat dari tindakannya, memberikan perbedaan makna kepada tindakan itu sendiri. Dengan demikian tindakan manusia, sepanjang yang dimaksudkan sebagai tindakan yang menyatakan keterlibatan manusia secara individual dapat dikategorikan dalam fakta sosial. Dipertegas bahwa yang dimaksudkan dengan tindakan sosial itu adalah tindakan individu sepanjang tindakannya mempunyai makna atau arti subyektif bagi dirinya dan diarahkan kepada tindakan orang lain.

Atas dasar rasionalitas dari tindakan sosial, Weber dalam Ritzer (1992:48) membedakan kedalam empat tipe, semakin rasional tindakan sosial itu semakin mudah dipahami.

Pertama, instrumental Rationality, tindakan sosial murni dimana aktor tidak hanya sekedar menilai cara

yang terbaik untuk mencapai tujuan, tetapi juga menentukan nilai dari tujuan tersebut.

Kedua, *wertionalitat action* (value-rationality), dalam hal ini aktor tidak dapat menilai cara yang dipilih itu merupakan yang terbaik, karena antara pencapaian tujuan dan cara-cara mencapainya cenderung sulit untuk dibedakan.

Ketiga, *affectual action*, yaitu tindakan yang dibuat-buat, dipengaruhi oleh emosi dan kepura-puraan si aktor.

Keempat, *traditional action*, adalah tindakan yang didasarkan atas kebiasaan-kebiasaan mengerjakan sesuatu dimasa lampau (Ritzer, 1992: 48).

BAB 3

BAB 3**METODE KAJIAN DAN PENGALAMAN LAPANGAN****3.1. Fokus Kajian Sosiologi Pemerintahan dan Birokrasi.**

Fokus studi "Perilaku Negosiasi Kepala Desa dalam Birokrasi Pemerintah" adalah untuk menemukan makna perilaku adaptasi dan makna tindakan sosial atau interaksi sosial kepala desa di antara aneka kepentingan baik yang datangnya dari masyarakat maupun dari pemerintah di atasnya, dalam masyarakat Transisi.

Mengkaji aksi-interaksi perilaku kepala desa dalam berbagai kegiatan membentuk rasionalisasi fenomenologi sangat berkaitan dengan perilaku manusia lain, seperti dalam proses interaksi pemimpin formal, kelompok masyarakat, dan tindakan antar manusia untuk membentuk fakta sosial dan bukan sistem sosial yang menjadi fokus kajian (Von Benda-Beckmann, 1990:11).

Kajian rasionalisasi fenomenologi perilaku kepala desa dalam menentukan dan mengambil keputusan, terwujud dalam aksi interaksi kepala desa dan kelompok masyarakat dalam sistem Birokrasi pemerintahan desa, dengan mengangkat dan memahami kasus yang terjadi di masyarakat.

Dalam kajian sosiologi birokrasi pemerintahan desa dikonsepsikan sebagai manifestasi makna-makna simbolik para pelaku (*as an actor and as an agent*).

Rasionalisasi pada tingkat fenomenologi tentang makna aksioma tertentu, tidak banyak memperoleh jawaban dari teori-teori besar yang ada dan langkah pemahaman itu seharusnya beranjak dari teori atau konsep yang dapat menjawabnya dengan melalui teori-teori madya atau *middle range theories* (Garna, 1992:9).

Dengan demikian dalam mengkaji perilaku kepala desa dalam birokrasi pemerintahan desa menggunakan pendekatan strukturasi (Giddens, 1986:69), selain itu untuk memahami tindakan dan interaksi kepala desa dan kelompok masyarakatnya dapat digunakan pendekatan interaksionisme simbolik, guna menangkap makna yang terkandung dibalik tindakan (interaksi) yang dilakukan.

Dikotomi adaptasi terbentuk dalam pendayagunaan program yang dilaksanakan oleh kepala desa sebagai agen pembangunan maupun sebagai struktur dalam birokrasi pemerintahan desa. Adaptasi-pendekatan kepala desa dalam masyarakat era transisi ini dicerminkan dalam 2 bidang berikut ini.

1. Adaptasi pendekatan terhadap struktur birokrasi pemerintahan desa karena kepala desa sebagai kepanjangan tangan dari aparat yang lebih atas.
2. Adaptasi-pendekatan terhadap struktur masyarakat yang sedang dalam masa transisi dan kepala desa sebagai agen pembangunan.

Prototipe adaptasi-pendekatan pada masing-masing struktur dan pranata sosial, dapat dilihat dan dicapai dengan memahami setiap aksi dan interaksi, yang dilakukan pada masing-masing struktur dalam berbagai kegiatan penyelesaian program pembangunan desa.

Ontologi penelitian ini menuntut pendekatan yang holistik guna dapat memahami secara menyeluruh makna setiap interaksi yang dilakukan kepala desa pada masing-masing proses adaptasi tersebut.

Epistemologinya menuntut menyatunya subyek peneliti dengan obyek penelitian sehingga keterlibatan peneliti secara langsung dilapangan merupakan syarat utama.

Aksiologi penelitian ini mengakui kebenaran empirik, keputusan-keputusan dan perilaku secara nyata berpengaruh terhadap masyarakat dalam penyelesaian konflik tertentu dan aksi interaksi itu digunakan sebagai acuan untuk membuat keputusan atau memunculkan perilaku tertentu.

Pemilihan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini berdasarkan alasan agar makna yang esensial yang terkandung dalam gejala dapat diungkap, yang di dalamnya terkandung makna adalah interaksi kepala desa dan aparat lainnya serta masyarakatnya.

Interaksi tersebut terdapat simbol-simbol yang bermakna, karena setiap interaksi mempunyai makna yang

terbentuk di dalam interaksi sosialnya. Oleh karena itu untuk memahami makna tidak cukup hanya merekam fakta, melainkan juga mencari makna dibalik realitas yang ada. Sebagai konsekuensinya kajian ini berkembang sesuai dengan kenyataan di lapangan yang mementingkan emik dan bergerak dari empirik menuju ketinggian abstraksi yang lebih tinggi (konsep, proposisi, teori). Untuk mencapai hal itu maka digunakan pendekatan kualitatif dengan model penelitian *grounded*.

3.2. Metode Penelitian dan Signifikansi Permasalahan.

Telah menjadi suatu konsensus (paradigma konstruktif) bahwa penulisan melalui penelitian kualitatif ini bukan mulai dari permasalahan penelitian, dalam arti suatu penelitian berangkat dari suatu masalah yang akan dicari jawabannya di lapangan melainkan penelitian ini dimulai dari uraian-uraian fenomena tentang suatu hal telah diamati peneliti sebelumnya di lapangan.

Hakikat pokok permasalahan studi yang dimaksud ini merupakan gambaran tentang pokok permasalahan tentang alat atau pendekatan yang dipakai oleh kepala desa untuk merespons dan menyeimbangkan aspirasi warga dan kebijaksanaan (*policy*) dari pemerintah di atas, sehingga dalam melaksanakan kegiatan pembangunan di desanya, kepala desa mempunyai dua misi atau tekanan.

Dalam perkembangan ilmu sosial, diskusi tentang

gambaran perilaku kekuasaan pemimpin lokal formal pada studi-studi pemerintahan dan sosiologi organisasi dan politik, berkecenderungan dan berorientasi terhadap fakta sosial atau realitas sosial, sehingga metode yang dipakai dalam mengungkap atau mencari realitas dan makna sosial dapat diamati dan dianalisis melalui Grounded Research.

Fakta sosial dalam kehidupan sehari-hari amatlah penting karena sangat riil, tidak dapat disangkal, dapat diamati langsung dalam interaksi sosial atau kegiatan orang-orang tertentu dalam suatu kelompok sosial tertentu. Dan dalam tindakan atau interaksi sosial yang terjadi sehari-hari itu selalu ada makna yang ingin dinyatakan orang dan kemungkinan akan muncul kembali dalam tindakan atau interaksi sosial padamasa akan datang, konsep tindakan (*actions*) dan tindakan sosial (*social action*) atau intersubektivitas akan tepat dalam menggambarkan makna ini. Walaupun bagi subyek atau aktor, dunia kehidupan sehari-hari itu pada umumnya dianggap biasa saja (*taken-for-granted*), tetapi bagi seorang peneliti masyarakat dunia seperti itu sangat penting artinya, karena dengan cara itulah mereka mempertahankan hubungan sosial dan kelompoknya. Di sinilah sebenarnya letak jawaban atas pertanyaan yang selalu dikemukakan oleh ahli sosiologi dari semua aliran: bagaimana masyarakat itu dapat bertahan?.

Stratifikasi sosial itu menyatu dengan kehidupan manusia, dia dapat diamati dalam kehidupan sehari-hari, dalam tindakan, dalam percakapan dan dalam apa yang orang sedang kerjakan dan gunakan. Dalam hal ini, pendekatan fenomenologis yang diterapkan Collins sangat tepat menggambarkan bagaimana hubungan interaksional dalam percakapan di tempat kerja, dalam pembicaraan resmi, dalam diskusi, dalam bersenda gurau, dalam pembicaraan yang bernada gosip dan dalam pembicaraan petuah serta keakraban dapat menjadi dasar untuk membangun teori keeratan hubungan kepala desa dan masyarakatnya atau stratifikasi sosial.

Percakapan-percakapan seperti inilah mereka terlibat didalamnya dan menampakkan makna tindakannya, menawarkannya kepada teman bicara dan bersama-sama membangun makna yang bersifat intersubyektif. Disinilah letaknya konstruksi kenyataan sosial seperti yang diutarakan Berger. Dalam melakukan tindakan-tindakan itu orang cenderung untuk mengulang kembali cara yang digunakan apabila menurut perhitungan cara itu menguntungkan dari segi efisiensi dan efektifitas kehidupan sosial. Apa yang terjadi dalam kehidupan individu dari waktu ke waktu adalah pembiasaan. Dalam hubungan interaksional atau dalam tindakan sosial, pembiasaan yang ada pada seseorang itu dimunculkan, diperkenalkan dan bahkan diuji.

Sehingga untuk menentukan informan dalam metode ini, tidak diharuskan sesuai dengan metoda kuantitatif yang mempunyai syarat bahwa sampel harus representatif terhadap populasi dan titik tekannya pada jumlah sampel. Tidak demikian jika didalam cara kualitatif. Sampel tidak harus representatif terhadap populasi namun harus *representatif terhadap konsep penelitian*. *Theoretical sampling* ini berarti tatacara atau proses yang dipakai dalam memilih responden (key informants) atau obyek penelitian tertentu sehingga mempunyai makna keterwakilan yang syah (representativeness) terhadap konsepnya. Metode Pengambilan sampel melihat kondisi di lapangan dan bersifat *snowball* sampai data dianggap *saturated* [terpenuhi].

Selain itu peneliti sangat erat kaitannya dengan faktor-faktor kontekstual. Maksud sampling dalam hal ini untuk menjangir sebanyak mungkin informasi dari pelbagai macam sumber dan bangunannya. Tujuannya bukan akan memusatkan pada perbedaan-perbedaan yang dapat diangkat pada tingkat generalisasi, namun untuk memerinci kekhususan yang ada ke dalam ramuan konteks. Kecuali itu untuk menggali informasi sebanyak-banyaknya yang menjadi dasar dari rancangan dan teori yang muncul, oleh sebab itu pada penelitian ini sampel bukan sampel acak tetapi sampel bertujuan yang tidak dapat ditentukan atau ditarik terlebih dahulu. (Lexy,1990:69)

Satuan amatan dalam penelitian ini disebut informan. Informan-informan yang dipilih tidak atas dasar asas *representativeness* dan *adequacy* dalam jumlah populasi, melainkan atas dasar pertimbangan *kualitas keterandalan informan sebagai sumber yang sungguh informatif*. Untuk itu responden sebagai informan terpilih sesuai kriteria :

- pegawai atau perangkat desa yang sudah mempunyai pengalaman bekerja di atas 5 tahun dalam bidang pemerintahan di desa yaitu sebanyak 6 orang.
- kepala desa, ketua I LKMD, ketua I LMD, dan 3 orang tokoh masyarakat.

Dengan mengikuti cara berpikir Ritzer, maka metode pengamatan terlibat dan tidak terlibat, metode wawancara, merupakan metode utama dalam pengumpulan data lapangan.

Selain itu untuk menunjang kondisi empiris juga banyak dilakukan Observasi untuk melihat dan memahami aktivitas-aktivitas yang ada di lapangan.

Hal ini dilaksanakan karena untuk melihat dan mendengar sendiri realitas proses interaksi kepala desa sebagai panutan masyarakat dalam merespons aspirasi masyarakat, termasuk sikap-sikap dan perilaku serta kebiasaan-kebiasaan yang melembaga sehingga cenderung membentuk suatu struktur.

Penelitian ini akan ditunjang dengan *in-depth interview* dan digunakan teknik *dialog (bincang-bincang)* yang tujuannya untuk mengkonfirmasi informasi yang disimpulkan sementara oleh peneliti pada responden.

Selama melakukan observasi di lapangan peneliti selalu membuat *catatan lapangan (field-notes)* untuk mencatat semua fenomena yang muncul yang dapat teramati dan kemudian *field notes* disusun dan dibuat kesimpulan sementara dari fenomena yang ditangkap penulis.

3.3. Orientasi Lapangan.

Melalui penelaahan data di kecamatan dan kantor desa penelitian, penulis memperoleh gambaran umum tentang daerah penelitian tersebut, seperti kemampuan desa dalam mengelola sumber-sumber yang ada, jumlah penduduk yang bervariasi dalam strata sosialnya, mata pencaharian dan tingkat pendidikan serta jumlah perusahaan dan juga tempat wisata.

Pengenalan atas lokasi tersebut, diperdalam melalui wawancara dengan kepala desa, tokoh-tokoh masyarakat yang dipandang *urgen* untuk dihubungi dalam kaitannya dengan fokus penelitian. Dan Penulis mendapatkan beberapa nama yang sering dihubungi kepala desa, dipakai sebagai penghubung untuk pencapaian tujuan program pembangunan desa.

Melalui orientasi ini, penulis dapat memahami gambaran tentang keterlibatan orang-orang tertentu yang sering dihubungi kepala desa, untuk alat menggerakkan dan mempengaruhi masyarakat. Dengan beberapa kali kunjungan dan terlibat langsung pada kegiatan ibu-ibu di desa tersebut, warga masyarakat dapat menerima dan mengenal penulis tanpa ragu-ragu karena penulis juga berada pada desa penelitian dengan menempati sebuah rumah penduduk yang disewa (kontrakan) di dekat rumah bapak kepala desa.

Orientasi juga dilakukan dengan mendapatkan informasi dari penduduk asli yang mengais rejeki dari taman wisata rekreasi *Wd* sebagai tukang perahu.

3.4. Tahap Lapangan.

Pada tahap ini, penulis berusaha untuk memahami secara seksama situasi kerja di kantor desa dengan pengamatan aktifitas perangkat dan kepala desa di dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, hubungan antara kepala desa dan aparat di atasnya dan kepala desa dengan perangkat dibawahnya. Selain itu penulis juga mengamati gambaran aktifitas perangkat desa dengan masyarakatnya baik itu menyangkit pekerjaan pelayanan maupun instruksi dan arahan-arahan dalam kegiatan kemasyarakatan.

Amatan-amatan dari masing-masing aktifitas maupun wawancara yang dapat menunjukkan suatu sikap dan peri-

laku tertentu sesegera mungkin dicatat oleh penulis yang langsung dianalisis sebagai kumpulan analisa sementara dari setiap kegiatan (aktivitas) yang nampak maupun sikap-sikap yang kelihatan. Hal ini dimaksudkan supaya penulis tidak kehilangan makna pada landasan konteksnya.

3.5. Setting yang dipakai.

Untuk mengamati gejala yang muncul berupa data dapat diambil pada saat-saat aktifitas itu berjalan yaitu :

Pada waktu ada aktivitas berkomunikasi, perbincangan antar perangkat pada level yang sama, komentar-komentar dari perangkat sewaktu mereka mendapat tugas atau perintah, pada saat ada pertemuan atau rapat-rapat dilingkungan masyarakat desa, pertemuan-pertemuan secara informal (perbincangan), tingkah laku sewaktu mendapat tegoran atau peringatan, perilaku atau sikap dalam aktivitas prosedur kerja, aktifitas perumusan program-program pembangunan desa, pertemuan pada Paguyuban dan perkumpulan seperti Diba', jamaah tahlil, pengajian dan PKK.

3.6. Instrumen Penelitian.

Yang dimaksud instrumen penelitian ialah konsep-konsep yang mempunyai lebih dari satu arti atau makna.

Tetapi ada juga asumsi yang memberikan arti sebagai suatu konsep-konsep yang mempunyai lebih dari satu potensi dan kemampuan.

Dalam penelitian ini dikemukakan ada 3 jenis instrumen yang perlu untuk dipertimbangkan yaitu :

- a. potensi peneliti
- b. potensi sumber informasi
- c. kualitas data

Kedudukan peneliti sebagai instrumen penelitian, memang cukup rumit karena sebagai perencana, pelaksana pengumpul data, analisis, penafsir data, dan akhirnya pelapor hasil.

Untuk itu ada syarat yang harus dipenuhi jika peneliti sebagai instrumen penelitian yaitu :

- responsif
- dapat menyesuaikan diri
- memproses data secepatnya

Disamping itu peneliti juga harus waspada terhadap sumber informasi yang diamati karena tidak sedikit responden ini memanipulasi tingkah laku atau sikap dan perilakunya.

Untuk itu perlu dipilih informan yang dapat diandalkan dalam kejujuran dan kesahajaannya dalam menghadapi orang lain atau menunjukkan sikap dan perilaku yang tidak dibuat-buat. Dan terakhir peneliti harus mempertimbangkan secara kritis tentang data yang

dikumpulkan di lapangan. Data yang diperoleh perlu untuk mendapatkan suatu konfirmasi kembali dari informan sampai data tersebut dianggap oleh peneliti sudah *saturated*.

3.7. Prosedur Analisis Data

Dalam penelitian ini, untuk analisis data pertama yang dilakukan adalah mengorganisasikan data. Data yang terkumpul berupa catatan-catatan lapangan, dan komentar peneliti diatur, mengurutkan, mengelompokan, memberikan kode, dan mengkategorikannya. Pengorganisasian dan pengelolaan data tersebut bertujuan menemukan tema dan hipotesis kerja yang akhirnya diangkat menjadi teori substantif.

Di dalam proses analisis data tersebut dikerjakan sesuai dengan rumusan Strauss dan Corbin yang terkenal dengan istilah *open coding*, *axial coding* dan *selective coding*.

Langkah di dalam *open coding* yang dilakukan oleh penulis adalah :

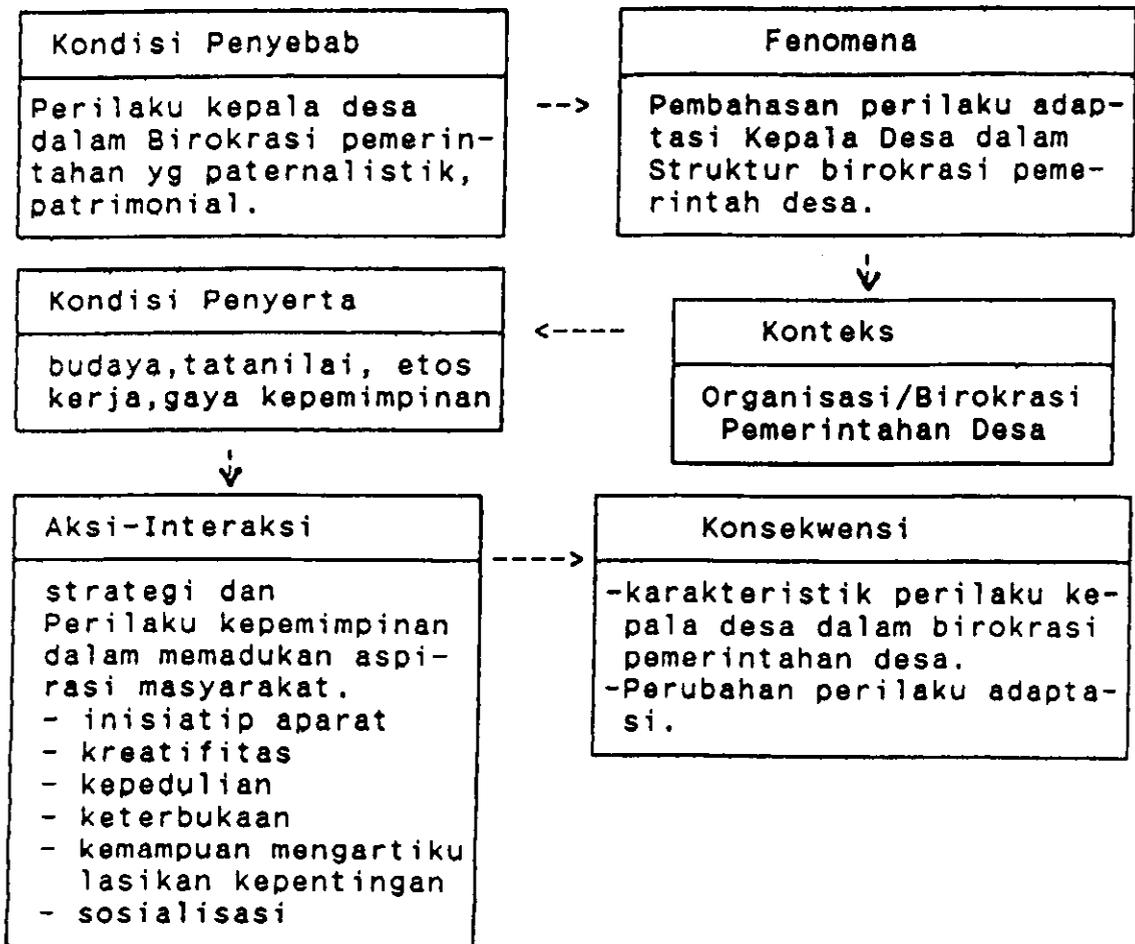
1. Membuat konsep-konsep dari data-data yang ada,
2. Proses pengelompokan data dan konsep-konsep yang nampaknya sama dalam fenomena disebut membuat suatu kategori, setelah itu memberi nama masing-masing kategori.

3. Selanjutnya untuk menghubungkan kategori-kategori tadi harus disertai dengan memberikan karakteristik dari kategori yaitu properties (mis: frekuensi, intensitas, durasi dan sebagainya) yang kemudian dapat diketahui atau dilihat dimensi rentangnya (sering, jarang). Hal ini sangat diperlukan karena untuk menghubungkan kategori atau sub katagori atau katagori utama. Sedangkan untuk *axial coding*, peneliti membuat suatu kaitan antara kategori dan sub kategorinya. Kemudian mengembangkan satu kategori diluar properties dan dimensinya. Fokusnya terletak pada satu katagori yang menentukan, yang dapat digambarkan satu rangkaian hubungannya.

causal Conditions (kondisi penyebab) ---- phenomena (fenomena) ----- context (konteks) ---- intervening conditions (kondisi yang menyertai) ---- action/interaction strategies (strategi aksi-interaksi) ---- consequences (konsekwensi/akibat).

Dan untuk *Selective coding* merupakan proses dari selecting core category (phenomena sentral) yang menghubungkannya secara sistematis pada kategori-katagori lainnya, mengutamakan validitas-validitas hubungan tersebut dan mengisi kategori yang membutuhkan penyaringan dan pengembangan.

Bagan 7
Proses Hubungan Antar Kategori



Sesungguhnya teori Grounded sering ditunjukkan dalam literatur sebagai "the constant comparative method of analysis" (Glaser dan Strauss, 1967)

3.8. Pengumpulan data.

Data Penelitian dikumpulkan melalui :

1. Sumber tertulis yang dikumpulkan dari daftar pertanyaan yang dibagikan kepada pemerintah kecamatan, tokoh-tokoh masyarakat, teman sesama kepala desa yang terdekat, dan data sekunder dari kantor kecamatan dan kantor desa.

2. Wawancara mendalam (*in-depth interview*) pada informan.
3. Pengamatan dalam interaksi baik secara formal dalam pertemuan-pertemuan resmi maupun secara informal dalam pergaulan kesehariannya.

Penulis merekam wawancara dengan menggunakan alat perekam (*tape recorder*) yang tidak semata-mata diketahui oleh orang yang diwawancarai, karena pengalaman telah menunjukkan suatu perbedaan dalam kebebasan memberikan jawaban-jawaban jika direkam dan tidak direkam. Mereka mempunyai rasa khawatir jika terjadi sesuatu yang tidak diinginkan dengan adanya bukti suara yang direkam.

Setelah wawancara segera dibuat catatan langsung mengenai kategori kunci dari fokus kajian. Hal ini dilakukan karena untuk memudahkan penyusunan *field notes* setelah wawancara selesai. Data yang dikumpulkan melalui wawancara mencakup proses kerja dalam kehidupan kepala desa di dalam birokrasi pemerintahan desa, aktivitas kepala desa dalam berinteraksi dengan perangkat lainnya dan masyarakatnya.

Penelitian lapangan berlangsung mulai Agustus 1993 sampai dengan Maret 1995 dan tahapan waktu yang digunakan sebagai berikut: selama satu bulan orientasi lapangan yaitu seluruh pelosok desa, dengan orientasi ini dapat diperoleh gambaran bahwa didesa Mang ini

terdapat tiga kelompok masyarakat, yaitu kelompok penduduk asli, kelompok pendatang berada pada kompleks perumahan BTN dan kelompok campuran yang berarti penduduk asli tetapi mencari nafkah di Kota atau di lain tempat dan sekali-sekali saja datang atau pulang. Peneliti mendapatkan gambaran informasi yang relevan dengan konteks penelitian dari seorang guru SMP sekaligus ketua LKMD di desa ini.

Pertama, untuk memperoleh informasi mengenai penyaluran aspirasi/kehendak masyarakat desa diambil informan ketua I LKMD, bapak Rdw yang juga seorang pegawai negeri dan sebagai penduduk asli yang sudah 50 tahun berada di desa tersebut. Selain itu ada tokoh keagamaan yang dipakai sebagai panutan juga, Kiai Haji Bnw sebagai seorang pedagang yang mampu untuk menggerakkan masyarakat islam untuk mendukung pembangunan desanya.

Kedua, dalam memperoleh informasi tentang perilaku atau upaya-upaya yang telah dilakukan kepala desa dalam kepemimpinannya maka diambil sebagai informan antara lain adalah bapak Skd sebagai kepala desa Mang yang juga sebagai mantan (Purn.) AURI dan telah dua kali terpilih dalam pemilihan kepala desa. Serta pak Rm sebagai Sekretaris desa (perangkat desa) yang telah 12 tahun bekerja bersama dengan kepala desa, kemudian juga

pak Ngkw yang juga sebagai Kepala Dusun Jabon selama 9 tahun.

Untuk mendukung informasi-informasi yang diperoleh diadakan juga wawancara dengan beberapa orang tua (sesepuh) dari masing-masing kelompok stratifikasi masyarakat. Wawancara dilakukan pada waktu ada pertemuan-pertemuan maupun dalam silaturahmi ke rumahnya.

Selain wawancara dilakukan juga pengamatan terlibat maupun tidak terlibat yang dilakukan pada waktu penanganan kasus pembebasan tanah untuk perluasan proyek perumahan dan pada waktu penyelesaian tentang retribusi sampah serta penanganan dan penyelesaian kasus pembaharuan dan penyesuaian nomor rumah.

Untuk mendukung Validitas data dan kesesuaian data dengan kenyataan di lapangan, penulis mengadakan konfirmasi dengan pihak-pihak yang terkait secara langsung dengan data. Konfirmasi ini dilakukan dengan mengadakan pertemuan bersama.

Dalam tahap pengumpulan data, teknik memasuki lokasi penelitian diawali dengan suatu pendekatan dan orientasi terhadap pimpinan formal yang ada di desa tersebut, mulai dari kepala desa sampai dengan kepala-kepala dusun.

Pertama yang dilakukan oleh peneliti adalah berkunjung dan memperkenalkan diri sebagai peneliti dan sekaligus sebagai anggota masyarakat desa tersebut selama 1 tahun setengah dan peneliti menempati rumah kontrakan di dusun Krajan. Dengan berada dilingkungan desa tersebut peneliti dapat dengan mudah memahami kebiasaan masing-masing kelompok masyarakat.

Kegiatan-kegiatan yang merupakan kegiatan rutin desa dan dusun selalu diikuti peneliti. Peneliti memang meminta untuk diundang pada acara-acara yang melibatkan warga atau kebersamaan. Selain itu secara resmi peneliti juga meminta kepada perangkat desa untuk ikut hadir dalam setiap pertemuan yang dilaksanakan oleh desa dan kepala desa. Oleh karena mengetahui secara pasti identitas peneliti maka peneliti selalu diijinkan untuk ikut dan memasuki pertemuan-pertemuan baik untuk pengambilan keputusan maupun dalam hal pelaksanaan keputusan tersebut.

Setelah peneliti dikenal dan dipahami oleh perangkat utamanya kepala-kepala dusun maka peneliti dengan mudah mendapatkan nama-nama tokoh atau orang yang berpengaruh dalam setiap dusun. Berkembangnya atau bergulirnya responden didapat dari orientasi dan kunjungan kepada tokoh-tokoh tersebut atau dari ketua-ketua rukun tetangga (RT), kunjungan tersebut juga untuk memahami kondisi dan kebiasaan-kebiasaan yang ada dimasing-masing wilayah tersebut.

Tahap kedua yang dilakukan oleh peneliti adalah wawancara mendalam pada masing-masing informan yang sudah terkumpul nama-nama dan identitasnya sesuai dengan informasi yang diinginkan untuk digali. Pengamatan dan wawancara mendalam kepada perangkat desa dapat dilakukan pada waktu di kantor desa, pertemuan-pertemuan rutin mingguan, musyawarah desa, dan acara-acara non rutin seperti peringatan hari-hari besar. Selain itu juga sore hari jika ada kunjungan ke dusun-dusun yang meminta mengadakan pertemuan. Dari pengamatan dan dari hasil wawancara tersebut langsung dicatat didalam *field note* yang langsung dipilah-pilah menurut kategorinya. Hal ini dimaksudkan agar supaya peneliti mudah mengingat interaksi-interaksi yang digambarkan dengan makna pada konteksnya supaya tidak kehilangan sifat *naturalistik phenomenologinya*.

Sedangkan wawancara mendalam dan pengamatan yang dilakukan pada informan dimasing-masing dusun dilakukan pada waktu sore-malam hari, terutama pada lingkungan penduduk pendatang yang umumnya sudah teratur dan mapan dalam kehidupannya, lebih mudah untuk ditemui dan dapat menyediakan waktu karena waktu telah dapat diatur sedemikian rupa sehingga peneliti mudah untuk menyesuaikan diri.

Berbeda untuk kelompok penduduk asli yang masuk pada katagori angkatan kerja, pada umumnya bekerja dengan waktu yang relatif sulit untuk ditentukan secara

rutin, karena banyak yang bekerja di luar desa sebagai penjual jasa seperti tukang ojek, sopir taxi, buruh bangunan, jalan, pabrik, dan lain sebagainya. Pada situasi yang semacam ini peneliti harus selalu datang berkali-kali untuk menyesuaikan pada waktu-waktu istirahat mereka. Untuk kelompok penduduk asli yang tidak bekerja dan yang hidupnya sebagai petani atau pekerja rumahan, peneliti dapat melakukan wawancara atau pengamatan pada waktu pagi sampai siang hari.

Proses wawancara diawali dengan pembicaraan basa-basi sebagai orang baru dilingkungan mereka, dan makin lama dapat makin diarahkan pada fokus permasalahan yang ingin digali, sampai wawancara terjadi kejenuhan informasi, baru peneliti berhenti untuk menghindari kebosanan sehingga data-data yang ekstrim tidak akan muncul.

Wawancara mendalam dan sesekali terlibat dalam kegiatan mereka seperti pada waktu hari raya, peringatan hari kemerdekaan, peneliti langsung berada ditengah-tengah mereka untuk pemahaman sifat-sifat penduduk pendatang maupun lokal (asli) yang berada pada masing-masing wilayah, dapat tertangkap pula masing-masing makna dari interaksi yang terjadi dan proses terjadinya interaksi baik itu antar warga dan tokoh, warga dan warga pada masing-masing lapisan serta antar warga dan perangkat, antar tokoh atau antar perangkat.

Dari konteks tersebut dapat ditemukan tokoh-tokoh yang disegani, sebagai panutan, sebagai tandingan maupun sumber konflik dalam masyarakat di wilayah tersebut. Wawancara mendalam dan orientasi atau observasi yang dilakukan oleh peneliti sendiri tidak dapat diwakili oleh oranglain karena selain untuk menyesuaikan dengan persyaratan dan kriteria serta batasan dalam penelitian kualitatif, juga berangkat dari pandangan E.G.Guba (dalam Noeng Muhadjir, 1992: 33) bahwa tujuan penelitian dengan pendekatan *phenomenologik* adalah menyusun bangunan ilmu *idiografik*, yaitu upaya memberikan deskripsi kultural atau human atau individual yang khusus, tidak ada pretensi untuk mencari generalisasi, namun untuk memberikan wawasan tentang kemungkinan "*transferabilitas*", kemungkinan pemberian makna yang sama atas kasus dengan karakteristik yang sama.

Pengambilan data dari kasus yang diambil, disesuaikan dengan kepentingan fokus penelitian, sehingga peneliti harus mengadakan konfirmasi tentang tindakan atau sikap yang diambil sehubungan dengan penyelesaian kasus tersebut. Konfirmasi diadakan dengan cara mengundang beberapa informan dalam acara yang santai yaitu pada acara berbuka puasa bersama atau pada saat tahli-lan dan diba' keliling, pada saat itu pula dijelaskan maksud-maksud adanya pertemuan untuk mendapatkan persetujuan dengan makna yang sama baik antara peneliti dan respondennya.

Untuk wawancara yang mendalam kepada kepala desa dilaksanakan pada malam hari dan konfirmasi untuk kesamaan makna dari analisis peneliti selalu diadakan saat setelah wawancara berlangsung karena dapat langsung diberikan kelurusan informasinya jika ada hal-hal yang tidak cocok atau tidak sama maknanya. Tidak jarang untuk mengetahui sikap, perilaku kepala desa dalam memimpin masyarakatnya selain dari observasi dan wawancara mendalam juga dilakukan dan diperhatikan komentar-komentar dari sesama kepala desa yang berdekatan dengan desa Mang-Mang tersebut.

Setelah peneliti mengadakan wawancara mendalam dan pengamatan sampai dengan data dapat menyentuh kebutuhan fokus kajian serta data yang dibutuhkan dapat menjelaskan fokus kajian dan fenomena yang diangkat, dan peneliti telah menemukan gejala pengulangan informasi yang telah mulai muncul maka peneliti segera memutuskan untuk menghentikan pengumpulan data.

Untuk mengetahui sejauh mana temuan penelitian ini juga berlaku pada problema-problema yang ada di desa tersebut, peneliti melakukan verifikasi pada 3 problema yang berturutan muncul di desa Mang-Mang ini, kasus yang diangkat adalah penanganan pembebasan tanah untuk perumahan, iuran kebersihan melewati kartu pembayaran air, dan tarikan dana untuk nomor penduduk.

Dari ketiga kasus tersebut peran dan fungsi kepala desa sebagai pemimpin formal dalam desa tersebut

sangat dominann namun proses pendekatan dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan itu yang berbeda atau mengalami perubahan pendekatan dan proses terbentuknya realitas sosial yang tercipta juga berbeda-beda.

Namun kecenderungan untuk berubah ke arah penyesuaian dengan kondisi pada konteksnya tetap disyaratkan sebagai orientasi sikap dan pengambilan keputusan.

Ketiga kasus ini mengambil responden yang sama dan untuk menghindari bias, dibicarakan dengan kelompok yang tidak terkena kasus tersebut tetapi mempunyai permasalahan yang berbeda pula dan umumnya mereka mempunyai kecenderungan jawaban yang sama dalam proses penanganan kasus yang muncul didesa Mang-Mang tersebut. Langkah ini dilakukan karena dimaksudkan untuk menghilangkan kemungkinan responden-responden terpengaruh oleh temuan peneliti pada kondisi awal, sehingga aspek emik dalam penelitian ini masih tetap dapat dipertahankan.

Pekerjaan pada tahap ini juga sekaligus dilakukan pengolahan data, data yang telah disusun secara berurutan dari dalam *field note*, sesuai katagori masing-masing kemudian diklasifikasikan untuk menemukan core category dan proposisi yang relevan. Untuk menghindari lupa atau bias dari konteksnya maka pekerjaan ini dilaksanakan juga dalam proses dilapangan dalam artian tidak perlu sampai tuntas mengambil data dahulu baru ada analisis data.

Metode analisis data yang dipergunakan adalah *constant comparative analysis* (perbandingan antar fenomena secara terus menerus), serta membandingkan dengan teori dari kepustakaan. Setelah itu dirumuskanlah proposisi-proposisi yang sesuai dengan fokus kajian dan dukungan data yang ada, bila tidak terdukung oleh data dan kurang sesuai dengan fokus kajian maka kesimpulan-kesimpulan sementara itu dapat dibuang atau dipatahkan.

Dalam kegiatan analisis ini peneliti juga mencari hubungan-hubungan diantara berbagai katagori, hubungan ini dijelaskan dengan data empirik yang ada dalam bentuk *story*.

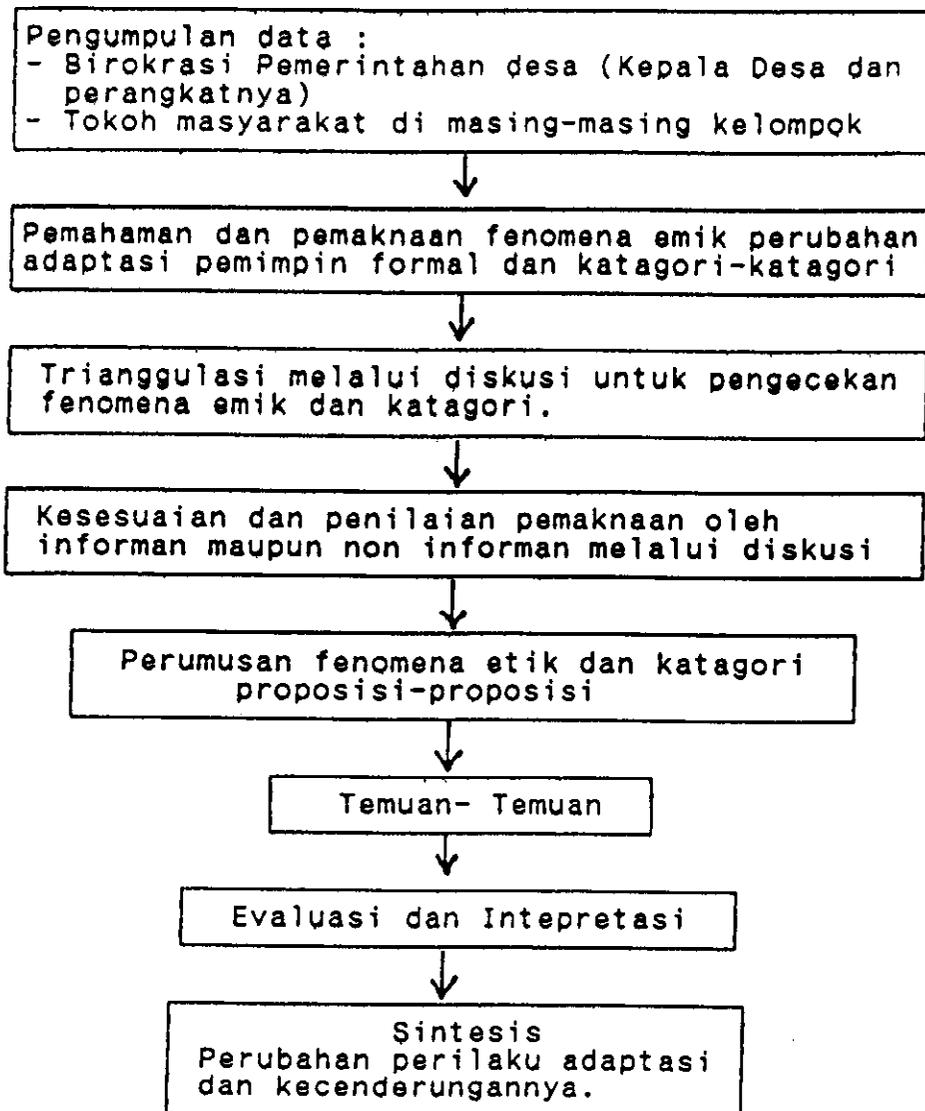
Dari temuan-temuan awal selalu didiskusikan kepada kelompok-kelompok informan yang kemudian di konsultasikan kepada promotor dan jika masih terdapat kekurangsesuaian maka peneliti segera melakukan terjun lapang ulang untuk menambah data yang diperlukan atau memunculkan data baru yang dapat mendukung fokus kajian.

Berikut ini digambarkan pula bagan dari kerangka analisis yang dikembangkan dalam penelitian ini sebagai berikut :

Bagan 8

Kerangka Analisis

Perubahan Perilaku Adaptasi *formal leader* (pimpinan formal) dalam Pranata sosial masyarakat dalam kajian Rasionalisasi Fenomenologi.



BAB 4

BAB 4**PROFIL KEPALA DESA DALAM STRUKTUR PEMERINTAHAN DESA
DAN KEHIDUPAN MASYARAKAT DESA****4.1. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.**

Keberhasilan suatu kegiatan amat tergantung oleh ketepatan pengorganisasian, sistem kerja yang dijalankan dan unsur-unsur pendukungnya, yaitu mutu orang-orangnya serta sarana-sarana yang diperlukan. Keadaan demikian diperlukan juga dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga penyelenggaraan pemerintahan efektif dan efisien dapat diwujudkan.

Disamping itu, perkembangan wilayah pedesaan bukan semata-mata keberhasilan peningkatan usaha-usaha dalam sesuatu bidang pertanian atau perindustrian kecil, pendidikan atau kesehatan, namun adanya keberhasilan menyeluruh dengan memperhitungkan "potensi manusia dan wilayah" yang merupakan sasaran utama pembangunan pedesaan sehingga tercapai pembangunan lingkungan dan manusia di pedesaan secara utuh.

Sejalan dengan itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa diperlukan suatu organisasi pemerintahan desa yang mampu menggerakkan masyarakat untuk meningkatkan partisipasinya dalam pembangunan desa, karena tujuan pembangunan masyarakat desa pada intinya ialah meningkatkan masyarakat desa kepada dinamikanya

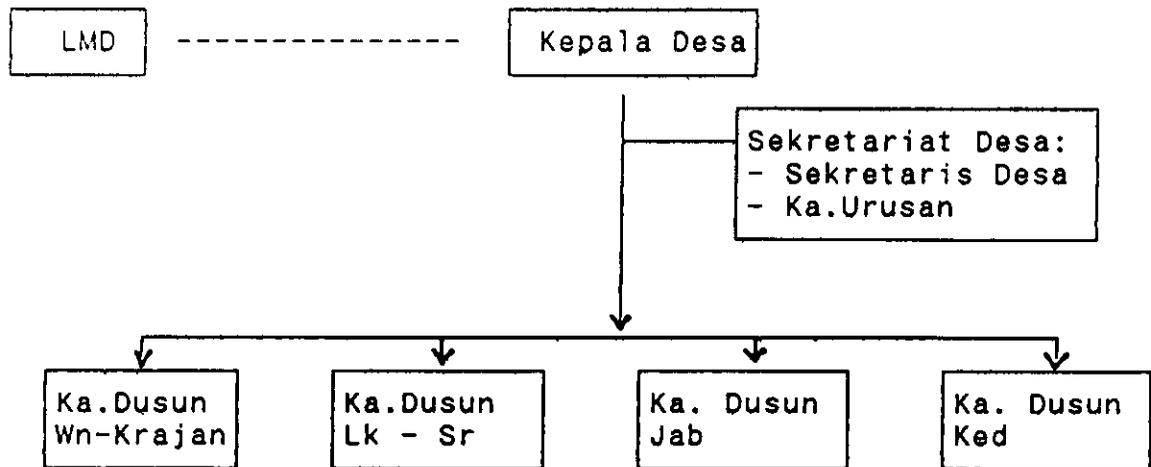
alam kemajuan, terutama dalam arti cara berpikir dan penyelesaian masalah secara lebih maju dan dinamis, serta menyelenggarakan administrasi desa yang lebih efektif.

Dalam hubungan ini, adanya pranata aturan-aturan yaitu dalam pemerintahan desa yang secara *seragam* memberikan arah *social change* yang dikehendaki dalam pemerintahan desa. *Penyeragaman* ini dianggap perlu dilakukan karena akibat peninggalan sistem pemerintahan kolonial, keadaan pemerintahan desa tidak seragam dan oleh para pengambil keputusan dizaman orde baru, keadaan seperti itu dianggap tidak dapat mendorong masyarakat desa untuk tumbuh kearah kemajuan yang dinamis (Ugrasena P, 1995:456).

Akibat desa dan pemerintahan yang bentuk dan coraknya beraneka ragam dan memiliki ciri-ciri sendiri terkadang dilihat sebagai hambatan dalam pembinaan dan pengendalian yang intensif dalam peningkatan taraf hidup masyarakatnya. Pada umumnya pada tingkat pemerintahan pusat, keadaan semacam ini dianggap pula sebagai faktor yang dapat menghambat penyelenggaraan kesatuan penyelenggaraan pemerintahan.

Pada desa lokasi penelitian, sistem pemerintahan desa diatur sesuai dengan struktur pemerintahan desa seperti dapat terlihat pada bagan dibawah ini :

Bagan 9
Struktur Pemerintahan Desa



Keterangan:

Di desa penelitian ada 5 (lima) kepala urusan yang masing-masing dibantu oleh 1 (satu) orang pembantu Ka. Ur. yaitu:

- Urusan Pemerintahan
- Urusan Keuangan
- Urusan Pembangunan
- Urusan Kesejahteraan
- Urusan Umum

Sedangkan Ka. Sun ada 4 (empat) Kepala Dusun, karena wilayah desa penelitian ini dibagi menjadi 4 dusun.

Pada dasarnya UU no 5 tahun 1979 ini hanya mengatur desa dari segi pemerintahannya dan tetap mengakui kesatuan masyarakat hukum, adat istiadat, dan kebiasaan yang masih hidup sepanjang dapat menunjang kelangsungan pembangunan dan ketahanan bangsa. Oleh karena itu ada kejanggalan yakni pelaksanaan dalam kenyataan kehidupan didesa, akhirnya hanya hal-hal atau kegiatan yang bersifat seremonial dan yang berkaitan

dengan adat budayalah yang boleh dilakukan oleh kesatuan hidup tingkat desa.

Hal ini nampak dalam hal proses pemilihan kepala desa, penentuan prioritas pembangunan desa, pembuatan perencanaan desa dan sumber-sumber keuangan desa dan ini semua merupakan suatu simbol yang nampak dalam proses pelaksanaan pemerintahan yang seringkali berbenturan dengan kehendak dan keinginan masyarakat desa setempat.

Pemerintahan desa adalah keseluruhan kegiatan yang dijalankan oleh pemerintah desa. Wewenang dan kewajiban pemerintahan desa manifestasinya tercermin dalam tugas pokoknya yang harus dilakukan yaitu :

- a. menyelenggarakan Rumah Tangga desa sendiri.
- b. menyelenggarakan urusan pemerintahan umum, pembangunan dan pembinaan masyarakat.
- c. peningkatan swadaya gotong royong masyarakat yang merupakan sendi utama dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pemerintahan desa merupakan satu-satunya instansi pemerintah di desa, karena itu pemerintah desa, merupakan tumpuan segala kegiatan pemerintah yang masuk desa.

4.2. Desa Mang-mang Sebagai Tempat Obyek Studi.

Kedudukan desa adalah sangat strategis sebab sebagian besar penduduk Indonesia bermukim di desa. Desa merupakan ujung tombak yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat dan secara operasional benar-benar berperan menentukan keberhasilan pembangunan nasional dalam segala aspeknya.

Desa Mang-mang, kecamatan Pakus, kabupaten Tingkat II Malang, merupakan salah satu desa dari berpuluh-puluh desa yang berada di antara wilayah kotamadya dan kabupaten Malang.

Pertimbangan pertama, dalam penentuan lokasi penelitian di daerah pedesaan dengan asumsi bahwa kurang lebih 81,2% rakyat di wilayah Indonesia bertempat tinggal di desa. Dan setiap program pembangunan desa dimaksudkan untuk memacu masyarakat desa membangun pelbagai sarana dan prasarana desa yang diperlukan. Langkah ataupun kebijaksanaan yang diambil oleh pemerintah dalam melaksanakan pembangunan desa diletakkan dalam satu kesatuan dengan daerah kota dalam pengembangan wilayah.

Interaksi yang timbul antara desa dan kota telah banyak menimbulkan beberapa gejala sosial, budaya, ekonomi dan politik di desa, di kota dan sepanjang jalur hubungan antara desa dan kota. Sehingga masyarakat pedesaan kita dewasa ini sedang menghadapi masa transisi, dalam arti terdapatnya nilai-nilai lembaga kemasyarakatan tradisional berhadapan dengan nilai-nilai, pengertian, pandangan hidup dan cara berpikir baru dalam berbagai kehidupan sosial, politik, ekonomi dan teknologi.

Pertimbangan Kedua, dengan sudah dikenalnya peneliti dalam penelitian-penelitian sebelumnya di desa ini memudahkan peneliti untuk saling berinteraksi dengan aparat maupun dengan penduduk di desa ini. Penelitian yang sudah pernah dilakukan antara lain: Pada tahun 1987 mengambil topik penelitian tentang Pelaksanaan Sistem UDKP, pada tahun 1988 Topik yang diteliti adalah Evaluasi Program P2WKSS, tahun 1990 mengambil topik yaitu Identifikasi masalah proyek pemugaran Perumahan Sehat bagi Masyarakat Pelosok desa. Sehingga peneliti dapat dengan mudah berada pada lingkungan masyarakat desa tersebut karena sudah mengenal, dan pelaksanaan depth interview dapat dilakukan dengan baik tanpa ada kecurigaan yang tidak diinginkan.

Ketiga, Peneliti juga mempunyai teman yang dapat dipercaya yang membantu untuk mengkonfirmasi dan memberi informasi setiap ada perubahan, karena teman tersebut juga berada dan diam bertempat tinggal di desa Mang-mang ini, satu orang (Santo) sebagai karyawan ditempat kami bekerja, seorang lagi (Elly) sebagai partner di organisasi kepemudaan, dua orang (Riduwan dan Sakim) sebagai teman berdagang yang juga pengurus LKMD di desa tersebut, dua orang ibu sebagai teman di satu organisasi (Dharma Wanita).

Dengan ketiga pertimbangan tersebut peneliti dapat berinteraksi dengan aparat dan masyarakat dan berada didesa tersebut selama mengambil data dalam interview maupun observasi terlibat serta konfirmasi yang dibutuhkan.

Untuk kesesuaian dengan konsep yang diteliti dan dapat mengungkap permasalahan sebagai temuan maka dipilih desa Mang-mang sebagai tempat untuk menggali data karena terletak pada posisi yang strategis untuk perubahan dan pergeseran pada lingkup kehidupan masyarakat dalam pembangunan pedesaan yang tepatnya sebagai berikut: Desa Mang-mang merupakan desa perbatasan atau pinggiran antara Kotamadya dan Kabupaten Malang, secara rinci desa ini dapat ditunjukkan dengan batas-batasnya, sebelah barat berbatasan dengan desa Pandan Wangi Kecamatan Blimbing Kotamadya Malang, sebelah Utara, berbatasan dengan desa Tirtomoyo Kecamatan Pakis Kabupaten Malang, dan sebelah Timur oleh desa Saptorenggo kecamatan Pakis Kabupaten Malang serta sebelah Selatan, Desa Jajar kecamatan Kedung Kandang Kotamadya Malang.

Dengan melihat posisi wilayah desa tersebut, memungkinkan masyarakat yang ada di dalamnya mengalami banyak perubahan dan penyesuaian seperti gambaran Scott and Storper (1986:310) dalam *The Power of Geography* yang pada inti dasarnya bahwa masyarakat yang berada

pada daerah perbatasan memungkinkan terdapatnya dinamika dalam lingkungan kehidupannya dan mengalami transformasi, ciptaan-ciptaan, reproduksi, aktifitas-aktifitas sosial dan masalah ketenaga kerjaan.

Masyarakat desa ini sering disebut masyarakat yang "transisi" karena orientasi desa sudah bergeser dan orientasi kehidupan kota belum dapat tercapai sepenuhnya. Dari sini permasalahan yang muncul adalah karakteristik masyarakat sudah mengalami perubahan dan tidak dapat dikelompokkan dalam karakteristik masyarakat desa maupun karakteristik masyarakat kota, dengan demikian masyarakat pada wilayah desa ini mempunyai ciri dan karakter sendiri seperti yang akan dipaparkan 5kemudian.

4.3. Deskripsi Monografi Desa Mang-mang.

Persyaratan bagi peningkatan nilai secara utuh harus mendasarkan pada bermacam-macam sendi kehidupan dan kondisi geografis dari potensi manusia dan wilayahnya yang akan memberikan suatu karakter pada suatu wilayah pedesaan. Dalam hal pengintegrasian di antara keduanya haruslah kita ketahui terlebih dahulu potensi masing-masing wilayah yang ada.

4.3.1. Potensi

Dari aspek morfologi (Sapari Imam, 1993:94) memberi suatu batasan bahwa desa ialah pemanfaatan

lahan atau tanah oleh penduduk atau masyarakat yang bersifat agraris serta bangunan rumah tinggal yang terpencar (jarang), hal ini merupakan salah satu ciri desa dan Menurut Koentjoroningrat (1983:82) bahwa yang mendasari kehidupan masyarakat desa ialah:

- 1) hubungan kekerabatan
- 2) hubungan tinggal dekat (teritori)
- 3) prinsip tujuan khusus
- 4) prinsip ikatan dari atas.

Ciri-ciri desa tradisional di Jawa seperti yang pernah ditulis oleh James L. Peacock (1973:18) sebagai berikut:

- 1) sifat egaliter walaupun ada pengakuan terhadap stratifikasi sosial berdasarkan pemilikan tanah;
- 2) pusat desa adalah Punden ;
- 3) adanya etos Komunal ;
- 4) pengurusan tanah desa dilakukan oleh lurah bersama pamong melalui rembug desa.
- 5) kehidupan desa terpisah dari kehidupan kraton: hak Kraton tidak ada terhadap tanah desa, tetapi ada terhadap hasil bumi atau bantuan kerja penduduk desa ;
- 6) bentuk protes penduduk desa terhadap perintah raja antara lain dengan migrasi.

Dari gambaran ciri masyarakat pedesaan tersebut jika melihat desa Mang-mang akan nampak beberapa

pergeseran dan perubahan yang akan dapat menunjukkan suatu ciri tersendiri, yang kelihatan dari data di bawah ini.

Secara administratif Desa Mang-mang memiliki luas wilayah lebih kurang 332 ha dengan rincian 179,86 ha merupakan tanah sawah yang sebagian merupakan sawah tadah hujan dan sisanya sekitar 152,14 ha merupakan areal pekarangan, bangunan sungai, jalan dan tanah pekuburan yang terbagi dalam empat (4) wilayah dusun sebagai berikut: dusun Krajan, dusun Lowok Suruh, Dusun Jabon dan dusun Kedoyo.

Masing-masing dusun mempunyai pengaturan ruang sesuai dengan kondisi dusun, demikian juga berbagai lahan dusun, ada wilayah dusun yang cukup luas, ada juga yang sedang-sedang saja bahkan ada yang relatif kecil, hal ini tergantung dari sejarah pendirian desa atau timbulnya desa. Ukuran yang dijadikan pedoman bagi warga desa adalah unsur-unsur kemudahan, keamanan dan ada norma tertentu yang bersifat budaya yang harus dipertimbangkan dalam hal pemilihan lokasi untuk rumah tinggal, yang umumnya warga desa menyatu dengan alam, dalam arti sering tergantung kepada keadaan dan unsur kepercayaan yang sifatnya tahayul atau tempat yang dikeramatkan. Tidak demikian dengan hasil pengamatan dilokasi penelitian bahwa dengan menyempitnya atau berkurang-

nya lahan pertanian yang dibebaskan guna untuk pemukiman maka penduduk desa seperti yang digambarkan diatas sudah bergeser untuk mendekati pusat-pusat desa yang mempunyai fasilitas yang diperlukan untuk mengembangkan kehidupan keluarganya.

4.3.2. Kependudukan

Menurut data statistik kependudukan atau monografi desa Mang-mang tahun 1990 jumlah penduduk 8.681 jiwa yang terbagi dalam 1958 KK (kepala keluarga). Dalam lokasi perumahan penduduk lebih memadat di sebelah Barat dan Selatan pusat desa sedangkan areal pertanian berada di Timur dan Utara. Desa Mang-mang juga sudah dimasuki penduduk yang berstatus keturunan cina kurang lebih berjumlah 103 jiwa atau terdiri dari 34 KK yang umumnya perumahan mereka *menggerombol* pada tepi jalan raya Pak menuju ke kecamatan Tumpang. Untuk mengetahui komposisi penduduk menurut umur dan jenis kelamin dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Jumlah Penduduk menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin

Klp.Umur	Pria	Wanita	Jumlah
0 - 4	395	478	873
5 - 9	380	390	770
10 - 14	388	335	733
15 - 19	200	220	420
20 - 24	209	222	431
25 - 29	220	230	450
30 - 34	202	232	434
35 - 39	205	235	440
40 - 44	210	240	450
45 - 49	215	250	465
50 - 54	220	260	480
55 - keatas	280	294	574

(sumber: monografi desa 1990)

Jika kita melihat gambaran penduduk dalam tabel tersebut kita dapat membuat perbandingan antara usia balita, usia sekolah dan usia produktif serta usia yang tidak produktif.

Pada masyarakat desa ini untuk usia produktif menduduki urutan pertama dan dari catatan lapangan dua pertiga dari usia produktif merupakan pengangguran tak kentara, karena pekerjaan yang dikerjakan masih sangat tergantung pada musim dan kondisi keramaian desa, karena banyak di antara mereka berada pada sektor informal yaitu sebagai pedagang dan jasa pelayanan tempat wisata atau bangunan perumahan-perumahan baru.

Untuk klasifikasi usia yang sudah tergolong tidak produktif banyak yang bergerak pada bidang buruh tani atau penggarap ladang dengan cara-cara tradisional yang mereka anggap mampu untuk dilaksanakan, karena generasi mudanya umumnya sudah tidak mau untuk bekerja pada bidang yang berurusan dengan pengelolaan tanah, tidak mau menanggung resiko terlalu berat.

4.3.3. Mata Pencaharian

Mata pencaharian penduduk telah mengalami variasi karena akibat letak desa yang memungkinkan adanya variasi itu.

Untuk mengetahui jenis mata pencaharian penduduk dapat dilihat pada tabel berikut ini.
Mata Pencaharian Penduduk

Jenis mata Pencaharian	jumlah
1. Buruh tani	900 jiwa
2. Tani	450 jiwa
3. Pedagang	800 jiwa
4. Pegawai Negeri	195 Jiwa
5. ABRI	150 jiwa
6. Pengrajin	20 jiwa
7. Tukang kayu	88 jiwa
8. Tukang batu	108 jiwa
9. Tukang besi	10 jiwa
10. Penjahit	15 jiwa
11. Reparasi	5 jiwa
12. lain-lain	92 jiwa

(sumber: monografi desa th 1990)

Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa sebagian besar mata pencaharian tetap penduduk adalah sebagai buruh tani dan pedagang, sedangkan yang dimaksud dengan lain-lain adalah mata pencaharian tidak tetap atau menurut istilah setempat disebut *serabutan* jadi pekerjaan apa saja yang dapat menghasilkan atau mendatangkan penghasilan. Mata pencaharian sebagai petani biasanya menduduki peringkat terbanyak di pedesaan, telah mengalami penurunan karena mereka telah beralih ke mata pencaharian lain. Yang tampak mencolok dalam peralihan mata pencaharian ini adalah para generasi muda yang sebagian besar lebih suka bekerja pada bidang jasa, angkutan sebagai sopir, kernet, montir, dan juga sebagai buruh bangunan atau tukang batu.

Sedikitnya bidang pertanian yang ditekuni generasi muda salah satu penyebabnya adalah semakin menyempitnya lahan pertanian yang sebelumnya memang tidak seberapa luas, yang mereka miliki dan keadaan tanah yang tingkat kesuburannya sudah berbeda karena ada polusi atau pencemaran. Sebab lain adalah Hasil "Panenan" yang tidak menentu karena tergantung dengan cuaca, pupuk dan serangan penyakit akibat dari hama, udara dan sebagainya. Pada umumnya mereka dapat merasakan bahwa dengan menggarap tanah resikonya terlalu berat dibanding dengan melaksanakan pekerjaan pelayanan atau menjual jasa.

Di desa mang-mang terdapat sejumlah industri "genteng". Industri itu dikelola oleh penduduk setempat dengan model home industry. Pada awalnya jumlah industri "genteng" cukup banyak, yakni terdapat 68 kepala keluarga yang mengelola industri tersebut. Proses produksi masih bersifat tradisional, yakni mencetak "genteng" dengan tenaga manusia. Seiring dengan kemajuan teknologi, proses produksi pun beralih dari menggunakan tenaga manusia ke tenaga mesin, yakni mesin pencetak "genteng". Proses produksi dengan cara baru ini lebih menguntungkan dari segi kualitas hasil produksi maupun dari segi penyusutan jumlah tenaga manusia. Pada usaha tradisional diperlukan 7 orang setiap industri "genteng", Sedangkan pada proses produksi menggunakan mesin hanya diperlukan maksimal 4 orang. Oleh karena itu kesulitan tenaga kerja, ongkos produksi

dan kalah bersaing dengan "genteng" cetak mesin, industri genteng tradisional sudah banyak berkurang dan hanya tinggal 6 kepala keluarga yang masih dapat bertahan.

4.3.4. Agama

Mayoritas penduduk desa Mang-mang beragama Islam, seperti yang tercantum dalam rincian berikut ini.

Agama Islam sebanyak	6270 jiwa
Agama Kristen sejumlah	29 jiwa
Agama Katholik sejumlah	40 Jiwa
Agama Budha sejumlah	2 jiwa
Agama Hindu sejumlah	- jiwa.

Prasarana ibadah yang ada cukup memadai karena dengan mayoritas pemeluk agama islam, desa Mang-mang memiliki 5 buah Masjid dan 39 Langgar, untuk pemeluk agama yang lain kebanyakan mereka datang ke kota untuk melaksanakan ibadahnya karena jarak antara desa Mang-mang dan kota tidak terlalu jauh sekitar 10 km.

4.3.5. Pendidikan.

Tingkat Pendidikan desa Mang-mang sesuai dengan monografi desa dapat dijabarkan sebagai berikut:

Belum sekolah sebanyak	1353 jiwa
Tidak sekolah	346 jiwa
Tamat SD	2380 Jiwa
Tamat SMP	1535 jiwa
Perguruan Tinggi	124 jiwa
Lain-lain	31 jiwa

Sarana Pendidikan yang ada di desa Mang-mang ini meliputi TK (taman Kanak-kanak) ada satu (1) buah, sedangkan SD ada 3 buah. Untuk menempuh pendidikan yang lebih tinggi pada umumnya akan pergi ke kota Malang atau ke kecamatan Pak.

Besar kecilnya suatu desa sangat bervariasi tergantung dari sejarah masing-masing desa yakni tergantung kepada pendiri (cikal bakal) desa. Sebagai tempat pemukiman dan kesatuan wilayah hukum, desa mempunyai otonomi. Masing-masing desa memiliki sarana dan prasarana umum bagi kehidupan warganya. Teritorial desa diatur sedemikian rupa sehingga terdapat suatu pola ruang desa tertentu seperti lahan untuk berdirinya lumbung desa, pemakaman, masjid atau tempat peribadatan, pendopo kelurahan atau balai desa, sekolah, pasar, tempat penggembalaan, lapangan terbuka untuk bermain, gardu penjagaan keamanan desa dan tempat pemandian umum serta lahan pekarangan bagi masing-masing warga. Di desa Mang-mang, dengan adanya perkembangan dan pesatnya

pembangunan secara menyeluruh baik yang dilakukan oleh pemerintah di atasnya maupun oleh masyarakat itu sendiri telah mengalami banyak perubahan-perubahan yang dapat berdampak positif maupun negatif.

4.4. Perkembangan Desa.

Desa Mang-mang mempunyai tempat lokasi pariwisata tradisional yang terkenal dengan nama "Wdt". Lokasi pariwisata ini belum terkelola oleh pihak swasta dan selama ini masih dikelola oleh PD Jasa Yasa Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten Malang. Oleh karena belum dikelola secara profesional maka perkembangan lokasi pariwisata ini sangat lambat dan bahkan banyak terlihat kerusakan-kerusakan disana-sini sehingga terkesan kurang terawat dengan baik.

Di lokasi ini ada tiga daya tarik yang alami yaitu telaga, makam "*mbah Kabul*" dan kera atau "*budeng*". Pohon-pohon Rindang dan besar tempat bersembunyi dan hidupnya binatang kera atau budeng banyak yang sudah kering dan roboh dan belum ada upaya penghijauan kembali sehingga kera-kera tersebut merasa kesulitan untuk mencari tempat perlindungan dan makin lama makin berkurang jumlahnya. Pandangan Penduduk asli tentang hampir punahnya atau berkurangnya jumlah kera atau budeng tersebut masih ditanggapi sebagai karunia Allah karena manusia

sekarang banyak melakukan dosa dan berkurangnya kera tadi dianggap sesuatu yang ajaib dimakan oleh alam karena tidak pernah ditemukan mayat kera atau kera yang sakit tetapi hilang begitu saja.

Demikian juga telaga dan sumber air asli yang ada di dalam Wdt kurang diperhatikan sehingga terdapat pencemaran lingkungan dan kerusakan lingkungan. Telaga yang dipakai untuk berlayarnya sampan (perahu kecil) untuk pengunjung berkeliling telaga saat ini sudah makin menyempit karena banyak tanaman enceng gondok yang liar dan air yang tidak jernih lagi karena kebiasaan masyarakat (penduduk asli) di sekitar telaga masih mempunyai kebiasaan untuk mandi, cuci dan kakus ditepi telaga tersebut.

Masyarakat sekitar tempat wisata ini dijadikan sebagai obyek mencari hasil tambahan disamping pekerjaan atau mata pencaharian asli, karena pada waktu liburan dan hari-hari besar tertentu tempat ini ramai dikunjungi oleh wisatawan dari kalangan menengah kebawah dan pada saat itu selalu ada pertunjukan-pertunjukan berupa seni tradisional (reog, jaran kepang) atau orkes ndangdut, banyak tempat-tempat berjualan makanan dan minuman serta kerajinan-kerajinan yang diusahakan oleh penduduk asli di sekitarnya, juga usaha jasa perahu atau sampan-

"gethekan" dengan menyewakan atau melayani sendiri. Dengan demikian hasil tambahan itu ada jika tempat wisata ini banyak dikunjungi oleh wisatawan baik dari dalam kota maupun luar kota.

Permasalahan yang muncul dari kondisi semacam ini adalah pemerintah desa tidak dapat berbuat banyak karena tidak mempunyai hak untuk mengelola tempat wisata tersebut walaupun berada di lokasi desa tersebut, aparat atau perangkat desa masih menunggu perintah pemerintah di atasnya. Masyarakat sudah banyak yang mengeluhkan hal ini namun tidak ditanggapi, bahkan ada penawaran ide dari generasi mudanya (karang taruna) untuk membersihkan dan merawatnya tempat ini dan hasilnya karang taruna meminta 10% dari pemasukan yang ada, namun sebelum ide tersebut terlontarkan pada pemerintah desa ada pemuka masyarakat yang mendekati dan mengingatkan untuk berhati-hati dengan telaga tersebut karena ada makhluk halus yang menjaga tempat itu dan pendekatan cara demikian ini dalam arti secara religius tradisional dapat memadamkan ide tersebut.

Desa ini juga dilalui oleh jalur lalu lintas menuju Lanuma Abdurahman Saleh, sehingga fasilitas sarana dan prasarana transportasi sangat mendukung dan memperlancar berkembangnya desa tersebut. Kemu-

dahan akhirnya dapat didapatkan oleh masyarakat sekitarnya terbukti dengan jika mereka akan ke masjid yang dahulunya berjalan kaki dan dapat bertegur sapa dengan penduduk dilingkungan itu namun sekarang sudah dapat menumpang mikrolet dengan hanya Rp 200,- saja dan resikonya kurang dapat bertemu dengan sesama penduduk lainnya. Hal ini berarti merubah kebiasaan yang sudah ada menjadi suatu kebiasaan baru yang akhirnya dapat melembaga menjadi suatu karakter masyarakat.

Dengan meningkatnya jumlah penduduk dan semakin berkembangnya aktifitas dan kegiatan manusia lambat laun hal ini akan mengurangi tingkat *Habitable* suatu lingkungan (Sumitro Maskun, 1993:61), hal ini disebabkan semakin terbatasnya ruang dan sumber-sumber, prasarana, dan fasilitas pelayanan yang digunakan.

Kualitas lingkungan hiduppun mulai berubah, hal ini juga disebabkan karena beberapa faktor pemukiman yang mempunyai keseimbangan yang semakin menurun sehingga kurang menjamin kehidupan manusia secara layak untuk berkelanjutan hidup (*Survive*), faktor higiene dan sanitasi yang menjamin hidup, faktor keseimbangan kebutuhan dan pemakaian air bersih baik untuk pertanian, industri maupun rumah tangga, faktor usaha pemakaian tehnologi dan penang-

gulangan akibat-akibat pencemaran, faktor tataguna tanah dan zoning yang menjamin pengaturan pusat-pusat kegiatan sosial ekonomi penduduk, perumahan, tata lalu lintas dan sistem transpor bagi suatu lingkungan.

Tidak hanya faktor fisik saja yang nampak perubahan tersebut, faktor kesempatan kerja merupakan daya tarik yang sangat besar bagi orang untuk hidup dalam suatu lingkungan baru dengan persaingan yang ketat diantara keduanya. Sehingga tergambar dengan adanya variasi mata pencaharian serta tradisi yang berbeda.

4.5. Kelembagaan, Adat Istiadat dan Pemerintahan Desa.

4.5.1. Kelembagaan Yang ada di Desa Mang-mang.

Jumlah organisasi dan lembaga di pedesaan merupakan indikator bahwa modernisasi desa telah memperoleh saluran-saluran untuk mewedahi kegiatan-kegiatan kolektif sebagai manifestasi perubahan sikap yang terarah kepada tujuan-tujuan pembangunan (Sartono Kartodirdjo, 1987) yang hal ini juga dipertanyakan sampai seberapa jauh lembaga-lembaga yang ada diciptakan di pedesaan itu sudah berhasil merubah dan memodernisasi warga desa.

Dalam perkembangan dan interaksi antara desa dan kota wilayah desa Mang-mang ini juga sudah

terkena 2 proyek *real estate* yaitu "Mang-mang Permai" yang terletak pada dusun Krajan dan "Jajar Permai" yang meluaskan arealnya sampai pada dusun Jabon dan Lowok Suruh, Sehingga pertambahan penduduk bukan hanya dari kelahiran dan migrasi namun adanya pendatang dari berbagai tempat dikota maupun luar kota karena yang mampu membeli perumahan tersebut umumnya berasal dari kota dan masyarakat desa berkorban untuk melepas tanah garapan mereka demi kepentingan perkotaan bagi penduduk perkotaan.

Kondisi desa mang-mang ini sangat dipengaruhi oleh interaksi penduduk pendatang dan penduduk asli, begitu pula dengan terbukanya jalur lalu lintas yang semakin mudah, banyak "mikrolet", "bemo" yang dapat memasuki pelosok dusun. Desa ini rata-rata tiap tahunnya didukung dengan APPKD sebesar lebih kurang Rp 150 juta dan pada tahun 1992/1993 tepatnya APPKD yang telah dapat dikumpulkan sebesar Rp 154.760.000,- jumlah ini didapat dari arsip administrasi kantor desa.

Munculnya penduduk pendatang dari kota menimbulkan tingkat kemajuan penduduk menjadi heterogen dan hal ini nampak dalam cara mendapatkan penghasilan serta kreatifitas untuk menciptakan bidang-bidang produksi, penghasilan yang bervariasi dan bahkan terjadi jurang pemisah antara warga desa asli

dan pendatang, juga cara atau pola berpikirnya, cara mengkonsumsi serta perilaku yang ditampakkan. Sehingga hal ini sangat berpengaruh terhadap *geographical setting* desa dan *human efforts* masyarakat juga berubah, umumnya ciri khas desa, penduduk merupakan unsur penting bagi perkembangan desa, potensial man power terdapat di desa yang masih terikat hidupnya dalam bidang-bidang pertanian namun kenyataan di lapangan, tanah-tanah pertanian berkurang dan terbukti makin meningkatnya buruh-buruh tani yang harus bekerja di lain desa. Unsur wilayah, penduduk, dan tata cara kehidupan merupakan satu kesatuan (*living unit*) adalah ciri masyarakat desa yang telah bergeser dengan tanda beralihnya mata pencaharian penduduk yang harus beradaptasi dengan situasi dan kondisi desa.

Perkembangan dan wilayah desa ini dikelola oleh seorang kepala desa dengan masa jabatan 12 tahun (pada tahun 1994) yang dalam perkembangan kahir-akhir ini hanya merupakan simbol formal bagi kesatuan masyarakatnya. Kelembagaan yang mendukung proses pembangunan masyarakat desa seperti yang terinci sebagai berikut: secara formal tujuannya untuk membantu pelaksanaan pembangunan masyarakat desa dan organisasi ini bersifat non struktural dibentuklah apa yang disebut dengan LKMD ada 1 unit,

sedangkan pembinaan yang diarahkan untuk kelompok ibu-ibu dibentuklah PKK 1 unit, Hansip 1 unit, Pramuka ada 3 unit, rukun kematian ada 10 unit dan karang taruna 1 unit, kontak tani 1 unit, HIPPA 4 unit, kelompok tani 4 unit, kelompok kesenian 3 unit, kelompok olah raga 4 unit, paguyuban KB 1 unit, Kelompok Tahlil 10 unit, Manaip 4 unit dan Diba' 10 unit, Remas 10 unit.

Seluruh kelembagaan ini dibentuk berdasarkan anjuran dari kepala desa dan aparat kecamatan kecuali kelompok Tahlil, Diba', Manaip, kematian dan Remas dibentuk berdasarkan kebutuhan dan keinginan masyarakat itu sendiri, sehingga yang sering dilaksanakan dengan kesadaran dan kemauan masyarakat adalah kelompok-kelompok ini dan mulai dari pusat desa sampai pelosok desa mengetahui fungsi dan kegunaan kelompok-kelompok ini sedangkan kelompok yang dibentuk dari anjuran pemerintah desa kurang mendapatkan perhatian walaupun sudah berkali-kali diadakan sosialisasi namun kurang dapat masuk di hati masyarakat di pelosok desa karena bukan merupakan kebutuhan mereka dan akhirnya mereka kurang mengetahui sebenarnya fungsi dan kegunaan serta kegiatan apa saja yang harus dikerjakan, mereka hanya dapat mengetahui dan menyebut nama lembaga-lembaga tersebut.

4.5.2. Adat Istiadat.

Sistem nilai budaya merupakan tingkat yang paling tinggi dan paling abstrak dari adat istiadat, karena nilai-nilai budaya merupakan konsep-konsep mengenai apa yang hidup dalam alam pikiran sebagian besar warga masyarakat mengenai apa yang mereka anggap bernilai, berharga, dan penting dalam hidup sehingga dapat berfungsi sebagai pedoman yang memberi arah dan orientasi kepada kehidupan warga masyarakat (Koentjaraningrat, 1980).

Masih banyak upacara adat/tradisi yang dilakukan oleh penduduk desa Mang-mang ini. Umumnya upacara-upacara ini secara ritualistik, sangat dipengaruhi kalau tidak dekat hubungannya oleh/dengan ajaran agama islam baik yang harus dilakukan secara rutin maupun yang tidak rutin. Seperti dapat digambarkan berikut: Setiap akan memulai tanam maupun panen selalu diadakan selamatan di sawah, namun yang melaksanakan acara ini kebanyakan generasi tua yang masih kental dengan adat kebiasaan tersebut, untuk kaum mudanya sudah jarang menghadiri atau bersedia menghadiri upacara adat tersebut,

Selain itu masih dikenal di masyarakat penduduk asli umumnya sebelum puasa atau hari raya idul fitri selalu mengadakan selamatan yang dikenal dengan nama "Megengan" (pada waktu sebelum puasa)

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

dan "Maleman" (sebelum hari raya) atau "bancakan riyoyo"(pada waktu hari raya), dan "Suran" dilaksanakan pada waktu tanggal 1 suro (ganti tahun untuk adat Jawa), Demikian juga untuk orang yang sedang mengandung adat istilah untuk memyongsong kelahiran antara lain "Telonan" pada waktu hamil hampir 3 bulan diadakan selamatan, setelah itu hampir atau menginjak hamil 7 bulan diadakan selamatan lagi yang dinamakan "pitonan atau tingkeban" dan setelah kelahiran juga masih ada upacara adat yang disebut selamatan "sepasaran" setelah bayi lahir mendapat 5 hari, dan "selapanan" setelah pusarnya putus diadakan selamatan atau kenduri.

Masih banyak lagi yang tidak dapat dirinci satu persatu misalnya "wetonan" setiap hari kelahirannya (weton) diadakan bancakan, ruwatan jika hanya mempunyai anak dua (laki dan perempuan). Seluruh kegiatan adat ini masih selalu diadakan dan dilaksanakan oleh penduduk asli yang umumnya generasi tua untuk rumah tangga muda sudah hampir jarang melakukannya apalagi untuk penduduk pendatang yang umumnya juga masih keluarga-keluarga muda, jarang memperhatikan atau mengerti adat kebiasaan tersebut dan umumnya jika ditanya mereka menjawab tidak mengerti dan tidak mempunyai cukup uang untuk upacara-upacara tersebut, mereka lebih suka untuk membeli perabotan

modern dari pada untuk selamatan dan mereka lebih cenderung untuk menyumbang kepanti asuhan atau masjid dari pada dipakai selamatan serta untuk melengkapi selamatan atau adat tersebut mereka mengatakan terlalu sibuk untuk memasak atau membuatnya. Dengan demikian adat kebiasaan tersebut makin lama makin luntur akibat karena terdesak oleh perkembangan global dan terpengaruh langsung pada sisi ekonominya. Kebersamaan mereka dalam melaksanakan adat kebiasaan itu selalu memperlihatkan keguyuban mereka dan kegotong royongan mereka yang dapat menunjukkan kepedulian mereka dengan yang lainnya namun setelah mereka tidak melaksanakannya mengakibatkan jarang bertemu bersama dan kurang merasa satu dalam kebersamaan dan bahkan kegotong royongan kadang-kadang sulit untuk dibina atau bahkan hampir luntur, jarang akan nampak dari satu ke yang lainnya.

Seperti yang dikemukakan dalam hasil penelitian Malinowski dalam Kuntjoroningrat (1972) bahwa sistem tukar menukar kewajiban dan benda dalam banyak lapangan kehidupan masyarakat, baik penukaran tenaga dan benda dalam lapangan produksi dan ekonomi, baik pada sistem penukaran kewajiban pada waktu upacara-upacara keagamaan, adat merupakan daya pengikat dan daya gerak dari masyarakat. Sistem

menyumbang untuk menimbulkan kewajiban membalas itu merupakan prinsip dari kehidupan masyarakat kecil yang disebut *Principle of reciprocity* atau prinsip timbal balik.

Jiwa gotong royong ini berdasar pada aktifitas tolong menolong dan kerja bakti yang merupakan gejala sosial dalam masyarakat desa pertanian dan komuniti kecil, sistem ini merupakan suatu teknik pengerahan tenaga yang tidak memerlukan keahlian, atau spesialisasi khusus atau pekerjaan yang tidak memerlukan diferensiasi tenaga sehingga semua orang dapat mengerjakan tahap hingga penyelesaiannya (Koentjoro-ningrat, 1975: 168). Kriteria-kriteria seperti di atas jika dalam masyarakat sudah bergeser maka jiwa gotong royongpun cenderung juga bergeser, seperti halnya pada desa Mang-mang ini yang sudah banyak penduduknya tidak bergerak pada bidang pertanian, mempunyai pendidikan khusus bahkan keahlian dan ketrampilan khusus, sehingga pekerjaan mereka pun sudah bervariasi.

Demikian pergeseran yang menimpa masyarakat transisi ini sehingga hakekat hidup, karya manusia, kedudukan manusia dalam waktu, hubungan manusia dengan alam sekitar, hubungan manusia dengan sesamanya, menjadi dasar dalam kehidupan manusia yang mempunyai landasan bervariasi kerangka sistem nilai budaya

4.5.3. Pemerintahan Desa.

Pemerintahan Desa Mang-mang ini dilaksanakan oleh 16 orang perangkat desa/pamong desa. Masing-masing menempati posisi sebagai berikut: 1 orang kepala desa/Kades, warga penduduk asli sering menyebut sebagai "mbah Lurah", 1 orang sekretaris desa /Sekdes biasa disebut oleh penduduk asli dengan sebutan "Pak Carik", 4 orang Kepala Dusun/Kasun, warga sering masih memanggil dengan sebutan "mbah Wo atau Pak Kamituwo", 5 orang kepala Urusan/Kaur (pemerintahan, Keuangan, Pembangunan, Kesejahteraan rakyat, Umum), dengan masing-masing didampingi seorang pembantu Kaur. Untuk masing-masing Kaur juga masyarakat penduduk asli sering menyebut dengan sebutan "Kebayan", "Kuwowo", "Kepetengan", "Jogoboyo".

Secara administratif, pemerintahan desa dibagi dalam 4 dusun yang masing-masing masih dibagi lagi menjadi RW dan RT. Perubahan yang terjadi di pelosok dusun mengakibatkan kepala desa sering mempergunakan tokoh-tokoh informal untuk dapat mempengaruhi kelompok-kelompok masyarakat sesuai dengan levelnya, perubahan yang terjadi sering kelihatan kurang ada perimbangan antara perubahan *income* dan pola pikir serta keimanan seseorang sehingga aparat desa sering tidak berdaya dalam menghadapi perubahan demikian ini.

Adanya tokoh informal masyarakat yang sering dapat mempengaruhi jalannya perkembangan atau memanfaatkan situasi demikian ini adalah: pengusaha, pendidik, mahasiswa dan purnawirawan ABRI. Kepala desa akan memanfaatkan pengaruh tokoh informal ini jika merasa mendapat kesulitan dalam melaksanakan program-program paket yang harus dikerjakan dan dilaksanakan.

Adanya hubungan antara dua wilayah atau lebih dan dari hasil kontak itu dapat timbul sesuatu kenyataan baru dalam wujud tertentu maka apa yang sedang dan sudah terjadi itu dapat diartikan sebagai Interaksi (Bintarto, 1983:61). Interaksi ini dapat dilihat sebagai suatu proses sosial, proses ekonomi, proses budaya, ataupun proses politik dan sejenisnya yang lambat ataupun cepat dapat menimbulkan suatu realita atau kenyataan. Kepala desa dalam menjalankan tugasnya sebagai pengelola, dan pelaksana program desa melalui pemberdayaan APPKD dan menjalankan tugas dari pemerintah di atasnya lebih banyak waktu tersita untuk menjalankan program dan proyek yang telah ditentukan oleh pihak pemerintah kecamatan atau dinas-dinas yang ada di Wilayah Kabupaten Malang. Pada tahun anggaran 1992/1993 dan 1993/1994 ini ada program pembebasan tanah untuk perluasan proyek perumahan dan pengaspalan jalan serta peleba-

ran jalan, gotong royong pengamanan, dan proyek NOPEL, yang kemudian disusul berikutnya dengan proyek pembaharuan nomor rumah.

Dampak dari beberapa proyek dari atas yang harus dituntaskan maka program desa sendiri belum dapat terealisasi dan ide-ide yang tertuang dalam program desa tertunda dan belum dapat dilaksanakan, sehingga pertemuan-pertemuan LMD dan LKMD hanya berfungsi untuk menyetujui dan mengetahui rencana kegiatan desa yang program dan proyeknya datang dari pemerintah di atasnya, sedangkan cara-cara merealisasikan program dan proyek tersebut juga dibicarakan dalam rapat LMD maupun LKMD agar supaya proyek yang ada dapat diterima oleh masyarakat seluruhnya.

Desa Mang-mang merupakan desa pinggiran kota yang dijadikan sebagai penyangga kebutuhan dan kemajuan jalannya program pembangunan kota (daerah *hinterland*).

Interaksi ini dapat terjadi karena pelbagai faktor atau unsur yang ada dalam desa, dalam kota dan di antara desa dan kota. Kemajuan masyarakat desa, perluasan jaringan jalan desa - kota, integrasi atau pengaruh kota terhadap desa, kebutuhan timbal balik desa-kota telah memacu interaksi desa-kota secara bertahap dan efektif.

Dengan adanya kemajuan di bidang perhubungan

dan lalu lintas maka sifat isolasi desa berangsur-angsur berkurang. Desa Mang-mang amat dekat dengan kota maka banyak akan mendapatkan pengaruh kota yang amat kuat pula, sehingga akan mempengaruhi prosentase jumlah penduduk yang mempunyai mata pencaharian sebagai petani dan beralih menceburkan diri dengan pekerjaan baru yang bervariasi pada bidang non agraris, seperti yang terjadi pada penduduk asli yang mempunyai tanah sawah yang terletak didusun Kedoyo dan dusun Jabon, pada tahun 1993/1994 mereka telah kehilangan tanah sawahnya sebanyak 55 ha untuk perluasan proyek perumahan Jajar Permai dan penduduk telah mendapatkan ganti rugi yang dianggap sesuai oleh pemerintah daerah sebesar rp 10.000 per meternya, penduduk yang terkena pelepasan tanah sawah tersebut kebanyakan dari dusun Lowok Suruh, sepertiga dari mereka rela melepaskan tanah sawahnya karena kesulitan penggarapan tanah tersebut, sepertiganya lagi dipakai untuk membeli tanah sawah di luar desa tersebut dan sisanya dipakai untuk modal usaha dengan membeli kendaraan truk untuk angkutan, membuka toko/kedai di sekitar tempat wisata atau sekitar kompleks perumahan dengan menyewa rumah-rumah penduduk, kios-kios bangunan. Keluhan yang muncul bagi pembeli sawah di lain desa atau tempat yang lebih dalam (pelosok) mereka kesulitan terhadap angkutan

jika panen dan jarak dengan rumah makin jauh sehingga jika dihitung sangat merosot penghasilannya, dan ditunjang pula oleh permasalahan ongkos penggarapnya terlalu mahal, panen belum tentu dapat dipastikan hasilnya.

Kaum mudanya lebih suka bekerja pada bidang non agraris dengan alasan tidak banyak resiko yang ditanggung, mereka lebih suka bekerja pada orang lain. Kenyataan inilah yang terlihat bahwa daerah pedesaan di perbatasan kota banyak dipengaruhi oleh tata kehidupan kota yang disebut dengan "rur-ban areas" atau "rural-urban areas" (Bintarto, 1989).

Akhirnya penduduk pada usia termasuk generasi muda lebih suka bekerja pada pabrik-pabrik dan perusahaan yang dekat dengan wilayah desa tersebut, bahkan mereka tidak segan-segan meninggalkan desa untuk ke kota lain bekerja di industri-industri. Di desa Mang-mang ini terdapat dua pabrik rokok perwakilan yaitu Sampurna dan Jarum, selain itu terdapat pabrik plastik, perusahaan cor besi, tegel, genteng serta bingkil.

Pada bidang industri ini banyak sekali mempekerjakan wanita sehingga tenaga kerja wanita banyak diserap oleh pabrik rokok dan plastik. industri genteng tradisional sudah banyak tergeser oleh produksi genteng cetak mesin, bahkan kesulitan untuk

mendapatkan tenaga kerja dan pemasaran bagi genteng tradisional. Mereka merasa dengan berdirinya pabrik-pabrik genteng cetak mesin terus mendapat ijin usaha dan pekerja lebih kecil resikonya, upah yang diterima dapat relatif bertambah serta lebih mendapatkan suatu jaminan sosial yang lebih baik bekerja pada perusahaan tersebut dari pada bekerja dan berusaha sendiri dengan mempertahankan genteng tradisional. Perangkat dan kepala desa juga tidak dapat berbuat banyak dengan keluhan semacam ini, sehingga kesan yang didapat, kepala desa hanya banyak memperhatikan saran dan anjuran dari pemerintah di atasnya dari pada menampung keluhan dan ide-ide penduduknya.

Penduduk di daerah "RUR-BAN" ini umumnya keadaannya lebih maju dari pada penduduk di daerah "rural" karena:

- a. jarak yang dekat dengan kota mengakibatkan frekuensi pergaulan antara warga kota dan desa agak sering, berita, informasi melalui radio, koran serta TV sudah dapat ditangkap oleh mereka.
- b. anak-anak lebih dapat terpacu untuk sekolah, menempuh pendidikan dari pada mereka yang jauh dipelosok pedesaan.
- c. kesempatan memperoleh mata pencaharian tambahan di kota dimungkinkan dengan adanya letak yang berdekatan tersebut.

Hal ini juga terbukti dengan adanya beberapa penduduk yang mendapat pekerjaan sebagai sopir taxi dan mikrolet tanpa mereka harus menetap di kota namun dapat pulang ke desa karena sudah terjangkau dengan angkutan umum, Dengan demikian berarti juga dapat menekan arus urbanisasi dalam arti perpindahan penduduk yang menetap ke kota dapat dibatasi, mereka umumnya disebut sebagai "Penglaju".

Interaksi ini merupakan suatu proses yang sifatnya timbal balik dan mempunyai pengaruh terhadap perilaku dari pihak-pihak yang bersangkutan melalui kontak langsung, melalui berita yang didengar atau melalui surat kabar.

Jika tanah pertanian berkurang maka pemasukan ke kas desa juga berkurang dan ini akan mempengaruhi terhadap pemasukan APPKD setiap tahunnya. Pemasukan kas desa berupa APPKD umumnya di dapat dari iuran setiap KK dikenakan Rp 1.500,- sampai dengan Rp 3.000,- setiap bulannya dan untuk petani setiap panen dikenakan sumbangan sebesar Rp 25.000,- dari satu bagiannya ($\frac{3}{4}$ ha) sedangkan untuk pabrik dan perusahaan yang berada di lokasi desa ini sebanyak 21 pabrik atau perusahaan diharuskan membayar Rp 15.000 sampai dengan Rp 25.000,- setiap bulan, dan besarnya sumbangan ke kas desa setiap bulannya ini berdasarkan rapat keputusan desa pada tahun 1989.

4.6. Jaringan Sosial Desa.

Ada beberapa cara yang dapat ditempuh untuk menjelaskan jaringan sosial masyarakat desa, pertama, melakukan identifikasi lembaga-lembaga yang mengelompokkan/ mencakup berbagai aktifitas dan kepentingan warga desa, kedua, menemukan simpul (elit) yang menjadi orientasi atau titik sentral pemusatan/ pengelompokan warga desa dengan segala kepentingannya. Dalam hal ini pengelompokan bukan diartikan dengan sejumlah orang-orang tertentu berkumpul disuatu tempat tertentu melainkan makna yang dimaksud adalah menekankan pada unsur kontinuitas hubungan/ kontak antar warga desa dengan lembaga-lembaga atau figur tertentu (elit) yang terdapat di desa atas dasar kepentingan tertentu.

Pengelompokan ini lebih bersifat pengelompokan potensial, Yang berbeda dengan pandangan *Durkheim* (1973) tentang persepsi individu tentang kepentingan pribadinya tidak dibentuk dalam isolasi dengan sesamanya, melainkan dibentuk oleh kepercayaan bersama serta nilai-nilai yang dianut bersama orang-orang lain dalam masyarakat, pandangan ini memang berbeda dengan hasil tulisan *Spencer* yang pada dasarnya melihat masyarakat dibentuk oleh individu-individu, sedangkan *Durkheim* melihat individu dibentuk dari masyarakat (*Doyle Paul J*, 1981). Pendekatan yang pertama dalam identifikasi lembaga-lembaga yang mengelompokkan warga desa atas

dasar suatu kesamaan kepentingan tertentu. Lembaga-lembaga ini kemudian mewujudkan kelompok-kelompok kemasayarakatan. yaitu orang mengadakan kontak hubungan dengan orang lain atas dasar keinginan yang sama, kebutuhan yang sama sehingga saling dapat mengikatkan dirinya masing-masing pada ikatan kelompok tersebut, baik dilakukan secara sadar atau tidak yang kemudian akan sangat mempengaruhi terhadap bentuk, jenis, sifat dan kelangsungan hubungan kontak tersebut.

Dalam masyarakat desa keberadaan kelompok-kelompok sosial beserta lembaga-lembaga yang mewadahnya relatif mudah ditemukan sekaligus dengan jaringan-jaringan sosialnya. Di desa Mang-mang ini terdapat ikatan hubungan tersebut sesuai dengan kepentingan masing-masing yang setiap orang dapat dengan mudah mengikatkan diri kedalam hubungan/ kontak tersebut.

Desa Mang-mang ini dapat menjadi kooperatif/individualistik tergantung dari sisi mana kita melihatnya, sementara hubungan antar tetangga mengalami pergeseran karena adanya perbedaan kepentingan masing-masing kelompok masyarakat yang juga berubah. Desa ini secara keseluruhan berpenduduk 8681 jiwa, penduduk pada kalangan muda sudah tidak mengidentifikasi diri dengan lingkungan desa, tetapi lebih merasa sebagai kelompok-kelompok pemuda kota yang berada di beberapa pedukuhan.

Pada masing-masing dusun, kelompok-kelompok pemuda sudah tidak dapat mengenal pemuda-pemuda yang berada pada lain dusun atau dusun yang berbeda. Tidak demikian jika dilihat pada generasi tuanya, mereka masih dapat saling mengenal satu sama lain, namun sudah jarang dapat berhubungan satu dengan lainnya secara rutin karena adanya kegiatan sendiri-sendiri dan fasilitas yang dapat mengakibatkan hubungan mereka tidak seperti dahulu lagi, yang sering mandi, cuci bersama disumber air. Dan pada masa sekarang yang adanya gerakan M.C.K dimasing-masing tempat dengan fasilitas yang memadai membuat mereka jarang dapat bertemu setiap hari.

Perubahan ini disebabkan karena perubahan bentuk rumah dan luasnya halaman rumah dengan hamparan sawah yang dapat diolah dan sekarang telah banyak berubah menjadi bangunan perumahan "elit" dan toko-toko atau unit usaha yang lain, sehingga pengelompokan masyarakatnya di desa ini adalah :

1. kelompok masyarakat pendatang dan menetap didesa tersebut dengan tempat kediamannya.
2. kelompok masyarakat pendatang yang hanya untuk bekerja di proyek-proyek bangunan atau industri, pabrik-pabrik dan ikut pada keluarga yang ada didesa ini (pondokan).
3. kelompok generasi tua sebagai penduduk asli.
4. kelompok generasi muda sebagai penduduk asli namun bekerja di luar desa dan sebagai "penglaju".

Perumahan dan rumah tangga yang berdekatan dengan tempat-tempat industri dan proyek-proyek bangunan yang semula sebuah rumah tangga yang merupakan keluarga inti (bapak, ibu dan anak), sekarang sudah berubah menjadi rumah tangga yang tidak utuh dan rumah tangga tersebut berubah menjadi rumah "pondokan komunal", untuk bermalam bagi orang lain.

Beberapa saudaranya dari desa datang untuk tinggal dan bekerja di tempat bangunan di dekat tempat tinggalnya, beberapa bulan kemudian ketika pekerjaan mereka selesai, mereka pergi dan rumah tangga itu kembali utuh lagi. Kemudian orang lain datang dan tinggal selama berbulan-bulan sehingga bentuk rumah tangga menjadi tidak jelas lagi, begitu seterusnya.

4.6.1. Kelompok Ketetangaan.

Desa Mang-mang ini secara geografis dibagi dalam 4 dusun, yang masing-masing dusun mempunyai ciri kelompok sendiri-sendiri. Sistem administrasi pemerintahan secara formal kepala desa membawahi 15 pamong desa termasuk 4 kepala dusun. Tiap-tiap kepala dusun membawahi ketua - ketua RW yang berada di bawah kewenangannya, dan setiap ketua RW mengkoordinasi ketua-ketua RT sebagai anggotanya sehingga secara hierarkis dalam pemerintahan desa, ketua RT adalah pejabat terbawah yang langsung berhubungan dengan rakyat.

Melalui Ketua RT lah segala urusan dan informasi dikumpulkan atau disebarakan. Desa Mang-mang ini mempunyai 42 RT dalam 10 RW, rincian selengkapnya sebagai berikut Dusun Wdt Krajan mempunyai 3 RW yang terdiri dari 21 RT, dusun Lowok Suruh ada 2 RW yang terdiri dari 6 RT, dusun Jabon mempunyai 2 RW yang terdiri dari 6 RT, sedang dusun Kedoyo ada 2 RW yang terbagi dalam 4 RT, Mang-mang Permai yang masuk dusun Krajan ada 1 RW terbagi dalam 5 RT, masing-masing RT pada umumnya mengkoordinir sekitar 30 sampai dengan 55 KK, dengan melihat komposisi masing-masing dusun dan melihat jumlah RT yang ada dalam masing-masing RW dalam dusun tersebut, dapat dikaji bahwa konsentrasi penduduk berada dalam dusun Krajan, karena pusat desa pada dusun Krajan ini dan lokasi perumahan banyak di seputar keramaian pusat desa.

Pada umumnya yang mempunyai posisi sebagai ketua RT adalah orang-orang yang dianggap dapat mengabdikan dirinya untuk mendekati masyarakat, dan di desa ini seperti yang tercatat dalam field note, para ketua RT banyak diambil dari tokoh informal masyarakat yaitu guru, pensiunan ABRI, ulama, kyai, dan pegawai.

Perilaku kebersamaan dalam kehidupan warga sekitar biasanya disimbolkan dengan sikap dalam

aktifitas sosial seperti "Jagong" jika ada hajatan, "melekan" jika terdapat musibah, "sambatan" jika tetangga punya gawe, disinilah terjadi proses "*in-group*" dan "*out-group*" dalam tingkat hubungan sosial terbawah, namun ada juga yang melibatkan secara serentak keseluruhan warga jika menyangkut urusan keRTan, seperti rapat warga (malam warga) setiap bulan, lomba-lomba dalam peringatan hari-hari penting, mereka umumnya melupakan konflik-konflik yang ada karena ada kompetisi dengan RT yang lain sehingga kesatuan dan kebersamaan dalam RT tersebut diupayakan untuk dijaga.

4.6.2. Kelompok Kekerabatan.

Penduduk Asli umumnya masih mempunyai hubungan darah dengan sesepuh desa, para pemimpin desa dan mereka banyak menduduki posisi sebagai pamong desa dalam struktur pemerintahan desa. Adapun para pendatang yang umumnya sebagai guru, pegawai kebanyakan terlibat dalam organisasi Ke RT an, RW, ataupun organisasi-organisasi yang mendukung kekuasaan pemerintahan desa seperti MDI, AMPI, KUD, Klompencampir, PKK, Hansip desa, LKMD dan organisasi sejenis yang merupakan aspirasi dari pemerintah tingkat atas.

Dengan bervariasinya jenis mata pencaharian dan karya mereka, penentuan elit desa inipun berva-

riasi seperti yang tergambar dalam *field note*: guru, ulama/haji/kyai, pegawai.

Hubungan kekerabatan dalam arti satu dengan lainnya masih ada saudara yang disebut "Kapernah" (sebutan untuk menyebut seseorang jika masih mempunyai hubungan saudara) yang ada di desa ini masih banyak ada di dusun Lowok suruh, dan di dusun yang lain sudah hampir tidak ada dan kecenderungan untuk hilang, karena banyak yang pindah dan pendatang baru masuk menghuni pemukiman baru.

4.6.3. Kelompok Sosio-Keagamaan.

Mayoritas penduduk Desa Mang-mang ini beragama Islam dengan fasilitas tempat ibadah yang berupa "Langgar" dan "Masjid". Kegiatan-kegiatan keagamaan secara rutin dikelola oleh pengurus masjid yang disebut "Ta'mir" yang biasanya diketuai oleh tokoh masyarakat setempat yaitu Pak Kyai. Kegiatan keagamaan ini sangat menonjol, terutama pada saat-saat peringatan hari-hari besar Islam, seperti peringatan *Isra Mi'raj*, *Maulud Nabi*, *Idul Adha*, *Tahun Baru Hijriyyah*, *idul Fitri* dan sejenisnya. Kegiatan-kegiatan ini akan melibatkan masyarakat desa dalam jumlah banyak, sebab dalam acara-acara itu diselenggarakan ceramah keagamaan yang bersifat umum.

Kegiatan keagamaan yang mampu mengumpulkan massa secara rutin sebulan penuh ialah pada waktu

bulan Puasa hingga tiba hari raya "lebaran". Pada acara semacam inilah tokoh-tokoh masyarakat baik tua maupun muda laki dan perempuan banyak yang terlibat, Pengalaman semacam ini menjadikan seseorang dapat dikenal masyarakat yang lain yang nantinya akan dipakai dalam kepengurusan organisasi semacam, dapat juga berdasarkan profesi atau pendidikan serta jenis pekerjaan.

Ketua ta'mir masjid yang sekaligus juga sebagai anggota atau bahkan pengurus MDI (organisasi yang ada didesa)-Majelis Dakwah Islamiyah, pemilihan itu kadang - kadang dirasa naif oleh masyarakat karena kurang melihat pada prasyarat dasar seorang pemimpin keagamaan, misalnya karena tidak dapat menyampaikan kotbah di hari Jum'at dan adanya perilaku menyimpang dalam bergaul.

Dalam kegiatan-kegiatan "*selamatan, tirakatan, bancakan*" unsur-unsur keagamaan banyak dipakai dalam bentuk-bentuk do'a yang sering dan mencolok sehingga ada pencampuradukan adanya unsur adat/tradisional dengan syariat (aturan keagamaan), dalam pengucapan do'a banyak diucapkannya mantera-mantera baku (bahasa Jawa) yang mendahului atau mengawali doa-doa sebagaimana yang diajarkan oleh agama islam.

Di desa ini juga dikenal adanya "dukun", sehingga sering dapat dilihat seorang "modin" dengan "sesajinya" jika ada acara-acara tertentu, dalam

kehidupan sehari-hari penghormatan terhadap orang semacam ini tidak kalah besarnya dengan seorang guru, Ta'mir atau kepala dusun, justru dalam penyelenggaraan acara semacam "tingkeban", "Ruwatan" dan sebagainya figur "modin", "dukun" lebih dipercaya oleh masyarakat kendatipun mereka secara formal tidak pernah muncul atau dimunculkan dalam acara peringatan-peringatan hari besar keagamaan Islam.

4.6.4. Kelompok Modern (Nilai-nilai Baru)

Nilai-nilai modern ini sudah banyak merasuk ke pedesaan terutama sekali pada dusun Krajan, walau dalam praktek kehidupan sehari-hari baru berjalan pada beberapa kelompok masyarakat, misalnya gaya hidup "mewah", hal ini ditandai dengan adanya ciri-ciri pemilikan barang-barang mewah seperti mobil, model rumah, parabola, vidio, komputer, selera hiburan dan "klik" pergaulan.

Aktifitas yang ditunjukkan umumnya sudah berbeda dengan masyarakat lainnya misalnya dalam cara berpakaian, permainan anak-anak mereka, bacaan yang berupa majalah, perbedaan materi yang dimiliki sering kelompok ini tidak segan-segan memberi bantuan uang kepada penduduk yang sedang melakukan kerja bakti, jaga malam atau "rondo", "soyo" atau sambatan, perilaku yang demikian ini dapat memunculkan nama yang baik bagi kelompok orang semacam ini

bahkan terkadang dapat mengalahkan himbauan kepala desa sekalipun.

Seorang pamong desa umumnya masih dihormati oleh kelompok penduduk asli desa selain mengandung kebanggaan tersendiri, perilaku semacam ini kelihatan pada waktu mereka mengadakan pertemuan seperti arisan, pengajian, diba'. Isu perbedaan status sebagai istri pegawai dengan sebagai istri petani biasa sering dimunculkan oleh para istri dalam forum pertemuan umum (PKK, RT, RW), sekaligus sebagai suatu mekanisme untuk "menghindarkan" dari kewajiban-kewajiban formal, nilai modern berupa "profesionalisme" semakin dipahami oleh masyarakat desa akan keunggulannya bersamaan diperkenalkannya berbagai program paket pembangunan di pedesaan, misalnya untuk mengungkap urusan tanah, pembelaan perkara, penanganan limbah industri dan sebagainya. Kesadaran semacam ini akhirnya membuat warga desa umumnya begitu bangga dan bersemangat untuk diajak meningkatkan pengetahuannya, terutama menyekolahkan anak-anaknya.

Tarikan-tarikan ini yang akhirnya membuat pola atau gaya bekerja perangkat desa cenderung bercorak "birokratis" formal. Kondisi strategi internal masyarakat petani di desa ini mulai rentan dalam memelihara homogenitasnya, diferensiasi sosial mulai

terlihat dengan adanya tanah-tanah luas untuk pertanian disewakan kepada orang kota yang dapat mengolah dengan masuknya teknologi di daerah pedesaan, sehingga mereka muncul sebagai kelompok komersial, sedangkan pihak petani lokal yang berlahan sempit mengolah dengan cara yang subsisten dan tradisional, dari sini juga muncul suatu perbedaan kelompok. (lihat, Kata Pengantar Sayogjo dalam terjemahan Indonesia Geertz, *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*, 1983 dan lihat juga, tulisan William L Gollier dkk, *Sistem Tebasan, Bibit Unggul dan Pembaharuan Desa di Jawa*, *Prisma* 3, no.6 1974 dan Hotman M. *Tekanan Struktural dan Mobilitas Petani di Pedesaan*, *Prisma* 12, no 11,12 th 1983).

Adanya teknologi yang masuk ke pedesaan, akan diikuti juga oleh masuknya sejumlah dana dan proyek pembangunan. Namun pihak yang dapat menangkap peluang ini hanya kelompok tertentu yang dengan dengan jalur-jalur birokrat desa atau jalur lain yang dekat dengan sumber dana. Desa Mang-mang pada tahun 1993/1994 yang juga telah mendapatkan proyek dan dana dalam pembangunan desa seperti Proyek inpres bantuan desa UED (usaha ekonomi desa) dan Proyek PBPKT (progran bantuan pengembangan kecamatan terpadu) yang bertujuan meningkatkan dan pembinaan

terhadap industri kecil (home industry, petani kecil, pengrajin, peternak sapi perah).

Hal ini merupakan salah satu implikasi dari integrasi pemerintah desa ke dalam negara, namun di sisi lain akarnya ke rakyat desa berkurang, (Priyono T dan Yumiko, *Demokrasi di Pedesaan Jawa*, 1983) dan mereka dapat menikmati aliran dana dari negara dalam bentuk subsidi dan proyek pembangunan. dari kondisi demikian ini sudah memunculkan kelompok masyarakat yang berbeda pula.

Ketika desa semakin terbuka terhadap pengaruh kota dan dinamika ekonomi pasar dan uang demikian intensif, kelompok yang berkesempatan terlibat tetaplah mereka yang dapat menguasai tanah pertanian yang luas dan kelompok pendatang yang telah membawa modal besar yang berpeluang menginvestasikan surplus ekonomi rumah tangga ke bidang usaha non tani (membuka pabrik genteng cetak mesin, kios-kios bahan bangunan, toko-toko kebutuhan pokok) sehingga kelompok ini pula yang semakin mereakumulasi modal dan keuntungan. Petani yang kehilangan tanah dan petani yang berlahan sempit tetap bertahan dengan hasil yang tidak menentu, dari sini juga memunculkan kelompok jaringan sosial yang berbeda pula.

Kesenjangan ekonomi semakin nyata, dan seperti yang telah diteliti oleh Muh.Amaludin, tentang

Kemiskinan dan Polarisasi sosial di Kendal Jawa Tengah, 1987, masyarakat pada posisi ini, belum mengarah terdapat polarisasi sosial karena masih kuatnya ikatan-ikatan tradisional masyarakat desa disebabkan banyaknya pendatang yang membawa corak ikatan kemasyarakatan keagamaan yang serupa dengan kelompok masyarakat asli desa tersebut, perubahan yang terjadi hanya pada sistem stratifikasi sosial masyarakat desa. Masyarakat Desa Mang-mang ini mempunyai sebutan pada kelompok-kelompok masyarakat yang ada dengan sebutan "wong cilik" (untuk menyebut penduduk asli yang kurang mampu dan tidak menentu hasilnya, "wong Santren" (untuk orang-orang yang ada di pondok atau pesantren dengan haji atau kyainya), "wong Priyayi" (untuk menyebut kelompok Pegawai, Guru, Perangkat desa) dan "engkong" (untuk menyebut pemilik modal atau orang-orang kaya yang menguasai perekonomian desa dan kebanyakan orang-orang cina), Penduduk asli pada umumnya termasuk pada kelompok yang pertama dan kedua kecuali perangkat desa sedangkan masyarakat atau penduduk pendatang kebanyakan berada pada posisi ketiga dan keempat.

Dari stratifikasi atau pengelompokan ini muncullah elit-elit tertentu untuk menyambung interaksi intern maupun ekstern, sehingga elit disini dipandang sebagai suatu istilah untuk menjabarkan

suatu pribadi atau kelompok yang berkedudukan diatas atau puncak dalam suatu masyarakat, Dalam konteks masyarakat desa transisional elit mempunyai dua dimensi yaitu tradisional dan modern.

Untuk itulah kepemimpinan di desa, baik yang bersifat kepemimpinan formal maupun informal, baik yang berlandaskan agama maupun organisasi masyarakat, adalah kesisteman yang mampu menggerakkan partisipasi masyarakat dan menghidupkan inisiatip kreatifitas dan produktifitas masyarakat desa.

Perangkat pemerintahan desa yang tergambar dalam struktur organisasi pemerintahan desa, pada umumnya berusia diatas 50 tahun dan tergolong kelompok masyarakat penduduk asli pada generasi tua, yang menjadi tulang punggung pembangunan desa. Dengan adanya perubahan pada kelompok-kelompok masyarakat tersebut berubah pula suatu cara pandang terhadap perangkat pemerintahan yang menimbulkan suatu masalah yang perlu mendapat perhatian adalah dalam hal kesejahteraan atau pendapatan perangkat desa dan berakibat terhadap kualitas, kewibawaan, kemampuan, kejujuran dan dedikasi mereka.

BAB 5

BAB 5**HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS****5.1. Strategi Adaptif dalam Struktur Sosial dan Pemerintahan Desa.**

Unsur manusia adalah satu-satunya sumber utama organisasi yang tidak bisa digantikan oleh teknologi apapun. Kemajuan dan dinamika perkembangan penduduk yang ada di organisasi pemerintahan desa Mang-mang ini sangat membutuhkan peran unsur perangkatnya atau pamong desanya, karena bagaimanapun baiknya organisasi, lengkapnya sarana dan fasilitas kerja, semuanya tidak akan mempunyai arti tanpa ada yang mengatur, menggunakan, dan memeliharanya. Ungkapan "manusia di belakang meja" cukup memberikan keyakinan betapa pentingnya manusia dalam suatu organisasi.

Cukup mudah dimengerti kalau dikatakan bahwa manusialah yang menjadi pusat dan sumber inspirasi dan gerakan suatu organisasi, sehingga sangat penting untuk memahami perilaku manusia sebagai perseorangan atau sebagai kelompok dalam organisasi.

Dalam setiap masyarakat selalu ditemukan satu atau sekelompok individu yang memiliki pengaruh yang sering menentukan kehidupan dan perkembangan masyarakatnya, walaupun perubahan dan perkembangan masyarakat

tidak dapat sepenuhnya tergantung pada peran yang dimainkan birokrasi pemerintahan desa. Kepala desa mempunyai peran yang penting dalam struktur pemerintahan desa. Ia tetap menjadi tokoh yang berpengaruh walaupun masyarakat yang dipimpinya telah berubah menjadi masyarakat transisi dan telah mengenal diferensiasi sosial. Pernyataan tersebut sesuai dengan komentar kepala desa yang dikemukakan berikut ini.

Supaya tidak kehilangan kepercayaan dari rakyat, terlebih dahulu saya selalu berusaha untuk memahami dan mendengarkan kemauan mereka dan berusaha untuk mendekati orang-orang tertentu yang selama ini berpengaruh dan dapat menggerakkan masyarakat pada wilayah pedukuhan. Saya sering serba salah jika menghadapi mereka dengan berbagai kepentingannya yang tidak selalu sama, dengan program yang harus dilaksanakan dari Pak Camat. Yang kemudian, saya harus menjelaskan secara rinci pada tokoh-tokoh masyarakat dan selalu menawarkan bahwa jika program ingin dilaksanakan dan dapat terealisasi maka harus melaksanakan terlebih dahulu program yang diturunkan dari Pak Camat. Saya juga selalu menjelaskan bahwa dalam melaksanakan pembangunan di desa ini dan desa yang lain, ada beberapa program yang datangnya tidak hanya dari Pak Camat saja tetapi yang datang dari berbagai unsur antara lain: dari Pemerintah tingkat I, II, dan dari pusat serta dari dinas-dinas Sosial, Kesehatan, Dikbud, Agama, dan masih banyak lagi, Sehingga mereka dapat menerima dan menyadari posisi kepala desa, namun sesuai janji tersebut harus dilaksanakan secara sungguh-sungguh, jika tidak maka akan menghilangkan kepercayaan yang telah ditanam. Dan mereka berani menunjukkan sikap, secara kompak tidak mau menjalani perintah saya, mereka juga bersikap acuh dan keadaan ini biasanya dipakai orang lain untuk memutar balikkan fakta

atau menjatuhkan saya. Dan ini pernah terjadi pada waktu saya menarik iuran kebersihan, tanpa saya dekati terlebih dahulu kelompok-kelompok tertentu, maka tidak dapat berjalan program dari pemerintah daerah tersebut sampai satu tahun dan pada tahun kedua baru berhasil.

Kepala desa sebagai pemuka formal dalam sistem pemerintahan desa, dalam mempertahankan pengaruhnya terhadap rakyatnya dan menjaga supaya tidak kehilangan wibawanya selalu mengubah suatu perilaku yang dianggap menguntungkan dan yang tidak menguntungkan. Kemampuan demikian ini adalah hasil proses belajar, kreatifitas dan cara berpikir rasional sesuai dengan tantangan yang ada dan harapan hidup yang ingin dicapai.

Atas dasar pemikiran yang demikian, terdapat pola-pola, mekanisme, norma dan nilai, perangkat perilaku dan pranata sosial budaya yang digunakan untuk menyikapi keadaan lingkungan dan menjawab kebutuhan hidup mereka. Ada banyak pilihan cara atau strategi yang bisa dimanfaatkan sehingga mereka mampu bertahan dan melangsungkan kehidupannya. Strategi yang dipilih dan relevan untuk menjawab persoalan kehidupan yang dihadapi disebut dengan strategi *adaptif* (Moran, 1979: 102). Strategi itu dilaksanakan karena kepala desa tetap menginginkan figur seorang *elit* tunggal dalam struktur formal, yang dianggap dapat menentukan (*decisive*) cara kehidupan masyarakatnya. Ia menjadi tumpuan seluruh anggota masyarakatnya atas segala permasalahan yang ada.

Sifat birokratis pemerintahan desa dapat terlihat pada aspek struktur, perilaku, sikap masyarakat terhadap tatanan sistem pemerintahan desa, lingkungan sosial politiknya.

Sistem pemerintahan yang telah dirancang seragam, walaupun semula masing-masing desa mempunyai pengaturan yang berbeda-beda sesuai kebudayaan dan adat masing-masing.

Aturan tugas dan tanggung jawab dari struktur organisasi, sistem pemilihan kepala desa, dan perangkat lainnya, sistem penggajian (dalam bentuk bengkok), serta kualifikasi dan syarat-syarat pengangkatan perangkat untuk mengisi struktur semuanya telah diatur secara nasional.

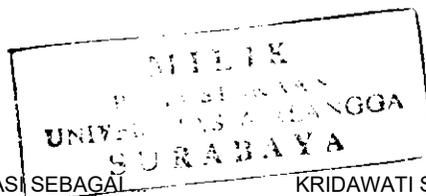
Pada waktu pemilihan kepala desa pada masa periode pertama, nama-nama yang dipakai untuk pemilihan kepala desa harus diajukan terlebih dahulu kepada pemerintah daerah tingkat II, dan ada 5 nama pada waktu itu yang diajukan, 3 nama calon kepala desa yang turun dari bapak bupati yang dapat direstui untuk pemilihan kepala desa, dari 3 orang calon ini, saya mendapatkan suara terbanyak. Dengan suara terbanyak itulah saya terpilih pertama kalinya sebagai kepala desa dengan masa jabatan selama 8 tahun dan pada waktu pemilihan kedua, ternyata saya sebagai calon tunggal, walaupun calon tunggal namun tetap nama tersebut harus diajukan kepada bapak bupati dan setelah mendapatkan ijin maka saya dapat diterima sebagai kepala desa, karena calon tunggal maka tidak diadakan pemilihan. Begitu juga pada waktu saya mengusulkan nama-nama perangkat desa sebagai pembantu kepala desa, juga mengajukan semua usulan yang telah disusun oleh LMD dan LKMD yang anggota-anggotanya

hampir sama personilnya. Setelah diajukan memang ada beberapa nama yang tidak disetujui, sehingga kami di desa harus mengajukan lagi sesuai dengan petunjuk Bapak Bupati.

Perbedaan yang terjadi lebih banyak berkisar pada cara yang ditempuh oleh masing-masing desa dalam mengisi dan memberi makna struktur. Seperti proses pemilihan kepala desa, pengangkatan perangkat lainnya, intensitas pengaruh pribadi terhadap proses *recruitment*, dan ikatan emosional yang menyatukan seorang birokrat dengan jabatan-jabatan yang dipangkunya. Hal ini disebabkan adanya fenomena *bureaucratic polity* yang menunjukkan peranan negara yang dominan juga tercermin dalam proses transformasi struktural menuju masyarakat industri (Tjokrowinoto, 1990: 10).

Sesungguhnya Pemilihan Kepala desa (Pilkades) adalah suatu praktik politik lokal desa yang merupakan peristiwa penting yang melibatkan hampir seluruh warga desa. Oleh karena itu mulai dari awal sampai akhir terpilihnya, ada beberapa tahap yang harus dilalui oleh masyarakat tersebut. Di desa ini langkah pertama yang dilakukan adalah persiapan yang meliputi gejolak masyarakat dan kasak-kusuk mengenai seluk-beluk dengan berbagai persiapan upacara adat, sampai pada adanya pendaftaran diri sebagai peserta seleksi calon kepala desa. Langkah berikutnya adalah mobilisasi massa semua calon peserta hingga penghitungan suara pemilihan.

Namun negara sangat berperan dalam mengalo-



kasikan berbagai sumber dan menentukan preferensi kebijakan, sehingga tidak dapat dikesampingkan adanya kemungkinan kepentingan birokrasi akan mewarnai kebijakan tersebut. Hal ini memang sudah menjadi suatu kenyataan bahwa program-program yang datangnya dari pemerintah, kepala desa selalu berusaha keras untuk melaksanakan dan merealisasikan walaupun banyak sekali hasil yang tidak dapat langsung dinikmati oleh masyarakat. Selain itu banyak sekali program pemerintah yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Sikap mental masyarakat yang sulit diubah, juga dapat menghambat kelancaran program pemerintah. Suatu program kadang-kadang tidak dapat bertahan dalam waktu yang lama. Sebagai contoh, program KUD di desa ini tidak berjalan dengan baik dan akhirnya ditutup.

Oleh karena itu, dalam situasi infrastruktur politik masih lemah dan berada dalam hubungan ketergantungan dengan birokrasi, tidak pelak lagi kepentingan birokrasi akan masuk dalam proses transformasi masyarakat tersebut (Vidhyandika, 1996:42 Analisis CSIS).

5.2. Perilaku Perangkat Desa.

Kepala Desa sebagai pejabat paling bawah dari hirarki sistem pemerintahan desa, mempunyai kewajiban menyampaikan kebijakan-kebijakan pemerintah kepada para penduduk desa dan menyalurkan kembali pandangan-pandangan penduduk desa kepada pemerintah. Kepala desa dalam desa ini secara rutin sebulan sekali selalu mengadakan pertemuan-pertemuan dengan kelompok-kelompok masyarakat yang ada di masing-masing dusun dengan melibatkan ketua RT dan RW serta kepala dusun melalui kegiatan kelompok tahlil gabungan. Disinilah kepala desa dapat berinteraksi dengan masing-masing kelompok masyarakat, dengan segala permasalahannya.

Di desa ini terdapat sekelompok pendatang musiman. Mereka bertempat tinggal (mondok) di rumah-rumah penduduk. Pendatang musiman ini dapat tinggal selama berhari-hari bahkan berbulan-bulan. Kepala desa dan perangkatnya mengalami kesulitan dalam hal pemantauan dan pembinaan terhadap para pendatang semacam ini. Hal ini terjadi karena mereka tidak pernah melaporkan diri dan tidak menyadari keberadaan pemerintahan desa tempat mereka tinggal. Demikian pula sebaliknya perangkat desa belum mampu untuk berusaha melebarkan sayap kegiatannya dengan inisiatif sendiri mengadakan pendekatan dan mempertemukan dalam suatu kegiatan tertentu, walaupun ini merupakan tanggung jawabnya.

Penduduk desa bagian selatan arah barat dari pusat lokasi desa (wilayah *Krajan*) dan berada pada daerah perbatasan dengan pengembangan kota, umumnya memenuhi kebutuhan pokok mereka sendiri dalam artian berkembang sesuai perkembangan penduduk yang masuk, mengenai perumahan, pekerjaan dan berbagai keperluan menurut cara mereka sendiri. Tidak berfungsinya lembaga RT (Rukun Tetangga) dalam hal ini sangat kelihatan karena tidak pernah disentuh oleh penduduk yang ada di sekitarnya dan hal ini berbeda dengan penduduk desa ini pada wilayah kompleks perumahan (umumnya penduduk pendatang) telah memfungsikan peran RT dan RW namun jarang yang mengetahui peran kepala dusun. Keadaan semacam ini kurang dapat ditangkap oleh perangkat desa ataupun kepala desa, sehingga mereka berjalan sendiri sesuai dengan perkembangannya sendiri-sendiri (Kelompok).

Meskipun kepala desa pada akhirnya bertanggung jawab mengenai pendaftaran dan kesejahteraan penduduk desa, ia menerima gaji dari tanah desa sebagai lahan yang harus digarap (*bengkak*) dan subsidi-subsidi beberapa program kegiatan yang masuk desa dari pemerintah di atasnya, dan dengan demikian mengarahkan perhatiannya sebagian besar waktunya dipergunakan untuk menemui para pejabat yang lebih tinggi. Urusan administrasi kantor desa diserahkan sepenuhnya kepada sekreta-

ris desa dan jika ada yang memerlukan keputusan kepala desa maka sekretaris desa selalu menghubungi kepala desa (walaupun tentang hal yang teknis).

Seperti yang dapat penulis amati dalam proses kerja Sekretaris desa dalam membalas surat dari Bangdes Kabupaten, selain isi yang dikonsultasikan juga cara mengetik untuk surat resmi, walaupun sudah sering membalas surat-surat yang serupa. Dalam hal ini sekretaris desa nampak selalu takut terhadap kesalahan jika dalam melangkah belum mendapat restu dari kepala desa. Konsultasi sekretaris desa dengan kepala desa, mulai dari hal yang teknis merambat pada hal-hal yang seharusnya ada dalam pelimpahan wewenang atau pembagian kerja, tanggung jawab dan wewenang.

Dari sini dapat teramati adanya ketergantungan terhadap budaya perilaku berorganisasi, terutama dalam sistem birokrasi yang tercipta. Untuk mengubah suatu sistem dari ketergantungan menjadi suatu kemandirian, yang demikian ini menurut C.Wright Mills senantiasa ada hubungan antara penyesuaian struktural dan penyesuaian individual (Bjorn Hettne, 1985:108).

Kepala urusan hanya membantu tugas sekretaris desa dalam bidang administrasi kantor, sedangkan pelaksanaan administrasi program kegiatan yang mendapat subsidi dari pemerintah di atasnya dikerjakan sepenuhnya oleh kepala desa dan sekretaris desa.

Kondisi semacam ini tercipta karena suatu pengalaman bahwa perangkat lainnya yang dengan pendidikan relatif sangat rendah dan kondisi sosial ekonomi yang pas-pasan terkadang kekurangan, tidak termotivasi dengan baik maka setiap kebijakan yang diturunkan oleh perangkat dibawah kepala desa akan mempunyai

Perilaku para perangkat desa masih secara kuat diwarnai oleh semangat aristokrasi. Keadaan ini sebenarnya merupakan bagian yang melekat dalam kultur generasi tua pada penduduk asli desa ini dan pada tingkat tertentu malahan menguntungkan sistem birokrasi pemerintah di atasnya, karena dengan semangat itulah ketaatan perangkat desa dari struktur pemerintah yang paling bawah dapat dibina dan dengan semangat itu pula kewibawaan, pengaruh, dan efektifitas kepemimpinan atasan dipelihara.

Struktur pemerintahan desa umumnya secara konsisten memelihara nilai tradisional, para perangkat secara otomatis menikmati dan menerima sikap atasan. Panggilan "Bapak" dan "Ibu" kepada seorang atasan merupakan simbol bagi rasa hormat dan pengabdian para bawahan kepada atasan, yang secara turun temurun diakui oleh masyarakat sebagai keluarga yang perlu untuk dijunjung tinggi. Akan halnya di desa ini penduduk asli sering mempergunakan suatu simbol untuk menghormati dan meletakkan derajat kepala desanya, yaitu dengan panggilan

"Petinggi" kepada kepala desa baik dalam interaksi formal maupun informal dalam kesehariannya.

Kepala desa sangat menikmati panggilan dengan simbolnya yang terakui sebagai panggilan resmi di dalam desanya maupun di luar desanya. Keadaan yang digambarkan seperti ini secara langsung menjelaskan bahwa di desa ini, nilai kekuasaan tradisional cenderung terintegrasi dengan kepemimpinan formal atau kepemimpinan formal hampir secara otomatis mendapat dukungan nilai tradisional dan hal ini dilakukan secara sadar.

Namun akibat yang kurang menguntungkan yang muncul dari perilaku yang demikian ini adalah terkait dengan kenyataan bahwa agak sulit bagi para perangkat desa di bawah kepala desa untuk mengingatkan, mengoreksi dan memberi saran disamping juga sulit untuk mengembangkan daya inovasinya dan berkreasi dalam melakukan pekerjaannya sehingga mereka tidak hanya terpaku pada pekerjaan rutin yang selalu menunggu "petunjuk" dan "perintah" atasannya.

Perangkat desa di bawah kepala desa, umumnya berpendidikan rendah, berpenghasilan rendah, dan kurang motivasi untuk dapat beradaptasi pada lingkungan yang berubah, tidak dapat merembeskan kebijakan atau informasi kepada tingkatan yang paling bawah. Hal ini terlihat pada waktu ada pertemuan pada tingkatan tertentu, selalu menyetujui tanpa bantahan dengan ekspresi yang

ditunjukkan dengan sikap diam atas instruksi-instruksi dari atas, yang sering tidak mereka pahami, walaupun mereka tidak setuju tetapi tetap saja mereka "*manggut-manggut*" meskipun mereka kurang bisa melaksanakan di lapangan nantinya. Akibatnya, ketika suatu kebijakan disampaikan melalui hierarki administratif, kebijakan tadi menyimpang dan berubah pada setiap tingkatan.

Perangkat Desa di bawah kepala desa, yang umumnya berpenghasilan rendah, mempunyai pekerjaan *sambilan* di luar tugasnya sebagai perangkat. Mereka umumnya mempunyai pekerjaan dalam hal wiraswasta misalnya, sebagai penjual jasa, warung, penjual batu bata, genteng dan sebagainya. Kadang-kadang bahkan keadaan menjadi berbalik, yakni pekerjaan *sambilan* menjadi pekerjaan utama dan pekerjaan utama menjadi pekerjaan sampingan. Fenomena ini juga kurang dapat ditangkap oleh kepala desa sebagai suatu hambatan untuk mengembangkan kemandirian struktural dalam sistem birokrasi.

Mereka sebenarnya adalah sumber daya yang merupakan penghubung yang penting antara administrasi pemerintah dan penduduk desa yang membantu kepala desa dan sekaligus diharapkan melindungi penduduk-rakyat yang telah memilihnya. Karena jika kebijakan-kebijakan pemerintah yang kurang menguntungkan bagi penduduk desa yang mendukungnya, ia diharapkan dapat melindungi mereka dari kebijakan-kebijakan itu, Sebagian besar

perilaku yang ditunjukkan oleh pembantu kepala desa bahwa jika dilihat kebijakan tadi tidak ada unsur insentifnya maka mereka lebih senang menghindar dan sebaliknya jika kebijakan tadi mengandung resiko ada insentif keuangan atau keuntungan-keuntungan lainnya, maka mereka lebih banyak akan terlibat membantu untuk melaksanakannya.

5.3. Pendekatan pada Masyarakat pendatang Dan Penduduk Asli.

Skr adalah kepala desa Mang-mang yang sudah 15 tahun memegang pucuk pimpinan formal desa ini yang tepatnya mulai tahun 1981 sampai sekarang. Ia adalah seorang purnawirawan AURI yang asli penduduk desa Mang-mang Kecamatan Pakis, 2 periode pemilihan kepala desa, ia dipercaya oleh masyarakatnya dengan calon tunggal - calon jadi yang dipandang sebagai tokoh masyarakat pada waktu itu.

Setelah pensiun dari tugasnya di AURI AbdulRahman Saleh, pak Skr kembali ketempat tinggalnya di lingkungan Mang-mang dan mendapat kepercayaan dari masyarakat dan dari pemerintah di atasnya dalam pemilihan kepala desa, dan terpilih dengan 2 kali masa jabatan yang masing-masing selama 8 tahun dengan mendapatkan "bengkok" yang harus diolah sebagai imbalan jasa mengelola desa tersebut.

Dalam dua periode masa jabatan yang belum habis ini terasa sangat ada perbedaan dalam hal penanganan terhadap kelompok masyarakat yang ada di desa ini, seperti apa yang diutarakan dalam wawan jawab berikut ini:

Saya harus menangani masyarakat dengan cara yang berbeda karena segalanya kelihatan sudah berbeda sekali, dulu pada waktu awal-awal sebagai kepala desa merasa mereka semua masih "manut-manut" dan selalu hormat dengan apa yang diperintahkan, saya dapat lebih mudah untuk memberi perintah atau meneruskan "instruksi" dari Pak Camat atau pak Bupati, semua bisa "kompak" menjalankan apa yang diinstruksikan, melalui rembug desa yang tidak sulit untuk mencapai kesepakatan yang disimbolkan dengan gerakan "manthuk-manthuk", mereka umumnya masih takut terhadap sanksi yang akan diberikan, pamong desa (perangkat dibawah kepala desa) masih sangat dipercaya sebagai tokoh yang patut dihormati dan merupakan panutan mereka, lama-lama saya merasa kesulitan dengan adanya kemajuan-kemajuan dibidang pendidikan maupun perkembangan wilayah.

Mereka dulu masih banyak yang bertani dan usaha membuat genteng tradisional, dan sekarang sudah banyak yang bekerja di pabrik maupun bangunan dan membuka usaha sendiri dan banyak pendatang yang masuk dengan aktifitas yang berbeda-beda serta menempati kompleks pemukiman perumahan/*real estate* penduduk pendatang umumnya mempunyai pekerjaan yang mantap dan keadaan ekonominya juga cukup sehingga menimbulkan suatu perbedaan dengan penduduk asli dan kelompok mereka merupakan "terpandang" bagi lingkungannya. Umumnya mereka juga mempunyai pendidikan yang cukup baik serta pola pikir yang modern. Dengan kondisi yang semacam ini saya tidak mungkin untuk membaurkan mereka dengan penduduk asli yang kebiasaannya pun berbeda sehingga saya memutuskan untuk membentuk RW tersendiri dengan sebutan RW Mangmang Permai, sehingga saya harus mengadakan pendekatan yang berbeda dengan penduduk

asli. Karena jika dicampur saya yang akan mengalami kesulitan dan ini pernah saya lakukan dalam rapat bersama antara tokoh masyarakat penduduk asli dan penduduk pendatang di Balai desa, ternyata saya yang pusing sendiri dan tidak dapat menyelesaikan permasalahan dengan baik seperti yang sudah berjalan selama ini. Penduduk asli yang dengan kondisinya baik tingkat pendidikan yang rata-rata hanya sampai pada tamat SD melihat perkembangan kota dan penduduk pendatang maka mereka juga terkena imbasnya, sering generasi muda ikut-ikutan ngomong tetapi tidak "mathuk" karena merasa mereka penduduk disitu dan lebih tahu dan orang tua-tuanya sering "ngantuk" jika diundang rapat karena sekarang rembug desa tidak dipakai untuk memberikan perintah saja tetapi ada yang mempertanyakan sehingga muncul tanya jawab yang panjang, sehingga perlu pembinaan dan pendekatan sendiri.

Kepala desa yang merupakan simbol formal pemegang kekuasaan di desa dan diberikan asumsi bahwa apa yang dilakukan dan direspon oleh kepala desa, seluruh masyarakat akan mengakui dan menganutnya, namun secara empiris gejala semacam itu saat ini sudah tidak lagi sepenuhnya dapat diterima.

Blumer (1969) dengan pernyataannya bahwa keistimewaan pendekatan kaum interaksionis-simbolis ialah manusia dilihat saling menafsirkan atau membatasi masing-masing tindakan mereka dan bukan hanya saling bereaksi kepada setiap tindakan itu menurut mode stimulus-respon. Seseorang tidak langsung memberi respon pada tindakan orang lain, tetapi didasari oleh pengertian yang diberikan kepada tindakan itu (Paloma, 1987:266).

Dengan demikian interaksi manusia dijumpai oleh penggunaan simbol-simbol, oleh penafsiran, oleh kepastian makna dari tindakan-tindakan orang lain, dalam kasus perilaku manusia, mediasi ini sama dengan penyisipan suatu proses penafsiran antara "stimulus dan respon", yang sering dalam studi sosiologi mengabaikan hubungan perilaku manusia dengan penafsiran atau makna yang dikaitkan pada perilaku itu, penafsiran menyediakan respon, berupa respon untuk "bertindak yang berdasarkan simbol-simbol" (Blumer, 1969: 78-79).

Perlakuan dan pendekatan yang berbeda yang diterapkan kepala desa dalam kehidupan masyarakatnya yang sudah mengalami variasi tersebut mengakibatkan adanya jurang pemisah yang semakin dalam antara penduduk asli dan pendatang baik ditinjau dari sisi ekonomi maupun sosialnya serta perilakunya.

Hal ini sesuai dengan pernyataan kepala desa yang dikemukakan berikut ini.

Saya melakukan ini semua karena pengalaman saya pada waktu memberikan informasi tentang instruksi dari kecamatan untuk seluruh warga desa, saya mengumpulkan seluruh ketua-ketua RT yang ada dan tokoh masyarakat yang dianggap potensial untuk penggerak pembangunan desa di balai desa dan saya undang seperti biasanya setelah sholat Isya'pk.19.30, ternyata mendapat permasalahan yaitu untuk ketua-ketua RT dan beberapa tokoh dari kompleks Mang-mang datang tepat waktu namun dari beberapa ketua RT dan tokoh masyarakat lainnya didusun yang jauh dari angkutan umum seperti biasanya datang satu-persatu

dengan waktu yang "molor" sampai 1 (satu) jam lebih sehingga tidak dapat dimulai dan yang datang tepat waktu terpaksa menunggu sambil "ngomel-ngomel" dan "menggerutu" sehingga saya harus berpikir dan mendekati mereka karena ada yang "pulang terlebih dahulu" sebelum dimulai, untuk menerapkan waktu itu saja sudah tidak "klop/gathuk". Kemudian di dalam pertemuan itu yang biasanya saya tidak mendapat pertanyaan yang macam-macam dari mereka yang saya undang (kebiasaan saya hanya memerintahkan saja pada ketua-ketua RT untuk melaksanakan) namun untuk ini ternyata tidak bisa karena banyak "pertanyaan" yang membutuhkan jawaban yang mendasar dengan demikian saya tidak mungkin untuk membeberkan segala permasalahan dimuka masyarakat saya yang relatif berpendidikan rendah dan saya merasa terpojok dengan pertanyaan pertanyaan yang ditanyakan. Untuk itu akhirnya saya berpikir bahwa harus disendirikan jika akan memberikan informasi atau perintah dari kecamatan maupun dari kemauan warga yang lain. Dan akhirnya setiap rapat atau pertemuan saya adakan dua kali dengan peserta yang berbeda (dua kelompok sendiri-sendiri).

Kepala desa dengan adanya pertanyaan dari yang diundang rapat tersebut sudah diartikan dengan ketidaksetujuan pada perintah. Hal ini biasa ditunjukkan dalam raut wajah yang berubah kelihatan agak "dongkol" dalam menanggapi pertanyaan-pertanyaan (kelihatan pada waktu observasi lapangan dan ikut dalam rapat rutin atau pembicaraan program).

Dalam setiap bentuk usaha, pihak pimpinan formal dituntut untuk mengerti setiap tindakan lapisan masyarakatnya, dan untuk dapat mengerti diperlukan pengamatan setiap aspek perilaku, sifat khas, mereka

sebagai manusia dan indikator ini merupakan unsur kepribadian kelompok masyarakat. Cara pendekatan yang dilakukan di kelompok pendatang seperti yang dipaparkan berikut:

Dalam masyarakat Mang-mang permai, saya mendekati 5 orang warga (Pegawai kecamatan, Dokter, Pegawai AURI, pegawai BRI dan pedagang bangunan) yang saya anggap dapat mewakili kelompoknya, saya sering "bersilahturahmi" kediaman mereka untuk memberikan informasi yang saya anggap penting dan jika saya mengundang rapat di balai desa saya menyesuaikan waktu mereka yang umumnya dapat terlaksanakan setelah "magrib". Sebenarnya saya tidak kesulitan untuk membina dan mengkoordinir mereka namun terkadang saya merasa kesulitan dan seperti terdakwa dalam memberikan alasan-alasannya dan saya sering meminta bantuan pihak kecamatan untuk turut campur dalam menjabarkan apa yang diinstruksikan atau harus dikerjakan. Dan dari pengalaman yang ada sebelum dan sesudah ada kompleks perumahan dan terbukanya jalur transportasi yang mudah dan lancar ini saya sering merasakan menjalankan sesuatu dengan bertele-tele tidak seperti dulu dengan cepat dapat tertangani dan terlaksana, saya berpikir bahwa apa ini akibat dari meningkatnya pendidikan dan pembangunan.

Pimpinan formal (kades) sesuai dengan pengetahuannya telah memilah masyarakat tersebut dan berusaha untuk memahami dan mendekati demi kepentingan terlaksananya paket-paket program dari pemerintah di atasnya, yaitu dengan mendekati orang-orang tertentu yang dianggap mampu untuk mempengaruhi kelompoknya, elit yang dianggap berkualifikasi modern ditengah-tengah masyarakat desa dapat bertindak sebagai motivator dan

sekaligus inovator dalam kerangka modernisasi, karena kapasitasnya yang mempunyai jaringan sosial yang tidak sederhana dan elit muncul karena kapasitasnya sebagai tokoh yang mempunyai peranan didalam masyarakat. Ungkapan Tokoh informal dari kelompok elit di Mang-mang Permai SS (nama singkatan) yang dipakai sebagai jembatan Kades untuk perembesan informasi.

Saya memang sering didatangi maupun diundang bapak Kades untuk diberi informasi dan dimintai pertimbangan dan saran dalam melaksanakan program paket dari kecamatan atau kabupaten, teman kami dikompleks sini memang sering mempertanyakan pungutan dan program-program yang kami anggap tidak jelas dan kelihatan bagi kami tidak efisien dalam artian "muspro", kami sebenarnya membela masyarakat yang lain yang kami pandang tidak mampu dan hanya nurut dan terpaksa saja, kasihan mereka sudah terhimpit ("kepepet") perekonomiannya dan harus tertekan karena "Power", teman-teman kami sering memperjuangkannya namun tanggapan kades kami ini kelompok penghambat, sulit mengerti posisi kades, sebenarnya kami semua mengerti bahwa kades karena posisinya yang juga mendapatkan legitimasi dari atas maka dia juga takut terhadap posisinya, sehingga setiap kali selalu memaksakan program atau proyek itu sebagai instruksi, kami semua maklum, namun caranya itu harus dipilah-pilah mana yang layak diterapkan untuk masyarakat kecil, mana yang harus diberlakukan untuk kelompok elit dan orang kaya, kepala desa seharusnya mempunyai pemikiran yang aspiratif terhadap keinginan masyarakatnya. Bapak WS, seorang warga yang juga sering diminta pertimbangan juga mengemukakan hal yang senada yang inti dasarnya: Kepala desa seharusnya juga mengajak berbicara wakil-wakil masyarakat jika setiap kali ada program paket dan yang utama tidak mengalahkan pada program prioritas desa yang amat dibutuhkan oleh

masyarakat desa, umumnya tuntutan kami ini hanya ingin diajak berbicara dan mendengarkan saran dan pendapat dari masyarakatnya bukan hanya sekedar main instruksi seperti kepala desa di pelosok desa yang jauh dari kota, khaan kebutuhannya berbeda.

Melihat dari gejala yang ada di masyarakat ini, kesadaran akan adanya sifat birokrasi pemerintahan yang ingin mendapatkan dukungan yang kuat dari bawah, harapan-harapan sehingga berlakulah *exchange Theory*, dengan mempertahankan dan menjaga stabilitas norma sosial atau power amat diperlukan demi terciptanya program pembangunan dan harapannya dari sini akan mendapatkan subsidi dan dana dari pemerintah secara rutin, dan inilah yang dikawatirkan oleh kelompok pembaharu akan terjadi kolusi-kolusi seperti yang diutarakan pula oleh Buchanan (1980), Rowley (1988), dan Wagner (1987) yaitu cara terbaik untuk membatasi peranan pemerintah adalah melalui cara pembatasan konstitusional dan bukannya dengan cara pembatasan legislatif (Soedarsono, Analisis CSIS, 1995).

Dan sering juga diungkapkan dan dikhawatirkan dalam pemerintahan desa akan terjangkiti penyakit yang terdapat dalam birokrasi pemerintahan yang lebih luas seperti yang diungkapkan Sadli (1994) di Indonesia masih terkenal dengan suburnya korupsi dan hal ini dapat dikaitkan dengan pendapat yang mengkhawatirkan bahwa pertumbuhan ekonomi di Indonesia tidak dibarengi

dengan peningkatan efisiensi birokrasi yang sebanding (Aziz, 1993) dan disinilah mesin-mesin koordinasi harus selalu diperhatikan dan termasuk didalamnya organisasi pemerintahan desa yang merupakan organisasi pemerintahan terendah yang bergerak langsung berhadapan dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat.

Penerapan pendekatan kepada penduduk asli yang sudah bervariasi dan mempunyai pendidikan relatif masih rendah yang pada umumnya belum mampu memberikan analisis terhadap situasi yang terjadi, dan mereka masih mempunyai perilaku yang "ikut-ikutan" yang dianggap secara rasio menguntungkan mereka atau membantu menyuarkan aspirasi mereka pada strata atau sebutan "Wong cilik", mereka akan dukung, mereka mempunyai variasi dalam jenis pekerjaan dan ini terjadi didusun Lowok suruh dan Jabon, Kedoyo pada umumnya mereka bekerja sebagai tukang bangunan, pabrik, buruh tani dan serabutan (ojek, sopir). Kepala desa juga mengalami kesulitan dalam pengelolaan maupun pembinaannya seperti yang diutarakan berikut ini.

Saya sungguh-sungguh merasa bingung menghadapi masyarakat sekarang ini, dahulu saya hanya mempercayakan saja pada kepala dusun masing-masing dusun yang ada untuk melaksanakan tugasnya dan dapat berjalan karena umumnya mereka masih dapat dengan mudah berkomunikasi, perangkat saya yang ada di pedusunan masih berfungsi dengan baik, kepala dusun umumnya memakai kumpulan-kumpulan sebagai alat untuk menyebarkan instruksi yang harus dikerjakan atau

dibebankan seperti, jamaah tahlil, diba' dan sebagainya. Namun sekarang mereka sudah sulit untuk menerima begitu saja, kepala dusun sudah merasa kesulitan juga untuk mengadakan pendekatan, karena orang yang datang dalam perkumpulan tradisi keagamaan tersebut hanya sebagian saja dan mereka banyak yang tidak mempedulikan lagi pada acara-acara tersebut karena jenis pekerjaannya yang tidak memungkinkan mereka untuk selalu dapat aktif seperti dahulu, mereka harus bekerja dengan waktu yang tidak tertentu.

Demikian pula apa yang diutarakan oleh kepala desa umumnya juga menjadi keluhan para kepala dusun, dalam melaksanakan atau mewujudkan tugas yang ada, ungkapan kepala dusun yang pada intinya:

Bapak Bn, Kepala dusun Lowok suruh. Saya ini trimo nglaksanakan tugas, pun tuwo, mboten butuh nopo, nopo, kalau orang-orang tidak mau lagi dipimpin ya sudah, saya juga matur ke pak kades, orang sekarang sudah banyak dan sering keluar rumah untuk mencari makan, mencari biaya kehidupan yang makin lama makin sulit, mereka juga jarang datang ke pengajian dan tahlil, padahal di dalam pertemuan semacam dapat dipakai sebagai omong-omong yang bukan saja masalah "*hablum minallah*" namun juga "*hablum minnanas*", jika diundang rapat juga tidak datang sehingga kadang-kadang langsung saja diadakan tarikan atau program yang diinstruksikan tersebut, dan setelah itu ramai tidak mau terima dengan alasan macam-macam.

Hal serupa dan senada juga diutarakan oleh Kepala dusun lainnya. Kondisi ini menuntut adanya kecekatan dan ketrampilan pihak perangkat untuk peduli terhadap situasi dan kondisi masyarakatnya serta kreatifitas untuk berkomunikasi atau untuk menangkap kehendak

masyarakat atau memadukan keinginan atau tugas dan tanggung jawab, sehingga perilaku sebagai perangkat yang menunggu perintah dan selalu menerima petunjuk dari kepala desa hendaknya dihindari sedikit demi sedikit dan seharusnya mulai ada penyesuaian terhadap kondisi tersebut.

Pembangunan desa harus berjalan terus, sedangkan kondisi masyarakat sudah berubah dan bergeser, peran kepala desa dan perangkat lainnya sangatlah penting artinya dalam kondisi semacam ini untuk dapat memadukan kebutuhan masyarakatnya dan pelaksanaan program paket yang berkenaan dengan posisi tanggung jawabnya masing-masing sehingga di sinilah letak permasalahannya, untuk menumbuhkan partisipasi tanpa ada pemaksaan dan muncul atas dasar kesadaran dengan penyesuaian masing-masing membutuhkan suatu strategi dan pendekatan tersendiri.

Partisipasi masyarakat sebagai suatu partnership sistem dalam membangun masyarakat desa, dapat diciptakan. pertumbuhannya akan memakan waktu relatif lama walaupun dengan upaya terus menerus tanpa adanya paksaan dari *formal power* realitas dan sungguh-sungguh. Partisipasi ini dapat tercipta apabila dapat dihidupkan sifat saling percaya antara perangkat desa dengan lembaga atau anggota masyarakat. Dan sikap penciptaan kondisi saling percaya dan saling pengertian inipun tidak dapat tumbuh dengan begitu saja. Seperti ungkapan

seorang tokoh masyarakat JM (seorang tokoh agama yang sering didatangi penduduk asli untuk meminta do'a dan petuah).

Pak kades, sering melaksanakan program yang bukan program desa ini, alasannya selalu instruksi dari bupati, Pak Camat, Pak Wedono, bahkan mendapatkan subsidi pun sering dipergunakan untuk hal-hal yang dipandang masyarakat kurang dibutuhkan, seperti contohnya mendapat bantuan dibelikan bibit lele, padahal tanah untuk kolam saja disini sudah semakin sempit semuanya untuk rumah-rumah baru itu, sedangkan kami disini sedang membutuhkan bibit pohon "sono" untuk menghijaukan kembali taman wisata wendit yang sudah mulai tandus dan kering itu. Dan masih banyak lagi bantuan-bantuan dan bahkan tarikan yang macam-macam tidak jelas arahnya.

Dengan demikian diperlukan suatu usaha yang membuat masyarakat memiliki pengertian (*understanding*) tentang *policy* pemerintah, dan harus dilandaskan pada prinsip saling ketergantungan dan saling membutuhkan antara aparat dan masyarakat. Terdapat pandangan saling solider dan saling percaya, jujur, dan lama kelamaan harus merupakan gaya hidup masyarakat dan corak implementasi usaha para birokrat dalam menangani pembangunan masyarakat desa.

Partisipasi masyarakat banyak ditentukan oleh: kebutuhan masyarakat, interes masyarakat, adat istiadat, dan sifat-sifat komunal yang mengikat setiap anggota masyarakat satu sama lainnya (Sumitro Maskun, 1993). Sehingga tidak jarang terjadi bahwa masyarakat lebih

tahu permasalahan yang dihadapi tetapi tidak mampu mengatasinya karena keterbatasan-keterbatasan oleh karakter dan kemampuan masyarakat itu sendiri.

Pemahaman kondisi ini telah dimengerti kepala desa dan perangkatnya dalam melihat berbagai perubahan yang pada dasarnya terjadi pada ciri-ciri yang pernah dialaminya, bahwa desa yang dahulu merupakan sekelompok orang yang saling berinteraksi sosial guna memenuhi kebutuhannya yang terwujud dalam bentuk gotong royong. Gotong royong memang merupakan ciri khas masyarakat tradisional kita, dan pada masyarakat ini *bobot*, *bibit*, *bebet* masih dipahami sebagai sesuatu yang erat kaitannya dengan strata sosial seseorang karena faktor kekayaan dan keturunan, hal ini membawa pengaruh dalam pergaulan sehari-hari.

Jaringan sosial ke luar belum berarti banyak bagi masyarakatnya, derajat intimitas pergaulan dalam masyarakat sangat tinggi, oleh karena itu, pertautan emosi merupakan tali pengikat yang tangguh. Pertautan emosional ini diaplikasikan secara luas melalui ikatan-ikatan sosial ketetanggaan, kekeluargaan, sosial keagamaan, ikatan ini mempunyai jaringan sosial sendiri-sendiri dan masing-masing mempunyai tokohnya. Pribadi ini muncul (elit) sebagai tokoh informal mungkin karena kekayaan, keturunan atau karena kapasitasnya memenuhi syarat sebagai tokoh dalam arti

berilmu. Ketiga faktor tersebut bisa saja memudar atau luntur bila elit tersebut dalam kehidupannya sudah mulai menyimpang dari norma-norma yang dipegang sebagai panutan masyarakat.

5.4. Mekanisme Kerja Pemerintahan Desa.

Mekanisme kerja dalam pemerintahan desa secara formal disesuaikan dengan struktur pemerintah desa sesuai dengan UU no 5 tahun 1979 tentang Pokok-pokok Pemerintahan desa, namun pelaksanaan teknis masih disesuaikan dengan kondisi masing-masing desa.

Kepala desa mewakili pemerintah pusat di dalam lingkungan masyarakat desanya sebagai pimpinan pemerintah desa, kepala desa bersama-sama dengan bantuan anggota pamong desa menjalankan pemerintahan dan administrasi pemerintahan desa. Administrasi pemerintahan desa ialah semua kegiatan yang bersumber pada wewenang pemerintah desa yang terdiri atas tugas-tugas kewajiban, tanggung jawab dan hubungan-hubungan kerja yang dilaksanakan dengan berlandaskan peraturan-peraturan yang berlaku, guna menjalankan pemerintahan desa (Saparin, 1989:48).

Fungsi kepala desa ialah memimpin anggota pamong desa dalam menjalankan kewajibannya sesuai dengan pembagian tugas yang telah ditetapkan di dalam struktur organisasi pemerintah desa, fungsi-fungsi lain ialah merencanakan dan mengkoordinir kegiatan pemerintah desa

serta mengawasi apakah para anggota pamong desa menjalankan kewajibannya sebagaimana mestinya, kepala desa berusaha membina hubungan baik dan kerjasama antara masyarakat dengan instansi atasan maupun badan atau organisasi di tingkat desa.

Seperti yang diungkapkan oleh Kepala desa bahwa:

Dalam menjalankan tugas ini saya dibantu oleh pamong seluruhnya ada 15 orang yang masing-masing orang (pamong) telah mendapat pembagian tugas sesuai dengan aturan pemerintah, 8 orang telah mempunyai pengalaman kerja selama 15 tahun dan lainnya relatif dibawah 10 tahun dan ini menurut saya mereka dapat berjalan menjalankan tugasnya tanpa diperintah lagi sudah dapat mengatasi bidangnya masing-masing. Mereka bekerja tanpa mengenal lelah dan besarnya jumlah imbalan karena mereka menyadari bahwa kerja ini adalah "pengabdian dan ibadah" yang baik, mereka penuh loyalitas dan menjunjung tinggi budaya masyarakat di lingkungannya. Setiap ada program baru atau kegiatan baru yang datang dari pemerintah di atas atau instansi lain maka pamong segera dapat melaksanakan dengan baik atas petunjuk saya dan hasilnya selalu dilaporkan kepada saya dalam setiap perkembangannya.

Dari ungkapan di atas memperlihatkan banyak simbol-simbol yang nampak bahwa kepala desa walaupun aturan telah membagi masing-masing pamong dengan tugas dan tanggung jawabnya sendiri-sendiri sesuai dengan aturan yang ada namun kepala desa di sini masih mendominasi segala kegiatan dan program dari pemerintah maupun instansi lainnya, seperti yang diungkapkan oleh pamong lainnya berikut ini.

Para Kaur,
Inti dasarnya sesuai pengakuan mereka adalah: Saya menjalankan tugas sesuai dengan apa yang diperintahkan oleh Pak Kades, jika ada yang berhalangan diantara kami maka kami dapat membantu mengerjakan tugas tetapi yang sering kami lakukan adalah kerja kami fleksibel - "Serabutan" mana yang dianggap longgar dan setiap harinya kami melayani kebutuhan masyarakat untuk mengurus surat-surat yang diselesaikan dan umumnya kami semua mempunyai kerja sampingan ada yang membuka kios minyak tanah, ada yang jualan sayur dipasar, dan sebagai sopir angkutan, sehingga kadangkadangkang diantara kami saling membantu menyelesaikan tugas, mana yang longgar karena kami semua tahu kesulitan kebutuhan hidup kalau tidak ada pekerjaan sampingan maka kami sangat kekurangan karena pembagian bengkok terpaksa kami sewakan karena kesulitan untuk menggarapnya sendiri, dan rata-rata pembagian bengkok hampir seluruhnya disewakan, "nanggung" jika digarap sendiri nantinya banyak rugi (tidak "cucuk" dengan biaya penggarapannya karena sempitnya bengkok). Biasanya kami semua hanya mengurus surat menyurat dan mencatat surat yang masuk dan keluar, mengetik dan penanganan kegiatan dan keputusan apa yang harus saya lakukan dan kerjakan menunggu perintah dari Pak Kades dan kami hanya bersifat membantu saja segala bidang pekerjaan yang ditugaskan dari pak kades. kami "sungkan" jika akan "nglancangi" melakukan sesuatu atau mempunyai usul yang macam-macam kami menurut saja apa yang diperintahkan kami sudah lama bekerja bersama Pak Kades. Pak kades biasanya kurang menunjukkan sikap yang tidak enak jika kami bekerja tidak cekatan dalam arti "klular-klulur" (tidak gesit) dan "leket" (lamban).

Komentar dari Para Kasun yang intinya:
Perintah selalu diterima dari pak kades atau bapak pamong di kantor desa dan biasanya selalu diminta untuk melaksanakan tugas diwilayah kami masing-masing, untuk mendapatkan informasi atau untuk mempengaruhi masyarakat yang ada diwilayah kami ini, dan saya sebagai kasun merupakan wakil masyarakat diwilayah dusun masing-

masing sehingga kadang-kadang saya langsung mendapat tugas untuk menghimpun dana atau untuk memberikan bantuan kepada penduduk yang perlu dibantu. kami semua menjalankan tugas menunggu perintah apa yang harus dikerjakan dan diinginkan bapak kades.

Dengan menyimpulkan berbagai tanggapan yang inti dasarnya adalah dengan adanya pembagian tugas yang secara formal terstruktur itu akan memunculkan kreatifitas diantara pelaksana dan pengemban tugas masing-masing, namun tugas dan tanggung jawab secara rinci formal tertulis ada dan pelaksanaannya kurang dipahami sesuai dengan rincian secara formal tadi karena budaya bekerja dan ethos kerja masyarakat terutama pamong desa masih berorientasi secara budaya tradisional sebagai pembantu dan pengabdian kepala desa tanpa banyak pertanyaan atau tanpa menolak perintah.

Sehingga pembagian tugas secara fungsional belum dapat dikatakan berfungsi sepenuhnya sesuai dengan rincian job discripsi masing-masing pamong. Hal ini yang akan tercermin di dalam alur mekanisme kerja antar unit dimasing masing fungsi tersebut. penumpukan kerja ada pada kepala desa yang harus melaksanakan berbagai macam bidang kegiatan maupun program paket. Tidak jarang tugas rutin sering menumpuk dan terabaikan dengan datangnya tugas baru yang harus segera diselesaikan apalagi jika tugas tersebut datang dari pemerintah di atasnya atau instansi terkait di atasnya.

Seperti contoh yang terbaca dalam observasi bahwa mengurus surat ijin pindah atau surat kelahiran sering tidak dapat tertangani secepatnya dan tertunda sampai seminggu dan hal ini yang membuka peluang untuk muncul simbol-simbol yang mempunyai makna negatif karena jika menginginkan cepat berarti tenaga ekstra untuk mengerjakan hal tersebut dan tenaga ekstra itu dapat terjadi jika ada nilai pertukaran, disinilah muncul konsep *exchange theory*, "amplop" sebagai simbol yang muncul dalam interaksi mekanisme pemerintahan ini.

Ketua LKMD, pak RD, ialah penduduk asli desa ini sejak tahun 1953, dalam memberikan komentar tentang proses usulan kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang pada dasarnya adalah pada waktu ada pengajian atau tahlilan atau diba' pada kesempatan itulah dipergunakan juga untuk menampung apa yang diinginkan dan dikeluhkan oleh masyarakat dan peran kyai untuk menampung dan menyampaikan pada kepala dusun dan kepala dusun menyampaikan kepada kades yang kemudian akan dibicarakan dengan LMD, tetapi amat jarang sekali LMD maupun LKMD membahas dan tidak setuju, biasanya hanya semacam pemberitahuan saja karena umumnya sudah dibahas oleh kepala desa dengan tokoh-tokoh tertentu yang dianggap sanggup untuk memberikan masukan pada kepala desa.

Dalam hal pemeliharaan ketertiban dan keamanan, Ka.Ur masing-masing sebagai pembantu kepala desa yang

bertanggung jawab atas masalah yang ada dalam melaksanakan tugasnya, bekerjasama dengan Babinsa (Bintara Pembina Desa) dan Bimas (Pembina Masyarakat dari badan Kepolisian) dibantu oleh sejumlah satuan Hansip beserta sekalian Ketua RT dan RW diwilayah desanya. Namun dalam hal ini tetap kelihatan bahwa dominasi pekerjaan dan penanganan pekerjaan tidak seperti yang terbagi seperti aturan yang telah dirumuskan, semua pembantu kepala desa masih bersifat menunggu perintah, bekerjanya birokrasi pemerintah desa belum seimbang dengan kemajuan lingkungan masyarakatnya.

Dengan banyaknya organisasi atau lembaga, wadah-wadah kelompok yang makin lama makin banyak muncul di daerah pedesaan ini hanya sebagai simbol belaka untuk memperlihatkan bahwa masyarakat desa tersebut dinamis didalam menyalurkan atau memenuhi kepentingannya melalui lembaga yang banyak bermunculan tersebut, dan fungsi sesungguhnya kurang dapat dipahami oleh masyarakat secara keseluruhan karena masyarakat masih menggunakan kelompok sosial keagamaan sebagai jembatan mengemukakan beberapa keluhan maupun kebutuhannya. Pernyataan Comte dalam melihat struktur masyarakat dalam mencerminkan kepercayaan-kepercayaan dasar mengenai kenyataan bahwa sifat dasar suatu organisasi sosial suatu masyarakat sangat tergantung pada pola-pola berpikir yang dominan serta gaya intelektualnya masya-

rakat itu, struktur sosial sangat mencerminkan epistemologi yang dominan.

Kurang berfungsinya lembaga-lembaga yang telah diciptakan itu juga diakibatkan karena kepala desa kurang dapat menggunakannya secara fungsional. Organisasi masyarakat manusia merupakan suatu kerangka dimana tindakan sosial berlangsung dan bukan merupakan penentu tindakan itu. Bekerjanya organisasi masyarakat itu harus berada dalam kerangka mekanisme struktur pemerintahan dan aturan yang dibuat kepala desa. Hal ini juga merupakan suatu simbol bahwa keinginan kepala desa untuk selalu mengikuti perkembangan dan dituntun sesuai dengan keinginan dan kehendak kepala desa sebagai fungsional struktural.

5.5. Kepala Desa dalam Pembangunan Desa.

Struktur pemerintahan desa dalam bidang struktur dan kepemimpinan tingkat desa atau kampung mengalami banyak hambatan dalam pelaksanaan kerjanya. Hal ini disebabkan oleh aturan yang ada, yang diciptakan lebih melihat permasalahan dari tingkat atas atau terpusat (*top-down*) dari pada memahami permasalahan dari tingkat bawah (*grass root*) (Ugrasena P. 1995: 460 dalam Analisis CSIS). Sehingga sering menerima tugas-tugas dari pemerintah di atasnya dari pada melaksanakan program desanya sendiri, yang dianggap sebagai pemicu gerak

pembangunan desa dengan dasar salah satu tugas pemerintah desa adalah melaksanakan tugas pembantuan yang ditangkap oleh kepala desa sebagai menerima dan melaksanakan instruksi-instruksi dan petunjuk-petunjuk pemerintah di atasnya untuk menjalankan program-program pemerintahan desa sesuai dengan program yang digariskan oleh pemerintah pusat atau daerah.

Sesungguhnya kepemimpinan setingkat desa ini dapat digunakan untuk mengatur pembagian dan penggunaan sumber daya yang ada yang berhubungan langsung dengan kondisi masyarakatnya. Segi-segi kemajemukan dan keberadaan unsur-unsur lokal tidak diakomodir dalam setiap kebijakan pemerintah di atasnya. Hal ini tidak dapat ditolak oleh kepala desa dan merasa harus berhasil dilaksanakan karena keterikatan yang ada dalam lingkup birokrasi pemerintahan masih mempergunakan "patron-client" sedangkan masyarakat sudah banyak perkembangan yang terjadi karena bergesernya pengaruh perkotaan pada wilayah-wilayah pinggiran kota dan wilayah pedesaan. Posisi kepala desa pada wilayah ini amat sulit jika masih terbudaya dengan sistem birokrasi yang tercipta karena harus memadukan dua kepentingan dan kepala desa harus berada pada posisi di tengah atau sebagai mediator yang mengatur dua kepentingan yang sering berbeda.

Sejalan dengan perkembangan ekonomi dan pembangunan pada umumnya lapangan pekerjaan penduduk berubah dari yang bersifat primer seperti pertanian, menuju lapangan pekerjaan sekunder seperti industri dan bangunan yang akhirnya menuju lapangan pekerjaan tersier (jasa dan informasi). Transisi lapangan pekerjaan dari sektor primer menuju sektor sekunder dan tersier di desa ini tergambar dari status pekerjaan antara pekerjaan formal dan non formal. Perubahan ini bukan saja berdampak pada perubahan pola hubungan kerja antara atasan dan bawahan tetapi juga mengubah pola kehidupan di luar situasi pekerjaan sehingga tuntutan kepentingannya pun berbeda pula dan bahkan beragam.

Kepala desa dalam mempertahankan hubungan dengan pemerintah di atasnya salah satu simbol yang diwujudkan adalah dengan selalu mengucapkan kata-kata sebagai berikut:

"mohon ijin untuk mengusahakan dan melaksanakan dan mohon do'a restunya" dari simbol ini diharapkan segala upaya atau policy yang diterapkan akan dimaklumi atau akan mendapat dukungan dari pemerintah di atasnya, hal ini yang sering mengundang resah masyarakat bagi masyarakat yang mengetahuinya yaitu pada kelompok pendatang dan kelompok penduduk asli dapat dipengaruhi oleh kelompok pendatang sehingga kadang kepala desa sering kewalahan menangani hal tersebut.

Menurut UU no.5/1979, seorang kades, meskipun disatu pihak ia adalah seorang aparat pemerintahan desa yang merupakan kepanjangan tangan dari birokrasi pemerintah di atasnya, dan dipihak lain ia sekaligus juga menjadi ketua LMD (Lembaga Musyawarah Desa), sebagaimana diketahui lembaga ini merupakan wadah untuk setiap "rembug desa". dengan kedudukan sebagai ketua, maka seorang kades dalam setiap rembug desa dapat mewarnai atau mengarahkan pembicaraan sesuai dengan aspirasi yang merupakan "missinya" yang dimungkinkan kadang-kadang tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat. Hal ini nampak dalam setiap rapat LMD selalu didahului oleh arahan ketua yang juga kepala desa. Dalam arahan tersebut mengandung makna tentang pelaksanaan program dari pemerintah di atasnya yang harus dilaksanakan dan desa harus mengkondisikan. Dalam kesempatan seperti ini biasanya yang perdebatan muncul dengan kelompok pendatang yang duduk dalam pengurus LMD yang merupakan tokoh elit desa Mang-mang tersebut yang dahulu kelompok tokoh agama atau individu yang dengan kekuatan lebih atau pamong desa merupakan elit desa.

Dengan adanya deferensiasi sosial yang dahulu elit ini menentukan corak kehidupan masyarakat, akan tetapi setelah masyarakat semakin berkembang, permasalahan semakin kompleks, deferensiasi sosial semakin tajam dan peran elit-elit tersebut semakin memudar

mereka tidak lagi menjadi satu satunya *actor* tetapi hanya "salah satu aktor".

Untuk itu kepala desa dalam mengadakan pendekatan dalam pelaksanaan pembangunan desa akan menyentuh pada elit yang sudah beragam karena masyarakat yang sudah berkembang ini terkadang sulit untuk menerima suatu perubahan walaupun secara fisik memang nyata-nyata berfaedah (menurut pemikiran penduduk pendatang yang mempunyai pendidikan, faedah itu hanya untuk kepentingan orang-orang tertentu atau kepala desa bukan untuk masyarakat pada umumnya). Dalam hal ini faktor-faktor non fisik biasanya merupakan pegangan hidup yang sulit dihapus, himbauan dan pendekatan yang mungkin belum tentu berhasil namun dengan pendekatan yang berkali-kali dilakukan oleh kepala desa dengan menggunakan berbagai macam elit desa tersebut akan berpengaruh juga pada usaha-usaha pembangunan tersebut. Dalam hal ini sikap, niat dan kejujuran pembawa misi adalah sangat menentukan.

Melakukan pembangunan bagi masyarakat perlu memperhatikan kondisi dan karakter kehidupan masyarakat yang nyatanya berbeda antara kelompok masyarakat pendatang dan kelompok masyarakat penduduk asli yang kelompok ini terbagi lagi dengan kelompok tua dan kelompok generasi mudanya yang mempunyai pemikiran yang berbeda. Cara-cara yang telah dilakukan sebagai

pengalaman kepala desa selama sebelum terjadi perubahan pembangunan yang pesat dan berubah ini tidak dapat dijadikan patokan untuk menerapkan lagi policy-policy yang akan diambil dalam pelaksanaan pembangunan selanjutnya, perbedaan yang menampilkan perbedaan tradisi, kekuatan adat, cara hidup, pola pikir, keadaan fisik, lingkungan dan sebagainya, cara penanganan pembangunan desa semacam ini memerlukan keanekaragaman dalam mempergunakan jenis instrumen dan pendekatan karena kondisi masyarakat desa yang majemuk.

Pekerja AW, yang bekerja di toko bangunan di desa Mang-mang ini merupakan toko yang terbesar didesa ini dengan pemilik toko orang cina yang mempunyai pekerja sekitar 34 orang, memberikan suatu tanggapan tentang pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh penulis untuk menggali tanggapan tentang pembangunan desa.

Saya asli penduduk desa ini dan orang tua saya juga bertempat tinggal disini, saya mulai kecil dan tamat sekolah SMP karena orang tua saya tani yang tidak mempunyai sawah sendiri, setelah tamat SMP saya sempat membantu orang tua sebentar di sawah tetapi rasanya tidak dapat mendapatkan uang lebih, saya bersyukur didesa ini banyak pabrik dan toko yang membutuhkan tenaga kerja yang dapat bekerja disini juga sehingga tidak kehilangan uang transport dan pondokan jika dibandingkan kerja di kota, saya ikut bekerja di toko ini selama 3 tahun dan mendapatkan upah mingguan sebanyak Rp 7.500,- dan kalau saya tidak dapat masuk karena sakit atau ada acara keluarga maka upah saya dipotong

tiap harinya Rp 1.000,- ini sudah termasuk baik menurut saya karena kalau tani belum tentu saya dapat uang tiap harinya, dan resikonya terlalu banyak. Saya merasa bersyukur desa ini banyak kedatangan penduduk dari kota maupun dari desa lain, banyak orang pintar yang tidak "kolot" dan saya melihat orang tua-tua yang ada disini sebenarnya tidak suka cara hidup orang pendatang tersebut karena mereka melihat agamanya kurang baik, tidak khusuk, sering tidak mengikuti tahlilan dan acara adat yang biasa dilakukan oleh nenek-nenek dahulu.

Berbeda dengan apa yang dialami oleh seorang pemuda desa penduduk asli yang hidupnya amat kekurangan sekali, DG menceritakan:

Orang tua saya tidak mampu, saya tidak tamat SD, saya sekarang berusia 21 tahun, tidak dapat bekerja seperti teman-teman lain yang mempunyai ijazah SD atau SMP, mereka semua mendapat pekerjaan di pabrik atau di toko atau sopir taxi, mikrolet. saya tidak mempunyai penghasilan sama sekali, dan selama ini saya hanya membantu orang tua jualan sayur dipasar dan kadang-kadang kalau ada orang yang menyuruh untuk mengecat pagar. Saya tidak mempunyai ketrampilan sama sekali sehingga sampai saat ini saya menjadi pengangguran.

Dari situasi desa yang demikian ini ada dua pernyataan yang berbeda dalam menanggapi pembangunan desa, pembangunan masyarakat memang membutuhkan waktu yang relatif panjang, tingkat kemampuan masyarakat adalah merupakan prasyarat perkembangan masyarakat desa di masa-masa datang. Kemampuan masyarakat ini dapat dilihat dari 2 segi yaitu tingkat kemampuan desa bidang teknologi, kemampuan menguasai tehnologi yang akan

semakin penting peranannya harus dimiliki oleh masyarakat desa karena masyarakat desa yang kehidupannya berorientasi agraris akan sulit menjangkau pola kehidupan industri, kecuali apabila di tingkat kelompok penduduk asli pedesaan telah terjadi suatu proses alih profesi dalam kurun waktu tertentu, yaitu orientasi pertanian meningkat ke industri dan telah menjangkau sektor pelayanan. Tingkat penguasaan kemampuan desa dibidang teknologi dapat diklasifikasikan :

- Masyarakat desa yang dapat menguasai teknologi dengan mesin-mesin sederhana dalam proses produksi karena umumnya yang terserap dipabrik dan industri lainnya, tenaga kerja asli dari desa tersebut menduduki tingkatan pada buruh atau pekerja yang paling bawah dan dengan hanya sedikit menggunakan mesin yang sederhana, misalnya mesin cetak genteng, mesin untuk pembuatan seng, alat-alat las, cor besi dan alat pembungkus rokok.
- Masyarakat yang menguasai teknologi tradisional dalam hal pertanian dan peternakan, mereka hanya dapat mencontoh dalam menggunakannya dan jika ada kemacetan, mereka sudah tidak dapat menggunakannya. Karena umumnya yang menggunakan alat-alat ini adalah orang tua yang bekerja sebagai buruh tani dan buruh memelihara ternak oranglain.

Berikutnya adalah perlu memperhitungkan kemampuan masyarakat desa dalam usaha mengantisipasi tingkat kehidupan dan perkembangan yang dihadapinya. Untuk itu perlu juga diperhitungkan untuk kemampuan mengidentifikasi potensi alam dan lingkungan bagi kesejahteraan hidup.

Dalam mengantisipasi situasi ini kepala desa mempunyai suatu upaya yang harus dipadukan dengan kebutuhan masyarakatnya:

Untuk menghadapi perkembangan pembangunan dari berbagai program yang datang, saya selalu melihat penerapan yang tepat untuk masyarakat saya, dalam hal tenaga kerja bagi yang tamatan SD, SMP dan bahkan SMA, saya selalu membuat syarat bagi suatu industri yang akan berdiri di desa ini untuk dapatnya menyerap tenaga kerja yang ada didesa ini, dan ternyata beberapa industri yang telah ada disini selalu memakai tenaga kerja penduduk asli desa ini dan tentunya disesuaikan dengan kebutuhan industri tersebut yang penting mereka dapat bekerja dan tidak sebagai pengangguran walaupun mereka hanya pekerja rendahan atau gajinya "pas-pasan" atau gajinya jauh dari cukup untuk kehidupan ini namun mereka saya beri pengertian untuk selalu bersabar dan bekerja dengan baik, namun setelah mereka semua bekerja di bidang industri (khusus generasi mudanya) saya mengalami kesulitan dalam pembinaan kemasyarakatannya, mereka lebih suka tunduk pada majikannya dan majikan dianggap orang yang memberikan penghidupan, mereka berperilaku berbeda dan bahkan sering menentang saya jika saya ingin menarik iuran atau melaksanakan program-program yang telah digariskan oleh kecamatan atau kabupaten dan bahkan dari pusat atau dinas lainnya saya masih kesulitan dalam melaksanakannya. Mereka tidak dapat langsung menerimanya. Dan saya juga sudah

mengusahakan bagi generasi yang kurang mendapat pendidikan yang cukup untuk bersaing maka saya menghubungi dinas atau BLK untuk dapatnya memberikan kursus ketrampilan yang sesuai dengan kebutuhan industri dan kemampuan mereka namun umumnya karena mereka tertekan keadaan ekonomi maka umumnya mereka tidak dapat terus berhasil dengan satu ketrampilan tertentu karena harus ikut membantu orang tua, membanting tulang dalam menghidupi keluarga masing-masing. Akhirnya sering kelihatan perbedaan tingkat hidup-maupun cara hidup antara penduduk asli yang terpecah dalam dua kelompok yaitu orang tua yang masih terikat dengan kegiatan pertanian dengan cara hidup yang masih ketat dengan tradisi dan adat serta keagamaan masih sangat kuat sekali, dan kelompok generasi muda yang sudah beradaptasi dengan lingkungan industri yang mengetahui adanya ketidak efisienan dalam cara hidup sehari-hari mereka umumnya sangat mempergunakan waktu mereka untuk selalu bekerja keras dan mengutamakan kehidupan kesejahteraan keluarganya masing-masing dengan telah memahami pendidikan anak-anak mereka sehingga mereka terkadang kurang memperhatikan pada keguyuban dan nilai-nilai keagamaan, terlebih lagi masalah upacara adat yang sudah jarang dilakukan, tradisi tahlilan, kurang diminati oleh orang-muda yang bergerak pada bidang jasa atau buruh bangunan.

Pembangunan desa, adalah akan menyentuh kepentingan masyarakat desa yang paling dasar yang dapat dirasakan manfaatnya oleh setiap anggota masyarakat. Karena itu pembangunan desa harus bersifat praktis dan realistis, Masyarakat diberi tahu cara yang benar dan yang dekat dengan pengertian mereka. Pola kehidupan sehari-hari adalah patokan untuk menilai praktisnya dalam suatu usul dalam perencanaan program desa.

Suatu proses penyesuaian diri terhadap perubahan seperti yang digambarkan John Peterson (dalam Phil Astrid S, 1984: 57) yang meneliti penduduk Hawaii di Amerika Serikat dapat menggambarkan suatu gejala yang nampaknya gejala ini akan dialami oleh penduduk yang setiap kali akan melakukan penyesuaian diri terhadap perkembangan dan perubahan yang ada. Penduduk asli Hawaii merasakan kehilangan atau merasa kurang berfungsinya nilai asli mereka, sedangkan nilai baru belum ditemukan. Namun dalam keadaan ini, kelompok Hawaii masih berhasil mempertahankan identitas kelompoknya dan mempertahankan kekuatan sosialnya, karena kekuatan sosialnya tidak dikaitkan dengan otonomi politik sehingga secara sadar kelompok ini tidak menginginkan kekuatan politik tetapi merasa tetap mempunyai ikatan dan kekuatan sosial yang berhasil mengikat dan memberi kekuatan kepada pengikutnya dalam proses perubahan.

Secara sosial umumnya mereka tidak berhasil mengintegrasikan diri dengan penduduk pendatang, namun mereka merupakan kelompok yang dapat menikmati hasil dari sektor non pertanian dan mereka masih terikat secara sosial dengan mempertahankan sistem nilai dan kehidupan bermasyarakat secara tradisional.

Tujuan membangun masyarakat desa adalah menciptakan kondisi untuk tumbuh dan berkembangnya suatu masyarakat secara berswadaya, yakni masyarakat yang mampu

untuk menetralsir belenggu-belenggu sosial yang dapat menahan laju perkembangan masyarakat (adat, tradisi, budaya, kebiasaan, sikap hidup yang dapat jadi kendala perkembangan). Adat adalah pranata sosial yang perlu dipelihara dan dihormati akan tetapi tidak boleh membatasi *process of change*. *Civil Society* adalah masyarakat yang idealis, kreatif, rasional dan aktif, tidak bersifat terlalu tergantung atau menggantungkan hidupnya pada hal-hal di luar kemampuan atau kewenangannya (Sumitro Maskun, 1993:21).

Kondisi pedesaan saat ini merupakan potret hasil perubahan dan pembangunan beberapa tahun yang telah berlangsung. Struktur sosial yang terwujud bervariasi antar kasus, dari tingkat homogenitas sosial yang paling sederhana sampai ketinggian differensiasi sosial yang paling kompleks. Dalam hal ini proses stratifikasi ataupun polarisasi memang tidak lagi berbasis tunggal pada penguasaan tanah karena tata produksi pedesaan sudah tidak sepenuhnya pertanian. Terdapat berbagai cara produksi di luar pertanian yang semakin berkembang dengan modal bukan tanah, namun bermodal uang, kekuasaan, relasi sosial, atau pendidikan formal.

Kepala desa amat tunduk terhadap pemerintah di atasnya atau pemegang modal dengan harapan jabatan kepala dapat menarik dana untuk pembangunan desanya. Dengan begitu subsidi atau program-program prioritas

akan dapat masuk di desa Mang-mang ini, pemegang modal yang akan melirik wilayahnya untuk tempat mendirikan industri akibat penuhnya wilayah pinggiran perkotaan. Akibatnya bergeserlah penanaman modal itu ke wilayah desa yang dekat dengan pinggiran kota sehingga memudahkan transportasi yang digunakan untuk produksi tersebut. Dapat teramati bahwa penciptaan *patron client* tidak hanya pada pemegang kekuasaan saja tetapi pada pemegang modal. Kekuasaan kepala desa sering sudah digeser dengan kekuasaan pemegang modal, untuk menarik pengaruh dalam perbaikan ekonomi masyarakat.

Industrialisasi pedesaan, termasuk pengembangan agro industri, merupakan jalur paling prospektif untuk pergeseran dan peragaman okupasi di pedesaan (Gunawan dalam Prisma, no.2, 1990). Hadirnya dan berkembangnya industrialisasi desa tidak hanya akan mengubah struktur okupasi, melainkan juga tatanan nilai, norma dan pranata sosial masyarakat dan transformasi yang lambat laun akan berlangsung dari kultur agraria ke kultur industri (Loekman Sutrisno, 1990).

Meskipun pergeseran dan peragaman okupasi berlangsung di pedesaan, tekanan struktural dari ketimpangan *land-man ratio* tetap berlaku, tekanan atas tanah menjadi lebih berat akibat konversi lahan pertanian sebagai efek kapitalisasi yang berpenetrasi ke pedesaan. Karena itu, potensi pembelokan atau perubahan sosial seperti yang digambarkan Hayami-Kikuchi, dari

stratifikasi ke polarisasi, tetap menjadi bahan kajian. (Darmawan S dalam Analisis CSIS, XXIV, no.1, 1995).

5.6. Kepala Desa, Negosiasi, dan Perubahan Sosial

Sikap masyarakat dalam berhadapan dengan birokrasi pemerintahan desa memang patut dibanggakan karena dalam berinteraksi mereka tetap menaruh "hormat" dan "patuh" walaupun sering melontarkan kritik/pendapat kepada kepala desa.

Masyarakat di desa ini cenderung menerima fenomena kekuasaan sebagai sesuatu yang wajib dihormati atau disegani, karena kepala desa mampu menyeimbangkan dan memadukan kepentingan sehingga hal tersebut diyakini sebagai sesuatu yang dapat melindungi kepentingan orang banyak. Mereka yakin bahwa perlawanan terhadapnya tak akan pernah membawa dampak yang baik dan akan merugikan masyarakat luas. Sikap dasar seperti ini menguntungkan posisi kepala desa dalam berhadapan dengan masyarakat maupun pemerintah di atasnya.

Kepala desa sadar bahwa harus berusaha beradaptasi terhadap segala macam situasi dan hal ini amat diperlukan untuk dapat menarik rasa simpati warga masyarakatnya maupun kepercayaan pimpinan di atasnya. Mobilisasi pendapat, sikap, dan dukungan masyarakat atas setiap kebijaksanaan yang digariskan oleh pemerintah di atasnya dapat dilaksanakan dengan penyesuaian kondisi masyarakatnya. Hal ini dapat terlihat pada

tiga penanganan kasus pelepasan hak atas tanah, tarikan Nomer Penduduk serta penarikan iuran retribusi kebersihan.

Ketidak menentuan hubungan masyarakat berjalan bersama dengan kegiatan mencari nafkah yang bersifat sementara, meskipun para penduduk desa menghargai hubungan yang harmonis, namun dalam suatu lingkungan tertentu mereka menyadari bahwa ikatan sosial itu akan putus dalam lintasan waktu, penetrasi kekayaan, dan perubahan sosial yang cepat. Mereka membuktikan bahwa dua puluh tahun sebelumnya, ketika masyarakat belum padat dan lebih merata, serta masih ada hamparan sawah menghijau, lebih banyak terjadi tolong-menolong dan keprihatinan terhadap rekan senasib. Keramah-tamahan yang baik berusaha mengejar kekurangan sumber daya. Akumulasi kekayaan yang mendadak dan dramatis serta tidak merata dan hanya dialami oleh beberapa kelompok masyarakat tertentu, sehingga mereka mencoba untuk menjauhkan diri mereka sendiri dari orang-orang lain untuk menghindarkan pemborosan kekayaan. Terjadilah pengelompokan masyarakat.

Untuk dapat membuat katagori dalam mengungkap issu respon kepala desa dalam memadukan beberapa kepentingan di wilayah masyarakat desanya dikemukakan dua kasus sebagai penyaring dan komparasi penanganan dan pelaksanaan setiap program walaupun mempunyai variasi langkah dan tahapan yang berbeda dan terkena pada kelompok tertentu saja namun yang dilihat di sini

adalah kecenderungan kepala desa dalam membuat langkah dan memutuskan suatu keputusan yang harus dilakukan oleh pamong atau masyarakatnya.

5.7. Penerapan Pelaksanaan Pembebasan Tanah.

5.7.1. Cara Penyampaian Informasi.

Pada tahun 1993 kepala desa didatangi oleh aparat dari kabupaten yang membutuhkan tanah untuk perluasan proyek perumahan Sawojajar Permai. Dari perbincangan tersebut, kepala desa langsung mengumpulkan pamong lainnya dan tokoh masyarakat yang dianggap dapat memberi masukan, tanah sawah yang dibebaskan sebanyak 50 ha yang terletak di dusun Jabon dan Kedoyo dan kepala dusun langsung mendapat tugas untuk melihat lokasi tanah yang akan dibebaskan, dan menurut laporan yang ada tanah yang diinginkan adalah tanah sawah yang masih produktif dan yang terlibat sebanyak 43 kepala keluarga. Kepala dusun memberikan laporan pada kepala desa dan permintaan tersebut langsung ditanggapi oleh kepala desa tanpa memperhitungkan penduduk yang akan kehilangan tanah tersebut, kepala desa mengundang rapat penduduk yang tanahnya terkena proyek tersebut di kelurahan dengan kepala dusun dan aparat dari kecamatan dan kabupaten.

Mereka memberikan penjelasan secara rinci tentang proyek pembelian tanah tersebut. Dalam

penjelasan yang diberikan mengandung suatu makna agar mereka mau menjual dengan harga yang ditawarkan Rp 6000,- per meternya. Penjelasan itu bukan menawarkan siapa yang akan menjual tetapi mereka harus menjual dengan harga yang ditawarkan, dari 43 orang yang setuju untuk menjual dengan harga per meter rp 25.000,- sebanyak 23 orang dengan alasan mencari penggarap sawah sangat sulit sekali dan jika ada mereka umumnya sudah tua-tua dan kurang dapat bekerja dengan sungguh-sungguh dan yang lainnya termangu-mangu dengan alasan mereka akan kehilangan tanah dengan resiko sanak saudaranya dan tetangganya banyak yang akan kehilangan pekerjaan sebagai buruh tani. Mereka semua umumnya tidak berani mengungkapkan dengan terus terang, yang ditunjukkan hanya komentar-komentar mereka yang menunjukkan adanya kurang puas, "ngimpi opo dek bengi", "mburu uceng kelangan udel", kelihatan bahwa di sini kepala desa tidak peduli dengan keluhan penduduknya dan rapat diteruskan lain kali lagi. Hal yang paling penting di sini bahwa proyek ini bukan kehendak kepala desa tetapi kehendak bapak-bapak di atas, sehingga beban yang dipikul kepala desa hanya sekedar menuruti saja kepada apa yang diperintahkan oleh atasan dan beban untuk pembinaan bagi yang terkena proyek tadi tidak terpikirkan sama sekali. Kepala desa menghadirkan

aparatus dari pemerintah di atasnya diharapkan mereka akan tunduk dan langsung dapat memahami kemauan mereka, dengan ini berarti aparat tersebut sebagai simbol untuk memaksakan kehendak yang dilakukan melalui *power* penguasa, namun apa yang diharapkan diluar dugaan mereka tidak mau tunduk begitu saja tetapi sudah berani untuk mengajukan penawaran yang tinggi. Pergeseran apa yang disebut dengan *Patron-client* terhadap kekuasaan kepala desa, dalam hal ini kelihatan sekali sudah mengarah kepada pemahaman tindakan sosial yang lebih merupakan suatu proses dimana aktor terlibat dalam pengambilan keputusan-keputusan subyektif tentang sarana dan cara untuk mencapai tujuan tertentu walaupun tetap dibatasi dengan nilai-nilai yang dikembangkan dalam interaksi kemasayarakat warga masyarakat desa tersebut.

Kelanjutan untuk mencapai keputusan yang dianggap baik adalah hal ini dibicarakan dalam pertemuan rutin dalam tahlilan namun hanya sebagian yang sering dapat hadir, karena itu berbagai pertemuan dan pendekatan ditempuh untuk memahami dan menyatupadukan berbagai kepentingan yang ada. Interaksi antar masyarakat (kelompok) pun berkembang dan saling mempengaruhi antar kelompok kepentingan pun terjadi. Tarik-menarik antara masing-masing pendapat terjadi, banyak isu yang dimunculkan tentang keti-



dak pedulian kepala desa, keberpihakan kepala desa ("ngathok") dan banyak komentar lain yang ingin memojokkan kepala desa.

Dalam kondisi semacam ini banyak pihak yang ingin memanfaatkan situasi dengan masuknya atau diperkenalkannya masyarakat dengan profesi dan peran LBH atau pengacara. Oleh karena pengetahuan dan tingkat pendidikan mereka umumnya relatif rendah maka apa yang dianggap baru untuk dapat membela kepentingannya itulah yang dipercaya. Sikap pasrah, tradisionalisme dan kekeluargaan terbukti sudah mengalami pergeseran dengan adanya inovasi dan pengaruh dari sikap hidup perkotaan. Dalam situasi seperti ini tidak ada suatu pembinaan yang dapat mengarahkan mereka kepada pertimbangan-pertimbangan yang tidak banyak merugikan penduduk tersebut. Kenyataan ini tidak seperti analisis Rogers (dalam Goldthorpe, 1992:370) tentang proses adopsi dalam inovasi yang menjelaskan bahwa pengambilan keputusan melalui tahapan sebagai berikut: Kesadaran, perhatian, evaluasi, percobaan, dan adopsi.

Mereka menerima inovasi tanpa melihat dampak apa yang akan muncul atau reaksi apa yang akan sebagai akibatnya, hanya mengandalkan tekad bahwa semua orang itu akan menolongnya tanpa ada tujuan tertentu, mereka belum mempunyai suatu kesadaran apa

yang diputuskan akan dilakukan itu benar-benar mencapai hasil yang baik atau bukan mereka tidak mengetahuinya, *sistem Trial and error* masih berlaku sebagai upaya untuk suatu usaha tanpa melihat hasil atau dampak yang akan diterima.

2. Pendekatan Silaturahmi sebagai Simbol Interaksi.

Para pemuka atau pemegang modal yang kuat yang ada didesa tersebut (yang umumnya kelompok Tionghoa) mendekati kepala desa dan menawarkan suatu cara untuk mempengaruhi masyarakatnya, yaitu dengan cara silaturahmi kepada orang-orang yang dianggap dapat dipengaruhi dan dapat mempengaruhi teman lainnya yang ada dalam kelompok penduduk yang terkena proyek penjualan tanah tersebut, dan menawarkan modal lebih dahulu untuk mencoba usaha dibidang lain (non pertanian).

Dengan cara ini Pak Kades menyetujui dan segera Pak Kades mengundang perwakilan pemilik tanah-tanah tersebut di rumah masing-masing Kasun, untuk diajak bermusyawarah, karena musyawarah adalah suatu gejala sosial yang ada di dalam masyarakat pedesaan yang ingin disentuh kembali melalui sentuhan rasa kekeluargaannya. Keputusan yang diambil dalam musyawarah itu tidak berdasarkan pada mayoritas tetapi pertimbangan dan keluhan yang akan memberikan jalan keluarnya sehingga pendirian masing-

masing diharapkan dapat ditekan yang akhirnya akan menghasilkan keseimbangan kepentingan masing-masing.

Untuk pencapaian ini kepala desa mengajak tokoh dari penduduk pendatang yang dipandang mampu memberikan penjelasan dan memberikan modal usaha sehingga dalam musyawarah tersebut ada kekuatan-kekuatan atau tokoh-tokoh yang dapat mendorong proses mencocokkan dan mengintegrasikan pendapat itu. Mencocokkan berarti bahwa pendapat-pendapat yang berbeda masing-masing sedikit atau banyak diubah supaya bisa saling mendekati, sedang mengintegrasikan berarti bahwa pendapat-pendapat yang berbeda itu dilebur seluruhnya kedalam suatu konsepsi yang baru sehingga timbul suatu sintesa. Hal tersebut, sesuai dengan pengakuan Pak HL berikut ini.

Pak kades datang ke sini bersama pak Ong (yang punya pabrik besi cor) untuk menyampaikan urusan tanah yang harus saya jual, saya sebenarnya tidak membutuhkan untuk menjualnya namun saya juga kesulitan untuk mengolah sawah tersebut, saya sehari-harinya bekerja sebagai buruh pabrik dan sawah ini peninggalan orang tua saya, yang harus saya bagi bersama adik saya (satu orang) dan selama ini hasil panen dibagi dua (yang nggarap juga orang lain) jadi hasilnya ya sedikit, "sak-sak e, sak dapatnya" wong peninggalan, setelah saya jual, hasilnya saya bagi dua untuk adik saya dan uang saya saya pergunakan untuk memperbaiki rumah serta untuk membuka warung nasi pecel dan rawon, istri saya

yang mengelola, biar dia tidak melamun saja, saya senang dari hasil penjualan itu dapat membeli TV, Sepeda motor, dan untuk membelikan perhiasan istri saya.

Pada umumnya apa yang dialami oleh pak HL dan yang lainnya seluruhnya hampir sama, yang menggarap sawah adalah orang-orang yang sudah tua dan generasi muda hanya sedikit, itu saja umumnya yang tidak mengenal pendidikan sampai tamat SD. Oleh karena tidak mendapat pekerjaan lain maka mereka terpaksa membantu orang tuanya mengerjakan sawah milik orang lain. Keadaan yang terjadi di masyarakat sekarang telah berubah. Orang-orang yang sebagai buruh tani itu banyak yang nganggur, pemilik yang menjual sawahnya tersebut, pada umumnya sudah tidak memikirkan lagi buruh tani yang mengerjakan sawahnya dahulu dan sekarang beralih dalam pola hidup yang konsumtif. Seperti yang diungkapkan oleh pemilik sawah yang paling lebar dan mendapatkan hasil paling banyak adalah pak GG berikut ini.

Hasil penjualan sawah saya, saya gunakan untuk membeli mobil pick up untuk angkut barang yang sering disewa orang lain untuk membawa barang material maupun barang dagangan yang lain, lumayan hasilnya dapat dipakai tambahan hidup dan saya sebagai orang yang sudah tua. Hasil tani sudah tidak ada sekarang hanya mengandalkan persewaan mobil dan ikut anak karena anak saya dapat bagian semuanya dan mereka umumnya sebagai sopir dan pekerja di pabrik serta ada yang membuka toko "*pracangan*" di desa lain yang lebih kedalam, Saya juga rela menjual ini karena harganya

pantas dengan pasaran walaupun agak dibawahnya sedikit, pak Kades pernah 3 kali kesini untuk memberitahukan penjualan tanah sawah tersebut, selebihnya pak Kasun yang sering datang kesini untuk mengajak "rembugan".

Hasil dari pendekatan tersebut mendapatkan suatu kesepakatan mereka menyetujui mau menjual tanahnya dengan harga per meternya rp 15.000,- dengan meminta uang separohnya dahulu. Kepala desa membawa aspirasi itu kepada pihak aparat di atasnya (kabupaten) yang didampingi "cukong-cukong" desa dan mengalami beberapa kali pertemuan yang akhirnya dimunculkannya surat Bupati yang memberikan suatu garis harga penjualan per meter Rp 10.000,- dan prasyarat lain harus diupayakan dahulu oleh kepala desa (intinya tanpa ada syarat lain-lain) dan desa harus siap untuk melaksanakan keputusan tersebut dengan sebaik-baiknya.

Dengan sangat terpaksa kepala desa melaksanakan dan harus mengadakan pendekatan lagi pada masing-masing penduduknya dengan memberikan pengarahan dan sedikit ancaman bahwa ini merupakan perintah dari bupati jika tidak dilaksanakan desa ini tidak akan mendapat bantuan -bantuan yang dapat untuk membangun desa ini. Dan syarat kedua tetap dipenuhi oleh para cukong didesa tersebut. Orientasi masyarakat yang mempunyai pengetahuan dan pendidikan sangat

terbatas dan terdesak dengan adanya keadaan ekonomi atau pengaruh pola hidup perkotaan maka akan bergeser pula pola hidup dan pola pikir yang dipahami secara keseluruhan.

Pada akhir tahun 1994 seluruhnya dapat tercapai dan masing-masing sudah mendapatkan pemenuhan kepentingan masing-masing maka terputuslah pembinaan bagi penduduk yang sudah kehilangan tanah mereka dan pola konsumtif tidak dapat dihindari lagi dan pola investasi tidak pernah terlintas dengan baik dalam kehidupan mereka, mereka menyesuaikan dengan kehidupan simbol-simbol di kota. Akibat yang sangat menyolok adalah orang yang biasanya berduyun-duyun sebagai buruh tani harus mencari pekerjaan-pekerjaan yang memungkinkan untuk level mereka beradaptasi dalam perkembangan bahkan harus terlibat dalam proses industri baik untuk produksi barang maupun jasa.

Mengingat daerah pemukiman tumbuh menjadi pusat kehidupan penduduk dari "pusat-pusat" kegiatan yang cukup strategis bagi suatu tingkatan hidup masyarakat tertentu. Dalam menciptakan pusat kehidupan yang layak, terutama dari daerah-daerah lingkungan pedesaan yang masih terbelakang, pengaruh keadaan alam yang bersifat memudahkan usaha-usaha manusia lebih banyak menentukan dibanding dengan

usaha-usaha manusia menguasai lingkungan.

Ada yang berpendapat bahwa penjualan tanah tersebut, dapat dipakai untuk menutup hutang-hutangnya selama ini karena panen yang akhir-akhir ini kurang menguntungkan dan sisanya akan dipakai untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sebagian dan sebagian dipakai untuk membuka kios minyak tanah dan bensin karena rumahnya sangat dekat dengan pemberhentian "mikrolet" maupun "ojeg". Investasi yang produktif dengan kehilangan tanah tersebut tidak mendapat pembinaan sama sekali dari aparat maupun dari kepala desanya.

Di samping itu ada yang mengeluh bahwa dengan terjualnya tanah sawah itu akan merugikan sanak saudaranya yang ikut mengerjakan sawah tersebut. Sekarang mereka tidak mempunyai pekerjaan dan empunya tanah yang terjual juga tidak dapat mencarikan pekerjaan pengganti. Hal ini merupakan masalah yang umumnya terjadi di lingkungan pedesaan yang tergeser oleh perkembangan kota dan dampak semacam ini kurang dapat mendapat tanggapan yang serius dan penanganan yang pasti untuk memperbaiki tingkat kehidupan mereka, kepala desa tidak dapat menemukan alternatif untuk mengganti dengan peluang-peluang kerja yang lain dan kepala desa hanya mempunyai kemampuan untuk menunggu penangan yang dilakukan oleh pemertintah di atasnya.

Kemungkinan ini sudah menggejala dan bahkan menjadi suatu budaya birokrasi seperti yang dikonsepsikan dan dikembangkan oleh Fred Riggs (1966) konsep tentang masyarakat politik birokratik (*Bureaucratic polity*) dan digunakan oleh Karl D Jackson (dalam Kaseipo, jurnal ilmu politik 1987:26). Dalam konteks Indonesia, menurut Jackson kehidupan politik kenegaraan Indonesia dapat disebut sebagai suatu *bureaucratic polity* karena kekuasaan dalam membuat keputusan-keputusan penting terbatas pada para penguasa negara, terutama militer dan para pejabat birokrasi (Jackson dan Pye, 1978:3, jurnal ilmu politik 1987:27), ciri masyarakat ala Jackson adalah lembaga politik yang dominan adalah aparat birokrasi, lembaga-lembaga lain (kelompok kepentingan, lembaga pengontrol) tidak mampu melakukan kontrol terhadap birokrasi dan massa diluar birokrasi secara politis dan secara ekonomis pasif, yang menyebabkan lemahnya peranan partai politik dan karenanya semakin memperkuat peranan birokrasi.

Bergesernya pendidikan masyarakat dan pengetahuan masyarakat akan menggeser konsep ini, yang lambat laun transformasi bidang birokrasi lambat laun juga akan dikuasai oleh kemampuan masyarakatnya.

Banyak hasil amatan melihat bahwa pembangunan selama ini mampu mengantisipasi dan menahan gejolak-gejolak eksternal sehingga dapat mencapai tingkat pertumbuhan yang memadai yang dapat mendistribusikan hasil pembangunan secara baik dan yang sanggup melestarikan kemampuan untuk terus membangun secara mandiri. Namun dalam kenyataan yang ada telah dapat terbaca, kecenderungan terhadap konsep-konsep birokrasi lainnya seperti yang diungkapkan dalam konsep kapitalisme birokratik yang dirumuskan oleh Wittfogel (dalam jurnal ilmu politik 1987:28) yang sebenarnya tidak banyak menyimpang dari konsep Riggs masyarakat politik birokratik, atau konsep Robison negara birokratik (*bureaucratic state*) atau konsep Adriano (1984) negara birokratik otoriter (*bureaucratic authoritarian state*). Kapitalisme birokrasi adalah suatu hasil kekuasaan birokrasi patrimonial yang ditandai oleh kaburnya garis demarkasi antara pelayan publik dan kepentingan pribadi (Robison, 1978:24, jurnal ilmu politik 1987:30). Karena itu ciri-ciri pokok kapitalisme birokratik ini dapat dilihat secara lebih jelas dalam konteks hubungan birokrasi dengan ekonomi dan redistribusi kekayaan dalam birokrasi sipil dan militer.

Dalam konteks yang pertama, ada 3 cara yang digunakan oleh birokrasi di negara sedang berkem-

bang, terutama di Asia Tenggara, dalam usaha mereka memperoleh keuntungan dari surplus hasil pembangunan yaitu:

- melalui peningkatan jumlah pegawai dan peningkatan gaji.
- melalui perluasan kegiatan pemerintah dalam kegiatan ekonomi perusahaan.
- penggunaan kekuasaan birokratis untuk tujuan-tujuan ekonomis, baik langsung maupun tidak langsung dengan menggunakan anggota keluarga atau klien.

Pendapat dari usaha-usaha dalam kapitalisme birokratis ini jarang digunakan untuk akumulasi modal produksi, tetapi lebih nampak untuk konsumsi ataupun didistribusikan dalam birokrasi sipil maupun militer. Dengan dana itulah klik dan jaringan-jaringan pengikut setia dibiayai sehingga posisi kekuasaan, yang menjamin akses kepada sumber-sumber, dapat dipertahankan. Dengan demikian akan terbentuklah apa yang disebut Evers "Kelompok-Kelompok Strategis" (1990:15-20).

Gambaran dari kondisi birokrasi yang menggejala yang sudah menjadi budaya dalam melakukan pekerjaan atau melaksanakan tugas untuk peningkatan masyarakatnya kecenderungan ke arah berbagai konsep tersebut tidak dapat diingkari jika hal ini sampai meresap kepada sistem pemerintahan paling bawah.

Pada waktu seperti ini sangat diperlukan dilahirkan suatu kegiatan inventarisasi peluang ekonomis dengan dibarengi suatu konsepsi strategis tentang mekanisme perekonomian desa yang dapat mendukung langkah-langkah pembangunan desa di bidang ekonomi secara relatif cepat dan tepat dalam langkah mendatang.

Dampak dari keberhasilan akan meningkatkan dan menyempurnakan pertumbuhan ekonomi desa, dengan sendirinya akan terjadi atas peningkatan pendapatan masyarakat desa, perluasan kesempatan kerja dan tetap terpeliharanya keseimbangan perkembangan kota dan desa yang akan memberikan pengaruh yang berantai pada perkembangan berikutnya. Sehingga hasil dari pembangunan perluasan pembangunan di bidang perumahan dengan mengurangi atau mempersempit lahan pertanian masyarakat akan memunculkan dampak yang beraneka ragam, yang dimungkinkan jika tidak ada keberlanjutan dalam hal pembinaan baik dari kepala desa langsung maupun dari pemerintah di atasnya.

Meningkatnya jumlah penduduk dan semakin berkembangnya aktivitas dan kegiatan manusia lama-lama akan mengurangi tingkat *habitable* suatu lingkungan. Hal ini disebabkan semakin terbatasnya ruang dan sumber-sumber, prasarana, dan fasilitas-fasilitas pelayanan yang digunakan, kualitas suatu lingkungan akan terus menurun, sampai pada taraf

nilai kemudahan-kemudahan yang tercapai tidak seimbang tidak seimbang lagi dengan kesukaran, gangguan, dan kerisauan hidup yang dirasakan dalam suatu lingkungan.

Dampak dari pelepasan tanah sawah dari penduduk tersebut, saat ini terlihat bahwa jumlah pemukiman bertambah, dengan otomatis bertambah pula jumlah penduduk pendatang yang bervariasi dalam nilai-nilai kehidupannya, yang akan siap bercampur atau membuat gap dengan penduduk asli, penduduk dengan hasil penjualan tanah sawah mereka tidak seluruhnya dapat survive dalam bidang usaha non pertanian.

Sifat hidup menjadi konsumtif dan pola hidup dipaksakan untuk berubah, terjadi kesenjangan yang makin menimbulkan kecemburuan, mereka mengupayakan dirinya sendiri dalam memenuhi tingkat kehidupan ini tanpa dapat membuka lagi lapangan kerja bagi mereka yang dahulu bekerja di tanah sawahnya. Mereka mencari sendiri-sendiri pekerjaan dengan melihat peluang-peluang yang makin lama makin sempit itu karena tidak mampu untuk menangkap peluang yang tidak sesuai dengan ketrampilannya.

3. Jaringan Sosial yang Dipergunakan.

Dalam penanganan kasus ini kepala desa sama sekali tidak memakai jaringan yang sudah ada di lingkup organisasi sosial kemasyarakatan yang ada,

namun melalui berbagai jalur lain yang tercipta dengan adanya situasi yang memandang bahwa jaringan sosial tersebut kurang mampu untuk melaksanakan perannya, atau memang jalur-jalur yang sudah ada tidak difungsikan karena akan mengancam posisi kekuasaan kepala desa yang nampaknya selalu akan terpojok jika sudah berhadapan dengan pertanyaan yang kritis dari penduduk pendatang atau generasi muda dalam penduduk asli.

Manusia pada hakekatnya adalah makhluk individu yang dipenuhi dengan kepentingan-kepentingan pribadi. Dari kepentingannya ini manusia yang pada gilirannya mempunyai jaringan sosial yang kadang kala sangat kompleks. Sebagai makhluk individu yang ada di desa berdasarkan kepentingannya orang mempunyai identitas diri pribadi sekaligus identitas masyarakat desanya yang mempunyai kebiasaan, adat istiadat, dan struktur sosial tersendiri. Kepala desa adalah seorang warga desa yang menduduki salah satu posisi dalam struktur masyarakatnya.

Hal ini tergantung dari interaksi sosial yang terjadi dengan warga yang lain, juga dengan dunia luar sesuai dengan kepentingannya. Dari sini seseorang itu mendapatkan suatu pengalaman sehingga akan mengerti banyak akan struktur masyarakatnya, sekaligus adat budayanya.

Dapat dimengerti pula bahwa interaksi sosial itu dapat mengubah dan dapat membentuk struktur sosial yang baru, demikian pula sebaliknya karena interaksi sosial, manusia dapat berubah, karena interaksi sosial dalam kaitannya dengan kepentingan-kepentingan tertentu dengan keterlibatan orang-orang yang ada didalamnya akan menciptakan jaringan-jaringan sosial. Interaksi sosial adalah tidak lebih dari hubungan sosial yang dilakukan oleh seorang warga masyarakat dengan jumlah masyarakat lainnya yang merupakan mata rantai hubungan yang mencakup orang banyak sehingga merupakan jaringan sosial yang luas dan tak terbatas.

Adanya hubungan antara pemilik modal dan struktur pemerintahan desa yang saling membantu akan merupakan suatu jaringan sosial tersendiri. Begitu pula hubungan yang tercipta di antara masyarakat desa ini antara kelompok ulama dan kelompok kepentingan dan struktur pemerintahan dan kelompok ulama sesuai dengan kepentingan-kepentingannya. Akhirnya akan terjadi suatu hubungan yang saling membantu dalam pencapaian kepentingannya masing-masing, yang sudah barang tentu hal ini disepakati bersama untuk mengadakan suatu hubungan. Namun jika hubungan itu sudah diarahkan untuk kepentingan ekonomi maka akan menjurus ke arah kecenderungan adanya kolusi-kolusi.

Dari sisi ini diperlukan adanya kelompok tertentu yang akan mengontrol perilaku dalam hubungan sosial tersebut yang dirasa dapat membahayakan kelompok masyarakat pada umumnya.

Masyarakat tidak akan terbentuk jika tidak ada interaksi antar sesama manusia dalam memenuhi kepentingannya. Bentuk interaksi yang dilakukan warga masyarakat, khususnya warga masyarakat desa, diwujudkan dalam kelompok-kelompok dengan kerja sama yang dilakukan dengan manifestasi kepentingan pribadi dan sosial. Seperti yang ada dalam desa ini terdapat bermacam-macam kelompok sosial yang akan selalu berhubungan ke dalam masyarakatnya maupun ke luar masyarakat desanya sehingga akan tercipta hubungan yang lebih luas. Adanya kelompok kekerabatan, kelompok keagamaan, kelompok masyarakat bawah, kelompok masyarakat atas, kelompok masyarakat menengah, kelompok masyarakat terdidik dan sebagainya yang biasa tercermin dalam kelas-kelas sosial yang ada dalam masyarakat desa ini.

Sesuai dengan apa yang pernah dikeluhkan Pak Kades tentang masyarakatnya yang kurang berpendidikan dan tidak dapat menyambut perkembangan pembangunan yang ada di desanya, sering dilakukan pembinaan dengan membantu subsidi modal kerja yang dipinjamkan dari pemegang modal-pemegang modal yang

ada di desa untuk kebersamaan membangun masyarakat yang kekurangan dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya.

Namun dari sisi ini ada yang dilupakan bahwa pemberian stimulus baik yang berupa uang maupun yang berupa hewan piaraan dan alat produksi yang lain jika tidak ada pembinaan yang terus menerus akan mengakibatkan seperti yang dialami mbok Sm, seorang janda dengan 5 orang anaknya yang harus berjuang untuk hidupnya sebagai buruh tani yang kehilangan majikannya karena terjualnya tanah sawah garapannya. Ia menjadi sangat tergantung dengan adanya pemberian stimulus yang ada dan mengharapkan stimulus yang lain untuk selalu datang. Sifat ketergantungan ini akan mengurangi tingkat kemandirian keluarga tersebut untuk melakukan dan membangun sendiri sesuai yang diharapkan Pak Kades.

5.8. Pelaksanaan Pola Negosiasi Kasus Program NOPEN (nomor Penduduk).

Program ini berasal dari ide pemerintahan Tingkat II Kabupaten, yang menghendaki penduduk itu mempunyai nomor dan harus dilakukan pemotretan yang dilakukan oleh pihak petugas dari beberapa orang yang ditunjuk oleh pihak kabupaten. Dari setiap warga desa yang mempunyai kartu penduduk desa harus dilakukan pemotretan dengan membayar tiap warga desa sebesar Rp 1250,-,

Reaksi dari Pak Kades setelah mendapat perintah dari program tersebut, langsung mengadakan pertemuan dengan pamong desa yang lain dan kemudian baru dibicarakan dengan LMD maupun LKMD yang inti dasarnya seluruh organisasi yang ada di desa ini harus membantu untuk menyelesaikan program tersebut.

Petugas atau pamong yang lain meneruskan sampai ke RT dan RW dengan mengadakan pertemuan-pertemuan yang sifatnya menghimbau seluruh warga untuk melaksanakan dan mematuhi program yang ada. Cara yang dilakukan di lingkungan Perumahan Mang-mang permai dengan mengadakan pertemuan RW atau rapat RT dan RT mengumpulkan warganya untuk membicarakan program tersebut. Dalam pertemuan ini RW tidak perlu menyiapkan petugas dari kecamatan maupun pamong lain untuk mendampingi dalam memberikan informasi dan sekaligus memberi perintah untuk mengumpulkan uang sebesar yang ditentukan dan foto akan dilakukan di kantor desa sesuai jadwal yang dijadwalkan. Mereka umumnya setelah berembus dan bermusyawarah mereka dapat memahami apa yang telah diprogramkan.

Namun banyak juga yang mengintepretasikan bahwa itu suatu program untuk mengumpulkan dana dari masyarakat yang harus diserahkan kepada pemerintah tingkat II dengan ada prosentase untuk kecamatan dan desa sendiri.

Pak GH, adalah seorang pensiunan AURI, yang berada di wilayah perumahan Mang-mang permai ini sudah sekitar 4 tahun dan memberikan komentar bahwa :

kita semua khan sudah mempunyai KTP dan saya pandang itu saja sudah cukup untuk memberikan identitas diri, nomor penduduk itu hanya untuk mencari dana saja, dan berapa jumlah penduduk di sini ini jika dilakukan dengan rupiahnya maka akan menambah pemasukan bagi pemda setempat, foto sendiri juga tidak boleh, harus difoto di kantor desa dan gunanyapun tidak jelas dapat diutarakan yang memang beruntung adalah dapat mengecek berapa jumlah penduduk yang ada di desa masing-masing dengan begitu data penduduk ada dan besarnya pemasukan harus sama dengan jumlah besarnya penduduk yang ada namun itu juga masih dapat dimanipulasi dan tidak ada kontrol yang baik dengan jumlah KTP yang keluar. Begitu juga seperti yang diungkapkan oleh seorang dokter di desa ini, Nopen, bagi kami tidak ada manfaatnya namun manfaatnya akan sangat berguna bagi pemerintahan daerah, kami sebenarnya jika ada keperluan-keperluan yang menyangkut dengan identitas diri cukup saya tunjukkan dengan KTP atau identitas saya yang lainnya (karpeg, anggota IDI dan sebagainya).

Cara pemberian informasi yang komunikatif itu yang dipakai untuk melaksanakan program tersebut dan dengan kesadaran dan pengetahuan yang cukup yang dipunyai oleh masing-masing warga pada masyarakat ini, tanpa ada "rasan-rasan" yang tidak berarti. Walaupun mengerti kalau itu merupakan upaya pemda untuk mengumpulkan dana, mereka tetap mau melaksanakan karena jumlah uang yang dikeluarkan masih dapat dijangkau oleh mereka dengan mudah, karena kehidupan ekonomi di RW ini relatif baik.

Berbeda dengan pelaksanaan yang ada di RW yang lain yang merupakan penduduk asli maupun campuran antara penduduk pendatang dengan penduduk asli, Kasun harus mengumpulkan seluruh RT dan RW dan dihadiri oleh kepala desa dan bantuan aparat dari kecamatan untuk selain memberikan informasi tetapi juga sebagai tonjolan simbol "*legitimasi power*" yang didekatkan pada masyarakat kelompok ini. Pertemuan semacam ini dilakukan sebanyak 3 kali karena harus menjangkau seluruh pelosok dusun yang ada di desa ini.

Oleh karena bercampurnya penduduk asli dan pendatang yang mendiami suatu wilayah dusun ini maka situasi kondisinya berbeda dengan kelompok yang pendatang tetapi berdiam di perumahan permai tersebut. Pada umumnya pendatang yang ada bercampur dengan penduduk asli ini adalah yang hidupnya juga pas-pasan dan dengan pengetahuan yang cukup serta pendidikan minimal SMP. Penduduk ini datang dari desa lain atau dari kota yang keadaannya sangat minim sekali.

Setelah kepala dusun dan RT, RW mengadakan pertemuan dan mencapai kesepakatan yang dipaksakan maka mereka meneruskan informasi masing-masing kepada kelompok Tahlilan, Diba'an dan kelompok mana'ip serta kelompok remas dan kelompok agama yang lain merupakan tugas kepala dusun untuk mendatangi, memberi informasi sekaligus meneruskan perintah tersebut, demikian juga

peran ulama disini diumumkan dalam kotbah-kotbah di masjid.

Mereka hanya dapat berkumpul jika melewati kelompok keagamaan karena pertemuan-pertemuan semacam rapat-rapat warga tidak pernah dilakukan. Namun bagi masyarakat yang berbeda agama juga kesulitan jika dikumpulkan bersama. Disinilah letak jurang pemisah bagi yang berbeda agama karena tidak dikembangkan dalam paguyuban yang mencerminkan kebersamaan, dan yang dikembangkan disini adalah hanya paguyuban atau kumpulan keagamaan sejenis saja. Dengan cara ini beberapa kesulitan muncul ialah bagi kelompok-kelompok yang jarang aktif datang di kelompok tahlil maupun diban' tidak akan terjangkau dengan informasi baru. Dengan demikian kelompok-kelompok dahulu efektif untuk menyebarkan informasi, saat ini sudah bergeser tidak lagi dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Adanya jenis pekerjaan yang bervariasi dengan beban tenaga serta kebutuhan waktu yang berbeda, mengakibatkan mereka kesulitan untuk mengadakan perkumpulan yang dapat menjangkau seluruhnya.

Gambaran ini diperoleh dari beberapa komentar penduduk asli dan penduduk pendatang yang ada diluar kelompok perumahan Mang-mang Permai.

Bu DN, sebagai pekerja pabrik rokok,
saya bekerja di pabrik rokok sebagai
"tukang linting" sudah 3 tahun ini, asli

saya dari Pasuruan dan terpaksa saya hidup disini karena bertemu suami di desa ini dan saya mempunyai anak 1 orang, suami saya bekerja di pabrik Genteng cetak, anak saya dirumah dengan "embahnya" saya bekerja dengan upah harian dan terkadang saya tugas malam, pagi maupun siang karena pabrik rokok ini ada giliran masuknya terbagi dalam 3 waktu namun sering ada "gajulan" untuk kawan yang tidak masuk, hidup saya sangat pas-pasan, dan dirumah sering saya sudah sangat capek dan tidak pernah saya datang ke PKK maupun kegiatan yang dilakukan didusun seperti Diba', dan sering waktu dirumah saya pergunakan untuk tidur atau membantu mertua untuk membersihkan rumah, cari makan ya amat sulit sekarang ini, kalau tidak cari sendiri ya siapa yang mencarikan. Untuk itu kalau ada tarikan dari desa yang macam-macam sebenarnya saya juga keberatan namun apa boleh buat terpaksa ngutang untuk membayarnya bahkan kadang-kadang saya harus sembunyi jika ada petugas dari kantor desa yang datang untuk meminta tarikan yang macam-macam seperti untuk foto, sebenarnya saya mempunyai foto, tapi tidak boleh dan terpaksa jatah satu hatinya saya kurangi dan saya cicil 4 kali.

Hal semacam diungkap pula oleh penduduk asli yang tidak mempunyai pekerjaan yang tetap, Pak Wg, mengatakan:

Tarikan Untuk foto di kantor desa terpaksa saya tidak mau membayar dulu walaupun sudah di foto, karena saya masih harus membayar untuk kebutuhan yang lain dan saya berjanji untuk mengangsur 2 kali, dan ini akan dibayar oleh anak saya yang bekerja sebagai sopir ojeg di dusun sini, saya tidak mengerti untuk apa tapi saya hanya difoto saja dan seterusnya disuruh untuk pulang. informasi ini didapat dari pak kasun yang sering mampir kerumah saya untuk diajak tahlilan bersama.

Dengan adanya kesulitan penarikan dan di satu sisi kepala desa harus setor kekecamatan dengan dibatasi waktu maka segera kelapa desa mempergunakan kliknya

untuk membantu memberikan, meminjami modal terlebih dahulu untuk memenuhi target program tersebut. Disini-lah peran cukong-cukong yang biasa disebut oleh warga pelosok dengan "daoke-daoke" desa, keterlibatan para pemegang modal yang umumnya keturunan bangsa Cina ini sangat diandalkan oleh kepala desa untuk membantu tugas-tugasnya dalam mengembangkan desanya namun di lain pihak ada suatu keterikatan penggunaan kekuasaan yang dipakai untuk juga membantu kelancaran kerja bagi para kliiknya tersebut.

Dari beberapa cara yang dipakai untuk mendekati masyarakat bahwa cara yang bervariasi tadi tetap dicari untuk menyeimbangkan antara kepentingan pihak pemerintah di atasnya maupun kepentingan masyarakat secara keseluruhan dan pada intinya tetap mereka harus terpaksa dan dipaksa untuk tunduk pada beberapa perintah dari atasan. Cara pendekatan supaya tidak terjadi banyak gejolak karena adanya kemajuan masyarakatnya, kepala desa mempunyai suatu strategi untuk mendekati masyarakat, yakni strategi untuk menggunakan orang-orang yang dapat terlibat dalam pelaksanaan tugas-tugasnya.

Strategi merupakan suatu seni, bagaimana untuk dapat memanfaatkan seoptimal mungkin segala sumber daya alam dan manusia untuk suatu tujuan pembangunan tertentu, dalam hal ini pembangunan masyarakat desa. Strategi itu kemudian diikuti dengan berbagai kebijaksanaan lokal kepala desa untuk mengatur pembangunan di desanya.

Peran dari koordinasi yang dilakukan kepala desa dengan baik itu kepada pihak yang berada pada pemerintah di atasnya maupun pada lingkungan elit serta *agent* yang dianggap dapat mengadakan pembaharuan di desanya akan sangat menentukan dalam arah koordinasi kepala desa tersebut. Untuk saling mengetahui faktor-faktor dan elemen-elemen yang dapat membentuk *pattern* koordinasi tersebut, sangat menentukan peran dan komunikasi serta informasi.

Transfer informasi antar kelompok yang ada di dalam maupun di luar desa ini adalah proses manajemen yang sangat mendukung kegiatan-kegiatan saling komunikatif yang selanjutnya dapat mendukung proses koordinasi. Proses transfer informasi akan memberi makna "regulatif" dan "promotif" satu sama lain di antara kelompok kepentingan.

Kondisi sosial ekonomi masyarakat yang relatif rendah telah menempatkan masyarakat dalam posisi yang "*inferior*" berhadapan dengan elit desa yang mengendalikan pemerintahan desa. Karena posisinya itu, inisiatif masyarakat baik berupa gagasan, pendapat atau kritik, sering dianggap tidak memadai sebagai *policy alternatives*, bahkan sering usul atau kritik dari masyarakat ini dianggap sebagai gangguan terhadap kebijakan umum yang ada dan harus diredam. Jika pelaksanaan program itu akan dapat dijalankan maka beberapa strategi pendekatan masyarakat selalu dicari

misalnya berpura-pura memahami kebutuhan dan kesulitan masyarakat namun tetap kepentingan pelaksanaan program paket supaya dapat berjalan terlebih dahulu baru menyelesaikan permasalahan yang ada belakangan.

Budaya politik "panutan" memberi sumbangan besar kepada pemantapan dominasi kekuasaan kaum elit. Transformasi masyarakat tradisional menuju terbentuknya masyarakat modern sangat ditentukan oleh elit yang dapat menyentuh pemenuhan kebutuhan bagi kelompok-kelompok masyarakat yang membutuhkannya. Disinilah letak peran elit yang bervariasi sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya dan sesuai dengan variasi jenis pekerjaan masyarakat.

Konsepsi tentang kekuasaan menurut Lasswell dan Kaplan dalam karyanya, *Power and Society* yang mendefinisikan kekuasaan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi pembuatan keputusan yang sah. Jika konsep keputusan dengan memasukkan "pilihan" dan juga "kebijakan" maka konsep kekuasaan menjadi dapat diterapkan pada semua lingkup model, dari model yang memusat sampai ke yang memencar. Lasswell dan Kaplan membedakan aspek-aspek kekuasaan dengan "bobot, daerah, dan jangkauan". (dalam Riggs, 1988:243-245).

Masing-masing mengandung arti bahwa *bobot* mengacu pada sejauh mana derajat partisipasi yang memiliki kekuasaan dalam membuat keputusan; *daerah* menunjuk pada sejumlah orang yang terserap dalam kekuasaan itu,

sedangkan *jangkauan* menunjuk pada tingkat nilai yang dipengaruhi.

Kekuasaan juga berubah sesuai dengan penyebaran penduduk dan sejauh mana aspek yang formal dan efektif berintegrasi satu sama lain. Basis kekuasaan juga dapat dibedakan sesuai dengan cara pelaksanaannya. Perbedaan yang menonjol di dalam berbagai aspek kekuasaan ini dimungkinkan ada pada setiap model.

Di dalam masyarakat prismatic yang biasa ditunjukkan dengan masyarakat yang berada pada posisi transisi baik dilihat pada bentuk karakteristik masyarakatnya maupun dilihat pada sisi wilayahnya yang berada pada perbatasan, "jangkauan" kekuasaan birokrasi sangatlah bertolak belakang dengan tingkat pemencaran suatu sistem. Berawal dari sisi tersebut maka model kekuasaan yang terjadi pada masyarakat semacam desa Mang-mang dengan karakteristik masyarakatnya tidak dapat dimasukkan pada klasifikasi kota maupun desa atau tingkat maju atau tradisional, dan masyarakat umumnya menyebut dengan istilah "Mangkug", model kekuasaan pada masyarakat ini juga mempunyai suatu kriteria dan ciri-ciri tersendiri.

Dalam model pemerintahan yang konvensional ada kecenderungan bahwa masukan politik dan kebijakan administratif merupakan pencerminan dari tuntutan rakyat, kelompok-kelompok kepentingan dan partai-partai politik yang diterjemahkan kedalam "aturan-aturan" dan

kemudian "dilaksanakan" dan "ditetapkan", kekuasaan pada model ini merupakan sisi (masukan) yang bersifat politis. Birokrasi sebagai pelaku utama pada sisi kebijakan hanya sedikit melaksanakan kekuasaan; ia hanya berfungsi sebagai aparatur seperti sebuah mesin, tidak memihak, fungsinya adalah administratif dan tidak politis.

5.9. Pola Perilaku Negosiasi Pembangunan Desa.

Program perbaikan kesehatan masyarakat dan lingkungan perumahan yang diprakarsai pemerintah dan harus terlaksana di desa-desa. Program ini memperbaiki lingkungan golongan yang paling miskin dan padat penduduknya. Penyediaan fasilitas-fasilitas umum yang lebih baik yang sering diikuti oleh masuknya investasi swasta dalam perbaikan rumah. Namun perbaikan ini tidak banyak merubah kondisi masyarakat karena program ini lebih banyak difokuskan pada perbaikan fisiknya saja, kelanjutan penggunaan dan pemeliharaan serta mental untuk *handarbeni* kurang disentuh secara mendalam.

Prakarsa pemerintah untuk mendirikan kompleks-kompleks perumahan sederhana yang sehat, yang masing-masing dengan fasilitas air, sanitasi dan listrik yang diperuntukkan bagi masyarakat kecil, yang banyak dibangun didaerah/ wilayah pinggiran kota ini, juga kurang dapat dijangkau oleh kelompok mereka. Sehingga banyak pendatang yang masuk dengan kelas/tingkat ekonomi yang lebih baik dari masyarakat yang ada di sekitarnya.

Dalam kondisi yang demikian, adanya pembebasan tanah di daerah pedesaan untuk perumahan, masyarakat sekitar kehilangan tanahnya dan keuntungan tanah tersebut dapat dinikmati bukan oleh kelompok mereka. Dalam pelaksanaan program, didahului oleh desas-desus masyarakatnya, yang sebagian besar penduduk desa sudah mempunyai pemikiran bahwa suatu saat pasti akan terkena perluasan dan pembebasan tanah tersebut. Namun yang banyak diperbincangkan bukan karena kehilangan tanahnya tetapi mereka lebih banyak menghitung nominal uang yang akan diterima, berapa ganti rugi yang cocok nantinya untuk diminta mereka, mereka tanya sana kemari untuk mendapatkan harga tanah yang dianggap mereka sesuai dan mereka mulai menghitung luas tanah tersebut dengan ukuran meter, yang semula memakai nama satu *pathok/bagian/ru*.

Harapan dari penjualan tersebut mereka akan mendapatkan harga yang cocok dan memang hal ini diperjuangkan sungguh-sungguh, karena untuk modal kerja berikutnya, yang mereka memang sudah kesulitan untuk mengolah tanahnya dan sudah merencanakan untuk berpindah profesi tidak sebagai petani tetapi ingin beralih pada sektor industri dan jasa atau perdagangan. Di samping itu ada yang berusaha untuk dipinjamkan dengan membungakan uang tersebut.

Setelah melalui beberapa proses perdebatan yang saling mempertahankan tentang harga dan melalui beberapa pendekatan yang dilakukan kesepakatan harga telah dicapai, dan setelah pembayaran ganti rugi, sebagian besar penduduk tersebut memiliki uang tunai lebih banyak dari pada sebelumnya, mereka mempunyai uang tunai yang seratus kali dari penghasilan tiap hari atau tiap panennya jika dihitung secara kasar tanpa memperhitungkan dampak negatif yang akan muncul. Mereka dilepas begitu saja tanpa pembinaan dan pengarah selanjutnya. Mereka belum ada kemampuan untuk mengelola uang banyak.

Tidak jarang terjadi ketika mereka memiliki lebih banyak uang dari pada yang diperlukan, mereka membeli barang-barang konsumsi atau barang-barang perhiasan atau merenovasi rumah-rumahnya. Hanya sejumlah kecil penduduk yang berpendidikan, keadaan lebih baik dan tidak terikat yang dapat membelanjakan sebagian ganti ruginya untuk perumahan bagi dirinya sendiri dan sisanya untuk kepentingan produktif.

Untuk sebagian besar penduduk, aset-aset kehidupan mereka segera dikonsumsi untuk memenuhi kewajiban-kewajiban keluarga, karena budaya pada masyarakat di sini masih mempunyai karakteristik bahwa tanah dan sawah yang luas akan dibagi-bagi kepada anak-anak mereka sebagai warisan atau modal dalam

kehidupannya. Untuk itu dengan dibebaskannya tanah tersebut dengan mendapatkan ganti rugi maka jumlah uang yang diterima akan dibagikan kepada anak-anak mereka.

Pada kasus ini dapat diagenda bahwa ganti rugi yang diberikan kepada penduduk dikonsumsi sesuai urutan prioritas sebagai berikut:

1. kehidupan sehari-harinya;
2. komisi untuk para perangkat dan perantara;
3. pembayaran utang-utang atau tanggungan;
4. dibagi sebagai warisan atau kewajiban sosial;
5. perumahan;
6. barang-barang konsumsi;
7. simpanan dalam bentuk perhiasan, tanah atau tabungan di Bank;
8. kegiatan-kegiatan produktif.

Selama proses pembebasan dan ganti rugi, penduduk diwajibkan membayar atas bantuan yang telah diterima dari pimpinannya. Untuk menerima ganti rugi, formulir harus diisi dan ditanda-tangani petugas. Hampir semua penduduk desa kesulitan dalam proses perbankan dan pembayaran dalam bentuk cek. Karena itu mereka mempercayakan pada pimpinannya atau beberapa perantara lainnya untuk membantu. Dalam interaksi ini banyak sekali perangkat yang ingin membantu dan bahkan pejabat dari kecamatan atau staf bagian pemerintahan desa di kabupaten berusaha untuk ikut membantu mereka.

Dalam proses yang demikian ini perangkat, kepala desa belum mampu menangkap fenomena ini sebagai suatu kenyataan yang akan membuat ruwetnya pelaksanaan berikutnya. Hal ini tidak disadari dengan terbukti tidak ada kelanjutan untuk membantu memberi perbaikan jalan keluarnya. Dalam arti pembinaan untuk kelanjutannya. Mereka umumnya mempunyai motivasi untuk mendapatkan komisinya saja setelah itu tanpa menghiraukan lagi dan bahkan menjadi acuh serta tidak menghiraukan. Kepala desa dalam kasus yang demikian ini sangat riskan karena dengan harus berhadapan dengan masyarakatnya yang terkelompok dan menhadapi kepentingan yang lebih luas yaitu kepentingan pemerintah di atasnya.

BAB 6

BAB 6**PEMBAHASAN DAN INTEPRETATIF TERBENTUKNYA
PERUBAHAN PERILAKU ADAPTASI****6.1. Interaksi *Formal Leader* dan Perubahan Perilaku**

Interaksi kepala desa yang tergambarkan dalam realitas sosial, dapat tercermin melalui tindakan yang diambil berbeda-beda, hubungan antar masyarakat dan perangkat terdapat penyesuaian- penyesuaian, prosedur kerja/ mekanisme kerja berubah dan pola pengambilan keputusan berubah. Dengan melihat dua kasus yang ada pada waktu pengambilan data dan terjadi di berbagai tingkat kehidupan sosial antara lain pada tingkat tindakan dan interaksi kelompok masyarakat, Umumnya paradigma fakta sosial mempunyai asumsi bahwa teori sosial harus membahas fenomena sosial yang berpengaruh kuat terhadap perilaku individu.

Fenomena sosial yang harus dijelaskan, harus memakai suatu metode tertentu dengan melihat masalah yang muncul dari fenomena tersebut. Seperti dua kasus yang telah dipaparkan dalam uraian terdahulu mengandung suatu makna bahwa ada perubahan sikap yang diambil kepala desa dalam melaksanakan program pembangunan dari pemerintah di atasnya, hal ini dilakukan atas dasar suatu kesadaran penuh terhadap adanya perubahan dan perkembangan tingkat pengetahuan masyarakat.

Dan dalam peristiwa tersebut tidak ada suatu pemisahan antara struktur sosial dengan pranata sosial karena keduanya sama-sama membantu untuk membentuk tindakan manusia yang penuh makna (Zamroni, 1992:53). Dengan melihat kondisi masyarakat di desa Penelitian, perilaku kepala desa dalam merespon dua kepentingan yaitu dari pemerintah di atasnya maupun dari masyarakat, terlihat dalam cara kepala desa mengambil keputusan, interaksi antara individu dengan kelompok-kelompok masyarakat serta tindakan-tindakan yang tercipta dalam proses pelaksanaan kerjanya.

Pemahaman dan pembahasan tentang perilaku, ada tiga hal yang penting yaitu: Kebudayaan (*culture*), struktur sosial dan kepribadian (*personality*). Kebudayaan ditempatkan sebagai acuan individu dalam berperilaku, struktur sosial merupakan bentuk interaksi antar individu dan kepribadian adalah ciri individu dalam memberi respons kebudayaan dan struktur sosial. Ketiganya saling berkait satu sama lain. (Sunnyoto Usman, 1996:1).

Kepala desa dalam kepribadiannya tidak akan terlepas dari tingkat pengalaman, wawasan dan tingkat pendidikan nya. Dalam menghadapi setiap perubahan yang terjadi di desanya, kepala desa selalu mengacu pada keseimbangan yang terjadi di masyarakatnya. Pada umumnya masyarakat-masyarakat terintegrasi berdasarkan faktor-faktor dasar tertentu. Salah satu faktor dasar

tersebut adalah adanya nilai-nilai tertentu, yang dianut oleh bahagian terbesar warga-warga masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu ada kemungkinan bahwa suatu masyarakat dapat berubah apabila nilai-nilainya diubah.

Sebagian besar masyarakat penduduk asli, yang masih mempunyai pandangan bahwa seorang wanita itu harus mengurus rumah tangga saja dan membantu di sawah atau di ladang, dilakukan pada pagi sampai sore hari saja. Malam hari harus berada di rumah. Lama kelamaan pandangan semacam itu bergeser dan kenyataan yang ada sekarang banyak wanita-wanita yang bekerja di pabrik dengan giliran waktu yang dialami seperti yang diatur dalam perusahaan tersebut, sehingga pada waktu pagi buta atau tengah malam, mereka sudah terintegrasi di dalam melaksanakan pekerjaannya tanpa ada ikatan nilai yang selalu mempertentangkan dari pandangan terdahulu. Dengan adanya perubahan nilai-nilai yang dianut tersebut maka perubahan masyarakat dapat mengikutinya dan tidak dapat dibendung lagi bahwa masyarakat sekitar harus menerima kenyataan-kenyataan yang terjadi.

Namun perkembangan semacam ini belum berimbang karena masyarakat masih ada yang terkelompokkan pada kelompok penduduk asli yang umumnya masih memegang beberapa nilai dasar yang bersifat tradisional, yang terlihat di dalam acara-acara adat yang dikembangkan (selamatan di makam, sesaji pada setiap malam jum'at

legi dan sebagainya). Pada kelompok pendatang situasi semacam di atas sudah tidak dikenal, karena umumnya waktu kerja keluarga-keluarga pendatang lebih padat, dan sebagian waktunya dihabiskan untuk mencari nafkah (pria dan wanita semuanya bekerja).

Desa ini terlihat ada pertumbuhan yang berbeda, seperti Analisa Hirschman (1992 : 208) bahwa pertumbuhan yang tak berimbang besar kemungkinan akan menimbulkan "polarisasi dan ketegangan" Hal ini tergambar pada wilayah sebelah barat baik sisi utara maupun selatan, merupakan daerah industri yang pertumbuhannya berbeda dengan daerah timur sisi utara dan selatan yang relatif pertumbuhannya lambat. Atau dapat dikatakan suatu minoritas yang inovatif (kelompok pendatang) menjadi lebih kaya mendahului kelompok-kelompok lain. Meskipun demikian dalam kenyataan yang nampak ada optimisme tentang "jalan mundur dan dampak rembesan atau tetesan ke bawah" (*trickle-down effects*) serta menganggap tidak mungkin dan tidak perlu untuk menekan ketegangan sama sekali.

Di kota-kota besar sering terjadi dinamika yang cepat dalam lingkungan sosial (*social setting*), dirujuk bahwa lokasi, tempat tinggal seseorang (bermukim) secara bersama, berkelompok untuk menciptakan lingkungan yang selalu dapat diperbarui. Keadaan ini akan mengalir pada aliran-aliran setiap perkembangan area, seperti pada wilayah Rural-Urban/ masyarakat transisi.

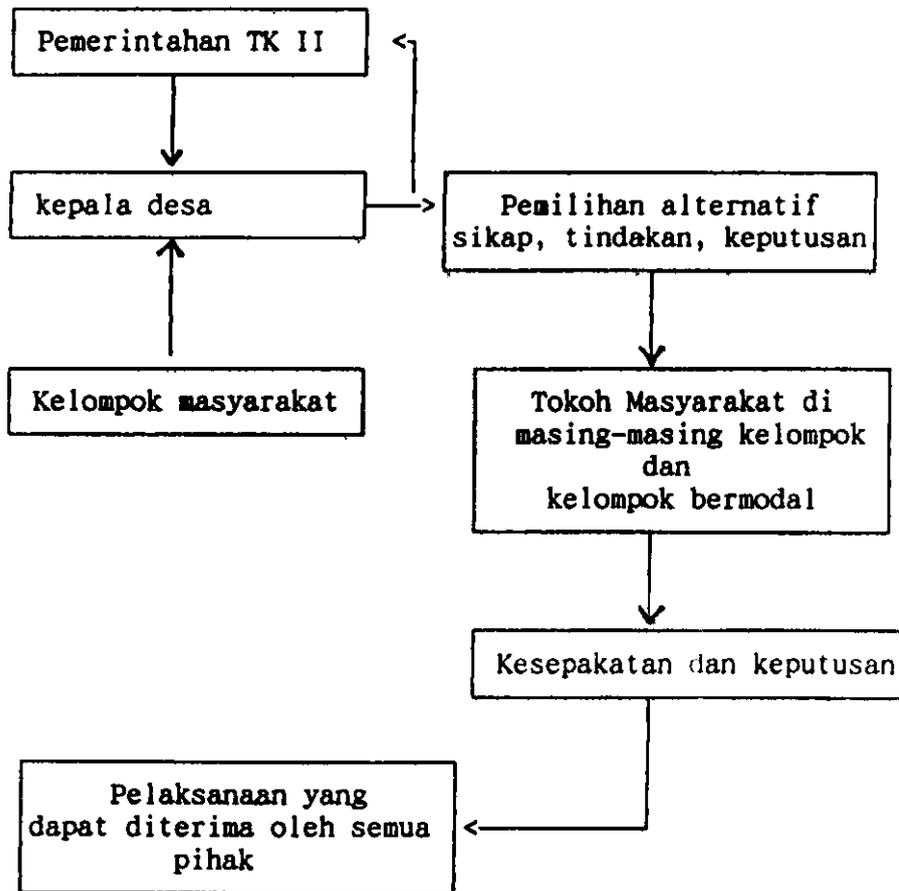
Demikian pula, pemimpin formal desa dipaksa memahami dan mempelajari perubahan yang ada dalam masyarakatnya. Walaupun ada kalanya pengaruh nilai-nilai dalam kehidupan bermasyarakat tidak terlalu disadari, hal itu karena pengaruh dari nilai-nilai tersebut tidak selalu terbuka dan langsung. Banyaknya industri dan proyek-proyek pembangunan yang membutuhkan tenaga dan jasa masyarakat pada level bawah, mengakibatkan nilai-nilai masyarakat kota mengalir kepada masyarakat di pinggiran (transisi)- Rural-Urban, sehingga kebiasaan, budaya, sikap masyarakat juga mengalami pergeseran.

Sikap kepala desa yang berubah dapat diklasifikasi dalam beberapa kategori interaksi yang dilakukan yaitu pada saat memimpin pertemuan dengan masing-masing kelompok masyarakat, pada tingkat ada konflik (pertentangan pendapat), dukungan (sependapat), dan mengambang (tidak ada pendapat). Untuk itu perubahan yang terjadi dalam masyarakat akan sangat mendorong dan bahkan menekan usaha kepala desa untuk mengikuti dan menyelaraskan pada masing-masing tingkat hubungan.

Hal semacam ini sering terjadi ketegangan dan konflik bagi diri kepala desa, karena apa yang sudah sukses dilakukan pada masa jabatan pertama tidak dapat dicontoh untuk diterapkan pada masa jabatan kedua. Hubungan yang tercipta antara birokrasi di atasnya dan masyarakatnya mengalami perubahan sesuai dengan kondisi

yang tercipta dan selalu ada yang dinamakan "akan dikoordinasikan kembali" (tawar menawar). Karena pada waktu sebelum penduduk pendatang masuk dan bermukim di desa ini, karakteristik masyarakat masih bersifat masyarakat pedesaan, kamituwo yang sekarang disebut kepala dusun masih mempunyai massa yang selalu tunduk pada perintah dan anjurannya, mudah digerakkan, realitas sosial mudah untuk direkayasa dan dibentuk sesuai dengan kehendak birokrasi atau struktur pemerintahan lokal. Namun pada masa sekarang sudah amat sulit karena heterogennya karakteristik masyarakat sehingga variasi-variasi dalam hal nilai-nilai yang dikembangkanpun makin transparan antara nilai tradisional dan modern. Berikut suatu gambaran untuk menunjukkan interaksi kepala desa sesuai dengan posisinya dalam birokrasi pemerintahan desa.

Bagan 10
Respon dan Alur kepentingan masyarakat



Keterangan Bagan:

Kepala desa menerima perintah dan program dari birokrasi pemerintah tk II dan kepala desa juga menerima atau menampung program kegiatan dari kelompok-kelompok masyarakat. Kemudian kepala desa membuat alternatif dan pertimbangan-pertimbangan yang dipakai untuk tawar menawar kepada kedua belah pihak yang mempunyai kepentingan dan kebutuhan dalam arti kepala desa sebagai mediator dan penyeimbang antara dua kepentingan, selalu mengadakan koordinasi dan tawar menawar alternatif keputusan. Setelah tercapai kesepakatan yang dapat

diterima semua pihak maka pelaksanaan atas keputusan tersebut dapat dilaksanakan bersama, dan kepala desa selalu membantu dan mendorong meluruskan serta mengingatkan jika diantara kedua belah pihak terjadi ingkar (tidak sesuai dengan kesepakatan) terhadap keputusan bersama tersebut.

Kepala desa yang dahulu merupakan ujung tombak pembangunan bagi perkembangan masyarakat desa, sekarang sudah bukan satu-satunya agen pembaharu yang penting yang ada di masyarakat transisi (rural-urban) ini. Kepala desa tidak memungkinkan untuk bergerak leluasa dalam melaksanakan perubahan-perubahan atau menerima perintah-instruksi untuk langsung dapat dilaksanakan, kepala desa selalu berupaya untuk memikirkan dan mengubah strategi dan langkah-langkah untuk menerapkan atau melaksanakan apa yang menjadi kebutuhan dan kepentingan masing-masing. Masyarakat pada wilayah ini dapat disebut dengan masyarakat "transisi" yang berarti masyarakat dengan karakteristik desa tidak desa dan kota bukan kota. Dengan demikian perilaku kepala desa dalam melaksanakan program-program pembangunan selalu diadaptasikan pada kondisi yang selalu berubah sesuai dengan latar belakangnya.

Kepala desa telah memandang perubahan perilaku merupakan kebutuhan yang sudah harus dilakukan karena untuk mempertahankan keselarasan sosial masing-masing kelompok masyarakat. Perubahan perilaku ini bukan merupakan hasil rekayasa pemerintah di atasnya namun atas kesadaran kepala desa untuk mengambil resiko dari jabatannya, kesadaran ini muncul karena terdesak dengan perkembangan masyarakat yang bukan merupakan rekayasa hasil pembangunan. Kreatifitas dan inisiatif kepala

desa untuk berbuat dan bersikap seperti itu terdesak secara moral untuk selalu mengupayakan kewajiban dan hak warga masyarakat yang telah bervariasi dalam arti banyak muncul kelompok-kelompok masyarakat dengan nilai-nilai tertentu.

Lain halnya yang dirumuskan oleh Merton (dalam Sugihen, 1996: 54) bahwa perubahan sosial - perubahan perilaku sosial masyarakat - merupakan fungsi manifestasi dari satu rekayasa dalam kegiatan industrialisasi menuju satu masyarakat modern. Pola pikir ini diikuti oleh Giddens (1987) bahwa perubahan perilaku itu merupakan salah satu konsekuensi utama dari proses modernisasi yang dialami suatu masyarakat. Namun demikian, pada dasarnya dari proses terbentuknya realitas tentang makna perubahan perilaku kepala desa tersebut, pada dasarnya ada perbedaan di antara semua konsep tentang perubahan. Perbedaan itu agaknya terletak pada tekanan dan nuansa dari beberapa variabel pengubah dan yang berubah. Umumnya konsep tentang perubahan itu merujuk pada suatu proses, suatu peralihan dari suatu tahapan keadaan atau kondisi sosial ketahap berikutnya setelah selang beberapa waktu. Dari beberapa kenyataan dalam data lapangan menunjukkan bahwa proses perubahan itu juga mengandung unsur waktu dan faktor lain seperti nilai-nilai, kultur, sikap dan pola pikir.

Konsep Rogers dalam Goldthorpe (1992:369) memahami bahwa perubahan sosial merupakan suatu proses yang melahirkan perubahan-perubahan di dalam struktur dan fungsi dari suatu sistem kemasyarakatan. Dalam hal ini ada tiga tahapan yang dilalui yaitu: Pertama, berawal dari diciptakannya, atau lahirnya sesuatu, yang kemudian berkembang menjadi gagasan atau ide baru dan

gagasan atau konsep baru tersebut jika sudah mengge-
linding kepada masyarakat, ini merupakan tahap kedua.
sebagai tahap terakhir, disebut sebagai "hasil" atau
konsekuensi-konsekuensi yang merupakan perubahan yang
terjadi di dalam satu sistem sosial yang bersangkutan
sebagai akibat dari diterimanya atau ditolaknya suatu
inovasi.

Masyarakat yang kritis dan berubah menjadi banyak
tuntutan bukan merupakan suatu pengertian yang dimakna-
kan sebagai pembangkangan masyarakat transisi, namun
lebih banyak dirasionalisasikan dari gejala sosial dari
realitas kemajuan tingkat pengaruh pembangunan dan
tingkat berpikir pada kelompok masyarakat. Dengan
demikian kepala desa menangkap sebagai suatu kemajuan
yang positif yang harus ditanggapi serius untuk memacu
kemajuan masyarakat dan menjaga kharisma kepala desa
dalam kepemimpinannya.

Proposisi yang dapat ditarik dari gambaran ini adalah:

- Berbaurnya nilai-nilai masyarakat yang bersifat
modern dan tradisional mendorong munculnya perubahan
perilaku pemimpin formal lokal dalam beradaptasi
dengan kelompok masyarakat transisi.
- Perilaku negosiasi merupakan strategi adaptif dalam
masyarakat transisi untuk menyeimbangkan tekanan
masing-masing kepentingan (dari pemerintah di atasnya
maupun dari masyarakat).

6.2. Rasionalisasi Fenomenologi Perilaku Adaptasi.

Pemahaman dalam memberikan makna terhadap reali-
tas sosial dapat tercermin dan tergambar dari beberapa
tindakan sosial yang pernah dilakukan oleh aktor.

Kepala desa selaku *formal leader* dalam lingkungan pemerintahan desa yang bersifat rural-urban, dalam pelaksanaan program dan cara pengambilan keputusan setiap tindakan yang menyangkut warga selalu diusahakan untuk dicari cara-cara dan langkah-langkah yang baik yang dipandang dapat dijangkau oleh kepala desa. Pada waktu akan dilaksanakan tarikan untuk proyek NOPEN maka kepala desa mengadakan kunjungan kepada kelompok masyarakat yang berada di area perumahan baru baik yang berada pada kompleks sebelah barat-utara dari kantor desa maupun sebelah barat selatan kantor desa.

Kunjungan dilakukan untuk mengadakan pembicaraan pada beberapa orang yang dianggap dapat mewakili wilayah tersebut, setelah mengetahui pola pemikiran masing-masing kelompok masyarakat di wilayah itu kemudian kepala desa melacak dan meminta kepada penduduk pendatang untuk masing-masing RW (rukun warga) dapat mengundang kepala desa untuk memberikan informasi supaya apa yang dimaksudkan dan dikehendaki program tersebut dapat disosialisasikan dan dipahami tujuannya. Begitu pula sebaliknya, kepala desa dapat menangkap bagaimana tanggapan dan cara pelaksanaan yang dikehendaki oleh kelompok penduduk tersebut. Tahapan berikutnya dihimpun dan disampaikan kepada unsur kecamatan dan bag. Pemerintahan desa di tk II, baru kemudian kepala desa mengumpulkan beberapa perwakilan dari pertemuan pertama

yang dilakukan. Pembicaraan secara teknis untuk melaksanakan hasil dari tawar menawar beberapa pihak dengan kepentingan masing-masing.

Untuk dapat melihat terbentuknya realitas sosial yang tercipta, proses dan tahapan munculnya dapat dilihat dari keterlibatan aktor yaitu kepala desa untuk ikut dalam proses terbentuknya realitas sosial tersebut dengan tujuan bahwa fungsi kepala desa masih juga diperlukan untuk bukan hanya sebagai pelaksana dan penerima perintah saja tetapi sebagai *balancer* atau penyeimbang, mediator atau pembawa aspirasi sehingga di mata masyarakat penduduk asli maupun pendatang masih dapat berwibawa walaupun dengan mengubah perilaku untuk penyesuaian memakan waktu yang lama dan kelaziman yang dulu pernah dikerjakan diubah untuk dapat mengadakan penyesuaian, seperti kepala desa harus berkunjung ke beberapa RW yang langsung tatap muka, dahulu hal ini hampir tidak pernah dilakukan, karena masyarakat masih bersifat homogen dan kamituwo-kamituwo sangat berfungsi.

Begitu juga dalam menghadapi penduduk asli yang masih dalam usia angkatan kerja, umumnya kelompok ini banyak mengadu nasib sebagai penjual jasa, sulit untuk dikumpulkan bersama baik melalui pengajian maupun pertemuan dusun sehingga langkah yang diambil adalah :

- kepala desa berkunjung ke rumah beberapa penduduk.
- membuat edaran dan diminta untuk kesediaan hadir jika ada undangan pertemuan.
- mendekati orang-orang tertentu yang dianggap dapat membuat keributan.

Cara-cara yang dilakukan ini dapat memancing tingkat respons dan tingkat simpatik warga penduduk asli baik yang muda maupun yang tua-tua. Tindakan-tindakan ini dilakukan kepala desa karena kepala desa menginginkan kesan dan penilaian di akhir jabatannya nanti dapat meninggalkan sesuatu yang bermanfaat bagi seluruh warga baik yang penduduk asli maupun pendatang, walaupun banyak waktu dan energi yang dikeluarkan untuk hanya mengadakan penyesuaian dan adaptasi kepada perkembangan yang ada. Proses dan langkah-langkahnya selalu ada hal-hal yang baru untuk melihat kecocokan dan kesesuaian dengan masalah yang dihadapi, pengulangan tindakan terhadap masalah yang sama dalam pemecahannya selalu ditinjau kembali mana yang dapat dipakai dan tidak, jika tidak maka kepala desa berusaha untuk mencari solusi dan langkah-langkah yang sesuai dengan kehendak kedua belah pihak yang berbenturan kepentingan.

Dengan membaca perilaku yang demikian ini ada orang yang sudah dapat menyebut dengan istilah sebagai berikut: kepala desa ingin menjadi pahlawan karena selalu mengambil kesempatan dalam setiap situasi terjadi perbenturan kepentingan. Sehingga proposisi yang dapat terbentuk dari data tersebut diatas sebagai berikut:

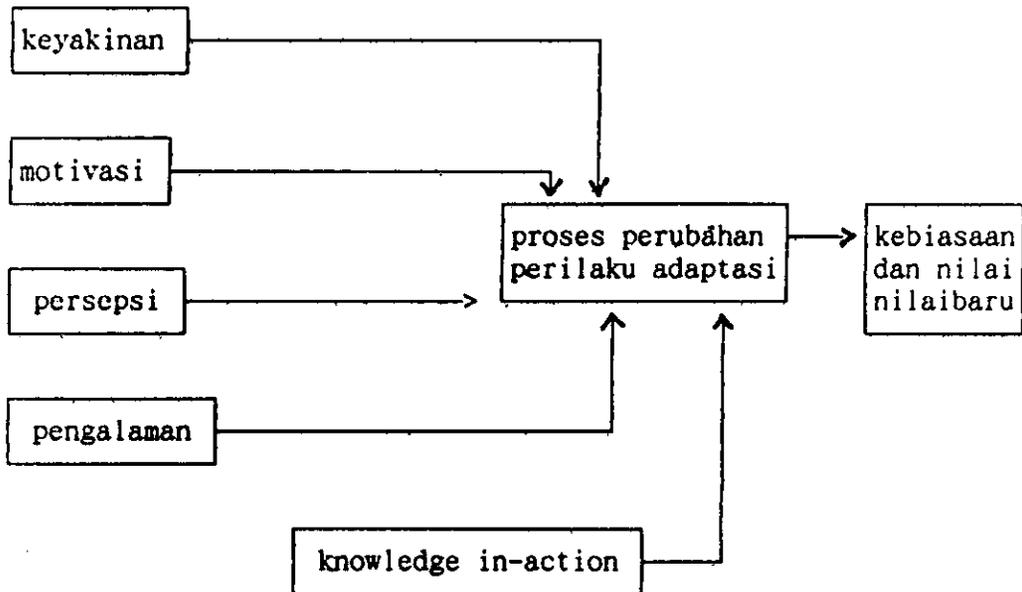
Perilaku negosiasi muncul bersumber dari kemampuan kepribadian aktor dan pengakuan /legitimasi dari posisi struktur formal, dipakai oleh pemimpin untuk mencapai tujuan dan dapat secara efektif berfungsi untuk menangani kasus-kasus penting dalam pembangunan.

Proses-proses yang telah dikerjakan itu dianggap dapat diterima menurut penilaian semua orang maka langkah dan tindakan-tindakan pernah dilakukan dapat dengan mudah dipahami secara rasionalitas, semakin rasional tindakan sosial itu semakin mudah dipahami. Weber (dalam Ritzer, 1992:44) dengan konsep tindakan sosialnya memberikan arti bahwa tindakan sosial itu merupakan tindakan individu sepanjang tindakannya itu mempunyai makna atau arti subyektif bagi dirinya dan diarahkan kepada tindakan orang lain. Tindakan sosial yang dimaksudkan Weber dapat berupa tindakan yang nyata-nyata diarahkan kepada orang lain atau bersifat subyektif yang mungkin terjadi karena pengaruh positif dari situasi tertentu. Atau merupakan tindakan perulangan dengan sengaja sebagai akibat dari pengaruh situasi yang serupa.

Rasionalisasi dari proses keterlibatan kepala desa dalam membentuk realitas sosial dapat digambarkan dalam bentuk sebagai berikut:



Bagan 11
Proses Keterlibatan dan bentuk realitas sosial



Sesuai dengan data hasil penelitian lapangan dapat digambarkan karakteristik kepribadian kepala desa yang dapat menjadi dasar adanya perubahan perilaku adaptasi yang mendorong memunculkan terbentuknya perilaku negosiasi. Kepala desa di desa Mang-Mang ini mempunyai kepribadian sebagai berikut:

- Semangat hidupnya tinggi/agresif karena selalu termotivasi untuk belajar dan memperbaiki diri agar dapat selalu menyesuaikan dalam setiap perubahan yang ada. Hal ini tertempa dari latar belakang menjadi prajurit sebelum pensiun. Kemauan untuk mengetahui hal-hal yang baru didapat dari belajar baik itu dari warganya maupun dari orang-orang tertentu yang dianggap lebih mampu dari dirinya.

- Kemampuan bergaul, adaptasi, dan kepedulian sosial. Sebagai manusia biasa, ada juga orang-orang yang membenci dan menyukai, namun hal ini dianggap wajar karena aktor selalu ramah dan mau bergaul dengan siapa saja dan mau untuk berkunjung pada warganya yang dianggap perlu dikunjungi - dan pergaulannya luas, sehingga menambah kemampuan dan ketrampilannya bergaul baik secara formal maupun informal.
- Tanggung jawab tinggi disertai rasa loyalitas, hal ini karena kepala desa mempunyai suatu keberanian dan kekuatan fisik yang betul-betul prima untuk melaksanakan segala amanah tugas baik itu membela kepentingan masyarakat maupun untuk kepentingan pemerintah di atasnya.

Selain itu terbentuknya karakteristik perilaku negosiasi tidak hanya dari kepribadian kepala desa saja namun juga adanya karakteristik dari kewenangan posisinya yang telah terlegitimasi. Orientasi pada tugas dan kemajuan kesejahteraan warganya untuk itu, selalu berjuang mengadakan hubungan-hubungan informal baik itu dengan warga maupun dengan pemerintah di atasnya. Keluwesan dalam menerapkan kebijaksanaan juga keberanian untuk mengadakan tawar menawar dalam pelaksanaan kebijaksanaan. Hal ini dapat terlihat pada bagan 1 seperti lampiran berikut ini.

6.3. Interaksi Kepala Desa dengan Perangkat dibawahnya.

Kondisi perangkat desa dibawah kepala desa, semuanya merupakan penduduk asli desa Mang-Mang ini. Umumnya usia mereka sudah di atas 45 tahun, keadaan sosial ekonomi dapat dikatakan jauh berbeda dengan kondisi kepala desanya. Rata-rata pendidikan yang pernah ditempuh adalah setingkat sekolah dasar. Hubungan kerja yang tercipta dalam organisasi pemerintahan desa masih bersifat *patron-client* perangkat di bawah kepala desa selalu menunggu perintah dan kurang berfungsi sebagai pembantu kepala yang mengelola wilayah yang sedang berubah, fungsi yang dijalankan adalah fungsi administrasi kantor saja. Pengaruh kepada penduduk sudah berkurang karena mereka kurang dapat mengikuti perkembangan masyarakat.

Hubungan antara kepala desa dan perangkat dibawahnya masih melaksanakan cara-cara pada masa periode pertama, perilaku perubahan adaptasi kepala desa hanya terfokus dalam hal penanganan dan berhadapan dengan masyarakat dan pemerintah di atasnya sedangkan untuk perangkat dibawahnya masih tetap melaksanakan hubungan perintah, instruksi dan petunjuk. Demikian pula untuk kepala-kepala dusun kurang dapat berfungsi untuk mengkoordinir masyarakat dimasing-masing dusun tersebut. Dengan demikian kepala desa menciptakan struktur-struktur baru sebagai jalinan interaksinya di masing-masing wilayah tersebut.

Hubungan yang demikian ini tidak berpengaruh terhadap perubahan dan kemajuan pembangunan di desa Mang-Mang ini. Sehingga teori struktural fungsional tidak dapat berlaku dalam kondisi semacam ini karena dengan tidak berfungsinya organ-organ lain dalam suatu organisasi tidak akan mempengaruhi kerja organ yang lainnya. Teori struktural fungsional pada dasarnya melihat bahwa organisasi masyarakat itu sama dengan suatu organisme. Masing-masing organ dalam organisme tersebut mempunyai fungsi dan peran yang saling menunjang dan terkait, walaupun fungsi dan perannya berbeda-beda. Bila satu sakit atau tidak berfungsi maka akan berpengaruh dan terasa pada kerja organisme tersebut. Pada gambaran ini dapat dimunculkan proposisi sebagai berikut:

Perubahan Interaksi Perangkat desa akan adaptif terhadap perkembangan jika kepala desa mengubah pola interaksinya. Atau Perubahan perilaku Adaptasi Perangkat Desa terhadap perkembangan tergantung dari motivasi yang diciptakan oleh kepala desa.

Hal ini dapat terlihat pada waktu kiprah kepala desa kelihatan tidak dibarengi dengan memfungsikan secara proporsional perangkat di bawahnya karena dianggap kurang mempunyai kemampuan untuk mengikuti gerak langkah kepala desa. Keinginan yang dicita-citakan oleh kepala desa adalah sebagai personal kunci yang berjiwa

reformis, yaitu pemimpin yang mendasari kebijakannya pada inisiatif dan kreatifitas untuk memajukan kehidupan masyarakat yang dipimpinnya, bukan hanya terperangkap oleh kebijakan yang bersifat rutin. Kiprah kepala desa untuk membuat terobosan dalam berbagai kebijakannya dibantu oleh pemimpin-pemimpin informal yang dapat berpengaruh terhadap lapisan masyarakat yang ada.

D. Membangun Teori Perilaku Negosiasi dari Data.

Perilaku negosiasi kepala desa dalam menangani kasus proyek pembangunan sebagai berikut:

- Berani menerima tantangan, tugas yang diberikan oleh pemerintah atasnya dan berupaya untuk melaksanakannya dengan pertimbangan sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakatnya. Melalui perilaku kompromi (*compromise behavior*).
- Mengembangkan kesadaran dengan pemberian penjelasan dengan menumbuhkan kepercayaan kepada mereka bahwa proyek yang dilaksanakan benar-benar untuk peningkatan kesejahteraan mereka. Perilaku ini tercermin sebagai proses tawar-menawar (*exchange behavior*).
- Menggali potensi dan memanfaatkannya untuk mempertebal semangat kebersamaan, saling menghargai, dan pemanfaatan unsur kekuasaan yang dipunyai oleh kepala desa sebagai pemimpin formal lokal. Pendekatan ini mencerminkan suatu perilaku yang persuasive dan coercive (*Conning of Negotiation behavior*).

- Memfungsikan elit-elit yang dipercaya pada masing-masing kelompok masyarakat untuk menekan dan memberikan ancaman jika dalam berbagai tahap langkah negosiasi yang dilakukan tidak dapat membentuk perubahan dalam tuntutan kepentingannya. Perilaku demikian ini tercipta dan merupakan bagian dari perilaku negosiasi yang bersifat intimidasi (*intimidation of negotiation behavior*).

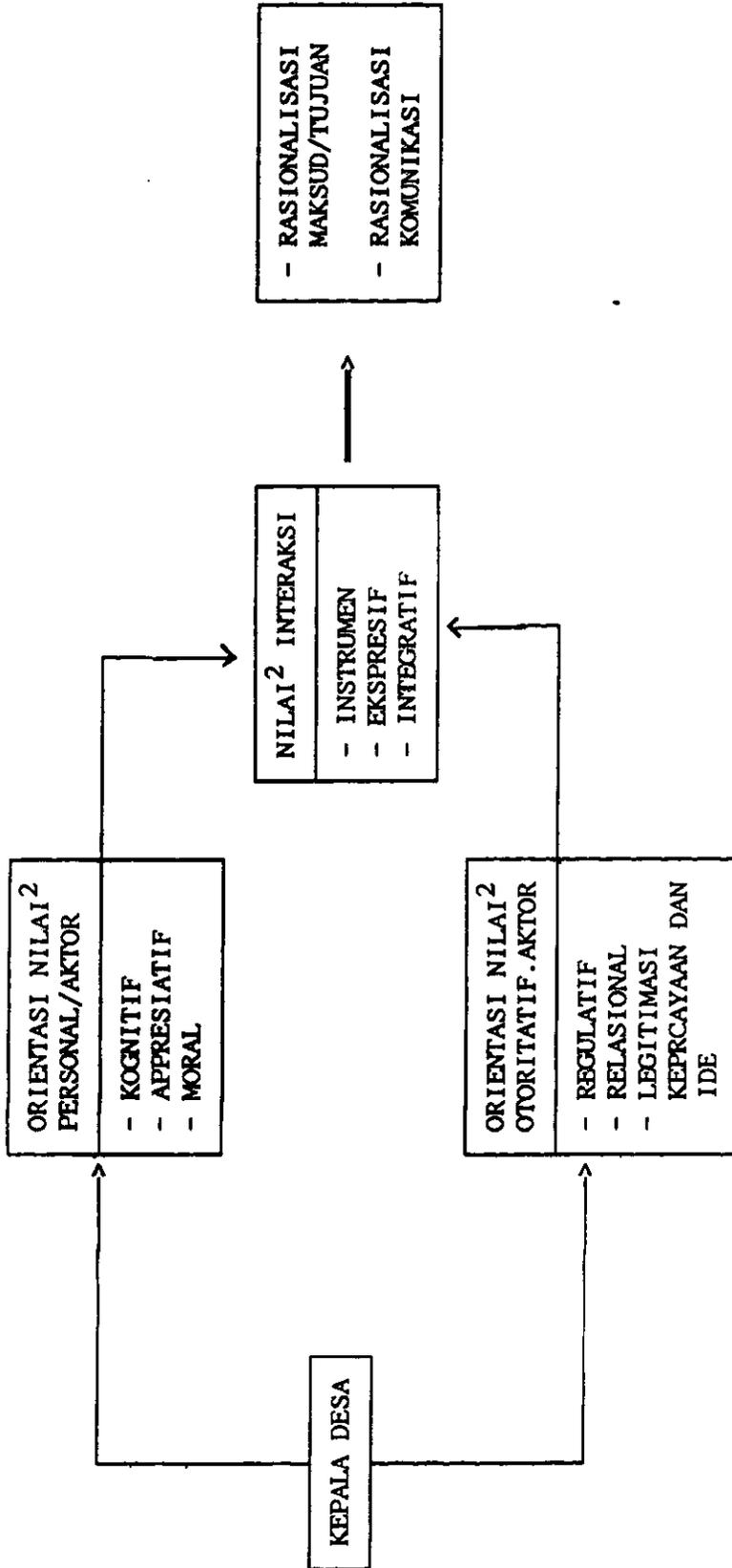
Setelah berbagai kasus dan intepretasinya dilakukan maka proposisi yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

- Derajat tinggi dan rendahnya orientasi kepentingan struktur formal dan kepentingan masyarakat akan menentukan penggunaan variasi perilaku negosiasi yang dilakukan kepala desa dengan masyarakatnya maupun dengan pemerintah di atasnya.
- Perilaku negosiasi yang bersifat kompromi, pertukaran atau tawar menawar, persuasif, dan paksaan serta intimidasi akan dapat menentukan kualitas adaptasi kepala desa sebagai penyeimbang dari berbagai kepentingan.

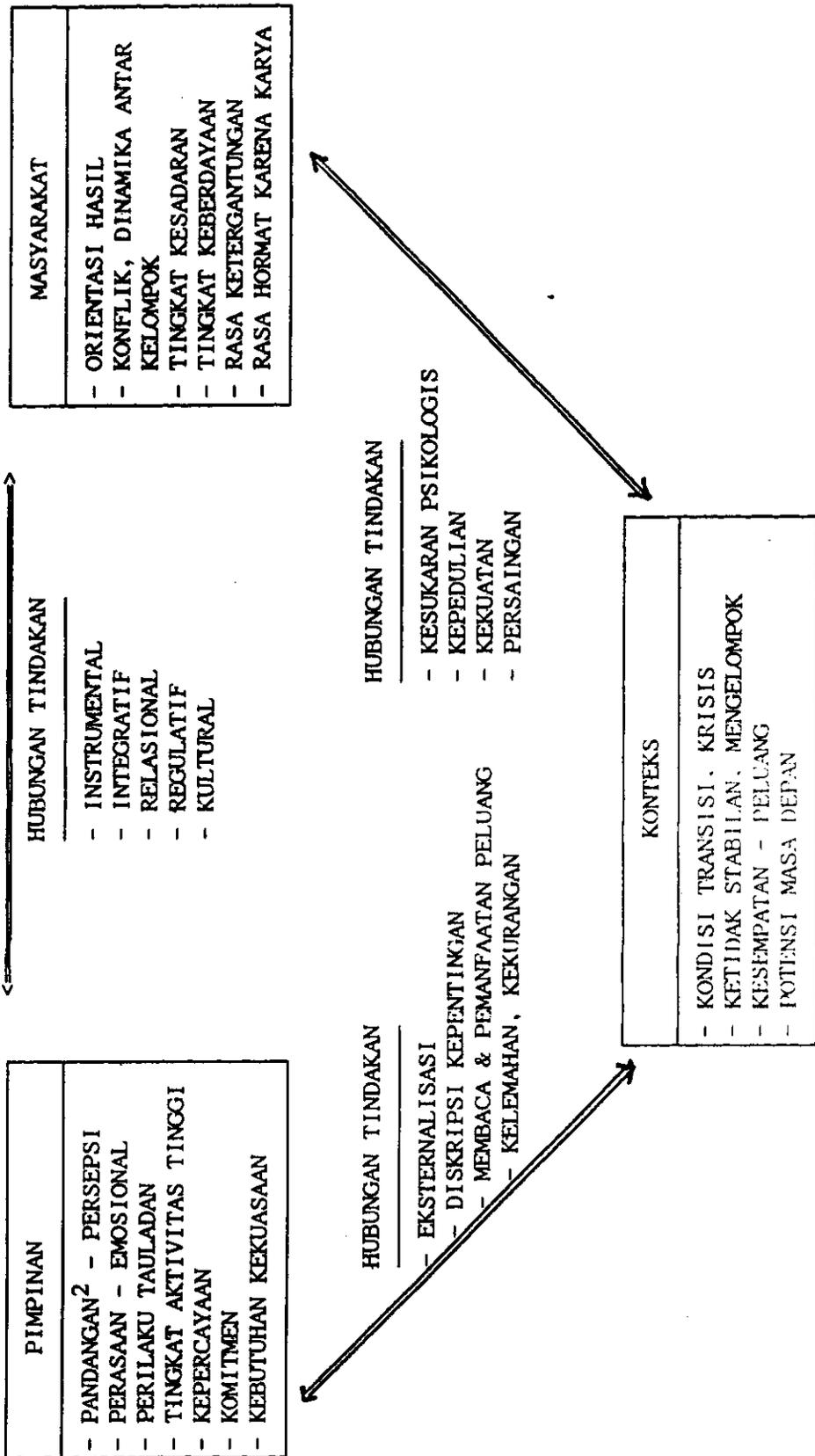
Pada bagan 2 dapat terlihat suatu komponen hubungan perilaku negosiasi yang berdasar dari hubungan pemimpin dan masyarakatnya yang pemimpin mempunyai komponen seperti yang tergambar di dalam bagan sehingga hubungan tindakan antara pemimpin dan masyarakat, hubungan pemimpin dengan konteksnya maupun hubungan tindakan masyarakat dengan konteksnya dapat dipakai sebagai dasar untuk menentukan masing-masing indikator hubungan tersebut, seperti pada bagan 2 berikut ini.

Dari beberapa proposisi dan abstraksi beberapa pemahaman teori lain yang mendukung maka dapat terbentuk suatu model perilaku yang dapat dilihat dari bagan 3 bahwa derajat penggunaan wewenang jika berpadu dengan derajat konflik yang terjadi akan menentukan langkah penggunaan perilaku negosiasi. Menurut model ini bahwa perilaku negosiasi akan berjalan sesuai dengan derajat perpaduan antara tingkat konflik yang ada dalam masyarakat dan pemimpin akan membaca konflik tersebut sehingga penggunaan wewenang dapat dapat ditentukan oleh kepala desa. Keinginan dari aktor selalu untuk menerapkan konsensus-kompromi namun dalam pelaksanaannya seringkali harus ada proses tawar menawar (*bargaining*) yang membutuhkan waktu relatif lama dan memakan energi tersendiri namun kepala desa tetap berusaha untuk menyesuaikan. Gidden dengan teori strukturasinya menerangkan bahwa kekuasaan dengan derajat kewenangan tertentu merupakan kapasitas transformatif manusia sebagai "*agen*" untuk mencapai tujuan-tujuannya. Kekuasaan sebagai kapasitas transformatif tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan manusia sebagai agen, karena manusia adalah partisipan yang aktif dan pandai dalam mengkonstruksi kehidupan sosial. Demikian pula dalam data lapangan bahwa setiap interaksi sosial - hubungan kekuasaan selalu ada penggunaan kekuasaan yang tergantung dari kepentingan agen atau aktor dengan kapasitas transformatifnya.

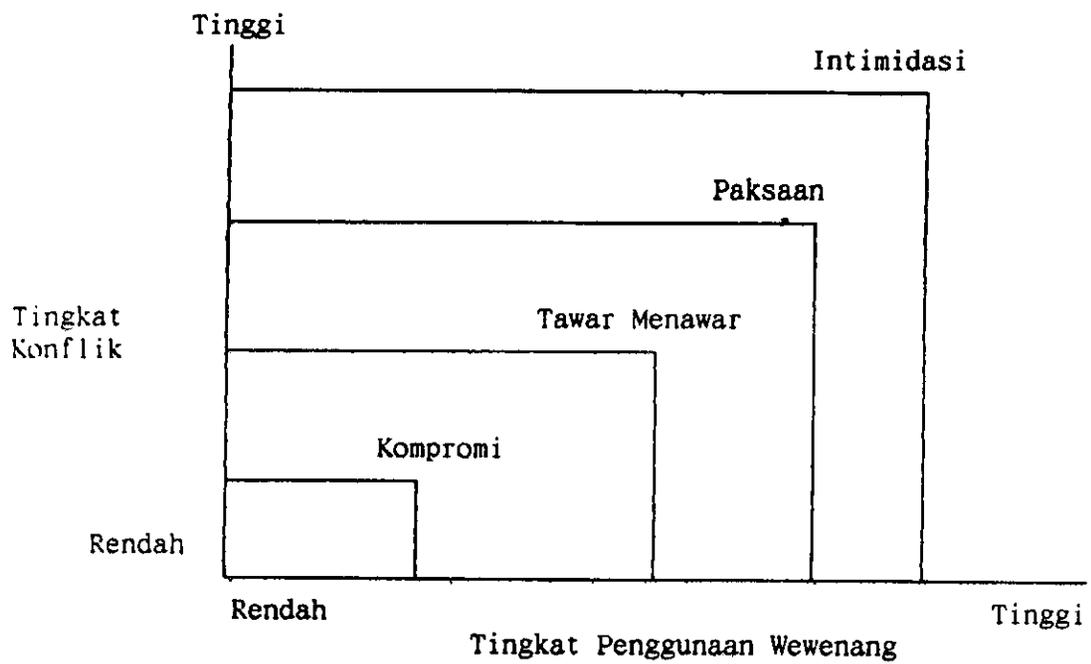
BAGAN 12
SUMBER PERILAKU NEGOSIASI



BAGIAN 13
KOMPONEN HUBUNGAN PERILAKU NEGOSIASI



BAGAN 14
MODEL PERILAKU NEGOSIASI



BAB 7

BAB 7**KESIMPULAN DAN SARAN**

Pada bab ini dipaparkan kesimpulan dari hasil kajian tentang Perilaku Negosiasi kepala desa sebagai mediator dan penggerak pembangunan desa pada masyarakat transisi, dan saran-saran.

7.1. Kesimpulan

Pemimpin formal desa Mang-Mang telah menampilkan karakteristik perilaku adaptasi yang khusus. Lingkungan keluarga, masyarakat, dan tingkat pendidikan dimana pelaku adaptasi (aktor) dibesarkan dan ditempa telah ikut memberi warna kepribadian sebagai manusia. Sebagai suatu produk dari lingkungan tadi aktor telah mendapatkan dasar-dasar kedewasaan pribadi yang sangat berguna bagi pengembangan pengalaman kepemimpinannya. Dengan kematangan usia aktor, ambisi yang tinggi, kepedulian terhadap lingkungan sosial yang baik, agresif, dan cara bergaul yang dapat diterima segala lapisan serta loyalitas tinggi terhadap kepentingan kemajuan desanya maka terbentuk suatu integritas tanggung jawab dan keberanian yang tinggi dapat mempermudah penciptaan pendekatan yang adaptif terhadap segala macam situasi.

Sebagai pemimpin masyarakat transisi aktor tidak segan-segan selalu mengadakan hubungan informal dengan berbagai pihak, dengan ketekunan dan keuletannya aktor tidak

terlalu banyak berpihak pada kesempatan yang terbuka bagi keuntungan pribadi, demikian pula selalu meminta dukungan dari atasan maupun dari elit desa, jika terjadi kesulitan-kesulitan. Berorientasi pada tugas dan kesejahteraan masyarakatnya, aktor memimpin rakyatnya dengan gaya luwes, kekeluargaan, -musyawarah untuk kesepakatan, tawar-menawar untuk kompromi yang dilakukan pada masing-masing kelompok. Pola-pola pendekatan sebagai pemimpin didasari dengan sistem kepribadian yang dimilikinya dapat menjadi sumber terbentuknya perilaku negosiasi sebagai strategi adaptasi.

Pola perilaku negosiasi aktor sebagai pemimpin formal desa masyarakat transisi harus melakukan interaksi dengan berbagai kelompok masyarakat, yang dikembangkan melewati berbagai jenis aktifitas dan kesempatan baik yang berdasar pada organisasi (bureaucracy order) maupun yang berlandaskan pada kepribadian (personality approach).

Atas dasar hal tersebut aktor berkeyakinan bahwa dalam memimpin masyarakat transisi dengan berbagai kepentingan yang berbeda sangat diperlukan kesabaran untuk selalu mendekati dengan informasi yang bertingkat sesuai dengan perkembangan kelompok masyarakatnya.

Untuk menangani isu-isu atau kasus-kasus penting yang terjadi di desanya, aktor ternyata mampu memilih strategi untuk menyeimbangkan, menekan, membentuk

kesadaran dari tuntutan berbagai kepentingan. Aktor tidak akan menggunakan kekerasan, penekanan atau menggunakan kekuasaannya tetapi aktor berusaha untuk memunculkan perilaku yang bersifat persuasif sehingga masing-masing pihak dapat menurunkan derajat tuntutan dari kepentingannya yaitu melalui perilaku negosiasi.

Proses kepemimpinan pada hakekatnya merupakan usaha mempengaruhi ide, perasaan, sikap dan perilaku orang lain dalam rangka mencapai tujuan yang efektif.

Dengan demikian ketrampilan dalam membaca kondisi yang tercipta selalu dibutuhkan selain paham terhadap makna masing-masing interaksi tersebut. Perilaku negosiasi dapat dicerminkan dalam berbagai gaya atau *styles*. Kompromi, yang dalam hal ini dapat dilihat menjadi dua tipe yaitu adanya kerjasama untuk menghindari terjadinya konflik, dan menawarkan suatu strategi untuk membuat jalan keluar.

Pertukaran (*exchange*) dilakukan dengan tawar-menawar bersama untuk mendapatkan keuntungan yang dibutuhkan masing-masing. Gaya yang lain adalah perubahan dari standar yang ada (*corruption*), cara ini dipakai untuk menghindar dari bentuk yang formal legal karena tidak sesuai dengan kondisi sehingga berusaha merubah standar yang resmi, gaya ini dapat dimungkinkan ada secara gelap, namun sah. Selain itu ada yang bertipe mengendalikan dan intimidasi, hal ini dilakukan

secara bertingkat dengan melihat situasi yang cocok kapan tipe/bentuk tersebut dipergunakan.

Dengan demikian perilaku negosiasi bukanlah perilaku kekuasaan yang tidak rasional, namun merupakan variasi aktor dalam memimpin masyarakat transisi dan hendaknya tidak dipersepsi secara kuantitatif tetapi secara rasional variatif dan kualitatif, yang berarti bahwa setiap pemimpin perlu mengembangkan jenis dan sumber dalam adaptasinya. James Thomas (1984:17) menegaskan bahwa: *The negotiation reflect a dialectical process of interaction which creates an alternative set of rules and behavioral strategies dependent upon, but partially autonomous from, the formal structure.*

Kepala desa sebagai pemimpin masyarakat transisi dituntut mempunyai kemampuan dalam hal menerima dan menerapkan setiap kebijaksanaan dan program dari atas maupun dari bawah. Mengembangkan berbagai perilaku adaptasi yang sesuai dengan menerapkan pola negosiasi dengan berbagai bentuk tipe menurut jenjang dan situasinya.

Perilaku negosiasi yang dilakukan oleh kepala desa sebagai pemimpin formal birokrasi desa terbagi dalam dua cara yaitu pertama, bentuk dan intensitas negosiasi selalu berubah setiap waktu melihat kondisi yang tercipta. Kedua, bentuk dan isi perubahan negosiasi tergantung pada arah pancangannya, konsekwensinya dan

gaya(style)nya. Perilaku negosiasi dilakukan sebagai strategi adaptasi apabila terdapat ketidak sesuaian atau kesulitan penerapan antara kebijaksanaan dari birokrasi di atasnya dengan kepentingan masyarakatnya. Perilaku negosiasi yang bersifat kompromi dilakukan apabila terlihat didalam masyarakat- itu dapat diajak mengadakan kerjasama untuk mencapai suatu arah tujuan yang hampir bersinggungan dengan kepentingannya. Hal ini dilakukan dengan memakan waktu dan interaksi yang tidak terlalu lama atau sulit.

Apabila Tahap kompromi tidak dapat dilakukan maka perilaku negosiasi dipakai dengan cara pertukaran atau tawar menawar dengan saling mengerem atau mengurangi tuntutan dari kepentingannya. Dan apabila langkah ini belum juga dapat terlaksana maka perilaku kepala desa cenderung lebih menampakkan faktor formalnya dengan kekuasaannya yaitu perilaku negosiasi dilakukan dengan cara adanya paksaan (coersive) atau intimidasi. Perilaku ini dilakukan oleh kepala desa untuk menanggulangi dilema yang selalu berhadapan, yaitu pemimpin lokal formal mengalami kesulitan dalam bertindak tegas untuk membela salah satu kepentingan, posisi aktor akan terjepit dengan aturan formal dan keinginan masyarakat bawah. Bila situasi ini terjadi maka akan muncul variasi perilaku sebagai berikut:

Bagan 15

		orientasi aturan formal	
		tinggi	rendah
orientasi kemasyarakatan.	tinggi	1	2
	rendah	3	-4

Pada variasi yang ke-4 menggambarkan suasana yang sangat tertutup dan pasif, sedangkan jika dilihat pada variasi yang ke-3 benturan keras dari masyarakat karena kencang melakukan aturan formal, pada kasus yang ke-2 benturan akan didapat dari atas dengan cerminan tidak loyal terhadap aturan yang berlaku, sedangkan pada variasi yang ke1 ini akan memerlukan kerja keras untuk adaptasinya yaitu dengan berbagai pola strategi adaptasi, pemimpin formal yang kreatif dapat melaksanakan dengan melalui negosiasi dengan berbagai macam bentuknya.

7.2. Saran-Saran.

Sesuai dengan hasil temuan penelitian ini maka dapat diberikan rekomendasi baik secara praktis maupun teoritis.

7.2.1. Saran Teoritis.

Penelitian ini telah menemukan suatu perubahan perilaku pemimpin formal dalam beradaptasi dengan

masyarakat transisi dan birokrasi pemerintah di atasnya. Temuan ini telah didiskusikan dengan teori interaksi simbolik perilaku pemimpin formal dan teori strukturasi yang nampak terdapat beberapa perubahan dan keunikan tersendiri terutama pada unsur-unsur aksi interaksi dalam negosiasi sehingga dapat memunculkan proposisi-proposisi baru yang harus diuji kebenarannya untuk memperkuat temuan ini.

Penelitian yang disarankan harus dapat mengungkap secara lebih lengkap dan lebih jelas hal-hal yang menyangkut penerapan perilaku negosiasi sebagai strategi adaptif di berbagai macam kelompok masyarakat yang berbeda dan pada jenjang kasus dan *setting* yang bervariasi, hal ini diperlukan untuk penyempurnaan hasil temuan penelitian ini. Berkaitan dengan hal ini ada beberapa aspek perubahan perilaku yang perlu diteliti lebih dalam yaitu: 1. Faktor yang berpengaruh terhadap derajat kemampuan aktor dalam merasionalisasikan tindakan dalam beadaptasi sehingga dapat membentuk kemampuan dan semangat bernegosiasi ketika aktor harus berhadapan dengan tarikan masing-masing kepentingan. 2. Variasi posisi dalam bernegosiasi dengan bermacam bentuk perilaku yang dominan. 3. unsur-unsur yang melatar belakangi masing-masing aktor dalam melakukan negosiasi dengan

cara dominasi keuntungan. 4. Kemampuan aktor dalam meningkatkan kualitas *constraining* dan *enabling* dalam interaksinya baik ke atas maupun ke bawah. 5. Ketahanan dan keutuhan budaya lokal pada masyarakat transisi dapat mempengaruhi terciptanya perilaku negosiasi sebagai strategi adaptasi. 6. perilaku adaptasi Pemimpin formal pada masyarakat transisi akan menunjukkan keunikan-keunikan sehingga dapat mendukung hasil temuan ini.

7.2.2. Saran Praktis.

Secara umum proses pembangunan yang menyangkut kepentingan masyarakat pedesaan, masih diperlukan suatu pola, model, *pattern* dan teknik melakukan koordinasi antar sektor. Hal ini sangat memerlukan gerak yang fungsional, rasional, spontan, otomatis dan intuitif dari pemimpin-pemimpin dalam birokrasi pemerintahan baik ditingkat daerah maupun tingkat desa. Kepekaan masing-masing tingkat birokrasi sangat diperlukan untuk merumuskan policy dalam pembangunan desa dengan memperhatikan kemampuan yang ada dalam masyarakat desa.

Pemimpin formal lokal yang mempunyai kecenderungan dapat mengembangkan kreatifitas dalam gerak pembangunan desanya dapat diketahui dan direkomendasi oleh birokrasi di atasnya sebagai *empowering* kualitas birokrasi lokal.

Dukungan baik secara moril maupun materiil terhadap kepala desa yang dipandang dapat mandiri dan diterima oleh masyarakatnya hendaknya sudah mulai diterima di lingkungan birokrasi dan birokrasi dapat membuka dirinya untuk pembaharuan dan pengurangan dominasi yang bersifat birokratis. Keberhasilan kepemimpinan melalui pengembangan perilaku negoisasi merupakan perilaku yang rasional dapat diterima oleh berbagai pihak sehingga tidak dipandang sebagai penyimpangan dari perilaku birokrasi. Langkah-langkah yang manusiawi sudah mulai dapat dikembangkan melalui pendekatan yang adaptif terhadap segala gejala yang muncul dalam masyarakat transisi. Hal ini dimungkinkan akan dapat terjadi tidak hanya dimasyarakat transisi namun kecenderungan pada masyarakat tradisional pun sudah harus dapat diantisipasi dan dipertimbangkan sebagai pengembangan sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan kepentingannya.

Akhirnya dalam tulisan/kajian mikro ini kami masih menyadari adanya keterbatasan-keterbatasan, namun kami telah berusaha menemukan sesuatu yang kami anggap baru sesuai dengan kenyataan lapangan. Kajian ini pernah kami konfirmasi pada PDII (Pusat Dokumentasi Ilmiah Indonesia) dan LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia) bahwa belum ada

hasil penelitian dan tulisan tentang perilaku nego-
siasasi dalam pemerintahan desa, sehingga kami
memberanikan diri untuk menyatakan bahwa ini temuan
baru yang kecenderungan di pemerintahan desa sudah
ada yang terpola bahwa perilaku negoiasasi telah
masuk pada wilayah birokrasi pemerintahan desa. Hal
ini dimungkinkan sangat berarti bagi masukan
pemerintah daerah dalam mengantisipasi kecenderungan
yang ada di tingkat birokrasi pemerintahan desa.

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Syukur. 1991. *Budaya Birokrasi di Indonesia*, dalam Alfian (ed) Bunga rampai, Jakarta, Graffit. Hal.221-250
- Achadiyat, Anto, 1995, *Jurnal Ilmu Sosial*, Analisis CSIS, tahun XXIV, no. 6 Nopember- Desember, "Menyelaraskan Tradisi dan Pembangunan", Jakarta, CSIS.
- Albrow, Martin. 1989, *Birokrasi* (terjemahan), Jogjakarta, P.T. Tiara Wacana. Hal.6-30
- Alfian dan Nazaruddin. 1991, *Profil Budaya Politik Indonesia*, Jakarta, Grafiti. Hal.37
- Bailey, Kenneth D., 1987, *Methods of Social Research*, London, Collier Mac.Millan Publishers. pp.37-58
- Beetham David, 1990, terjemahan, *Birokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta. Hal.55
- Beckmann F, Von Benda, 1990, *Changing Legal Pluralisme in Ind.*, VI th International Symposium Commission on Folk law and Legal Pluralisme, ottawa.
- Bendix, Reinhard, 1962, *Max Weber :an intellectual-Portrait*, Garden City, New York. pp.426
- Benveniste, Guy, 1977, *Bureaucracy*, Berkeley, California. pp.261
- Berger L. Peter, 1987, *Cultural Analysis*, Routledge and Kegan Paul Inc, New York. pp.21-70
- Beteille, A, 1972, *Social Inequality*. Middlesex. Penguin education. pp.13
- Sintarto, 1989, *Interaksi Desa-Kota*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hal.73
- Sjorn Hettne, 1985, *Ironi Pembangunan di Negara Berkembang* (terjemahan), Sinar Harapan, jakarta, Hal. 108.
- Blau, Peter M. dan Marshall W. Meyer, 1971, *Bureaucracy in Modern Society*, New York. pp.203
- Blumer dalam Margaret Poloma, 1987, *Sosiologi Kontemporer*, Yogyakarta, CV Rajawali. Hal.266

- Bryman, Alan (ed), 1994, *Analyzing Qualitative data*, Routledge, London, pp 173-193; 216-224
- Budiman, Arief dan Quarles Van Ufford, 1988, *Krisis tersembunyi dalam pembangunan : Birokrasi-birokrasi dalam pembangunan*, PT.Gramedia, Jakarta. Hal.15-20
- Castles, Lane, 1986 *Birokrasi dan Masyarakat di Indonesia*, (terjemahan), Penerbit Hapsara, Surakarta. Hal.5
- Conger, Jay.A, Rabindra N. Kanungo, and Associates, 1988, *Charismatic Leadership, the elusive factor in organizational effectiveness*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, London. pp.276-280
- Corrine Glesne & Alan Peshkin, 1992, *Becoming Qualitative Researchers*, Longman Publishing Group, New York, pp. 127-148
- Corten, David C dan NT Uphoff, 1981, *Bureaucratic Reorientation for rural Development*, Manila: Asian Institute of Management/ Ithaca, Ny: Cornell university rural Development committee, pp.182-185
- Cuff.E.C (ed), 1981, *Perspectives in Sociology*, George Allen & Unwin ltd, London, pp. 22-55
- Dahrendorf, Ralf, 1959, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford University Press, California, pp.158-205
- Dawns, Anthony, 1967, *Inside Bureaucracy*, Little Brown and company, Boston, Canada.pp.223-233
- Doyle, Paul J., 1988, *Teori Sosiologi*, PT.Gramedia, Jakarta. Hal.207-237
- Evers, Hans-Dieter, 1990, *Kelompok-kelompok Strategis*, studi perbandingan tentang negara. Birokrasi dan pembentukan kelas di dunia ketiga, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, Hal 5-29.
- Fielding, Niegel G, 1988, *Action and Structure*, Sage-Publication, Beverly Hills, New Delhi.
- Fisher Frank, dan Carmen Siriani(eds), 1984, *Critical studies in Organization and Bureaucracy*, Philadelphia.
- Francis E, Rourke, 1984, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, Little Brown & Company Limited, Canada, pp. 125-160.

- Frank, Andre Gunder, 1984, *Sosiologi Pembangunan dan Keterbelakangan Sosiologi*, Pustaka Pulsar, Jakarta, Hal. 20-25.
- Garna, Judistira, K., 1992, *Teori-teori Perubahan Sosial*, Program Pasca Sarjana Universitas Pajajaran, Bandung.
- Geertz. C, 1986, *Mojokuto: Dinamika Sosial Sebuah Kota di Jawa*, Pustaka Grafiti Press, Jakarta, Hal.66-73.
- Giddens, Anthony, 1982, *Perdebatan Klasik dan Kontemporer mengenai kelompok, kekuasaan dan politik*. Jakarta.
- Giddens, Anthony, 1984, *The Constitutions of Society*, Polity Press, Cambridge, PP. 14-18
- Giddens , 1986, *Central Problems in Social theory*, Mc. Millan education Ltd, London. pp.9-49
- Giddens, Antony,(ed),1987, *Social theory Today*, Stanford University Press, California, pp. 130-138.
- Glaser, B.G and A.L. Strauss, 1974,*The Discovery of grounded Theory: Strategies for Qualitatif research*, Aldin Publishing company, Chicago. pp.161-185, 223-251.
- Golembiewski, Robert T (ed), 1972, *Public Administration: Reading in institutions, Processes, behavior*, Chicago.
- Goldthorpe, JE, 1992, *Sosiologi Dunia Ketiga*, (terjemahan), PT. Gramedia, Jakarta, Hal. 208-279.
- Goode, William J, and Paul K. Hatt, 1952, *Methods in Social Research*, Mc.Graw-Hill Book Company.
- Goodman, Jay S, 1980, *The Dynamics of urban government and politics*, London.
- Hardjosoekarto, Sudarsono, 1995, *Antisipasi Birokrasi Menghadapi Tantangan Strategis Pembangunan Nasional*, *Jurnal Analisis CSIS*, Tahun XXIV No. 1, Januari - Pebruari, Jakarta. Hal.7
- Heady, Ferrel, 1966, *Public Administration: A Comparative Perspective*, New Jersey. pp.17.

- Hofstede, W.M.F., 1992, *Proses pengambilan keputusan di empat desa Jawa Barat*, Gadjah Mada university Press, Jogjakarta, Hal.8
- Imam, Sapari, 1993, *Sosiologi Kota dan Desa*, Usaha Nasional, Surabaya. Hal.169
- Islamy, Irfan M, 1996, Disertasi, *Perilaku Kekuasaan Pemimpin lokal*, Universitas Airlangga Surabaya.
- Jan Pakulski, 1991, *Social Movements*, Longman Cheshire Pty limited, Australia. pp 46-48. -
- Jefta Leibo, 1990, *Sosiologi Pedesaan*, Andi offset, Jogjakarta. Hal. 3-95.
- J.H. Turner, 1987, *Social Theory Today*, California.
- John Lofland, 1984, *Analyzing Social Setting: A Guide to Qualitative observation and Analysis*, Belmont: Wadsworth Publishing company, California, pp. 7-68, 131-137.
- Legowo, Tommi, 1994, *Jurnal Ilmu Sosial*, Analisis CSIS, tahun XXIII, no.1 Januari-Pebruari, "Demokratisasi: Refleksi kekuasaan yang Transformatif", Jakarta, CSIS.
- Long, Norman, 1987, *Sosiologi Pembangunan Pedesaan*, PT.Bina Aksara, Jakarta, hal.82
- Kaisepo, Manuel, 1987, *Jurnal Ilmu Politik*, No. 2, "Birokrasi dan Politik di Indonesia era orde baru", Jakarta, kerjasama AIPI dan LIPI, PT. Gramedia.
- Karl D. Jackson, 1978, *Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communication in Indonesia*, Berkeley: University of California Press, PP. 2-33.
- Katz, Saul.K, 1980, *A system approach to development administration*, dalam F.W. Riggs, *Frontieers of development administration Review*, Vol.40, pp 480.
- Kartodirdjo, Sartono (ed), 1992, *Pesta Demokrasi di Pedesaan*, P3PK, UGM, Jogjakarta. Hal. 210
- Legowo, Tommi, 1994, *Demokratisasi : Refleksi Kekuasaan yang Transformatif*, *Jurnal analisis CSIS*, th. XXIII No. 1, Januari - Pebruari, Jakarta.

- Lexy. JM., 1990, *Metodologi Penelitian kualitatif*, PT. Rosdakarya, Bandung, hal.97.
- Mabogunje, A.L and R.P Misra (ed), 1981, *Regional Development Alternatives: International Perspective*, Nagoya, Japan.
- Marshall Catherine and Gretchen B.Rossman, 1990, *Designing Qualitative Research*, Newdelhi.
- Maskun, Sumitro, 1993, *Pembangunan Masyarakat Desa*, PT. Media Widya Mandala, Jogjakarta, Hal.45-61
- Mc.Namara, RS, 1976, *Beban Kota-kota Dunia Ketiga*, Majalah Ilmiah Prisma No. 3, LP3ES, Jakarta.
- Misra R.P, 1981, *Humanizing Development*, Eassys on-people, space and development in honour of Mashahiko Honjo, PP. 8-11.
- Moran, Emilio F, 1979, *Human Adaptability*, Masseurchusetts, Duxbury Press.
- Moustakas, Clark, 1990, *Heuristic Research, Design Methodology, and Application*, Newdelhi.
- Muhadjir, Noeng, 1983, *Kepemimpinan Adopsi Inovasi untuk pembangunan masyarakat*, Rake Sarasin, Jogjakarta. Hal.125-193
- Muhadjir, Noeng, 1990, *Metode Penelitian Kualitatif*, Rakesarasin, Jogjakarta, hal.122-148
- Ndraha, Taliziduhu, 1991, *Pemerintahan desa di masa Depan, dalam Depdagri dan Unmer Malang*, Rumusan hasil seminar Nasional: Optimalisasi Peran desa , Unmer Malang, hal 1-14
- Nordholt, Nico Schulte, 1987, *Ojo Dumeh-Kepemimpinan lokal dalam Pembangunan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal.337-427
- Peter, Caws, 1988, *Structuralism*, Humanities Press International inc, London, pp.141
- Poloma, Margaret, 1987, *Sosiologi Kontemporer*, CV.Rajawali, Jakarta, hal. 170-325
- Pranaji, Tri, 1992, *Gejala Birokrasi, Kekuasaan dan Mobilitas Kelas*, Analisis CSIS, th. XXI, no.4 Juli-Agustus, hal.385-388.

- Riggs, Fred W. [ed], 1989, *Administrasi Pembangunan: Sistem Administrasi dan Birokrasi*, (terjemahan), Rajawali Press, Jakarta, Hal. 61.
- Riggs, Fred W., 1988, *Administrasi Negara-negara Berkembang: Teori Masyarakat Prismatis*, (terjemahan), Rajawali Press, Jakarta, Hal. 243-245.
- Ritzer, George, 1988. *Contemporary Sociological Theory*, Alfred A. Knopf. inc, New York, pp.176-399
- Ritzer, George, 1992, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, (terjemahan), Rajawali Press, Jakarta, Hal. 44-74.
- Runciman, W.G, 1972, *The Three Dimension of Social Inequality*, Middlesex: Penguin Education. pp. 46
- Samuel P.S. Ho., 1995, *Rural on - Agricultural - Development in Post - Reform, China : Growth, Development Pattern, and Issues*, *Pacific affairs*, Vol. 68, No. 3,
- Saparin, Sumber, 1996, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Ghalia Indonesia, Jakarta. Hal.138
- Schoorl, J.W., 1991, *Modernisasi, Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-negara sedang berkembang*, Jakarta; Gramedia. Hal. 89-119
- Schuemaker, Paul and B., Loomis, 1979, *Responsiveness to citizen Preferences and societal problems in Amerika Communities*, Columbia.
- Seers, Dudley, 1973, *The Meaning of development*, dalam Charles K. Wilber (ed), *The Political Economy of Development and under - Development*, New York : Random, House, Inc. pp.2
- Sholahuddin, Agus, 1997, *Posisi Ganda Dan Peran Kepala Desa Dalam Proses Pembangunan*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya.
- Siagian Faisal, 1994, *Menangkap Peluang Demokratisasi di Indonesia*, *Jurnal Analisis CSIS*, th XXIII No. 1, Jakarta januari-Februari.
- Siagian, Faisal, 1995, *Jurnal Ilmu Sosial*, Analisis CSIS, tahun XXIV, no.2 Maret-April, "Meretas Kepemimpinan yang Demokratis dalam Penerapan Otonomi Daerah di Indonesia", Jakarta, CSIS.

- Sitorus, Felix, 1995, *Jurnal Ilmu sosial*, Analisis CSIS, tahun XXIV, no.4 Juli-Agustus, "Kemiskinan Struktural dalam Proses Pembangunan", Jakarta, CSIS.
- Silverman, David, 1985, *Qualitatif Methodology and Sociology*, Gower Publishing Company, England, pp.3-25, 95-117.
- Spradley, James, 1979, *The Ethnographic Interview*, Holt, Rinehart and Winston, USA, pp.45-92, 107-132.
- Soekadijo, 1991, *Modernisasi*, PT Gramedia, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 1984, *Teori Sosiologi tentang Perubahan Sosial*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 89-118
- Steier, Frederick, (ed), 1991, *Research and Reflexivity*, Sage Publication, Newdelhi, pp.116-143.
- Stewart, Debra W, 1991, *Theoretical Foundations of Ethics in Public Administration, administration and Society*. vol.23, Number 3.
- Strauss Anselm and Juliet Corbin, 1990, *Basics of qualitative Research*, Newbury Park: Sage Publication.pp 57-175
- Sudarsono.H., 1995, *Jurnal Ilmu Sosial*, Analisis CSIS, tahun XXIV, no. 1 Januari-Pebruari, "Antisipasi Birokrasi menghadapi Tantangan Strategi Pembangunan Nasional", Jakarta, CSIS.
- Surie, H.G, 1987, *Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta
- Sugihen, Bahreint, 1996, *Sosiologi Pedesaan*, Jakarta PT. Raja Grafindo Persada. Hal. 55-70
- Sumartono, 1996, Disertasi, *Peralihan Status Sosial Elit di Pedesaan*, Universitas Airlangga, Surabaya.
- Surbakti Ramlan, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hal. 182-185
- Taum Joseph, 1994, *Struktur Birokrasi dan Sistem Kekuasaan Tradisional*, Majalah Kebudayaan, Basis, no.11, Nov, 401-410.
- Thoha, Mifthah, 1991, *Beberapa aspek kebijakan Birokrasi*, Jogjakarta.
- Thompson, Victor, 1976, *Bureaucracy and the modern world*, General Learning Press, University of florida.

- Tjokrowinoto, Moeljarto, 1987, *Politik Pembangunan*, Jogjakarta.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 1987, *Makalah Seminar Tentang Daya tanggap Birokrasi terhadap perkembangan global*, Jogjakarta.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 1990, *Strategi Pembangunan Politik pada Dua Puluh Lima Tahun Pembangunan Nasional : Retrospeksi dan Propeksi*. Makalah dalam Rapat Kerja Nasional Pengurus Pusat IMAISPI, Jogjakarta, 29 Oktober - 1 Nopember
- Thomas, Jims, 1984, *Some Aspects of Negotiated order*, Jurnal Sosiologi, Illinois University, 29 March.
- Turner, Jonathan H (ed), 1989, *Theory Building in Sociology*, London New Delhi.
- Ufford, P.Q.V (ed), 1988, *Kepemimpinan Lokal dan Implementasi Program*, (terjemahan), PT. Gramedia, Jakarta, Hal.Xi-xiii
- Usman, S, 1991, *Kepemimpinan Dan Struktur kekuasaan di pedesaan dalam Pembangunan*, dalam Depdagri dan Unmer malang: Rumusan hasil seminar Nasional:Optimalisasi Peran Desa sebagai Aspek pemerintahan desa dalam pembangunan Nasional, Malang: Unmer, hal. 1-7.
- Uveges, Joseph A, 1979, *The Dimensions of Public Administration*, Sydney, Toronto.
- Varma,SP, 1992, *Teori Politik Modern*, Jakarta, Rajawali Press. Hal. 278-302
- Verdi R. Hadiz, 1992, *Politik, Budaya Dan Perubahan Sosial*, Jakarta, Gramedia. Hal.139
- Waters, Nalcolm, 1994, *Modern Sociological Theory*, Sage Publication Ltd, London. pp. 130-297
- Weber, Max, 1958, *The protestant ethic and the spirit of Capitalism*, translated by Talcott Parsons, New York.
- Wong, Linda, 1994, *China's Urban Migrants - The Public Policy Challenge*, Pacific Affairs, Vol. 67, No. 3, University of British Columbia, Vancouver, B.C, Canada.
- Zamroni, 1992, *Teori Sosial, Pengantar dan pengembangan* Jogjakarta, Tiara Wacana. Hal.53

LAMPIRAN

Lampiran :

Pembentuk Perilaku Negosiasi

A. Open Coding.

1. Fenomena :

Sifat dan Kepribadian sebagai aktor negosiasi.

a. Kategori :

Karakteristik kepribadian aktor sebagai pemimpin formal dibentuk dengan dasar pengembangan dan peningkatan adaptasi dari faktor intern yaitu latar belakang pendidikan dan pekerjaan asalnya serta keluarganya.

a.1. Properti :

Aktor sebagai pemimpin formal adalah mantan pegawai ABRI (AU) dengan pangkat terakhir Letnan yang mempunyai latar belakang pendidikan STM. Aktor dibesarkan dari lingkungan petani dan pedagang yang sukses namun penuh kesederhanaan telah menempa dirinya menjadi karakter yang tangguh, disiplin tinggi, loyalitas dan sifat kegotong royongan amat kental dengan pribadinya sehingga nampak sampai saat ini dalam keteguhan, keberanian, sensitifitas, tanggung jawab, serta cara sosialisasi dan keinginan untuk maju.

a.2. Dimensi :

Aktor mempunyai,

- Usia - yang matang (56th) untuk berkiprah pada era pembangunan saat ini.
- Kondisi fisik - cekatan, kuat, lincah, postur tubuh yang tinggi besar, wibawa.
- Adaptasi dan Respons - baik, selalu berusaha memahami kepentingan yang lebih berguna untuk keseluruhan.
- Rasa tanggung jawab - tinggi, suka berkorban demi kepentingan orang lain.
- Loyalitas - tinggi, penuh kesadaran adanya aparat negara yang berkewajiban melayani masyarakat dengan menjunjung tinggi kepentingan negara.
- Keberanian - tinggi, sesuai dengan falsafah dalam hidupnya sebagai seorang muslim, membela kebenaran.
- Semangat hidupnya - tinggi, selalu ingin maju dan berkembang, terlihat dalam membina anak-anaknya dalam menempuh pendidikan dan pengetahuan, pencapaian gelar sarjana pada ketiga anaknya dengan ditambah beberapa kursus komputer, bahasa inggris, mandarin.
- Sosialisasi - tinggi, supel, mampu menjalin hubungan sosial dengan banyak pihak dan sanggup membentuk hubungan sosial dengan kelompok masyarakat yang baru.

b. Kategori :

Karakteristik kepribadian aktor yang terbentuk karena efek respon yang dilakukan dari faktor eksteren (peran, tugas dan lingkungan kerja).

b.1. Kategori :

Aktor selama 3 tahun sebelum pensiun dikaryakan sebagai kepala desa sampai akhirnya ada pemilihan kepala desa 2 kali (2 periode) masih dipercaya oleh rakyatnya untuk membangun dan memimpin desa tersebut. Pekerjaan sampingan untuk membiayai kehidupan keluarganya aktor juga sebagai pedagang tembakau dan kopi. ciri dalam bekerja tidak mau setengah-setengah, jika sudah masuk harus ditekuni dan dikerjakan dengan serius. Dengan dasar kepribadian yang tangguh dia mampu melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dari tanggapan masyarakat yang selalu memuji motivasi dalam membina aparat dibawahnya yang membantu secara formal tugas-tugasnya. Aktor juga mampu mendekati dan melobi beberapa pimpinan kunci dalam birokrasi pemerintahan, ia juga mampu untuk melihat potensi wilayahnya dalam perkembangannya sehingga aktor sering disebut sebagai kepala desa yang "ulet dan mbulet" oleh teman antar kepala desa. Aktor selalu

dapat memberikan penjelasan dan alternatif-alternatif jika dihadapkan pada perintah-perintah yang dipandang kurang dapat direspons masyarakatnya. Dengan karakteristik yang demikian ini maka tercipta suatu ethos kerja, motivasi kerja yang khas yang akan mewarnai setiap keputusan dan kebijakannya.

b.2. Dimensi :

- Keliharaan menjalin hubungan dengan pimpinan formal maupun informal -- baik, karena aktor dikenal sebagai orang yang mudah bergaul.
- Tipe kepemimpinan aktor -- situasional, karena diadaptasikan dengan kondisi-kondisi yang ada, kadangkala keras dan dilain waktu luwes.
- Orientasi pikir -- maju dan meluas (komprehensif), berkaitan dengan upaya mencapai kepentingan masyarakat dan cara memadukan berbagai kepentingan.
- Strategi adaptasi yang dipakai -- bagus, terbukti dapat diterima oleh semua pihak, lapisan masyarakat.
- Ethos kerja -- tinggi, setiap pekerjaan dilakukan dengan sungguh-sungguh tidak mengenal waktu.

B. Axial Coding

1. Kondisi kausal :

- Latar belakang keluarga, rumah tangga dan pendidikannya.
- Peran, tugas dan kegiatannya sebagai kepala desa dan lingkungan kerjanya.

2. Fenomena :

Sumber-sumber kemampuan bernegosiasi.

3. Konteks :

- Lingkungan keluarga, rumah tangga dan pendidikan. Aktor semasa kecil, remaja ikut orang tuanya yang pedagang dan bertani itu telah terbentuk kepribadian dengan kehidupan dan kesederhanaannya hingga dewasa.
- Lingkungan tempat kerja, peran, tugas-tugas yang menjadi tanggungjawabnya serta posisinya sebagai kepala desa pada masyarakat transisi telah membentuk pribadi yang makin kuat.

4. Kondisi Intervening :

- Kondisi geografis desa Mang-Mang yang strategis sebagai tempat tinggal dan tempat kerja aktor, dan kondisi ekonomi, sosial dan kultural masyarakat desa transisi yang sudah terkotak-kotak dan ber-baur namun belum dapat membentuk pola kultur baru.
- Kondisi kebijakan dan peraturan pemerintah yang mengatur tentang hak dan kewajiban serta wewenang dan tanggung jawab aktor dalam posisinya sebagai kepala desa yang memimpin kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasayarakatan desa Mang-Mang.

5. Strategi Adaptasi.

- Usaha yang sungguh-sungguh yang dilakukan oleh aktor untuk memperkuat dan mengembangkan serangkaian karakteristik kepribadian dari lingkungan keluarga, keturunannya (orang tua) mulai dari kecil hingga sekarang.
- Upaya yang keras yang dilakukan oleh aktor untuk menerima dan menyesuaikan beberapa karakteristik kepribadian sehubungan dengan tugas dan lingkungan pekerjaannya serta kebijakan dan peraturan-peraturan yang melingkupi mengatur wilayah desa tersebut.

6. Konsekwensi-konsekwensi :

Dari beberapa pengalaman dan pengetahuan yang menempanya mulai adanya karakteristik kepribadian sejak kecil, dewasa, bekerja sebagai ABRI, wiraswasta dan kepala desa hingga sekarang ini ternyata dapat berperan membentuk suatu karakteristik kepribadian dalam perilaku bernegosiasi.

C. *Selective Coding*

1. Kategori inti.

- a. Beberapa jenis bentuk kepribadian yang melatar belakangi aktor dari orang tua dan lingkungan keluarganya, kategori karakteristik kepribadian berikut, yang utama, dasar, besar nilainya bagi aktor dalam melaksanakan negosiasi :

- usia -- matang dan produktif
- kondisi fisik -- baik dan kuat
- keberanian -- besar
- tanggung jawab -- tinggi
- ambisi -- baik, selalu ingin maju
- sosialisasi -- baik dan luas
- adaptasi -- cepat dan mudah menerima
- kreatifitas -- tinggi

b. Beberapa bentuk karakteristik kepribadian yang merupakan usaha menangkap tugas-tugas dan lingkungan kerjanya maka kategori karakteristik kepribadian yang utama, dasar dan tinggi nilainya bagi aktor :

- Kemampuan merajut hubungan sosial secara formal maupun informal dengan berbagai pihak -- baik.
- Tipe kepemimpinan -- tegas, keras dan luwes, situasional.
- Etos kerja -- tinggi dan keras.
- Orientasi pikir -- baik, komprehensif.
- Strategi adaptasi -- baik, dapat diterima semua pihak.

Kedua kategori inti karakteristik kepribadian tersebut telah dimiliki oleh aktor dalam perilaku negosiasinya. Dengan demikian dapat disebutkan bahwa karakteristik kepribadian aktor yang dibentuk dari sejarah hidupnya mulai dari kecil hingga kini telah menjadi pembentuk perilaku negosiasi yang dapat dijabarkan dalam bentuk matriks kondisional sebagai berikut :

*) Aktor yang telah terbentuk dari karakteristik kepribadian yang melatar belakangi dari sejarah hidupnya baik maka ia akan mempunyai karakteristik kepribadian yang tangguh dan baik pula ----- karakteristik itu dipakai dalam bergaul dan berhubungan dengan masyarakatnya ----- dapat merespons dan beradaptasi dengan setiap perubahan dan perkembangan yang ada ---- berhasil mendapatkan dukungan dari berbagai pihak baik secara struktur formal maupun informal dalam lapisan kelompok masyarakatnya ----- berhasil menjadi seorang aktor yang mampu melakukan negosiasi, baik antara pihak birokrasi pemerintah dengan masyarakatnya maupun antara kelompok masyarakat dan para ulama sebagai tokoh masyarakat penduduk asli. Berdasarkan hasil proses *coding* maka dapat ditemukan dan disusun proposisi sebagai berikut :

"Karakteristik kepribadian yang terbentuk dari faktor intern maupun ekstern dan berhasil dikembangkan dan dipadukan dengan baik akan menjadi pembentuk karakteristik perilaku negosiasi aktor yang sangat dominan".

BENTUK PERILAKU NEGOSIASI PEMIMPIN FORMAL

Kasus Pembebasan Tanah untuk Proyek Perumahan.

1. *Open Coding*

1.1. *Fenomena* : Perilaku Negosiasi

1.2. *Kategori* : Dasar dan Cara Perilaku Negosiasi

1.2.1. Perilaku Negosiasi aktor karena mendapat kesempatan dari jabatannya/posisinya dalam organisasi pemerintahan desa. (authorthy behavior) dan dari dalam diri aktor (personality behavior).

1.2.1.1. *Properti* :

Aktor sebagai kepala desa yang sudah dua periode pemilihan dan periode pengangkatan, sangat paham terhadap perkembangan masyarakatnya. Masyarakat yang dahulu hidup dengan tanah pertanian, sekarang telah banyak beralih pada sektor industri dan jasa. Industri Genteng cetak maupun genteng tradisional banyak diproduksi di desa ini, tenaga kerja banyak terserap pada bidang ini, baik untuk pengolahan maupun mencari bahan baku serta pemasarannya. Dan bidang jasa juga sudah banyak dimasuki oleh masyarakat wilayah desa ini, sehingga tenaga untuk mengolah tanah, mengalami penurunan dan terpusat pada generasi tua, yang mengakibatkan berdampak pada kualitas maupun kuantitas hasil. Kepala desa memandang kondisi semacam ini sebagai kasus yang penting

untuk mendapatkan solusinya, pada saat itu wilayah perbatasan sedang ada proyek perumahan dan akan mengadakan pelebaran proyek yang membutuhkan tanah untuk perumahan baru.

Pemerintah daerah telah mendesak kepada kepala desa untuk membujuk masyarakatnya supaya mau melepaskan tanah sawah tersebut. Dengan melalui proses yang panjang kepala desa mengajukan ganti rugi yang sesuai dengan kelas tanah (atas dorongan dari masyarakatnya), disini terjadi tawar menawar antara pemerintah, masyarakat dan pembeli. Dengan berkali-kali pertemuan, pengarahannya, dan pendekatan-pendekatan maka terjadi suatu kesepakatan yang dapat diterima bersama dengan memperhatikan masing-masing kepentingan dan menurunkan tuntutan sesuai kondisi. Perilaku negosiasi ternyata mampu dilakukan oleh aktor kepala desa sebagai orang yang memainkan peran sebagai jembatan dan keinginan masing-masing dalam tawar menawar untuk mencapai kesepakatan bersama.

1.2.1.2. *Dimensi :*

- Untuk memperjuangkan kepentingan rakyatnya akan penggantian tanah berupa ganti rugi yang sesuai --- mempertaruhkan jabatannya dan berani berhadapan dengan birokrasi di atasnya serta bertanggung jawab atas tugas-tugasnya.

- Menentukan tarip harga yang layak --- mampu memberi penjelasan dan adu argumentasi dengan dasar moral dan keyakinan yang baik.
- Dalam beradaptasi ke atas maupun ke bawah untuk menyampaikan aspirasinya --- dilakukan dengan kepercayaan pribadi dan dikerjakan sendiri dengan harapan akan muncul sikap yang berubah dari kedua belah pihak baik secara *cognitive* maupun *appreciative*.
- Kesulitan-kesulitan dan hambatan yang dihadapi --- ditangani dengan melibatkan orang-orang yang berpengaruh dan jika merasa terdesak memakai jabatannya secara formal untuk merayu berbagai pihak.
- Interaksi yang dilakukan --- melewati jalur formal maupun informal pada pimpinan di atasnya maupun pada personil yang terkait dan yang dapat berpengaruh pada pelaksanaan program tersebut.
- Keterlibatan berbagai pihak --- untuk proses tawar menawar (*collective bargaining*) diperlukan pihak yang dapat memahami dan memback up proyek tersebut dan kepala desa mampu berinteraksi dengan mereka semua dengan menggunakan kekuasaannya dan gaya *cognitive* untuk masuk pada kehendak bersama.

- Pengendalian pelaksanaan dalam bernegosiasi -- dilakukan sendiri dan dirancang sendiri tanpa melibatkan banyak aparat dibawahnya kecuali orang-orang pemilik modal yang berdiri dibelakang kepala desa, dengan memakai pendekatan *beliefs and ideas of value orientation*.

2. Axial Coding

2.1. Kondisi - kondisi kausal.

2.1.1. Kondisi pengetahuan dan pengalaman aktor yang selalu dipaksa oleh keadaan untuk berhadapan dengan banyak kepentingan yang selalu menekan.

2.1.2. Kondisi sosial budaya masyarakat dimana aktor melaksanakan jabatannya.

2.1.3. Kondisi birokrasi yang bersifat *paternalistik* sehingga tidak mudah dapat menerima ide dan kritik yang bersifat membangun, diperlukan *regulative* dalam *cultural system (orientation)*.

2.2. Fenomena : Dasar dan cara dalam perilaku negosiasi.

2.3. Konteks :

2.3.1. Lingkungan diri yang membentuk dan mempola perilaku aktor dari *personality* diri sepanjang proses pelaksanaan negosiasi.

2.3.2. Lingkungan organisasi tempat kerja (pemerintahan desa) yang membentuk dan mempola perilaku negosiasi aktor sepanjang pelaksanaan proses program pembangunan.

2.3.3. Lingkungan masyarakat (aktor dengan posisinya sebaga pemimpin) yang juga berperan menekan dan membentuk tindakan-tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan masyarakat.

2.4. Kondisi-kondisi Intervening.

2.4.1. Masih dominannya perilaku birokratik dari para pejabat pemerintah di atasnya, yang cenderung selalu mempola dan merekayasa serta memaksakan kehendak pada para bawahannya.

2.4.2. Rendahnya kreatifitas dan keberanian bawahan secara *team work* untuk menunjukkan dan menggunakan wewenang dari posisinya, tanpa ada orang-orang tertentu (pemilik modal) yang akan berdiri dibelakang negosiasi.

2.5. Strategi Aksi-Interaksi.

2.5.1. Upaya aktor dalam membentuk dan menyesuaikan pola perilakunya terhadap perilaku aktor lain yang lebih tinggi/rendah serta dengan mengembangkan pola-pola perilaku interaksi formal yang berdasar pada posisi yang dipegangnya.

2.5.2. Upaya aktor untuk membaut dan merancang potensi diri dan penggunaan wewenang sehingga mampu berhadapan dengan aktor berwenang yang lebih atas/lain.

2.5.3. Usaha aktor untuk mendekati dan berkomunikasi dengan masyarakat yang dipimpin melalui orang-orang yang dipercaya untuk dapat mempengaruhi segala lapisan masyarakat.

2.6. Konsekuensi-konsekuensi :

Aktor dengan kemampuan dan wewenangnya dapat membuat jalur-jalur interaksi dalam perilaku negosiasi, baik yang bersumber dari posisi/wewenang maupun personality diri sehingga mampu memanfaatkan berbagai jenis aksi-interaksi untuk bernegosiasi dalam penyelesaian pembebasan tanah tersebut.

3. Selective Coding :

3.1. Kategori Inti :

Dalam penanganan dan pelaksanaan proyek pembebasan tanah sawah untuk proyek perumahan, kepala desa (aktor) telah mengembangkan dan merancang berbagai jalur interaksi bernegosiasi yang berdasar pada wewenang/posisi atau organisasi kerja. Hal ini dapat dilihat dari :

- Penetapan Harga sebagai ganti rugi melalui jalur yang sah yaitu dengan melihat standar letak dan tingkat kesuburan. (*regulative behavior*)
- Keseuaian harga yang dapat diterima oleh berbagai pihak melalui jalur tawar menawar - *collective bargaining*. (*perilaku persuasif*).
- Kesulitan yang dihadapi dalam menyatukan persepsi kebawah dengan menggunakan pengaruh jabatan atau posisinya. (*Perilaku otoritatif koersif*).
- Cara berhubungan dan berinteraksi dengan pimpinan yang lebih atas, dengan mempertimbangkan orang-orang yang dapat diajak kerjasama dan mempunyai

modal yang dapat dipakai untuk jalinan kerjasama berikutnya. (*Perilaku wewenang beneficial*).

- Untuk memperlancar proses pelaksanaan pembebasan tanah tersebut, aktor melaksanakan hubungan-hubungan formal dengan pihak-pihak terkait. (*perilaku wewenang relasional*).

3.2. Kategori Inti :

Dalam memperlancar dan mempermudah proses pembebasan tanah tersebut, kepala desa sebagai aktor juga mengembangkan dan membentuk pola perilaku adaptasi yang bersumber pada kemampuan (*capability*) diri. Hal ini dapat dilihat dari :

- Untuk memperjuangkan kepentingan masyarakatnya dalam pembebasan tanah dilakukan dengan penuh keyakinan, pengorbanan dan bertekad untuk dapat melakukan dengan kebaikan bagi semua pihak. (*instrumental behavior*)
- Berunding dengan sungguh-sungguh dan rasa tanggung jawab yang berdasar pada kemampuan diri. (*integrative and expressive behavior*)
- Proses pemunculan ide untuk berunding sampai dengan membuahkan hasil dilakukan dengan membaca kecenderungan kepentingan dan situasi ditingkat bawah maupun atas. (*perilaku persuasif*)
- Dalam memperlancar pelaksanaan pembebasan tanah tersebut, aktor melakukan selain hubungan formal juga hubungan informal pada pihak-pihak yang terkait. (*Instrumental Behavior*)

- Upaya merakit jalur-jalur yang dipakai dalam perundingan atau negosiasi dengan memakai atau memanfaatkan pemilik modal dan aparat yang dapat diajak bekerjasama demi kepentingan yang lebih baik.

(*perilaku persuasif*)

Dengan memahami kategori-kategori inti tersebut di atas dapat ditarik suatu asumsi bahwa perilaku adaptif yang berdasar pada personality maupun pada posisi aktor dapat dipakai untuk membentuk perilaku negosiasi dalam menyelesaikan kasus pembebasan tanah sawah menjadi proyek perumahan. Setiap jalur hubungan interaksi memerlukan berbagai cara pendekatan yang berbeda-beda dan saling terkait satu dengan yang lain dengan penyesuaian yang terus menerus dalam setiap situasi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa aktor negosiasi telah membentuk pola perilaku adaptasi yang *integrative* dan *internalization* sehingga dapat berhasil dalam menangani kasus pembebasan tanah. Pernyataan ini dapat diringkas dalam suatu matriks kondisional (*conditional matriks*) sebagai berikut.

- *. Aktor - negosiator sebagai individu atau personal memiliki wewenang dan kemampuan dalam mengembangkan dan memanfaatkan kapasitas dirinya untuk membentuk perilaku negosiasi bagi kepentingan dirinya, kepentingan masyarakatnya dan kepentingan pemerintah di atasnya serta berdampak adanya hierarki dinamika lokal.
- *. Aktor - negosiator sebagai seorang pemimpin desa mempunyai legitimasi untuk mengembangkan dan mempergunakan wewenang posisinya untuk membentuk perilaku negosiasi bagi kepentingan dirinya, dan kepentingan pemerintah di atasnya serta berdampak adanya dinamika budaya birokrasi pemerintah lokal.