BAB IV

PARTISIPASI MASYARAKAT NAGARI DAN DESA DALAM PEMBANGUNAN ERA ORDE BARU

Bab ini berisi pembahasan teoritik tentang temuan penelitian dengan partisipasi masyarakat dalam pembangunan sebagai fokus kajian. Dalam bab III telah dipaparkan tiga temuan penelitian: *pertama*, perubahan birokrasi pemerintahan *nagari* ke pemerintahan desa berlangsung alot dan kurang mendapat dukungan dari berbagai unsur masyarakat Pariangan; *kedua*, hubungan birokrasi pemerintahan dan masyarakat di bawah sistem pemerintahan *nagari* relatif setara, dikembangkan di atas prinsip-prinsip kesetaraan, egaliter, dan bersifat demokratis. Sementara di bawah sistem pemerintahan desa hubungan birokrasi dan masyarakat tidak berimbang dan sarat dengan nuansa hubungan patron-klien; dan *ketiga*, partisipasi masyarakat dalam pembangunan di bawah sistem pemerintahan *nagari* relatif tinggi, sedangkan dalam era pemerintahan desa rendah.

Walaupun fokus penelitian ini adalah partisipasi masyarakat dalam pembangunan, namun terlebih dahulu akan dikupas secara ringkas temuan pertama dan kedua yang memberi corak khas terhadap temuan ketiga ini. Bagaimana pun, tinggi rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, ternyata erat kaitannya dengan mekanisme hubungan birokrasi dan masyarakat di bawah suatu sitem pemerintahan.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

A. Dari Sistem Pemerintahan *Nagari* ke Desa:

Perubahan yang Dipaksakan dari Atas

Secara umum, birokrasi dapat dipahami sebagai suatu badan/ lembaga yang ditempati oleh pejabat yang diangkat, bukan dipilih (Albrow, 1996: 31). Adapun karakteristik pokok birokrasi itu adalah: spesialisasi, hirarki wewenang, sistem peraturan, dan hubungan yang bersifat personal (Blau & Meyer, 1987: 12-13). Dengan menggunakan konsepsi ini sebagai tolok ukur, maka sistem pemerintahan *nagari* dan desa harus dipahami sebagai birokrasi dalam artian longgar, sebab pemerintahan *nagari* maupun desa tidak memenuhi semua persyaratan konseptual dan kriteria di atas.

Sehubungan dengan konklusi tersebut, setidak-tidaknya terdapat dua realitas sosial yang dapat mendukungnya. *Pertama,* baik aparat pemerintahan *nagari* maupun desa tidak murni diangkat, melainkan dipilih terlebih dahulu oleh warga masyarakat yang memenuhi persyaratan tertentu. Kemudian dari beberapa calon terpilih diusulkan kepada pejabat birokrasi pemerintahan yang berwewenang untuk diangkat menduduki jabatan tertentu. Setelah diangkat/ dilantik, barulah yang bersangkutan memiliki wewenang dan otoritas untuk menjalankan roda pemerintahan di tingkat *kenegarian* ataupun desa. *Kedua,* mekanisme dan hubungan kerja yang dibangun di atas prinsip: spesialisasi, sistem peraturan formal, dan hubungan yang bersifat personal seperti ditegaskan Blau dan Meyer, juga tidak sepenuhnya berlaku dalam kedua sistem pemerintahan tersebut. Bahkan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

rekruitmen aparatur birokrasi yang didasarkan pada: kualifikasi teknis, dipensiunkan dan digaji menurut pangkat/ kemampuan, dipromosikan menurut azas senioritas dan kemampuan, serta secara teknis mampu mencapai tingkat efisiensi tinggi (Surbakti, 1992: 163-164) yang merupakan empat dari enam kakateristik pokok birokrasi menurut Weber, juga tidak terpenuhi dalam sistem pemerintahan *nagari* dan desa.

Walaupun pemerintahan *nagari* dan desa secara konseptual tidak memenuhi kriteria pokok sebagai sebuah lembaga birokrasi, namun keduanya secara formal telah dikukuhkan regim penguasa sebagai sistem birokrasi pemerintahan yang langsung berhubungan dengan rakyat. Di Minangkabau, termasuk di Pariangan, sejak paroan kedua abad ke-19 hingga akhir 1970-an, pemerintahan *nagari* ditempatkan pada struktur terbawah sistem birokrasi pemerintahan kolonial Belanda, dan kemudian dilanjutkan oleh pemerintahan Republik. Selanjutnya, dengan diberlakukannya UU No. 5/ 1979 tentang Pemerintahan Desa oleh pemerintah Orde Baru pada tahun 1981, *kenegarian* Pariangan dipecah menjadi empat unit pemerintahan desa.

Perubahan birokrasi dari sistem pemerintahan *nagari* ke pemerintahan desa, dapat dipahami sebagai bagian dari perubahan sosial. Wilbert Moore mendefinisikan perubahan sosial sebagai pergeseran mendasar yang terjadi di dalam struktur kemasyarakatan, khususnya mencakup pola-pola dan interaksi sosial di dalam setiap masyarakat (Lauer, 1993: 4). Sehubungan dengan pendapat Moore ini data penelitian mengungkapkan: umumnya

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

pemuka masyarakat Pariangan bependirian: jika sistem pemerintahan *nagari* dihapuskan dan diganti dengan sistem baru yang ditawarkan regim penguasa, maka pola-pola dan mekanisme hubungan birokrasi dan masyarakat *nagari* yang dibangun di atas prinsip kesetaraan dan demokrasi akan berubah menjadi hubungan ketergantungan kepada atasan seperti yang berlangsung pada tataran birokrasi pemerintahan pada tingkat makro.

Kekhawatiran tersebut bisa dimengerti, apalagi jika dikaitkan dengan pendapat Jackson, Castles, dan Muhaimin. Menurut Jackson dalam birokrasi politi yang diterapkan pemerintah Orde Baru nuansa hubungan *patronclient* ('bapak dan anak buah') sangat menonjol, baik pada tataran makro maupun mikro. Lalu dengan menyetir pendapat Castles, Muhaimin menyebut fenomena birokrasi semacam itu dengan birokrasi patrimonial (Abar, 1990: 23-34). Dengan berbaurnya nilai-nilai tradisional yang feodal-aristokratis dalam mewarnai sosok birokrasi moderen di Indonesia, maka terlihat ekspresi baru dari tradisi lama atau *neo-tradisional* (Santoso, 1997: 139-140). Mekanisme semacam itulah yang melahirkan apa yang dikenal dengan birokrasi neo-patrimonial. Apapun label yang diberikan kepadanya, yang jelas mekanisme hubungan patron klien itu, bertentangan dengan budaya politik lokal masyarakat *nagari* yang lebih bercorak demokratis. Oleh sebab itu, beberapa tokoh kritis yang berpengaruh dalam masyarakat Pariangan menolak ide penghapusan pemerintahan *nagari* dan menggantinya dengan pemerintahan desa.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Di lihat dari perspektif lain, keberatan kebanyakan tokoh masyarakat *nagari* menerima perubahan sistem pemerintahan di atas, juga dapat dijelaskan mengikuti beberapa pemikiran sosiologis tentang mitos perubahan. Meskipun tidak ada masyarakat yang streil dari berbagai perubahan, tetapi penganut teori struktural-fungsional sangat respek terhadap tatanan sosial yang ditandai oleh stabilitas dan integrasi, sehingga mereka cenderung memiliki visi negatif terhadap perubahan tersebut. Talcott Parsons, Robert F. Bales, dan Edward E. Shils misalnya, berpendirian bahwa dalam batas-batas tertentu perubahan itu merupakan perkosaan terhadap keadaan normal (Lauer, 1993: 8). Di samping itu, ada pula ilmuwan yang menilai perubahan itu abnormal dan cenderung menimbulakan traumatis. Dalam hubungan ini, Eric Hoffer, R.A. Nisbet, dan R.T. La Pierre cenderung sependapat, bahwa perubahan tersebut merupakan siksaan, krisis, dan 'agen asing yang tidak dihendaki' (Lauer,1993: 11).

Berkenaan pokok pikiran di atas, data penelitian mengisyaratkan: *pertama*, sebagian masyarakat yang menolak penghapusan sistem pemerintahan *nagari* dan menggantinya dengan pemerintahan desa, berkeyakinan bahwa perubahan itu akan merusak tatanan normal yang sudah berlangsung sejak lama di bawah sistem pemerintahan *nagari*. Bahkan kelompok ini juga mengkhawatirkan perubahan top elit pemerintahan (dalam istilah Miles) di pedesaan dari *Wali Nagari* menjadi Kepala Desa, akan merusak mekanisme hubungan pemerintah dan masyarakat. Dalam budaya politik

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Minangkabau istilah 'wali' mengandung nuansa demokratis, di mana hubungan *Wali Nagari* sebagai pimpinan pemerintah dan masyarakat relatif setara. Kekuasaan seorang *Wali Nagari* dalam bidang pemerintahan hanya sebatas wewenang yang didelegasikan oleh masyarakat. Jika *Wali Nagari* sudah tidak mendapat legitimasi dari masyarakatnya, maka kewe-nangan tersebut akan hilang dengan sendirinya. Sementara kalau pucuk pimpinan pemerintahan dipegang oleh Kepala Desa, maka keadaannya akan berbeda sama sekali. Istilah 'kepala' ini dinilai mengandung unsur paternalistik, dan kurang mencerminkan prinsip demokrasi. Istilah ini akan menciptakan hubungan yang tidak berimbang antara pemerintah dan masyarakat: dimana pihak pertama menempati posisi sebagai atasan; dan, pihak kedua sebagai bawahan. *Kedua,* penghapusan sistem pemerintahan *nagari* yang direncanakan dan disosialisasikan agen-agen pembaharu dari kalangan pemerintah itu cenderung dinilai sebagai bentuk peremehan terhadap budaya politik lokal. Akibatnya timbul krisis kepercayaan sebagian tokoh masyarakat terhadap gagasan pemerintahan itu. Lalu kelompok ini ber-upaya mencari dukungan warga untuk menentang penerapan sistem peme-rintahan desa yang diadopsi oleh regim Orde Baru dari sistem kekuasan Jawa, dan diyakini tidak relevan dengan budaya politik Minangkabau.

Keberatan untuk menghapus sistem pemerintahan *nagari* dan meng-gantinya dengan pemerintahan desa juga bisa dijelaskan dari perspektif antropologi budaya. Alur pikirnya adalah sebagai berikut: pemerintahan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

nagari yang diadopsi dari sistem pemerintahan tradisional Minangkabau, pada prinsipnya merupakan suatu tipe dari pemerintahan adat. Sebagai suatu dimensi dari adat pada tingkat aturan khusus, sistem ini sulit untuk dirubah, apalagi bila ide perubahan itu hanya datang dari luar. Hal itu relevan dengan konsepsi Koentjaraningrat, di mana menurutnya adat merupakan wujud ideal dari suatu kebudayaan yang berfungsi mengatur tata kelakuan dalam masyarakat setempat (Koentjaraningrat, 1984: 11 & 19).

Dalam kaitan dengan konsepsi di atas, data penelitian juga mengungkapkan: gagasan untuk menghapus sistem pemerintahan *nagari* di Minangkabau dan menggantinya dengan pemerintahan desa semata-mata datang dari atas (pemerintah), bukan tumbuh dari masyarakat *nagai* itu sendiri. Tambahan lagi, sosialisasi ide perubahan itu belum berlangsung intensif dan matang, sehingga pada mulanya rencana itu ditolak oleh sebagian tokoh masyarakat di daerah ini. Namun karena perubahan itu dirancang sedemikian rupa dan dilengkapi dengan perangkat perundang-undangan di bawah kuatnya tekanan penguasa, maka setelah melalui perdebatan yang segit akhirnya hal itu terpaksa diterima oleh masyarakat *nagari*.

B. Hubungan Birokrasi dan Masyarakat:
dari Kesetaraan ke Subordinasi Masyarakat

Untuk memahami eksistensi birokrasi pemerintahan dan masyarakat, serta hubungan antara keduanya, tidak mungkin dilakukan tanpa mengaitkannya dengan konteks sosio-kultural setempat. Sehubungan dengan itu,

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

menarik untuk menyimak pokok pikiran Vilpredo Pareto. Menurut Pareto, masyarakat sebagai suatu sistem, pada prinsipnya terdiri dari dua kategori pokok, yaitu: elit dan non-elit (Lauer, 1993: 347). Kelompok elit merupakan sejumlah kecil individu yang menempati puncak struktur sosial, dan di bawahnya terdapat kelompok non-elit (massa, 'orang kebanyakan) dengan jumlah yang lebih banyak. Oleh karena itu menurut Sain Simon, masyarakat dapat digambarkan sebagai sebuah piramit: di mana pada bagian puncaknya terdapat kelompok elit; dan, di bawahnya terdapat kelompok non-elit (Bill & Hardgrave Jr., 1987: 3).

Mengacu pada konsepsi Pareto di atas, J.W. Schoorl membuat dua buah batasan (definisi) tentang elit. Menurutnya, secara umum elit dapat dipahami sebagai sekelompok orang dalam masyarakat yang menempati puncak berbagai struktur sosial terpenting, misalnya di bidang: ekonomi, pemerintahan, militer, politik, agama, dan sebagainya. Sementara dalam arti khusus, elit juga dapat diartikan sebagai sekelompok kecil orang yang memegang pemerintahan atau lingkungan dari mana pemegang kekuasaan itu muncul (Schoorl, 1982: 128). Lebih jauh, Schoorl juga membagi kelompok elit tersebut kepada: elit lama; dan, elit baru (Schoorl, 1982: 129).

Berkenaan dengan beberapa pokok pikiran di atas, temuan penelitian menunjukkan: *pertama,* dengan menggunakan klasifikasi masyarakat yang dikemukakan Pareto dan kategori elit yang dirumuskan Schoorl, kelompok elit Pariangan sebenarnya terdiri dari: *niniakmamak* (*penghulu pucuak* dan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

penghulu andiko), alim ulama, dan *cadiak pandai*, ditambah dengan *bundo kanduang* (elit lama); dan, aparat pemerintahan *nagari*/ desa (elit baru). Di pihak lain terdapat kelompok non elit, terdiri dari: petani tradisonal dengan jumlah terbesar; ditambah dengan sejumlah kecil 'petani pedang' (istilah yang dipopulerkan Elizabeth Graves), pedagang keliling (*pedler* dalam istilah van Leur), dan pengrajin ('*tukang*' dalam iterminologi setempat).

Dilihat dari perspektif lain, dengan menganalisis pendapat Pareto, lalu Bottomore membagi kelompok elit kepada dua kategori. *Pertama*, elit yang memerintah, yakni terdiri dari individu-individu yang secara langsung maupun tidak langsung berperan dalam pemerintahan. *Kedua*, elit yang tidak memerintah, yaitu mereka yang tidak termasuk ke dalam kelompok pertama (Kartodirdjo, 1984: 25). Dalam kaitan ini, temuan penelitian mengungkapkan: elit yang memerintah di Pariangan pada masa pemerintahan *nagari* terdiri dari: *Wali Nagari*, Sekretaris Nagari, dan para *Wali Jorong*; serta anggota DPRN (legislatif) yang dipilih oleh rakyat dan memiliki akses langsung pada pemerintah. Sementara elit yang memerintah pada masa pemerintahan desa, terdiri dari: Kepala Desa, Sekretaris Desa, Kepala-Kepala Urusan (umum, pemerintahan, pemba-ngunan), dan para Kepala Dusun; serta anggota Lembaga Musyawarah Desa (LMD), dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). Di pihak lain, elit yang tidak memerintah pada masa pemerintahan *nagari* terdiri dari: anggota *Kerapatan Nagari*; dan, kelompok *elit tali tigo sapilin tungku tigo sajarangan*

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

(*ninikalnamak*, alim ulama, dan *cadiak pandai*). Selanjutnya elit yang tidak memerintah dalam era pemerintahan desa, mencakup: anggota *Kerapatan Adat Nagari* (KAN), serta eksponen *elit tali tigo sapilin tungku tigo sajarangan*.

Selanjutnya bila dihubungkan dengan konsep Schoorl tentang elit dalam arti khusus, temuan penelitian ini mengungkapkan: dalam era pra kemerdekaan RI, kelompok yang memerintah di Pariangan kebanyakan berasal dari unsur *niniakmamak*, khususnya *Niniakmamak Nan Duo Puluah Duo*. Kemudian pada pasca kemerdekaan, elit pemerintahan tidak lagi didominasi oleh unsur *niniakmamak*, tetapi juga bisa berasal dari kalangan alim ulama, *cadiakpandai*, dan kaum terpelajar. Bahkan dalam era Orde Baru elit pemerintahan umumnya dipilih dari individu-individu yang di dalam dirinya terhimpun karakteristik elit tradisional dan moderen. Maksudnya selain sebagai *niniakmamak* yang bersangkutan juga seorang alim ulama, dan sekaligus terpelajar. Temuan ini relevan dengan gagasan Schoorl, di mana menurutnya dalam masyarakat yang sedang mengalami proses transformasi, pemerintahan cenderung dipegang oleh elit baru, tetapi bukan berarti elit lama kehilangan pengaruhnya sama sekali (Schoorl, 1982: 129).

Guna memahami hubungan antara elit dan massa, menarik pula untuk menyetir pokok pikiran Mosca sebagaimana diulas oleh Bottomore. Dengan menerima adanya perbedaan antara demokrasi moderen dan bentu-bentuk organisasi kekuasaan (*polity*) lainnya, Mosca berpendirian: sampai pada taraf tertentu terdapat interaksi yang setara antara minoritas

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

yang memerintah dan mayoritas yang diperintah. Dengan begitu, berarti hubungan antara kedua kelompok (elit dan non-elit) tidak otomatis mencerminkan dominasi pihak yang memerintah terhadap yang diperintah (Kartodirdjo, 1984: 30-31). Sehubungan dengan konsepsi Mosca ini, temuan penelitian menunjukkan: dalam masyarakat Pariangan sejak zaman tradisional hingga awal tahun 1970-an (kecuali era Orde Lama), hubungan antara elit yang memerintah dan yang diperintah relatif setara. Artinya pemerintahan/kepemimpinan di Pariangan (seperti juga di Minangkabau umumnya) tidak dianggap sebagai sesuatu yang sakral dan bersifat mutlak.

Temuan di atas memperlihatkan perbedaan yang cukup mendasar dengan konsep kekuasaan Jawa yang relatif berpengaruh pada tataran birokrasi pemerintahan Indonesia modern. Menurut Soemarsaid Moertono, masyarakat feodal Jawa menggambarkan kekuasaan raja sebagai sesuatu yang tidak terbatas, ia tidak bisa diatur dengan cara-cara duniawi, tetapi di dalam diri dan kekuasaan raja tercermin roh Dewa/ jiwa Illahi (Moertono, 1985: 48). Oleh karena itu, hubungan penguasa dan rakyat tidak lain adalah cerminan dari konsep *kaula-gusti* ('tuan dan hamba'). Dalam hal ini, *kaula* adalah hamba yang harus taat dan patuh kepada kekuasaan mutlak *Gusti* (raja) sebagai wakil Tuhan di dunia (Moertono, 1985: 17-32). Berbeda dengan kecenderungan di atas, data penelitian ini menunjukkan: masyarakat Pariangan memahami kekuasaan/kepemimpinan sebagai sesuatu yang relatif (tidak mutlak), dan tidak sakral, sehingga setiap individu yang

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

memenuhi kriteria yang ditetapkan sama-sama berpeluang mendudukinya. Posisi seorang pemimpin di tengah-tengah masyarakat Pariangan tidak lebih hanyalah sebagaimana tercermin dalam ungkapan: *"didahulukan salangkah, dan ditinggikan saranting."* Selain itu, di bawah sistem pemerintahan *nagari*, pemerintah dan warga berada pada posisi setara, di mana seseorang hanya memiliki otoritas untuk memerintah sepanjang ada pendelegasian wewenang dari masyarakat melalui DPRN. Ketika itu kontrol masyarakat terhadap pemerintahan, secara formal dijalankan oleh DPRN, serta *Niniak-mamak Nan Duo Puluh Duo*/ lembaga *Kerapatan Nagari*.

Temuan di atas secara implisit mengisyarakatkan bahwa masyarakat Pariangan khususnya (Minangkabau umumnya), memiliki tradisi politik/ pemerintahan yang demokratis. Dalam budaya etnik ini, setiap anggota masyarakat bebas mengekspresikan dirinya, mengeritik, bahkan menjatuhkan aparat pemerintahan yang terbukti bersalah/ melakukan penyelewengan. Hal demikian tidak dianggap tabu dalam masyarakat setempat, melainkan dibenarkan oleh hukum sebagaimana tercermin dalam ajaran adat: *"raja alim raja disembah, raja lalim raja di sanggah"* ('penguasa alim harus diikuti, tetapi penguasa yang zalim harus ditentang'). Ungkapan ini bukan hanya sekadar jargon belaka, buktinya beberapa orang *Wali Nagari* Pariangan yang terbukti bersalah terpaksa harus berhenti sebelum masa tugasnya berakhir. Pilihan itu terpaksa ditempuh, sebab tidak mungkin bagi yang bersangkutan menjalankan tugas-tugas pemerintahan di bawah

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

tekanan/perlawanan dari masyarakatnya. Dalam banyak kasus permintaan maaf dari yang bersangkutan tidak cukup untuk menghapus kesalahan yang dilakukannya, sebab prinsip: *sekali lancung ke ujian, selama hidup orang tidak percaya,* masih dipegang teguh mayoritas warga setempat.

Realitas sosial di atas dapat dijadikan bukti, bahwa sistem budaya Pariangan sudah mencerminkan beberapa prinsip *civil society* menurut perspektif kontemporer seperti dikemukakan Jurgen Habermas, Ernes Gelner, dan John Keane. Ketiga tokoh ini sama-sama menekankan dimensi kesetaraan dan kemandirian warga dalam berhadapan dengan pemerintah dalam konsep *civil society*. Sementara dengan de Tocqueville dengan tegas mengemukakan, bahwa masyarakat warga merupakan wilayah kehidupan sosial yang terorganisir dengan ciri-ciri pokok: kesukarelaan (*volountary*), keswasembadaan (*self-generating*), keswadayaan (*self-supporting*), dan kemandirian tinggi warga dalam berhadapan dengan kekuasaan (negara), serta keterikatan semua pihak pada nilai-nilai/norma hukum yang berlaku (Hikam, 1996: 3). Hampir semua ciri *tersebut* relevan dengan karakteristik pokok masyarakat *nagari* yang menjunjung tinggi: kesetaraan, kebebasan/ kemerdekaan, kemandirian, dan kesukarelaan/ kebersamaan dalam kehidupan sosio-politik. Selain itu data penelitian juga mengungkapkan, di bawah sistem pemerintahan *nagari* warga Pariangan mampu mengimbangi kekuasaan pemerintah sesuai dengan norma/ hukum yang berlaku, baik hukum adat, maupun hukum ketatanegaraan dengan segala produknya.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Untuk memahami hubungan elit dan massa tersebut, menarik menelusuri pokok pikiran T.B. Bottomore. Dengan menganalisis pokok-pokok pikiran G. Mosca, lalu Bottomore menegaskan: sampai pada taraf tertentu interaksi antara minoritas yang memerintah dan mayoritas yang diperintah tidak serta merta mencerminkan pola hubungan yang bersifat dominasi (Kartodirdjo, 1984: 30). Berkenaan dengan konsepsi ini, temuan penelitian menunjukkan: berbeda dengan era Orde Lama dan masa pemerintahan desa yang cukup menonjol nuansa hegemoni/ dominasi pemerintah, di bawah sistem pemerintahan *nagari* hubungan elit pemerintah dan massa yang diperintah relatif setara dan dikembangkan di atas prinsip-prinsip demokrasi. Ketika itu, elit pemerintahan masih memberi ruang gerak pada masyarakat *nagari* untuk terlibat secara aktif merencanakan dan menetapkan kebijakan publik sesuai dengan kebutuhan setempat, baik di bidang sosio-budaya, ekonomi, politik maupun pemerintahan. Realitas hubungan pemerintah dan massa yang diperintah semacam itu di Pariangan, tidak hanya berlangsung pada era pemerintahan tradisional, melainkan juga ketika pemerintahan *nagari* diintegrasikan ke bawah struktur birokrasi pemerintahan kolonial dan nasional (kecuali era Orde Lama). Buktinya, independensi warga *nagari* untuk mengurus 'rumahtangga'-nya sendiri tetap dijunjung tinggi oleh pemerintah pusat.

Berbeda dengan keadaan pada masa pemerintahan *nagari*, mekanisme hubungan birokrasi dan masyarakat di bawah sistem pemerintahan desa

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

memperlihatkan hubungan yang tidak berimbang. Dalam periode ini, aparatur birokrasi pemerintahan sebagai penyelenggara negara menempati posisi superioritas, dan masyarakat sebagai pihak yang tersubordinasi. Realitas demikian merupakan konsekuensi dari pemahaman aparat birokrasi pemerintah Orde Baru terhadap negara dan masyarakat. Berbagai kebijakan politik pemerintah Orde Baru sejak 1970-an mengisyarakatkan kuatnya pengaruh konsepsi Frederick Hegel tentang hubungan negara dan masyarakat. Menurut Hegel, birokrasi negara merupakan kelas universal yang bertanggungjawab atas semua implementasi yang memiliki arti penting bagi masyarakat, dan sekaligus memotong *bellum omnia contra egoistis* yang bereksistensi di dalam masyarakat sipil (Giddens, 1986: 290). Konsepsi ini mengandung arti: negara berada di atas masyarakat, di mana birokrasi pemerintahan negara bertugas untuk menjaga keamanan dan menjembatani perbedaan antar individu di dalam masyarakat.

Relevan dengan konsepsi di atas, data lapangan mengungkapkan: sejak Undang-unadang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa diberlakukan, negara betul-betul berada di atas masyarakat. Dengan meminjam istilah Hegel, sejak itu birokrasi pemerintahan cenderung mengekspresikan diri atau bertindak mewakili berbagai kepentingan individu dan kelompok dalam masyarakat. Guna memperkokoh posisinya, aparat birokrasi sangat membatasi ruang gerak dan kreativitas masyarakat desa, sehingga keotonomian, kebebasan, dan kemandirian warga menjadi hilang. Lebih

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

dari itu, temuan penelitian juga mengungkapkan: hampir semua kebijakan pemerintahan dan program pembangunan desa ditetapkan dari atas (termasuk oleh pemerintah pusat), bukan dirancang dari dan oleh masyarakat desa sesuai dengan kebutuhan mereka. Di pihak lain pluralitas pemikiran dalam masyarakat, apalagi yang berseberangan dengan kebijakan pemerintah, dianggap sebagai sesuatu yang tabu/ terlarang. Jika tetap muncul pemikiran alternatif, maka aparatur birokrasi biasanya akan menuduhnya sebagai bentuk perlawanan terhadap negara dan pemerintahan yang sah.

Berbeda dengan Hegel, Karl Marx melihat hubungan negara dan masyarakat secara lebih radikal. Marx mengeritik pendekatan idealis Hegel dalam memahami birokrasi seperti dikemukakan di atas sebagai sebuah contoh dari kekeliruan besar. Menurut Marx birokrasi bukanlah mewakili kepentingan umum, melainkan mewakili kepentingan khusus. Birokrasi sesungguhnya berada di atas universalitas impian yang pada kenyataannya melindungi kepentingan kelas khusus itu. Jadi birokrasi negara merupakan organ, di mana kekuatan kelas dominan dilembagakan (Giddens, 1986: 290-291). Jadi menurut Marx: susunan masyarakat pada prinsipnya terbagi ke dalam: kelas yang memerintah (dominan); dan, kelas yang diperintah (dieksploitasi), di mana duanya terefleksi dalam negara (Budiman, 1990: 4).

Meskipun para teoritisi abad ke-20 banyak menilai konsepsi Maerx bernuansa utopis dan sangat deterministik, namun dalam batas-batas tertentu teori tersebut masih relevan untuk menjelaskan temuan penelitian ini.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Bagaimanapun, pemerintahan desa memang dijadikan oleh aparat birokrasi pemerintahan yang lebih tinggi sebagai wadah pelembagaan kepentingan penguasa. Baik disadari atau tidak, selama ini birokrasi pemerintahan desa memang dijadikan sebagai perpanjangan tangan penguasa dalam memelihara kepentingan pemerintah di pedesaan, dan menyebarluaskan ideologi (negara dan pembangunan) di tengah-tengah masyarakat desa. Jadi cukup kuat bukti-bukti di lapangan yang menunjukkan, bahwa pemerintahan desa bukanlah mewakili kepentingan umum dalam masyarakat desa itu sendiri, melainkan mewakili kepentingan khusus kelompok penguasa.

Selain itu, data penelitian menunjukkan, setelah pelaksanaan Undang-undang No. 5 Tahun 1979, aparat pemerintahan desa bukan hanya berperan sebagai pengelola/ pelaksana administrasi, pengontrol penegakan hukum dan politik di pedesaan, melainkan lebih banyak berperan sebagai wakil elit penguasa di desa, dan tidak mampu mengakomodasi keragaman kepentingan masyarakat di desanya. Umumnya Kepala Desa dan aparatnya tidak berdaya melawan kehendak kelompok yang mendominasi pemerintah, sehingga pada gilirannya aparat pemerintahan terendah ini dapat dijadikan sebagai ujung tombak oleh pemerintah untuk menjalankan dan mengamankan kepentingan penguasa di pedesaan. Di pihak lain, pluralitas pemikiran dan kebutuhan yang tumbuh dalam masyarakat desa, diredam sedemikian rupa oleh pemerintah dengan memanfaatkan aparat keamanan. Kebijakan tersebut ditempuh dengan dalih untuk: memelihara kontinuitas

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

pemerintahan, dan pelaksanaan pembangunan. Mekanisme semacam itu, merupakan konsekuensi dari dominannya pengaruh hubungan *pantron-cleant* dalam birokrasi pemerintahan Orde Baru, baik dalam konteks birokrasi politi maupun birokrasi *neo-patrimonial*.

Temuan di atas menunjukkan, bahwa melalui berbagai kebijakan yang ditempuhnya, regim Orde Baru (kelompok dominan) berhasil menempatkan masyarakat yang diperintah pada posisi tersubordinasi. Dalam hal ini, regim penguasa tidak hanya berhasil mengeksploitasi massa di pedesaan, melainkan aparat pemerintahan desa, anggota LMD, dan LKMD pun mengalami proses 'penumpulan,' sehingga elit pedesaan ini kehilangan keberdayaannya dalam berhadapan dengan aparat pemerintahan yang lebih tinggi. Realitas demikian merupakan konsekuensi logis dari kebijakan hegemoni ideologi (negara) dan ideologi pembangunan, serta dominasi birokrasi dalam berbagai segi kehidupan masyarakat. Kebijakan politisasi birokrasi, demobilisasi massa, 'massa mengambang' (*floating mass*), serta penerapan pendekatan keamanan (*security approach*) adalah serangkaian contoh dari kebijakan pemerintah Orde Baru yang menyebabkan hancurnya sendi-sendi masyarakat warga yang sudah lama tumbuh di Praiangan.

Mengingat dominasi birokrasi pemerintahan terhadap masyarakat yang diperintah sudah demikian mencoloknya, maka timbul pertanyaan: apakah masyarakat warga tetap eksis di bawah pemerintahan Orde Baru?. Jika konsep masyarakat warga tetap diartikan sebagai *state* (negara) seperti

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

kecenderungan sebelum abad ke-18, maka dapat dikatakan bahwa masyarakat warga dalam periode ini tetap eksis. Namun bila konsep masyarakat warga dikembalikan pada kemandirian dan kesetaraan sebagai intinya sebagaimana dipahami di abad ini, maka dalam masyarakat yang tersusun dari: kelas yang mendominasi di satu pihak; dan, kelas yang dieksploitasi di pihak lain, tidak mungkin ditemukan *civil society* yang hakiki. Eksploitasi yang dilancarkan pemerintah tentu menutup peluang tumbuhnya *civil liberties*. Pada hal menurut Zuly Qadir, kebebasan sipil merupakan syarat esensial bagi pemberdayaan masyarakat, di samping toleransi pemerintah terhadap budaya alternatif, watak egaliter, dan kebebasan berpikir segenap unsur masyarakat sesuai dengan hukum yang berlaku (Qadir, 1999: 8).

Pembahasan di atas mengungkapkan, bahwa hubungan birokrasi dan masyarakat di bawah sistem pemerintahan desa memperlihatkan hubungan yang tidak berimbang (setara). Aparat pemerintahan desa cenderung tidak berdaya dalam membendung dominasi penguasa, sehingga pada gilirannya ia menjadi alat bagi pemerintah yang lebih tinggi untuk melanggengkan kepentingan mereka. Dalam rangka membangun dominasinya, pemerintah melengkapi diri dengan perangkat perundang-undangan yang diperlukan, terutama untuk meredam kemungkinan munculnya perlawanan di tengah-tengah masyarakat. Dengan adanya undang-undang itu, maka orang-orang yang melancarkan perlawanan dapat dijatuhi tuduhan: melanggar undang-undang, menentang pemerintah yang sah, anti Pancasila dan sebagainya, yang dilengkapi dengan sanksi hukumnya masing-masing.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

C. Kemerosotan Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Sejalan dengan Menguatnya Hegemoni Negara dan Dominasi Birokrasi

Para akademisi cenderung sependapat, bahwa tipe regim dan eksistensi masyarakat memiliki hubungan kausal: di bawah regim demokratis, keberadaan warga masyarakat relatif kuat; dan di bawah regim otoriter/ totaliter, eksistensi masyarakat amat lemah. Selain itu, sebagian akademisi, berpendirian bahwa terdapat hubungan timbal balik antara tipe regim dan tingkat keberhasilan pembangunan (Pelly, 1989: 2). Namun sebagian lainnya meragukan, bahkan menolak konsepsi semacam itu. Myron Wainer misalnya, walaupun dia menekankan pentingnya peran birokrasi yang demokratis untuk meningkatkan partisipasi warga dalam pembangunan, namun dia menegaskan: tidak terdapat bukti kuat yang menunjukkan adanya hubungan korelasional antara bentuk regim/model birokrasi pemerintahan dengan tingkat keberhasilan suatu masyarakat/ bangsa dalam pembangunan (Wainer, 1984: 156). Maksudnya, baik regim otoriter dan totaliter maupun demokratis, memiliki peluang yang relatif sama untuk meraih keberhasilan atau kemungkinan mengalami kegagalan dalam mencapai tingkat pertumbuhan pembangunan tertentu.

Mengikuti alur pemikiran Wainer di atas, kiranya dapat dirumuskan sebuah formula sederhana. Tipe regim akan memberi corak tersendiri pada eksistensi masyarakat warga. Selanjutnya *civil liberties* yang terdapat dalam masyarakat itu mempengaruhi corak keterlibatan warga dalam pemba-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

ngunan: apakah akan bernuansa partisipasi ataukah mobilisasi. Dalam kaitan ini, Wainer berpendapat: tingkat keterlibatan masyarakat dalam pembangunan dapat dikembalikan pada dua kecenderungan pokok: di bawah regim birokrasi pemerintahan demokratis keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan lebih bernuansa partisipasi; dan, di bawah regim otoriter/totaliter cenderung bersifat mobilisasi (Wainer, 1984: 156-158).

Berkenaan dengan pokok pikiran Weiner di atas, meskipun menurut para peneliti seperti Jackson, Castles, dan Lidle dimensi *bureaucratic polity* relatif menonjol dalam pemerintahan Orde Baru, namun eksistensi masyarakat warga dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan di pedesaan ternyata memperlihatkan arus pasang surut. Dalam hubungan ini data penelitian menunjukkan, pada masa pemerintahan nagari dan desa era Orde Baru, ternyata konsepsi dan arah kebijakan pemerintah di bidang publik memperlihatkan perbedaan yang berbeda. Di bawah pemerintahan *nagari* yang menjunjung tinggi kesetaraan, kemandirian, dan demokrasi, terbuka peluang bagi pemberdayaan masyarakat. Kecenderungan demikian dapat mendorong tumbuhnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Di pihak lain pada era pemerintahan desa dengan hegemoni/dominasi birokrasi pemerintahan yang menonjol, terjadi pembatasan ruang gerak masyarakat warga. Lebih jauh kebijakan demikian telah mengakibatkan rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Konsepsi di atas mengisyaratkan: semakin kuat eksistensi masyarakat warga, maka semakin

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

tinggi partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Sebaliknya, semakin kuat hegemoni dan dominasi pemerintah, maka makin rendah partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Pada umumnya teoritisi berkeyakinan, bahwa partisipasi masyarakat merupakan faktor yang sangat esensial di dalam pembangunan. Dalam konsepsi yang diterima secara luas, partisipasi dipahami sebagai keterlibatan seseorang/sekelompok orang dalam suatu kegiatan yang didasarkan atas kesukarelaan (persetujuan, *consent*), di mana hubungan dari semua pihak bersifat setara (Saleh, 1989: 9). Dalam konteks pembangunan, keterlibatan seseorang/sekelompok orang itu dapat berupa: penentuan kebijakan, penyusunan rencana/program, pengambilan keputusan, pelaksanaan, pendanaan, serta penilaian terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan.

Berbeda dengan konsep partisipasi yang dikenal secara luas tersebut, Samuel P. Huntington membagi partisipasi ke dalam dua kategori: (1) partisipasi yang otonom, yaitu keterlibatan seseorang/ sekelompok orang dalam suatu kegiatan yang dilandasi oleh keinginan atau kehendak sendiri; dan (2) partisipasi yang dimobilisasikan, yakni keterlibatan seseorang atau sekelompok orang dalam suatu kegiatan atas kehendak atau pengaruh orang lain (Huntington, 1994: 9-20). Walaupun partisipasi dalam artian kedua ini berbeda dengan konsepsi yang diterima secara luas dan banyak ditentang oleh teoritisi, namun pendapat Huntington ini banyak dianut oleh aparatur birokrasi pemerintahan di 'dunia ketiga.' Walaupun begitu,

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

di sini partisipasi tetepat ditekankan pada kesukarelaan atau 'partisipasi yang otonom' versi Huntington. Sementara partisipasi yang dimobilisasikan dipahami sebagai salah satu varian mobilisasi, bukan partisipasi.

1. Keterlibatan Masyarakat *Nagari* dalam Pembangunan: dari Partisipasi Tinggi Bergerak ke Partisipasi Rendah

Sesuai dengan konsep partisipasi dengan inti kesukarelaan di atas, temuan penelitian menunjukkan: partisipasi masyarakat dalam pembangunan pada masa pemerintahan *nagari* lebih tinggi daripada di bawah pemerintahan desa. Temuan lapangan menunjukkan, tingginya partisipasi masyarakat dalam pembangunan pada era pemerintahan *nagari*, setidak-tidaknya didukung oleh dua faktor penting: *pertama*, kebijakan birokrasi pemerintahan pada tingkat makro yang masih mentolerir munculnya *civil liberties* sesuai dengan budaya politik lokal dalam konteks negara kesatuan Republik Indonesia; dan *kedua*, watak egaliter, demokratis, serta keotonomian yang menjadi karakteristik budaya politik masyarakat *nagari*.

Sehubungan dengan kedua faktor itu, lebih jauh dapat ditegaskan, bahwa segera setelah mengambil alih kekuasaan dari regim Orde Lama, elit birokrasi pemerintah Orde Baru memberikan secercah harapan bagi pengembangan masyarakat demokratis dengan mentolerir keragaman politik pemerintahan etnik atau lokal dalam konteks negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam kaitan ini, melalui Surat Keputusan Gubernur Kepala Derah Propinsi Sumatera Barat No. 015/GSB/1968 tentang Pokok-pokok

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Pemerintahan *Nagari* dalam Daerah Propinsi Sumatera Barat tanggal 18 Maret 1968, Pemda mengembalikan eksistensi *nagari* pada tradisi politik Minangkabau, di mana *nagari* dipahami sebagai kesatuan hukum (adat) yang jelas batas-batas wilayahnya, mempunyai harta benda sendiri, berhak mengatur rumahtangga dan memilih pemimpin pemerintahannya. Kebijakan ini ternyata cukup strategis bagi pengembangan potensi masyarakat dan sekaligus mendorong partisipasi warga dalam pembangunan.

Berkenaan dengan faktor pertama di atas, aparatur birokrasi pemerintahan Orde Baru telah melakukan terobosan dengan menata kembali sistem pemerintahan *nagari*. Sehubungan dengan hal itu, ada tiga temuan penting dalam penelitian ini. *Pertama*, keberadaan *nagari* dikembalikan pada konteks budaya politik Minangkabau. Sejalan dengan itu, dengan meminjam istilah Mills, jabatan top elit pemerintahan di tingkat *kenegarian* dirubah dari Kepala Nagari menjadi *Wali Nagari*. Dalam menjalankan tugasnya sehari-hari, *Wali Nagari* Pariangan dibantu oleh seorang Sekretaris, dan empat orang *Wali Jorong*. Dalam pelaksanaan tugasnya *Wali Nagari* bertanggungjawab kepada: Dewan Perwakilan Rakyat Nagari (DPRN), terutama berkenaan dengan tugas/ kewenangannya dalam mengurus 'rumahtangga' *nagari*; dan, kepada Bupati Kepala Derah Tingkat II, khususnya dalam kaitan dengan tugas-tugas yang dilimpahkan oleh birokrasi pemerintahan yang lebih tinggi. *Kedua*, di bawah sistem pemerintahan *nagari* yang baru ini, kelompok elit *'tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan'* di Pariangan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

kembali menemukan peran kultural mereka, sekaligus mendapatkan akses langsung pada pemerintah *nagari* di bawah penerapan prinsip-prinsip demokrasi. *Ketiga,* aparatur pemerintahan pada tingkat makro mulai menerapkan kebijakan disentralisasi, dan kebijakan ini amat terasa pengaruhnya di Pariangan ketika itu. Hal itu ditandai dengan komitmen pemerintah untuk menghidupkan kembali keotonomian *nagari,* baik di bidang sosial-budaya, ekonomi, pemerintahan, dan pembangunan.

Kebijakan politik pemerintahan di atas, tidak lain adalah merupakan konsekuensi dari menguatnya ide untuk merombak mekanisme hubungan birokrasi pemerintahan dan masyarakat yang berlangsung di bawah sistem Demokrasi Terpimpin. Jika pada era Orde Lama dengan jargon Demokrasi Terpimpinnya, masyarakat berada di bawah subordinasi pemerintah yang bertindak atas nama negara, maka pemerintah Orde Baru bertekat untuk menempatkan pemerintah dan masyarakat pada posisi yang relatif sejajar. Untuk itu pemerintah Orde Baru mulai menghargai potensi yang ada dalam masyarakat, dan mengentaskannya dari posisi yang tersubordinasi. Menurut Loekman Soetrisno, mekanisme hubungan birokrasi pemerintahan dan masyarakat seperti itu, membuka peluang bagi peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Dalam konteks ini, partisipasi dapat dipahami sebagai kerjasama antara masyarakat dan pemerintah dalam hal: merencanakan, melaksanakan, melestarikan, dan mengembangkan hasil-hasil pembangunan (Soetrino, 1995:: 207). Menurut konsepsi ini masyarakat

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

sebagai subsistem diasumsikan sejajar, dan tidak berada di bawah subordinasi pemerintahan sebagai suprasistem. Dengan kata lain, masyarakat diasumsikan mempunyai aspirasi, serta nilai budaya tersendiri, dan hal ini harus diakomodasikan secara optimal dalam pembangunan.

Berkaitan dengan pokok pikiran itu, temuan penelitian menunjukkan: di bawah sistem pemerintahan *nagari* periode awal Orde Baru partisipasi masyarakat dalam pembangunan cukup tinggi. Partisipasi itu tidak hanya terbatas pada pelaksanaan pembangunan, melainkan juga dalam hal: perencanaan, penyusunan program, pendanaan, serta evaluasi terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan itu sendiri. Mengingat kemadirian dan keotonomian merupakan karakteristik pokok dari sebuah *nagari* sejak era pra kolonial, maka pola tersebut relevan dengan akar budaya setempat. Artinya, kebijakan yang diambil aparat birokrasi ketika itu menghidupkan kembali tradisi politik Minagkabau di bawah panji-panji negara kesatuan Republik Indonesia yang telah hilang selama pemerintahan Orde Lama.

Keberhasilan masyarakat *nagari* untuk mengisi peluang yang diberikan pemerintah melalui kebijakan di atas, juga ditopang oleh watak masyarakat setempat. Para peneliti etnik dan budaya Minangkabau, cenderung sependapat bahwa orang Minang memiliki watak: egaliter, demokratis, dan mandiri (Abdullah, 1971; Kato, 1982; Graves, 1983; Naim, 1984; Chaldwick, 1993). Sejalan dengan pokok pikiran tersebut, lebih jauh Abdul Aziz Saleh menilai, bahwa secara kultural orang Minangkabau menjunjung tinggi

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

kesetaraan (persamaan) antar individu, sebagai implementasi dari ajaran adat: *"tagak samo tinggi, duduak samo randah"* (berdiri sama tinggi, duduk sama rendah). Bukan hanya ide kesetaraan yang ditemukan dalam inti budaya Minangkabau, melainkan juga penghargaan terhadap manusia sebagai individu untuk ambil bagian dalam berbagai aspek kehidupan sosial dengan segala kelebihan dan keterbatasan yang dimilikinya (Saleh, 1996: 18). Hal ini relevan dengan ajaran adat sebagaimana tercermin dalam ungkapan: *"nan cadiak bao baiyo, nan buto paambuih lasung, nan lumpuah panjago jamua, nan pakak palapeh badia"* (yang cerdik diajak berunding, yang buta pengembus lesung, yang lumpuh penjaga jemur, dan yang tuli peletuskan bedil). Artinya tidak ada individu dalam masyarakat yang tidak berguna, sebab setiap orang memiliki kelebihan dan kekurangan tersendiri.

Dalam kaitan dengan konsepsi di atas, data penelitian menunjukkan: *pertama,* di bawah sistem pemerintahan *nagari* terdapat hubungan kesetaraan antara aparat pemerintahan dan warga masyarakat, di mana pemerintah tidak bisa mendominasi masyarakat. Mekanisme hubungan seperti yang dibayangkan Gramsci itu memungkinkan mengingat kedudukan pemimpin atau pemerintah dalam budaya Pariangan (Minangkabau umumnya) tidak lebih hanyalah sebagai orang yang: *"didahulukan salangkah,* dan *ditinggikan sarantiang"* (didahulukan selangkah, ditinggikan seranting). Artinya aparat pemerintahan tidak memiliki kekuasaan mutlak, dan sewaktu-waktu warga bisa menarik dukungan mereka terhadap yang bersangkutan. Hal

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

semacam ini memang ditolerir dalam budaya Minangkabau sebagaimana tersirat dalam falsafah adat: *"rajo alim rajo disambah, rajo lalim rajo disanggah"* (raja/pemimpin alim pemimpin dihormati, dan pemimpin zalim pemimpin ditentang). *Kedua,* setiap individu terbuka untuk berpartisipasi dalam pembangunan sesuai dengan potensi yang dimilikinya. Peluang ke arah itu terbuka lebar, mengingat budaya Minang sangat menghargai pendapat individu konteks demokrasi seperti tertuang dalam falsafat adat: *"basilang kayu dalam tungku, di sinan api makonyo iduik"* (bersilang kayu di dalam tungku, di situ api makanya hidup). Maksudnya dengan beragamnya pendapat/ aspirasi mengenai suatu persoalan, maka terbuka peluang bagi setiap unsur masyarakat untuk mencapai keputusan yang tepat.

Dengan membuka koridor pengembangan budaya politik lokal, serta menempatkan masyarakat sebagai subyek pembangunan, terbuka peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dalam pembangunan. Dalam konteks ini, temuan penelitian menunjukkkan bahwa dalam era pemerintahan *nagari* periode awal Orde Baru, masyarakat bisa mngeks-presikan pemikiran mereka secara demokratis sesuai denga hukum (adat dan ketatanegaraan) yang berlaku, dan relatif terbebas dari intimidasi pihak-pihat tertentu, termasuk aparatur birokrasi sendiri. Dengan adanya kebebasan warga untuk menyampaikan aspirasi mereka tentang berbagai persoalan di sekitar pembangunan, berarti masyarakat berpeluang untuk berpartisipasi, tanpa harus takut pada kesewenang-wenangan pemerintah.

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Implementasi dari partisipasi masyarakat dalam pembangunan pada periode tersebut dapat dilihat dari dua perspektif: *Pertama,* dalam pelaksanaan dan pendanaan pembangunan, partisipasi masyarakat berwujud sebagai kesukarelaan individu untuk ikut melaksanakan dan mendanai proyek-proyek pembangunan *nagari*. Ketika itu, mobilisasi massa oleh pemerintah relatif jarang terjadi, sebab anggota masyarakat umumnya merasa terikat dan bertanggungjawab untuk menyukseskan program pembangunan yang umumnya dikembangkan dari kebutuhan riil masyarakat berdasarkan falsafah atau strategi *bottom-up*. *Kedua,* dalam hal perencanaan, penyusunan program, serta evalusi terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan, partisipasi masyarakat diimplementasikan melalui dua prosedur, yaitu: langsung dan tidak langsung. Dalam konteks pertama, anggota masyarakat dapat menyampaikan secara langsung aspirasi mereka di bidang pembangunan kepada aparat pemerintahan *nagari*. Di samping itu, tokoh-tokoh masyarakat juga seringkali diundang oleh pemerintahan *nagari* guna menjaring aspirasi masyarakat tentang rencana proyek pembangunan tertentu. Melalui kegiatan itu terbuka kesempatan warga untuk ikut memperbincangkan dan menyempurnakan perencanaan suatu program dengan mempertimbangkan hasil evalusia terhadap proses dan produk pembangunan sebelumnya. Walaupun demikian, secara formal perencanaan dan evaluasi itu dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Nagari (DPRN) dengan mempertimbangkan aspirasi dari bawah. Selanjutnya, dalam konteks

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

kedua, warga bisa pula menyampaikan aspirasi mereka melalui institusi yang tersedia, seperti: DPRN dan lembaga-lembaga adat (*Kerapatan Nagari/ Niniaknamak Nan Duo Puluah Duo*). Selanjutnya lembaga inilah yang akan menyalurkannya pada pemerintah *nagari*. Selain melalui saluran kelembagaan itu, warga juga bisa menyampaikan aspirasi mereka melalui tokoh-tokoh tertentu untuk kemudian disalurkan kepada pemerintahan *nagari*.

Pokok pikiran di atas mengisyaratkan, bahwa pembangunan pada masa pemerintahan *nagari* bukan hanya ditentukan elit yang memerintah, melainkan juga massa (warga biasa). Dengan kata lain, pada saat itu masyarakat ditempatkan sebagai subyek, bukan hanya menjadi obyek pembangunan. Khusus mengenai penyusunan/ pengembangan program pembangunan *nagari*, memang dilakukan oleh aparat pemerin-tahan (eksekutif) bersama anggota DPRN (legislatif) di tingkat *nagari*. Namun kedua lembaga ini, relatif proaktif dalam menjaring aspirasi masyarakat, baik melalui kontak langsung dengan warga masyarakat, maupun melalui eksponen kelompok elit tradisional. Ketika itu, aparat pemerintahan *nagari* menjaring aspirasi masyarakat bukan hanya melalui pertemuan formal, melainkan yang lebih penting adalah melalui kontak informal. Sehubungan dengan hal terakhir ini, umumnya *Wali Nagari* dan aparatnya memanfaatkan momen *sholat* Jum'at dan acara peringatan hari besar Islam di *Jorong-jorong* sebagai wadah untuk berkomunikasi dan menjaring aspirasi warga dalam berbagai aspek kehidupan, termasuk di bidang pembangunan.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Kebijakan ini penting artinya untuk membina hubungan pemerintah dan masyarakat, mengimplementasikan falsafah pembangunan yang dijalankan, dan memupuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan dimaksud.

Secara teoritik, sebenarnya falsafah atau strategi pembangunan dapat dibedakan ke dalam dua kategori pokok, yaitu: *top-down* (turun dari atas); dan, *bottom-up* (tumbuh dari bawah). Dalam realitanya, jarang pembangunan yang murni hanya bertolak pada falsafah *top-down* ataupun *bottom-up* belaka. Menurut Loekman Soetrisno, pembangunan yang bersifat partisipatif sebenarnya sudah dapat muncul di atas pertemuan antara kedua falsafah pembangunan di atas atau kombinasi antara *top-down* dan *bottom-up* (Soetrisno, 1995: 225). Dalam kaitan dengan pokok pikiran ini, temuan penelitian menunjukkan pembangunan yang dianut pemerintahan *nagari* Pariangan pada awal era Orde Baru mencerminkan kombinasi dari kedua falsafah tersebut. Hanya saja pembangunan yang bercorak *bottom-up* lebih dominan daripada yang bersifat *top-down*. Pada umumnya pembangunan bidang adat/budaya, sosio-ekonomi, dan keamanan dikembangkan berdasarkan falsafah *buttom-up*, sementara yang dikembangkan di atas falsafah *top-down* terbatas pada pembinaan ideologi sebagai salah satu aspek sosio-budaya; dan, pembangunan bidang politik/ pemerintahan.

Kecuali di bidang politik, hampir dalam setiap aspek pembangunan (material dan imaterial) partisipasi masyarakat Pariangan cukup tinggi, baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, evaluasi terhadap proses dan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

hasil-hasil pembangunan, maupun dalam hal pendanaannya. Sehubungan dengan hal itu, temuan penelitian mengungkapkan: rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan ideologi dan politik, ternyata ada kaitannya dengan trauma terhadap kejadian masa lalu. Hal ini dapat dijelaskan dengan meminjam konsepsi yang dikembangkan Loekman Soetrisno. Menurutnya, secara teoritik kondisi traumatik dapat dipahami sebagai kekhawatiran berlebihan yang terbentuk dari pegalaman pahit dan membekas yang tidak bisa dilupakan seseorang yang pernah mengalami 'luka berat,' peristiwa mengerikan atau mengecewakan (Soetrisno, 1995: 238).

Berkenaan dengan konsepsi di atas, data penelitian menunjukkan, kondisi traumatik yang dialami masyarakat Pariangan, terutama berkaitan dengan berbagai peristiwa politik mengerikan yang terjadi pada masa Orde Lama dan awal Orde Baru. Sebagai contoh dapat dikemukakan: intimidasi dan pembantaian yang dilakukan anggota Partai Komunis Indonesia (PKI) terhadap lawan-lawan politiknya dengan titik puncaknya peristiwa di sekitar pemberontakan G30S/ PKI 1965; dan, pembantaian terhadap anggota PKI dan simpatisannya oleh orang-orang anti PKI setelah peristiwa G30/SPKI 1965. Tidak hanya sampai di situ, melainkan orang-orang yang tercatat pernah menerima bantuan cangkul, parang atau pernah mewakili *nagari* dalam kegiatan gotongroyong yang dikelola organisasi-organisasi yang berafiliasi pada PKI, juga banyak yang dibutuh. Setidak-tidaknya mereka dikategorikan sebagai anggota PKI golongan C, dan dipenjarakan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

tanpa proses peradilan. Bukan hanya itu, melainkan anak cucu mereka juga diklaim sebagai anasir PKI, dan hak-hak politiknya dibatasi oleh penguasa. Belajar dari beberapa pengalaman pahit masa lalu itu, akhirnya banyak warga Pariangan yang ngeri terhadap sesuatu yang 'berbau' (bernuansa) politik, apalagi berupa politik praktis. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat Pariangan dalam bidang ini relatif rendah pada masa Orde Baru.

Sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, di luar bidang politik, partisipasi masyarakat *nagari* Pariangan dalam pembangunan cukup tinggi pada awal Orde Baru. Suasana semacam itu masih berlangsung hingga akhir Pelita I. Namun sejalan dengan menguatnya pengaruh *bureaucratic pality* pada tataran pemerintahan nasional, maka secara bertahap partisipasi masyarakat dalam pembangunan mengalami penurunan dari suatu periode ke periode berikutnya. Fenomena demikian merupakan konsekuensi logis dari komitmen pemerintah dalam menjalankan model *bureaucratic polity* yang saran dengan nuansa *patron-clent*. Menurut Lance Castles, ada tiga ciri pokok birokrasi politi tersebut, yaitu: (1) birokrasi pemerintahan merupakan satu-satunya lembaga politik yang dominan; (2) lembaga lainnya dan kelompok kepentingan (*interest group*) relatif lemah, serta tidak mampu mengontrol birokrasi; dan (3) massa di luar birokrasi, baik secara politik maupun ekonomi cenderung bersifat pasif (Abar, 1990: 23). Ketiga hal ini merupakan penyebab utama dari rendahnya partisipasi masyarakat pada hampir semua aspek kehidupan sosial, termasuk di bidang pembangunan.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Langkah-langkah kongkrit yang diambil aparatur birokrasi pemerintahan Orde Baru dalam pembentukan hegemoni negara di bawah panji-panji *bureaucratic polity*, telah berhasil melemahkan sendi-sendi masyarakat warga yang sudah berkembang sejak lama di Pariangan. Kebijakan ini berimplikasi pada keterlibatan masyarakat dalam pembangunan, bergerak dari partisipasi ke arah mobilisasi. Mekanisme pembentukan hegemoni negara yang dijalankan aparat birokrasi pemerintahan ketika itu relevan dengan salah satu pokok pikiran Antonio Gramsci. Menurut Gramsci, elit penguasa menanamkan hegemoninya di tengah-tengah masyarakat bukan semata-mata melalui penguasaan produksi, melainkan yang lebih utama adalah penguasaan ideologi. Menurutnya, melalui hegemoni ideologi kepatuhan bisa dipaksakan; dan, perlawanan bisa dilenyapkan (Hikam, 1996: 156). Dalam hubungan ini, strategi yang ditempuh regim Orde Baru adalah menanamkan visi pemerintah tentang ideologi negara (Pancasila) dan ideologi pembangunan di tengah-tengah masyarakat.

Dalam kaitan dengan fenomena tersebut, data penelitian menunjukkan: pertama-tama jajaran pemerintahan melakukan penyebarluasan ideologi Pancasila dengan dalih untuk membendung dampak negatif dari ideologi lain, terutama bahaya laten komunis. Selanjutnya ditanamkan pula ideologi pembangunan, di mana pemerintah mengindokrinasikan: jika pembangunan gagal dilaksanakan dengan baik, maka hal itu akan menjadi lahan subur bagi bangkitnya kembali komunisme. Oleh karena itu masya-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

rakat harus mendukung semua program pembangunan yang dirancang pemerintah. Guna mempercepat penanaman kedua idelogi tersebut dalam segenap lapisan masyarakat, aparat pemerintahan memanfaatkan setiap peluang ada. Pada gilirannya, kebijakan ini ternyata bermuara pada proses alienasi masyarakat di bawah dominasi pemerintah, sehingga berbalik pada munculnya apatisme warga terhadap berbagai kebijakan pemerintah, termasuk di bidang pembangunan. Implikasinya, semakin lama partisipasi masyarakat dalam pembangunan menjadi kian rendah.

Sejalan dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah, pemerintah Orde Baru kiat mengintensifkan politik hegemoninya. Dalam kaitan itu, data penelitian menunjukkan: setidak-tidaknya terdapat dua kebijakan pokok pemerintah yang berdampak langsung pada pembentukan hegemoni negara dan melemahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan. *Pertama*, aparat pemerintahan dan berbagai unsur masyarakat *nagari* sering diundang menghadiri ceramah (umum dann keagamaan) yang dirancang/ dikelola oleh aparatur birokrasi pemerintahan, baik yang diadakan di *kenegarian*, kecamatan, maupun kapupaten. Melalui forum itu petatar disuguhi dengan berbagai informasi tentang: keampuhan ideologi Pancasila dan kepemimpinan nasional (baca: Soeharto) untuk menyelamatkan masyarakat/ bangsa Indonesia dari ancaman Kumunis; dan, menjelaskan bahwa berbagai kebijakan yang dijalankan pemerintah Orde Baru adalah bertujuan untuk

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

meningkatkan kualitas hidup 'orang kecil.' Oleh sebab itu, semua unsur masyarakat harus mendukung setiap kebijakan yang ditempuh pemerintah.

Kedua, untuk mempercepat proses pembangunan dan memudahkan mengontrol aparatur birokrasi terkait di tingkat daerah, pemerintah pusat mengeluarkan Undang-undang No. 4/ 1974. Sebagai tindak lanjut dari undang-undang ini, Pemda Sumatera Barat mengeluarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat Nomor 155/GSB/ 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari dalam Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat. Walaupun menurut SK ini eksistensi *nagari* tetap dipertahankan sebagai struktur pemerintahan terendah dalam sistem birokrasi Orde Baru, namun semangat yang terkandung di dalamnya menunjukkan beberapa perubahan mendasar. Dikatakan demikian, karena di dalam SK itu alat kelengkapan pemerintahan *nagari* hanya terdiri dari *Wali Nagari* dan *Kerapatan Nagari,* sedangkan DPRN hilang dalam struktur baru tersebut. Di sini pemisahan antara lembaga eksekutif dan legislatif tidak dikenal lagi, buktinya *Wali Nagari* otomatis ditetapkan sebagai ketua *Kerapatan Nagari.* Akibatnya, *Wali Nagari* seolah-olah menjadi penguasa tunggal di *kenegarian.*

Dihadapkan pada kenyataan di atas, sebagian besar tokoh masyarakat Pariangan menyadari bahwa kedua kebijakan itu bertentangan dengan budaya politik Minangkabau. Namun mereka tidak bisa berbuat banyak, sebab setiap kebijakan yang ditempuh penguasa selalu dilengkapi dengan perangkat perundang-undangan sebagai landasan pelaksanaannya. Satu-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

satunya tindakan yang ditempuh oleh tokoh-tokoh masyarakat dan warga setempat adalah melakukan perlawanan halus yang ditandai dengan makin meluasnya sikap apatis warga terhadap berbagai kebijakan pemerintah. Salah satu implementasinya adalah penolakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai kegiatan pembangunan yang dirancang dari atas. Lalu untuk mengatasi persoalan itu, aparat pemerintahan terpaksa melancarkan mobilisasi massa guna pengerjaan proyek-proyek pembangunan.

Selain itu, data penelitian juga mengungkapkan: dalam waktu yang relatif pendek, aparatur birokrasi pemerintahan berhasil memperlemah eksistensi masyarakat warga di Pariangan khususnya, dan Minangkabau umumnya. Walaupun pemerintah belum berhasil menghapus dan menggantikan peran elit tradisional/ lokal secara utuh, namun di bawah sistem pemerintahan yang baru itu kelompok elit yang semula berakar kuat dalam masyarakat, secara bertahap mulai 'terpinggirkan.' Bagaimanapun, di luar mekanisme hubungan formal, elit tradisional itu tetap menjadi panutan bagi masyarakat. Dengan memanfaatkan jaringan hubungan yang berakar pada kultur setempat, kelompok elit ini tetap menjadi pilar dan tumpuan harapan masyarakat untuk melawan ketidakadilan dan penyimpangan yang dilakukan oleh aparatur birokrasi pemerintahan.

Mengingat kenyataan seperti yang disinggung terakhir ini, maka pemerintahan terpaksa mengendorkan tekanannya terhadap kelompok elit tersebut sambil memanfaatkan peluang yang ada dan mencari strategi yang

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

tepat guna membangun hegemoni negara dalam masyarakat setempat. Peluang itu terbuka dengan lebar, terutama setelah pemberlakuan Undang-Undang Pemerintahan Desa di seluruh tanah air, termasuk di Pariangan.

2. Keterlibatan Masyarakat dalam Pembangunan pada Era Pemerintahan Desa: dari Partisipasi Rendah Ke Mobilisasi

Memasuki dekade kedua kekuasaannya, pemerintah Orde Baru berhasil merancang dan mengundangkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Sejak itu pemerintahan desa ditempatkan sebagai institusi terbawah dalam sistem birokrasi Orde Baru dengan struktur organisasi yang seragam di seluruh Indonesia. Di bawah pelaksanaan undang-undang ini, proses hegemoni negara, dominasi pemerintah, dan sentralisasi pembangunan mengalami perkembangan pesat. Proses hegemoni yang berlangsung ketika itu mirip dengan alur pikir yang pernah dikemukakan Antonio Gramsci. Menurut Gramsci, kelompok yang memerintah biasanya memaksakan visi hegemoni mereka kepada kelompok yang dikuasai dengan memanfaatkan institusi-institusi superstruktur, seperti: birokrasi, media massa, dan sekolah (Bellamy, 1990: 185).

Berkenaan dengan pemikiran Gramsci itu, data penelitian menunjukkan, pada era pemerintahan desa aparatur birokrasi menanamkan ideologi mereka kepada masyarakat Pariangan bukan hanya melalui institusi-institusi superstruktur belaka, melainkan juga melalui lembaga-lembaga

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

basis/ infrastruktur. Selain memanfaatkan institusi birokrasi, keagamaan, media massa dan sekolah sebagai wadah utama, pemerintah juga menciptakan berbagai macam lembaga pada tingkat infrastruktur sebagai wadah penyebarluasan ideologi penguasa, seperti Koperasi Unit Desa (KUD), Kelompok Tani, *Kerapatan Adat Nagari* (KAN), PKK, dan organisasi-organisasi kepemudaan (Karang Taruna, AMPI, dan sebagainya).

Dengan melancarkan kebijakan hegemoni seperti diuraikan di atas, negara/ pemerintah muncul sebagai kekuatan dominan, sementara masyarakat berada pada posisi yang lemah (tersobordinasi). Hal ini sebenarnya relevan dengan *laten function* dari penerapan Undang-undang No. 5/ 1979. Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, pemberlakuan Undang-undang Pemerintahan Desa pada prinsipnya dilandasi oleh kekhawatiran pemerintahan terhadap pemberdayaan masyarakat warga yang dinilai dapat menganggu stabilitas keamanan dan pelaksanaan pembangunan. Secara implisit kekhawatiran tersebut tercermin dalam doktrin pembangunan pemerintah yang bersifat pragmatis dan bercorak *top down blue print* (Pranidhana, 1996: 200). Bahkan kebijakan ini kemudian juga didukung dengan penerapan pendekatan keamanan (*security approach*).

Sehubungan dengan hal tersebut, temuan lapangan mengungkapkan: dengan menguatnya hegemoni negara, maka potensi masyarakat Pariangan kian terabaikan. Sejalalan dengan itu, partisipasi masyarakat dalam pembangunan yang telah mulai menurut pada akhir pemerintahan *nagari*,

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

menjadi semakin rendah dalam era pemerintahan desa. Di samping hal itu dilatarbelakangi oleh penghapusan lembaga perwakilan masyarakat yang bersifat independen (PRN), juga disebabkan oleh munculnya reaksi dan perlawanan terselubung pada pemerintah yang diwujudkan dalam bentuk ketidakpedulian dan sikap apatis warga terhadap kebijakan pemerintah.

Munculnya fenomena demikian, pada prinsipnya tidak terlepas dari kebijakan politik yang dilancarkan pemerintah dalam rangka pelaksanaan Undang-undang No. 5/1979. Setidak-tidaknya terdapat empat strategi yang ditempuh pemerintah guna memperkokoh hegemoni dan dominasi birokrasi di tengah-tengah masyarakat. *Pertama,* aparatur birokrasi pemerintahan mulai dari pusat sampai ke tingkat kecamatan berupaya menunjukkan berbagai keunggulan dari sistem birokrasi pemerintahan desa daripada pemerintahan *nagari* yang berlaku selama ini. *Kedua,* menginstruksikan agar *nagari* dipecah menjadi beberapa unit pemerintahan desa, dan tiap-tiap desa akan diperintahi oleh seorang Kepala Desa, dibantu oleh seorang Sekretaris Desa, dan beberapa Kepala Urusan (Kaur). *Ketiga,* masing-masing unit pemerintahan desa yang berhasil dibentuk akan mendapat dana rutin per tahun (kemudian dikenal dengan dana Bandes) dari pemerintah pusat, suatu hal yang tidak pernah dinikmati di bawah sistem pemerintahan *nagari*. Dana itu bertujuan untuk memacu pertumbuhan pembangunan di pedesaan. Lalu untuk menghindari ketimpangan pembangunan antar desa, pemerintah pusat melalui Badan Perencanaan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Pembangunan Nasional (Bappenas) merancang program pembangunan secara nasional yang akan dijalankan di seluruh pelosok tanah air. *Keempat,* sejalan dengan terbentuknya unit-unit pemerintahan desa akan dibentuk pula alat kelengkapan pemerintahan baru yang relevan dan cocok dengan jiwa undang-undang Pemerintahan Desa tersebut.

Dalam kaitan dengan kebijakan di atas, data penelitian mengukapkan: pemecahan *kenegarian* Pariangan ke dalam empat unit pemerintahan desa, ternyata mengakibatkan sendi-sendi masyarakat warga setempat semakin melemah. Apalagi kebijakan ini diikuti dengan penghapusan lembaga *Kerapan Nagari* yang relatif independen dan merupakan wadah partisipasi masyarakat di bidang pemerintahan dan pembangunan. Meskipun lembaga ini kemudian diganti dengan *Kerapatan Adat Nagari* (KAN) berdasarkan Perda No. 13/1983, namun lembaga ini tidak memiliki akses langsung pada pemerintahan desa. Dengan begitu, secara formal peran kelompok elit tradisional semakin 'terpinggirkan' dalam bidang pemerintahan, sementara peran dan dominasi pemerintahan kian menonjol di tengah-tengah masyarakat. Sejak itu, peran aparat pemerintahan desa tidak lagi terbatas sebagai pelaksana/ pengatur administrasi pemerintahan, melainkan juga sebagai ujung tombak dalam melaksanakan program pembangunan yang dirancang dari atas. Sejalan dengan itu, peluang masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aspek dan tahap pembangunan desa makin tertutup. Walaupun pemerintah membentuk berbagai kelengkapan pemerintahan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

baru sebagai wadah perwakilan masyarakat desa, namun kewenangan dan ruang gerak masing-masing lembaga itu dikendalikan secara ketat oleh aparat birokrasi pemerintahan yang lebih tinggi. Akibatnya lembaga-lembaga baru itu lebih banyak berperan sebagai perpanjangan tangan penguasa daripada memperjuangkan aspirasi dan keragaman kepentingan dalam masyarakat desa. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari kuatnya pengaruh birokrasi neo-patrimonial dalam era Orde Baru.

Guna mempertahankan, serta memperkokoh hegemoni dan dominasi pemerintah di tengah-tengah masyarakat setelah penerapan pemerintahan desa, regim Orde Baru kian mengintensifkan penanaman ideologi negara (Pancasilan) dan ideologi pembangunan kepada segenap lapisan masyarakat. Hegemoni ideologi Pancasila, terutama dibangun melalui penataran Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4). Dalam konteks ini, temuan penelitian menunjukkan: setiap tahun desa-desa di Pariangan diharuskan mengirimkan utusan dari berbagai unsur masyarakat (elit yang memerintah, elit yang tidak memerintah, pemuda dan PKK) untuk mengikuti penataran P4 yang dikelola pemerintah. Selain mengindoktrinasikan tafsiran tunggal Pancasila sebagai ideologi negara menurut visi pemerintah, melalui penataran itu para penatar (sebagai 'perpanjangan tangan penguasa') juga mengingatkan bahaya dari penafsiran alternatif terhadap Pancasila. Orang-orang yang bersikap kritis terhadap pemerintah dan penafsiran tunggal Pancasila itu, umumnya dicap sebagai ekstrim kiri atau

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

kanan, bahkan tidak sedikit di antaranya yang dituduh: penentang ideologi negara dan pemerintahan yang sah. Mengingat orang-orang seperti itu dianggap membahayakan persatuan dan kesatuan, maka penguasa memberi wewenang pada pihak berwajib untuk 'mengamankan' (baca: menangkap), serta menuntutnya dengan hukuman yang berat. Akibatnya tidak sedikit dari warga masyarakat kehilangan nyali dalam berhadapan dengan pemerintah, dan terpaksa diam serta tunduk di bawah kooptasi penguasa.

Selain melalui kebijakan tersebut, untuk memperkukuh hegemoni negara, pemerintahan Orde Baru juga menanamkan ideologi pembangunan. Kebijakan ini relevan dengan salah satu pokok pikiran Escobar, di mana menurutnya di kebanyakan 'dunia ketiga,' hegemoni negara biasanya dibangun regim penguasa melalui penanaman konsep ideologi pembangunan (Budiman, 1996: 57). Berkenaan dengan itu, data penelitian mengungkapkan: aparatur birokrasi melalui agen-agennya menanamkan visi pembangunan pemerintah pada masyarakat dengan dalih untuk mempercepat pertumbuhan pembangunan di seluruh tanah air. Untuk itu pemerintah mengambil alih kegiatan perencanaan pembangunan dari masyarakat dan menyerahkannya kepada Bappenas. Setelah beberapa tahun, akhirnya pemerintahan dan masyarakat desa sangat tergantung ke atas dalam hampir semua tahap dan aspek pembangunan pedesaan. Ketergantungan itu bukan hanya menyangkut pendanaan, melainkan juga dalam hal perencanaan, pelaksanaan, dan pemeliharaan hasil-hasilnya. Hampir semua aspek dan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

bidang pembangunan yang dilaksanakan di desa ditentukan dan sudah dirancang sedemikian rupa dari atas. Lalu masyarakat desa tinggal merealisasikan pembangunan itu sesuai dengan yang digariskan pemerintah, baik yang dirancang oleh Bappenas dan departemen-departemen terkait. Demikian pula halnya dengan bantuan dana pembangunan dari pemerintah yang mengalir ke desa, baik melalui proyek Bantuan Desa (Bandes) maupun dana bantuan dari departemen/ instansi tertentu, ternyata telah mempertinggi tingkat ketergantungan masyarakat terhadap pemerintah. Tegasnya, hegemoni melalui konsep ideologi pembangunan seperti itu, telah mengakibatkan keotonomian dan kemandirian warga masyarakat mengalami kemerosotan yang luar biasa.

Fenomena dan arah kebijakan pembangunan dalam era pemerintahan desa di atas merupakan konsekuensi dari konsepsi pemerintah terhadap pembangunan itu sendiri. Menurut Loekman Soetrisno, pembangunan bagi pemerintah Orde Baru bukan hanya dianggap suatu keniscayaan (mau tidak mau harus dilaksanakan), tetapi juga diperlakukan sebagai sebuah ideologi. Keniscayaan, menurutnya berkonsidensi dengan dominasi negara yang begitu besar, kuat, dan determinan dalam penyelenggaraan pembangunan itu sendiri. Sementara sebagai sebuah ideologi, pembangunan diperlakukan sebagai suatu yang suci dan menuntut kesetiaan dari segenap warganegara. Dalam konteks demikian pembangunan itu tabu untuk dikritik dan dievaluasi oleh masyarakat, tetapi ia harus diterima apa

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

adanya (Soetrisno, 1988: 12-13). Hegemoni yang dilancarkan pemerintah melalui konsep ideologi pembangunan itu, ternyata berimplikasi pada menonjolnya dominasi pemerintah dalam hal: pemilihan strategi/ falsafah pembangunan; perencanaan (orientasi/ fokus) pembangunan; pendanaan; pelaksanaan; serta evaluasi terhadap proses dan hasil-hasilnya. Akibatnya, partisipasi masyarakat dalam pembangunan menjadi semakin rendah.

Menurut Abdul Azis Saleh, partisipasi masyarakat dalam pembangunan berwujud sebagai keikutsertaan seseorang atau sekelompok orang secara sukarela, baik dalam penentuan kebijakan, penyusunan program, pengambilan keputusan, pelaksanaan, maupun pemeliharaan terhadap hasil-hasil pembangunan itu sendiri (Saleh, 1989: 9). Bekenaan dengan pokok pikiran ini, data penelitian memperliahatkan beberapa fenomena menarik sebagai berikut. *Pertama,* strategi/falsafah pembangunan yang diterapkan dalam era pemerintahan desa lebih bercorak *top-down,* sedangkan yang dikembangkan menurut falsafah *bottom-up* amat terbatas sifatnya. Meskipun secara sepintas kelihatan program pembangunan pedesaan tetap dirancang dari bawah, tetapi bila ditelusuri dengan cermat sebenarnya program itu ditentukan dari atas. Secara formal, setiap tahun pemerintah memang meminta agar aparat pemerintahan desa bersama anggota LMD mengajukan rencana/ program pembangunan, tetapi dalam kenyataannya pihak-pihak terkait di desa tidak leluasa untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat sesuai dengan kebutuhan mereka. Hal ini terjadi karena,

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

segala sesuatu yang akan dibangun di desa harus mengacu pada kebijakan makro yang sudah diplot sedemikian rupa oleh aparat pemerintahan yang lebih tinggi. Usulan proyek pembangunan desa yang berada di luar yang digariskan dari atas cenderung ditolak, meskipun hal itu diangkat dari kebutuhan riil masyarakat setempat. Oleh karena itu, tidak jarang proyek pembangunan yang disetujui ('diturunkan ke desa'), berbeda dengan apa yang diusulkan oleh pemerintahan desa dan LMD terkait.

Kedua, orientasi dan fokus pembangunan harus didasarkan pada perspektif ideologi yang dianut pemerintah di tingkat makro, yakni dititik-beratkan pada bidang ekonomi (pembangunan material) dan keamanan. Sementara itu aspek pembangunan imaterial, terutma bidang sosio-budaya dan politik yang bersifat konstruktif terabaikan sama sekali. Aspek dan bidang pembangunan yang disebut terakhir ini kurang mendapat perhatian pemerintah, kecuali hanya sebatas yang menguntungkan penguasa, misal-nya pembinaan budaya monolitik dalam rangka mendukung *status quo.* Di pihak lain pembinaan budaya alternatif yang selama ini banyak dipelopori oleh *niniakmamak,* alim ulama, dan *cadiak pandai* sudah tidak berjalan secara intensif, apalagi sejak aparat birokrasi pemerintahan berhasil 'meminggir-kan' dan membatasi ruang gerak kelompok elit tradisional tersebut.

Ketiga, sumber pendanaan pembangunanpada era pemerintahan desa, ternyata sangat tergantung pada bantuan pemerintah, baik melalui proyek Bantuan Desa (Bandes) maupun bantuan dari instansi terkait. Di pihak

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

lain, dana yang berasal dari masyarakat sangat terbatas sifatnya, kecuali hanya untuk proyek-proyek pembangunan yang betul-betul tumbuh dan dirancang dari bawah sesuai dengan kebutuhan setempat, seperti pembangunan rumah-rumah ibadah dan *madrasah*, pembinaan adat/ budaya, dan kehidupan keagamaan, serta pembangunan ekonomi keluarga.

Keempat, pelaksana pembangunan. Relevan dengan ideologi yang dianut aparat pemerintahan Orde Baru yang melihat pembangunan sebagai suatu keniscayaan, maka mau tidak mau anggota masyarakat desa harus melaksanakan pembangunan itu sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dari atas. Mengingat partisipasi masyarakat dalam pembangunan yang dirancang oleh pemerintah relatif rendah, maka aparatur birokrasi pemerintahan desa dan LKMD harus bertindak sebagai pelaksana pembangunan itu sendiri. Dalam kapasitasnya yang demikian, Kades dengan dibantu pihak berwajib (Babinsa/Kepolisian) tidak jarang harus mengerahkan (memobilisasi) massa dalam pengerjaan proyek-proyek pembangunan yang telah mendapat persetujuan pemerintah. Tanpa upaya semacam itu, relatif terbatas warga desa yang bersedia melibatkan diri secara sukarela dalam mengerjakan proyek-proyek pembangunan, apalagi yang bukan dirancang berdasarkan kebutuhan masyarakat setempat.

Kelima, evaluasi terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan. Mengingat pembangunan bagi regim Orde Baru dipahami sebagai ideologi, maka penilaian terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan di pedesaan,

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

sepenuhnya berada di tangan aparat pemerintahan kompeten. Sementara warga masyarakat tidak berhak menilai/ mengevalusi, apalagi mengeritik proses dan hasil-hasilnya. Dalam hul ini masyarakat harus menerima pembangunan itu apa adanya, dan tabu untuk mengeritik program serta hasil-hasilnya. Bila ada warga yang berani mengevalusi atau mengeritik secara terbuka pembangunan yang dirancang dari atas, maka yang bersangkutan akan dikenakan tuduhan anti pembangunan ataupun anti pemerintah, sehingga mereka bisa diancam dengan sanksi hukum tertentu.

Pembangunan yang dianggap sebagai suatu ideologi dan keniscayaan seperti dikemukakan di atas, telah menutup peluang bagi masyarakat desa mengekspresikan keinginan mereka dalam bidang ini. Akibatnya, dalam era pemerintahan desa, masyarakat cenderung diperlakukan sebagai obyek, bukan sebagai subyek pembangunan. Tambahan lagi tidak sedikit dari aparat birokrasi yang menilai masyarakat desa itu terbelakang dan tidak memiliki potensi untuk membangun. Oleh kerena itu pemerintah memandang perlu membantu atau membimbing (baca: menggiring) masyarakat untuk mencapai kemajuan (pertumbuhan) pembangunan sesuai dengan yang direncanakan. Caranya adalah dengan menerapkan strategi pembangunan yang bercorak *top-down*, di mana masyarakat desa tinggal melaksanakannya di bawah koordinasi dan kontrol aparat pemerintahan terkait.

Rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan pada era pemerintahan desa merupakan konsekuensi logis dari sentralisasi pemba-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

ngunan dan kebijakan birokrasi pemerintah pada tingkat makro. Para pemerhati (independen) tentang masalah pembangunan di Indonesia cenderung sependapat, bahwa inisiatif dan kegiatan pembangunan pada masa pemerintahan Orde Baru terpusat di tangan pemerintah. Dalam hubungan ini, pembangunan dirancang oleh suatu badan khusus (Bappenas), untuk kemudian dilaksanakan oleh birokrasi dengan jalan pengerahan massa. Implikasinya: birokrasi pemerintahan berubah fungsi dari pelayan masyarakat menjadi pelaksana pembangunan. Dalam kaitan ini temuan penelitian juga menunjukkan: keterlibatan masyarakat dalam pembangunan lebih dibatasi pada pelaksana apa yang telah direncanakan/ditetapkan dari atas.

Sentralisasi kebijakan pembangunan tersebut sebenarnya bertentangan dengan falsafah *bottom-up* yang mengandalkan musyawarah dalam penyusunan program pembangunan di Minangkabau umumnya, dan Pariangan khususnya. Menurut Abdul Aziz Saleh mekanisme musyawarah (sebagai wadah partisipasi masyarakat) dalam merumuskan berbagai persoalan strategis di desa (termasuk perencanaan dan penyusunan program pembangunan) tidak berjalan dalam era pemerintahan desa. Di bawah sistem baru ini, pemerintah cenderung bertindak sebagai pihak yang paling tahu tentang kebutuhan masyarakat, sehingga pengambilan berbagai keputusan strtegis untuk kepentingan desa pun terpusat di tangan pemerintah. Konsekuensinya, apa yang akan diperbuat masyarakat desa lebih banyak didasarkan pada instruksi dan petunjuk dari atas (Saleh, 1996: 14-17).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Walaupun terdapat kecenderungan seperti yang dikemukakan Saleh di atas, namun data penelitian menunjukkan: di desa-desa Pariangan masih ditemukan program pembangunan tertentu yang murni tumbuh dari bawah. Hanya saja intensitas dan jenisnya memang amat terbatas, contoh: pembangunan/pemeliharaan tempat-tempat ibadah dan perbaikan saluran irigasi dalam aspek pembangunan fisik; dan pengembangan program wirid pengajian/ ceramah agama, serta pembinaan adat/ budaya dalam aspek non-fisik. Bagaimanapun, harus diakui bahwa secara umum perencanaan pembangunan di bawah sistem pemerintahan desa memang lebih banyak bertumpu pada strategi *top-down* daripada *bottom-up*.

Paradoks dengan fasafah pembangunan yang dijalankan regim Orde Baru dengan segala implikasinya yang sudah disinggung di atas, menurut Loekman Soetrisno sejak tahun 1981 secara tegas pemerintah mencanang-kan pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan (Soetrisno, 1995: 225). Dalam kaitan ini, temuan lapangan mengisyaratkan bahwa pemahaman regim Orde Baru tentang partisipasi, ternyata berbeda dengan konsepsi yang diterima secara luas seperti yang kemukakan sebelumnya. Bagi pemerintah Orde Baru, segala bentuk keterlibatan masyarakat dalam pembangunan cenderung dipahami sebagai partisipasi, tidak penting apakah keterlibatan itu dilandasi oleh kesukarelaan ataupun keterpaksaan. Oleh karena itu hal tersebut hanya bisa dimengerti dengan menggunakan konsep Huntington, di mana dia membedakan partisipasi kepada: partsi-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

pasi otonom, dan partisipasi yang dimobilisasikan. Dalam kaitan ini data penelitian menunjukkan, bahwa keterlibatan warga masyarakat Pariangan dalam pembangunan pada masa pemerintahan desa lebih mencerminkan partisipasi yang dimobilisasikan daripada partisipasi otonom. Fenomena demikian sangat kentara, apalagi dalam kaitan dengan program pembangunan yang dirancang dari atas, di mana dalam hal ini masyarakat lebih terbatas hanya sebagai pelaksana apa yang digariskan pemerintah.

Temuan lapangan tentang menonjolnya mobilisasi daripada partisasi dalam pembangunan pada era pemerintahan desa di Pariangan, ternyata erat kaitannya dengan strategi pembangunan yang dijalankan pemerintah ketika itu. Baik disadari atau tidak, pembangunan yang dikembangkan di atas falsafah *top-down*, pada prinsipnya mengingkari keragaman pemikiran, kebutuhan, dan potensi masyarakat lokal. Di samping hal itu mengakibatkan banyak di antara program pembangunan yang diintrodusir pemerintah tidak relevan dengan kebutuhan masyarakat lokal, juga dapat memupuk keengganan warga untuk melibatkan diri secara sukarela di dalamnya. Temuan ini bisa dijelaskan dengan meminjam salah satu pokok pikiran Everett M. Rogers. Menurutnya, jika suatu proyek pembangunan tidak relevan dengan kebutuhan warga, maka tidak akan tumbuh rasa memiliki di kalangan masyarakat. Dalam kasus seperti ini, biasanya masyarakat bersangkutan cenderung memperlihatkan sikap apatis, dan enggan berpartisipasi dalam pembangunan dimaksud (Rogers, 1983: 319).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Pokok pikiran Rogers di atas relevan dengan *mainstream* pemahaman regim Soeharto tentang pembangunan. Menurut Lukman Soetrisno, pembangunan bagi pemerintah Orde Baru bukan hanya dianggap sebagai suatu keniscayaan, tetapi juga diperlakukan sebagai sebuah ideologi. Keniscayaan itu pada hakikatnya berkonsidensi dengan dominasi negara yang begitu besar, kuat, dan determinan dalam penyelenggaraan pembangunan. Lalu sebagai ideologi, pembangunan diperlakukan sebagai suatu yang suci dan menuntut kesetiaan, ketaatan, serta kerelaan segenap warganegara. Oleh karenanya pembangunan itu harus diterima apa adanya, tabu dikeritik dan dievaluasi oleh masyarakat (Soetrisno, 1988: 12-13).

Bertolak dari pandangan Loekman Soetrisno di atas, penerapan pendekatan kemanan (*security approach*) pada prinsipnya merupakan implementasi dari konsep keniscayaan dalam konteks ideologi pembangunan yang dianut pemerintah. Pendekatan ini dimaksudkan pemerintah untuk menjaga stabilitas dan kontinuitas pembangunan. Sehubungan dengan hal ini data penelitian menunjukkan: untuk menghindari kesewenang-wenangan aparat birokrasi pemerintahan yang berkalaborasi dengan aparat kemanan, maka sebagaian warga masyarakat Pariangan cerderung memilih sikap skeptis, bahkan apatis terhadap pembangunan. Taktik ini umumnya dipilih warga demi 'mencari selamat' (*survive*), bukan karena terlena pada ideologi penguasa. Bagaimanapun hal itu tetap mengakibatkan rendahnya partisipasi masyarakat dalam bidang pembangunan.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Sehubungan dengan fenomena di atas, menarik menyimak salah satu pemikiran Gramsci. Menurutnya, masyarakat yang diperintah cenderung terlena di hegemoni pemerintah sebagai kelas penguasa, dalam arti masyarakat kelas bawah cenderung terperangkap dalam pandangan dunia kelompok dominan (Hikam, 1996: 160). Berkenaan dengan hal ini, temuan lapangan menunjukkan: hegemoni yang dilancarkan aparatur birokrasi pemerintah memang berhasil menggoyahkan sendi-sendi masyarakat warga yang sudah terpelihara di Pariangan. Namun masyarakat setempat tidak terlena di bawah hegemoni ideologi penguasa, buktinya masih banyak elit (lama maupun baru) setempat yang menyadari kelemahan-kelemahan visi ideologi pemerintah, seperti sentralisasi dalam hampir semua aspek kehidupan masyarakt. Oleh sebab itu, sejauh memungkinkan masyarakat setempat tetap mempertahankan dan mengembangkan visi ideologi mereka sendiri, baik di bidang sosio-budaya, ekonomi, dan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan potensi masyarakat setempat. Temuan ini relevan dengan konsepsi Kerkvliet, di mana menurutnya: masyarakat kelas yang dikuasai tidak selalu tunduk pada ideologi dominan, karena mereka mempunyai gagasan dan keyakinan-keyakinan alternatif yang bisa menumbuhkan tantangan yang signifikan bagi kelompok dominan (Hikam, 1996: 162).

Walaupun masyarakat dilokasi penelitian ini tidak sepenuhnya terlena di bawah hegemoni penguasa, dan bahkan dalam batas-batas tertentu masih memelihara budaya alternatif, namun mereka tidak memiliki kekuat-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

an yang memadai untuk mengembangkan gerakan kontra hegemoni secara terbuka. Bagaimanapun perlawanan terbuka terhadap ideologi pemerintah, baik menyangkut ideologi negara maupun ideologi pembangunan, sama artinya dengan tindakan 'bunuh diri.' Dikatakan demikian, karena tidak sedikit dari individu-individu yang kritis dan berani melawan kebijakan penguasa, dicap pemerintah sebagai ekstrim kiri atau kanan, bahkan ada pula yang dituduh sebagai simpatisan PKI. Selanjutnya orang-orang itu terpaksa berhadapan dengan pihak berwajib, dan tantangannya adalah hukumam penjara. Hal itu memungkinkan dilakukan pemerintah melalui penerapan pendekatan keamanan (*security approach*) yang merupakan produk dari kalaborasi elit sipil dan militer era Orde Baru.

Dihadapkan pada kenyataan demikian, dalam batas-batas tertentu masyarakat Pariangan masih melakukan perlawanan tersehubung (perlawanan halus) terhadap kebijakan pemerintah tertentu, termasuk di bidang pembangunan. Menurut Kutut Swondo, di bawah dominasi dan tekanan pemerintah yang sangat kuat, munculnya kelompok gerakan perlawanan halus (*the gentle resistence group*) merupakan implementasi dari masih adanya dimensi *civil society* di tengah-tengah masyarakat tersebut. Strategi yang ditempuh grakan ini biasanya: berusaha semaksimal mungkin untuk ambil bagian dalam merumuskan dan mempengaruhi kebijakan publik guna memperjuangkan kepentingan masyarakat; dan, mengambil sikap apatis terhadap setiap kebijakan pemerintahan yang tidak memihak pada

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

kepentingan masyarakat banyak (Suwondo, 1998: 87-89). Dalam hubungan ini, data penelitian mengungkapkan, dalam beberapa kasus di Pariangan terjadi gerakan perlawanan halus terhadap kebijakan pemerintahan dan pembangunan. Gerakan itu umumnya dimotori oleh tokoh-tokoh kritis dalam kelompok elit tradisional maupun kelompok yang disebut Richard Robinson dengan *the pupulist lower middle classes* (guru, petani pemilik tanah, pegawai swasta, pegawai negeri, dan lainnya) (Robinson, 1996: 88-89). Kelompok pertama biasanya mengembangkan gerakan perlawanan di atas prinsip-prinsip idelogi yang berakar pada falsafah adat (nilai budaya) tradisional: *adat basandi syara,' syara' basandi Kitabullah.* Temuan ini relevan dengan pendirian James C. Scott, di mana menurutnya masyarakat yang dikuasai (diperintah) pada prinsipnya memiliki ideologi tersendiri, yang dalam banyak hal mungkin berbeda dengan ideologi penguasa sebagai kelas dominan (Hikam, 1996: 160 & 162). Sementara kelompok kedua, di samping mengembangkan gerakan perlawanan berdasarkan ideologi di atas, mereka juga mencoba memahami ideologi yang dikembangkan penguasa secara kritis, sembari mengungkapkan berbagai kepalsuan dari ideologi yang diintrodusir aparatur birokrasi pemerintahan itu.

Dalam kaitan dengan gerakan perlawanan halus di atas, data penelitian juga memperlihatkan: setidak-tidaknya ada tiga strategi pokok yang ditempuh eksponen masyarakat Pariangan dalam menghadapi hegemoni yang dilancarkan pemerintah ketika itu. *Pertama,* masyarakat berusaha

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

menempatkan tokoh-tokoh kritis dalam lembaga kelengkapan pemerintahan desa (eksekutif, legislatif/ LMD, dan LKMD) yang memiliki akses untuk merancang atau melaksanakan kebijakan pemerintahan dan pembangunan di pedesaaan. Strategi ini seringkali menemukan hambatan, terutama karena tokoh-tokoh yang dipilih dan diusulkan masyarakat untuk menempati posisi tertentu pada masing-masing lembaga itu belum tentu akan diangkat oleh pejabat berwewenang (Bupati). Hal itu bisa terjadi, mengingat yang memiliki otoritas untuk memutuskan/ menetapkan personalia yang akan duduk pada lembaga-lembaga kelengkapan pemerintahan itu adalah Bupati atas rekomendasi dari Camat terkait. Realitas ini mencerminkan wujud yang lebih serius dari proses hegemoni negara di bawah penerapan birokrasi politi yang bernuansa patron klien dalam era Orde Baru. Dikatakan demikian, karena menurut Karl D. Jockson karakteristik *bureacratic polity* yang diterapkan di Indonesia adalah pengendalian kekuatan massa dengan mengkonsentrasikan kekuasaan di tangan pemerintah melalui: penentuan penerimaan pegawai atau aparatur birokrasi; dan pengendalian pejabat sekuritas publik (Pye & Pye, 1985: 116). Temuan dan pokok pikiran di atas mengisyarakatkan, bahwa masyarakat desa tidak leluasa untuk menempatkan tokoh-tokoh pilihan mereka pada institusi/ alat kelengkapan pemerintahan yang tersedia, sebab keputusan terakhir tetap berada di tangan aparat birokrasi pemerintahan.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Kedua, jika strategi pertama di atas tidak membuahkan hasil sesuai dengan yang diharapkan, maka tokoh-tokoh masyarakat (elit tradisional dan *the populist lower middle classes*) cenderung memperlihatkan prilaku yang ambivalen dalam merespon kebijakan pemerintahan dan pembangunan. Dalam hubungan ini, biasanya mereka menampilkan sikap skeptis dan apatis, tetapi tidak melakukan penolakan atau perlawanan secara terbuka. Namun dalam kegiatan-kegiatan yang dirancang pemerintah dalam rangka pelaksanaan kebijakan dimaksud, tokoh-tokoh itu semaksimal mungkin mengupayakan agar kebutuhan masyarakat dapat diakomodasikan di dalamnya. Bila prilaku demikian terbaca oleh aparat pemerintahan, maka pejabat kompeten akan melakukan pengawasan secara ketat, sehingga apa yang telah digariskan dari atas dapat direalisasikan.

Ketiga, bila strategi kedua itu tidak berhasil, maka elit tradisional dan kelas menegah bawah tadi, beserta simpatisannya, cenderung melancarkan 'perlawanan terselubung.' Dalam kaitan ini kelompok dimaksud biasanya menolak untuk berpartisipasi dalam berbagai kegiatan atau program yang dirancang pemerintah, termasuk di bidang pembangunan. Untuk menanggulang hal tersebut, seringkali aparat pemerintahan desa meminta bantuan pihak berwajib (polisi/ babinsa) untuk memobilisasi massa guna menyukseskan berbagai program yang sudah mendapat persetujuan dari atas. Pengerahan massa itu seringkali terjadi dalam kegiatan pembinaan sosial dan pembangunan, misalnya: ceramah umum yang diadakan pemerintah

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

atau lembaga-lembaga yang berafiliasi dengannya, penataran P4, gotong-royong desa, ronda malam, dan sebagainya.

Walaupun dominasi birokrasi amat menonjol dalam era pemerintahan desa, namun bukan berarti semua kebijakan pemerintahan dan pembangunan yang diintrodusir pemerintah diterima dan dilaksanakan oleh masyarakat Pariangan. Artinya, dalam batas-batas tertentu masyarakat setempat tetap memberikan perlawanan terhadap berbagai kebijakan pemerintah yang dinilai tidak memihak pada kepentingan masyarakat. Hanya saja demi untuk *survive* dari bahaya yang mengancam di bawah penerapan pendekatan keamanan (*security approach*) oleh regim Orde Baru, maka perlawanan yang ditempuh umumnya mengambil bentuk 'perlawanan terselubung.' Adapun perwujudannya antara lain adalah: berupaya menempatkan tokoh-tokoh kritis di dalam lembaga kelengkapan pemerintahan desa untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat, baik dalam bidang pemerintahan maupun pembangunan; jika memungkinkan, mengalihkan bantuan dana pembangunan dari pemerintah ke proyek yang relevan dengan kebutuhan riil masyarakat setempat; dan, tidak mau berpartisipasi dalam berbagai proyek yang dirancang dari atas, apalagi pada proyek yang tidak cocok dengan kebutuhan masyarakat setempat.

Resistensi ideologi kelompok yang dikuasai di tengah-tengah gencarnya arus pengembangan ideologi penguasa di bawah sistem pemerintahan desa, ternyata relevan dengan pokok pokok pikiran Kervliet dan Scott yang

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

telah disinggung sebelumnya. Dalam hubungan ini, temuan penelitian mengungkapkan: meskipun hegemoni yang dijalankan secara intensif oleh pemerintah Orde Baru berhasil menggoyahkan sendi-sendi kehidupan masyarakat warga di Pariangan, namun kebijakan itu tidak otomatis memusnahkan ideologi masyarakat setempat. Bagaimana pun, dalam batas-batas tertentu warga setempat berhasil mempertahankan karakteristik ideologi mereka, seperti pewarisan konsepsi tentang hak dan kewajiban individu dan kelompok, pembinaan nilai-nilai demokrasi, penghargaan terhadap individu sesuai dengan kapasitasnya, kebersamaan dalam berbagai segi kehidupan sosial, dan sebagainya.

Beberapa temuan di atas mengisyaratkan: terdapat hubungan kausalitas antara profil kebijakan birokrasi dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Di bawah sistem pemerintahan *nagari* yang menjunjung tinggi potensi masyarakat, serta penerapan prinsip-prinsip demokrasi, dan strategi pembangunan yang bercorak *botto-up*, partisipasi masyarakat dalam pembangunan relatif tinggi. Sebaliknya di bawah sistem pemerintahan desa dengan politik hegemoni negara dan dominasi aparatur birokrasi terhadap masyarakat yang begitu menonjol, serta penerapan strategi pembangunan yang bersifat *top-down*, partisipasi masyarakat dalam pembangunan relatif rendah.

..... Bab V.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

BAB V

KESIMPULAN, SARAN, DAN IMPLIKASI

A. Kesimpulan

Perubahan birokrasi dari sistem pemerintahan *nagari* ke pemerintahan desa di Pariangan ternyata membawa dampak negatif yang cukup serius pada partisipasi masyarakat dalam pembangunan pedesaan. Di bawah birokrasi pemerintahan *nagari* yang diadopsi dari sistem pemerintahan tradisional Minangkabau, partisipasi masyarakat dalam pembangunan cukup tinggi. Sebaliknya di bawah birokrasi pemerintahan Desa yang diperkenalkan pemerintah Orde Baru, partisipasi masyarakat dalam pembangunan relatif rendah. Tinggi rendahnya partisisipasi masyarakat dalam pembangunan itu, erat kaitannya dengan kebijakan pemerintah dalam bidang politik dan pembangunan di bawah kedua sistem tersebut.

Walaupun pemerintahan *nagari* dan desa, sama-sama menempati struktur terbawah sistem birokrasi Orde Baru, namun mekanisme hubungan elit - massa dan strategi pembangunan di bawah kedua sistem itu memiliki beberapa perbedaan mendasar. Walaupun pemerintah sudah mulai membangun sentralisasi pemerintahan dan pembangunan sejk Pelita I, namuni bawah sistem pemerintahan *nagari* masih terbuka peluang bagi warga masyarakat untuk mengimplementasikan budaya politik etnik/ lokal yang dikembangkan di atas prinsip-prinsip kesetaraan, demokrasi, dan keotonomian. Hal itu bukan hanya tercermin dalam mekanisme

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

hubungan elit yang memerintah dan yang tidak memerintah, melainkan juga antara elit dan massa. Dengan kata lain karakter pokok orang Minang yang mencirikan masyarakat warga tetap eksis di bawah sistem pemerintahan *nagari* periode awal pemerintahan Orde Baru.

Sesuai dengan tradisi politik Minangkabau, aparat pemerintahan *nagari* ketika itu tidak memiliki kekuasaan mutlak. *Wali Nagari* sebagai kepala pemerintahan dipilih oleh rakyat melalui pemilihan langsung yang relatif demokratis, kemudian diangkat oleh Bupati atas nama Gubernur (pemerintah). Di dalam menjalankan tugasnya, secara formal *Wali Nagari* dan aparatnya bertanggungjawab kepada: *pertama,* Dewan Perwakilan Rakyat Nagari (DPRN), khususnya dalam hal pengelolaan rumahtangga *nagari,* dan disampaikan dalam sidang DPRN pada setiap akhir tahun. *Kedua,* kepada pemerintah (Bupati) dalam bidang administrasi pemerintahan dan tugas-tugas yang dilimpahkan birokrasi yang lebih tinggi. Dalam hubungan ini, *Wali Nagari* menyampaikan laporan pertanggungjawaban per triwulan, di samping laporan lengkap pada akhir tahun.

Realitas di atas mengisyaratkan, bahwa masyarakat *nagari* masih memiliki ruang gerak untuk mengaktualisasikan ide-ide atau pemikiran mereka, baik dalam bidang pemerintahan maupun pembangunan. Hal itu bisa disampaikan oleh anggota masyarakat melalui dua cara. *Pertama,* disalurkan melalui perwakilan masyarakat di tingkat *kenegarian* (Dewan Perwakilan Rakyat Nagari maupun *Niniakmamak Nan Duo Puluah Duo/*

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Kerapatan Nagari). DPRN merupakan perwakilan masyarakat yang dipilih melalui Pemilu, sedangkan *Niniakmamak Nan Duo Puluah Duo* yang terdiri dari 22 orang *penghulu pucuak* sebagai wakil dari suku-suku di Pariangan, dan Kerapatan Nagari (Penasehat Pemerintahan Nagari) yang dipilih dari dan oleh tokoh-tokoh masyarakat untuk mewakili kelompok-kelompok sosial setempat. Kemudian gagasan masyarakat itu disalurkan oleh ketua/ anggota institusi itu kepada *Wali Nagari* dan aparatnya. *Kedua,* masyarakat menyampaikan ide-ide mereka secara langsung kepada aparatur birokrasi pemerintahan *nagari,* baik secara tertulis maupun lisan dalam pertemuan formal ataupun informal yang sering dimanfaatkan pemerintahan *nagari* untuk menjaring aspirasi masyarakat.

Mekanisme hubungan elit - massa yang dikembangkan di atas prinsip kesetaraan dan demokrasi tersebut, sangat besar artinya dalam memberi isi dan makna terhadap otonomi *nagari.* Hal ini dinilai strategis, mengingat sejak zaman kolonial hingga era Republik (khusunya sampai penerapan Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa), kecuali dalam era Orde Lama, pemerintahan *nagari* memiliki hak otonom untuk mengurus rumahtangga *nagari.* Dalam kaitan ini, *Wali Nagari* sebagai top elit pemerintahan *nagari* bertanggungjawab kepada masyarakat (DPRN), sementara pertanggungjawaban kepada aparat birokrasi di atasnya lebih terbatas pada bidang administrasi pemerintahan. Dengan kata lain, meskipun pemerintahan *nagari* menempati struktur terbawah

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

dari sebuah sistem birokrasi yang lebih luas, tepai dalam banyak hal keotonomian *nagari* masih tetap terpelihara.

Selain mekanisme hubungan birokrasi dan masyarakat yang relatif setara dan demokratis di atas, pola kebijakan pembangunan yang dikembangkan berdasarkan falsafah *bottom-up* pada era pemerintahan *nagari* turut pula mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Dalam periode ini, di samping ada program pemerintahan dan pembangunan yang dirancang dari atas (*top-down planning*), sebagian besar program pembangunan pedesaan Pariangan dirancang oleh para pemuka masyarakat (elit yang memerintah bersama DPRN, dan elit yang tidak memerintah) sesuai aspirasi masyarakat. Aspirasi yang dijaring dari masyarakat itu kemudian dirumuskan dalam bentuk program pembangunan oleh *Wali Nagari* dan aparatnya, dan diajukan ke DPRN untuk mendapatkan pertimbangan dan persetujuan. Mengingat program pembangunan itu lahir dari kebutuhan riil setempat, maka tumbuh rasa memiliki dan tanggungjawab untuk menyukseskannya di kalangan warga *nagari*.

Tingginya partisipasi masyarakat dalam pembangunan pada masa pemerintahan *nagari*, ternyata dilatarbelakangi oleh berbagai faktor yang saling terkait satu dengan lainnya. Yang terpenting diantaranya adalah: penerapan strategi *bottom-up* dalam pembangunan, sehingga program yang dihasilkan cukup relevan dengan kebutuhan riil masyarakat masyarakat setempat; dan, pendelegasian wewenang oleh *Wali Nagari* kepada elit

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

"tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan" (*niniakmamak,* alim ulama, dan *cadiak pandai*) yang memiliki pengaruh luas di tengah-tengah masyarakat. Walaupun pembangunan itu berada di bawah koordinasi *Wali Nagari,* namun pelimpahan wewenang itu mampu mengundang kebersamaan dan penghargaan masyarakat terhadap kebijakan pemerintahan *nagari.*

Dalam periode tersebut, umumnya proyek pembangunan *nagari* dikelola oleh *Wali Jorong* bersama kelompok elit tradisional sesuai dengan otoritas masing-masing kelompok di bawah koordinasi *Wali Nagari.* Mengingat kelompok elit *tali trigo sapilin, tungku tigo sajarangan* yang secara kultural sangat dihormati masyarakat terlibat aktif dalam pembangunan, maka masyarakat pun merasa bersalah dan malu jika tidak melibatkan diri dalam kegiatan tersebut. Pada masa itu, partisipasi masyarakat dalam pembangunan tidak hanya terbatas pada pelaksanaan, melainkan juga mencakup: perencanaan, pendanaan, serta evaluasi terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan itu sendiri. Hal demikian memungkinkan terlaksana, mengingat masyarakat *nagari* menjunjung tinggi nilai-nilai kebersamaan, demokrasi dan kebebasan individu dalam batas norma-norma hukum yang berlaku.

Walaupun pembangunan material (fisik) dan imaterial (non-fisik) sudah sama-sama mendapat perhatian di bawah sistem pemerintahan *nagari,* namun orientasi pembangunan saat itu lebih terfokus pada aspek imaterial, di samping pembinaan ekonomi keluarga dalam aspek material.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Masyarakat *nagari* cenderung berpendirian: keberhasilan dalam pembangunan imaterial (terutama bidang sosio-budaya dan keagamaan) dapat menunjang peningkatan aspek pembangunan material. Anggapan itu bisa dimengerti, sebab gerak pembangunan saat itu sangat tergantung pada partisipasi warga masyarakat setempat, sedangkan bantuan dari luar/ pemerintah relatif tidak ada. Oleh karena itu pembangunan imaterial harus mendapat prioritas utama, dalam rangka menumbuhkan partisipasi segenap warga masyarakat dalam setiap tahap pembangunan material.

Berbeda dengan kecenderungan pada masa pemerintahan *nagari*, di bawah sistem pemerintahan desa partisipasi masyarakat Pariangan dalam pembangunan relatif rendah. Kecenderungan ini, erat kaitannya dengan kebijakan yang dijalankan pemerintah Orde Baru di bawah pelaksanaan Undang-undang No. 5/1979. Setelah undang-undang ini diberlakukan, pemerintah semakin mengintensifkan usaha pembinaan hegemoni negara, baik melalui penanaman ideologi Pancasila maupun ideologi pembangunan. Untuk kepentingan itu, regim Orde Baru memanfaatkan aparat pemerintahan desa sebagai ujung tombak dalam berhadapan dengan masyarakat desa. Melalui kebijakan semacam itu pemerintah Orde Baru berhasil 'menegarakan masyarakat' dalam hampir semua aspek kehidupan sosial, sehingga tercipta hubungan yang tidak berimbang antara birokrasi dan masyarakat. Tegasnya, dalam periode ini terjadi subordinasi masyarakat oleh aparatur birokrasi sebagai penyelenggara negara, apalagi setelah

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

pemerintah menerapkan 'pendekatan keamanan' (*security approach*) dengan dalih untuk menjaga stabilitas keamanan dan kontinuitas pembangunan.

Sentralisasi kebijakan pemerintahan dan pembangunan di bawah pelaksanaan Undang-undang No. 5/ 1979, telah mengakibatkan masyarakat desa kehilangan kebebasan dan keotonomiannya. Sebagai institusi terendah dalam struktur birokrasi Orde Baru, pemerintahan desa mau tidak mau harus tunduk pada kebijakan yang telah digariskan dari atas. Khusus dalam bidang pembangunan, pemerintah menerapkan strategi/ falsafah *top-down*, di mana pembangunan dirancang sedemikian rupa oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Sementara program pembangunan yang dirancang berdasarkan falsah *bottom-up* relatif terbatas sifatnya. Dalam kenyataannya program pembangunan yang dirancang dari atas (Jakarta)-lah yang lebih banyak dijalankan di tingkat bawah, termasuk di daerah pedesaan. Dalam periode ini usulan pembangunan yang berasal dari bawah, umumnya dianggap sebagai keinginan, bukan suatu kebutuhan masyarakat setempat. Oleh karena itu usulan tersebut jarang sekali yang mendapat prioritas untuk dilaksanakan.

Dalam era pemerintahan desa, mekanisme hubungan birokrasi - masyarakat mencerminkan: aparatur birokrasi berada pada posisi mendominasi; dan, masyarakat sebagai pihak yang didominasi. Kepala Desa sebagai top elit pemerintahan desa menjadi penguasa tunggal di desanya, dan sekaligus berperan sebagai perpanjangan tangan dari aparat birokrasi

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

yang lebih tinggi. Di pihak lain, berbagai institusi yang ada di pedesaan, seperti LMD, LKMD, KAN, *ninilokmamak*, alim ulama dan, *cadiak pandai* tidak mampu mengimbangi kekuasaan pemerintah.

Dalam rangka menghadapi makin kuatnya dominasi pemerintah itu, sebagian anggota masyarakat Pariangan yang dimotori oleh eksponen elit tradisional menempuh bermacam-macam taktik atau strategi resistensi. Ada yang mencoba berjuang dengan jalan masuk ke dalam 'sistem' (aktif dalam institusi pemerintahan desa, LMD ataupun LKMD). Lalu melalui lembaga-lembaga itu mereka berusaha membendung dominasi penguasa, dan mencoba semaksimal mungkin mengakomodasi aspirasi masyarakat. Namun perjuangan melalui jalur ini kurang berhasil, mengingat sentralisasi pemerintahan dan pembangunan, serta nuansa patron-klien dalam jajaran birokrasi pemerintahan amat menonjol pada masa itu. Menyadari keadaan demikian, maka sebagian besar warga masyarakat menempuh taktik: menjaga jarak dengan penguasa, sembari melancarkan perlawanan terselubung, yaitu dengan memilih sikap diam sebagai ungkapan penolakan terhadap berbagai kebijakan pemerintah, termasuk di bidang pembangunan. Implikasinya, partisipasi masyarakat dalam berbagai kebijakan publik dan pembangunan menjadi menurun.

Pola hubungan birokrasi-masyarakat yang tidak berimbang di atas, dan penerapan strategi pembangunan yang bercorak *top-down*, telah membatasi peluang masyarakat untuk terlibat dalam berbagai aspek dan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

tahap pembangunan. Sejak itu keterlibatan masyarakat dalam pembangunan lebih terbatas hanya sebagai pelaksana apa yang telah dirancang dari atas, dan hal itu cenderung dalam bentuk kerja bakti, bukan dilandasi kesukarelaan dan kebersamaan sebagai inti dari partisipasi. Sementara keterlibatan warga dalam hal perencanaan, serta evalusi terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan relatif tertutup, sebab kewenangan tersebut diambil alih sepenuhnya oleh aparat birokrasi pemerintahan.

Sejalan dengan fenomena pada tingkat makro, orientasi pembangunan dalam era pemerintahan desa lebih difokuskan pada pertumbuhan pembangunan material/ fisik. Fenomena ini juga cocok dengan pandangan pemerintah Orde Baru sebagai berikut: jika pertumbuhan pembangunan material bisa ditingkatkan, maka aspek pembangunan imaterial akan meningkat dengan sendirinya. Dalam konteks penelitian ini, aspek pembangunan imaterial lebih banyak ditangani oleh lembaga-lembaga infrastruktur atau non-formal. Namun dalam kenyataannya, lembaga-lembaga itu selalu diawasi dan dikontrol secara ketat oleh pemerintah, sehingga mereka tidak leluasa untuk mengembangkan program di luar apa yang digariskan dari atas. Dengan kata lain, ketika itu aspek pembangunan imaterial yang bersifat konstruktif sangat terabaikan, kecuali hanya dalam hal-hal yang bermanfaat untuk mempertahankan *status quo*.

Berangkat dari ideologi, bahwa pembangunan adalah suatu keniscayaan (mau tidak mau harus dilakukan), maka pelaksanaannya harus

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

diamankan, serta dijaga kontinuitasnya. Lalu untuk menunjang tujuan itu, diterapkan pulalah suatu kebijakan yang lebih dikenal dengan pendekatan keamanan (*security approach*). Dengan adanya dua kebijakan tersebut, maka tidak ada pilihan lain bagi masyarakat kecuali melaksanakan apa yang telah diprogramkan dari atas. Kecuali untuk proyek pembangunan yang betul-betul tumbuh dari bawah, mekanisme musyawarah dalam perencanaan pembangunan yang bersifat konstruktif, hampir tidak ditemukan lagi dalam era pemerintahan desa. Walaupun setiap tahun pemerintahan desa dan LMD selalu diminta merancang usulan pembangunan, tetapi hal itu harus dibuat sesuai dengan 'juklak dan juknis' yang telah ditetapkan dari atas. Lalu usulan itu dibahas oleh aparat pemerintahan kompeten pada level yang lebih tinggi, dan pada saat itu setiap program yang berada di luar ketentuan yang digariskan akan buang dan diganti dengan yang relevan. Oleh karena itu, tidak jarang proyek pembangunan yang disetujui dan diturunkan pemerintah ke tingkat desa tidak ada relevansinya dengan program yang diusulkan dari bawah. Rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan itu, bukan hanya terlihat pada aspek perencanaan, melainkan juga dalam pendanaan, pelaksanaan maupun evaluasi terhadap proses pembangunan dan hasil-hasilnya.

Kecuali untuk proyek pembangunan yang tumbuh dari kebutuhan riil masyarakat, umumnya proyek-proyek pembangunan dalam era pemerintahan desa didanai oleh pemerintah, baik yang disalurkan melalui

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

proyek Bandes maupun bantuan dari instansi terkait. Kucuran dana itu, banyak sedikitnya telah memupuk ketergantungan masyarakat pada bantuan pemerintah dalam pembangunan pedesaan. Keenganan masyarakat untuk berpartisipasi di bidang ini semakin menonjol, terutama karena: tidak sedikit di antara proyek pembangunan desa yang kurang menyentuh kebutuhan riil masyarakat; dan, semakin transparannya prilaku korupsi di kalangan pejabat yang terkait dengan penyaluran dana bantuan pemerintah. Dana Bandes yang menurut instruksi Presiden tidak boleh dipotong satu sen pun misalnya, tidak ada yang pernah sampai ke desa secara utuh. Ada yang dipotong dengan dalih untuk: reboisasi, pembelian mobiler kantor-kantor pemerintah di tingkat tertentu, pembayar koran masuk desa (meskipun koran itu tidak pernah sampai ke desa bersangkutan), dan sebagainya. Semua kasus ini menimbulkan kecurigaan dan antipati warga masyarakat terhadap pejabat pemerintah pada hampir semua level, sehingga mereka enggan untuk berpartisipasi dalam pendanaan proyek-proyek pembangunan yang dirancang pemerintah.

Sementara itu dalam pelaksanaan pembangunan, partisipasi masyarakat amat rendah pada era pemerintahan desa, apalagi ada kecenderungan dari pemerintah untuk mengupahkannya kepada kontraktor atau anggota masayarakat sekitarnya. Kalaupun warga terlibat dalam pengerjaan proyek-proyek pembangunan yang dirancang dari atas, hal itu terutama karena pengerahan massa yang dijalankan pemerintah. Untuk melibatkan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

warga masyarakat dalam kegiatan gotongroyong pengerjaan proyek pembangunan tertentu, tidak jarang Kepala Desa harus meminta bantuan kepada polisi atau Babinsa. Tanpa bantuan aparat keamanan itu, relatif terbatas warga masyarakat yang mau melibatkan diri dalam kegiatan tersebut. Lain halnya dengan proyek-proyek pembangunan yang dirancang dari bawah, umumnya partisipasi masyarakat dalam pengerjaannya masih cukup tinggi. Kecenderungan terakhir ini merupakan konsekuensi dari relevansi proyek dimaksud dengan kebutuhan masyarakat, serta keterlibatan berbagai unsur masyarakat desa (elit dan massa) dalam menyusun perencanaannya. Jadi di sini ada rasa kebersamaan dan rasa memiliki di kalangan masyarakat, sehingga semua pihak tidak berkebaratan untuk berpartisipasi mengerjakan dan memelihara apa yang berhasil dibangun.

Kemudian partisipasi masyarakat dalam hal mengevalusi proses dan hasil-hasil pembangunan juga mencapai titik terendah pada era pemerintahan desa. Hal ini merupakan konsekuensi dari ideologi pembangunan yang dikembangkan penguasa, di mana sebagai suatu keniscayaan pembangunan itu harus diterima apa adanya. Proses maupun hasil-hasilnya tabu untuk dievaluasi, apalagi dikeritik oleh masyarakat. Orang yang berani mengeritik kebijakan pembangunan yang dijalankan pemerintah, biasanya akan dituduh sebagai: anti pembangunan, anti pemerintahan yang sah, ekstrim kiri atau simpatisan partai terlarang (PKI), dan sebagainya. Oleh sebab itu, individu-individu tersebut selalu dicurigai dan diawasi ruang

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

geraknya, bahkan sebagian di antaranya dijatuhi sanksi hukum (dipenjarakan) tanpa melalui proses hukum yang berkeadilan. Kalaupun terjadi kepincangan dalam pembangunan, maka hal itu harus ditema sebagai suatu kenyataan yang bukan berpangkal pada kelemahan kebijakan pemerintah, melainkan adalah karena ketidakmampuan warga masyarakat memetik manfaat dari proyek tersebut. Bahkan dalam batas-batas tertentu, kegagalan dalam pembangunan harus diterima sebagai kodrat Ilahi yang berada di luar kemampuan manusia untuk mengatasinya.

Rangkaian kebijakan di atas beserta implikasinya terhadap pembangunan pedesaan mengisyaratkan, bahwa masyarakat sebagai sub-sistem adalah suatu *subordinate* dari suprasistem atau aparatur birokrasi penyelenggara negara. Di bawah sistem pemerintahan desa, masyarakat sebagai subsistem amat pasif dalam hampir semua aspek dan tahap pembangunan. Artinya, dalam periode ini masyarakat lebih berperan sebagai obyek, bukan subyek dalam pembangunan. Akibatnya, tidak sedikit dari warga masyarakat desa yang tidak mampu memetik manfaat dari hasil-hasil pembangunan yang dicapai selama penerapan sistem pemerintahan desa.

B. Saran

Masyarakat Pariangan seperti masyarakat Minangkabau umumnya, memiliki watak dan karakter budaya yang bercorak: egaliter, demokratis, dan otonom. Ketiga watak ini terbukti lebih berpeluang berkembang di

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

bawah sistem pemerintahan *nagari* daripada di bawah pemerintahan desa. Kecenderungan itu merupakan konsekuensi dari perbedaan landasan dan arah kebijakan kedua sistem birokrasi tersebut, yang pada gilirannya berpengaruh pada partisipasi masyarakat dalam pembangunan pedesaan.

Walaupun tidak ditemukan bukti-bukti kuat yang menunjukkan adanya hubungan timbal balik antara sistem pemerintahan dengan tingkat pertumbuhan pembangunan, namun temuan penelitian ini mengungkapkan ada bubungan antara pola kebijakan birokrasai dan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Di bawah sistem pemerintahan *nagari* yang menjunjung tinggi eksistensi masyarakat warga, nilai-nilai kesetaraan, demokrasi, dan kemandirian yang dibangun di atas penegakan supremasi hukum, serta penerapan strategi *bottom-up* dalam pembangunan, partisipasi masyarakat dalam pembangunan cukup tinggi. Sebaliknya di bawah pemerintahan desa yang kurang menghargai eksistensi masyarakat warga, tunduk ke bawah hegemoni dan dominasi aparat birokrasi, serta penerapan strategi pembangunan yang bercorak *top-down*, ternyata mengakibatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan relatif rendah.

Bertolak dari temuan di atas, secara praktis peneliti menyarankan dua hal. *Pertama*, perlu dikembangkan model birokrasi pemerintahan yang mampu mengakomodasi nilai-nilai budaya politik lokal yang bersifat konstruktif. Dalam pengambilan keputusan strategis di pedesaan, termasuk dalam bidang pembangunan, aparatur pemerintahan harus melibatkan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

berbagai eksponen masyarakat, terutama unsur elit non-pemerintah yang memiliki basis kuat di tengah-tengah masyarakat. Birokrasi pemerintahan yang hanya mengandalkan kekuasaan semata, terbukti tidak efektif untuk mendapatkan legitimasi dari masyarakat. *Kedua,* untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, berbagai unsur masyarakat harus dilibatkan, baik dalam perencanaan, pendanaan, pelaksanaan, maupun evaluasi terhadap proses pembangunan dan hasil-hasilnya. Hal ini hanya mungkin diwujudkan di bawah penerapan strategi pembangunan yang bercorak *bottom-up,* bukan *top-down.* Selain mampu menempatkan masyarakat sebagai subyek pembangunan, strategi pertama itu juga bisa memupuk rasa memiliki (*belonging*), serta tanggungjawab warga untuk menyukseskan dan memlihara hasil-hasil pembangunan itu. Sebaliknya, strategi kedua cenderung menempatkan masyarakat sebagai obyek pembangunan, sehingga timbul rasa memiliki dan tanggungjawab untuk menyukseskan, serta memelihara hasil-hasilnya relatif rendah. Dalam konteks terakhir ini keterlibatan warga masyarakat dalam bidang pembangunan cenderung dilandasi oleh unsur keterpaksaan, bukan partisipasi.

Terakhir, secara akademik peneliti menyarankan kepada para peneliti yang berminat untuk melakukan studi yang mendalam tentang tema-tema-tema terkait dengan studi ini. *Pertama,* meneliti strategi resistensi kelompok elit tradisional (elit yang tidak memeritah) dalam menghadapi dominasi birokrasi pemerintahan. Tema ini menarik, mengingat secara

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

sepintas terungkap, bahwa elit tradisional tetap menjadi tumpuan harapan masyarakat untuk memperjuangkan kepentingan warga, serta menjadi pionir dalam melawan hegemoni dan dominasi aparatur birokrasi. *Kedua,* menelaah dampak birokratisasi yang dilancarkan regim Orde Baru terhadap upaya pembinaan *masyarakat madani* (dalam arti masyarakat warga) dan pelaksanaan otonomi daerah. *Ketiga,* mengkaji efektifitas hasil-hasil pembangunan yang dikembangkan melalui strategi *bottom-up* dan *top-down* di tengah-tengah masyarakat desa. *Keempat,* mengkaji prospek penerapan kembali sistem pemerintahan *nagari* dalam konteks pelaksanaan Undang-undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, khuwsusnya setelah sendi-sendi masyarakat warga Minangkabau mengalami kemerosotan di bawah pelaksanaan pemerintahan desa.

C. Implikasi Teoritik

Temuan penelitian ini melengkapi dan dalam batas-batas tertentu memberikan nuansa baru bagi temuan Imran Manan dalam penelitiannya tentang *Birokrasi Moderen dan Otoritas Tradisional di Minangkabau* (1995). Menurut Manan birokrasi moderen yang diperkenalkan pemerintah kolonial Belanda dan dilanjutkan oleh pemerintah Republik (Indonesia) tidak mampu menggantikan secara total otoritas tradisional Minangkabau. Hal itu terutama karena dalam pemerintahan tradisional Minangkabau (*nagari*) hubungan birokrasi - masyarakat relatif setara dan bersifat demokratis. Sementara dalam sistem birokrasi Indonesia era moderen (termasuk dalam

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

pemerintahan desa), hubungan aparat birokrasi dan masyarakat relatif tidak berimbang, di mana masyarakat cenderung berada pada pihak yang tersubordinasi. Oleh karena itu pemerintahan *nagari* lebih berpeluang mendapatkan dukungan (legitimasi) kuat dari masyarakat dibandingkan pemerintahan desa yang lebih mengandalkan legitimasi dari atas. Dalam kondisi seperti disebut terakhir ini, elit pemerintahan era moderen tidak mampu menggantikan secara total otoritas tradisional yang mengakar pada budaya setempat.

Dalam studi di Pariangan juga ditemukan, bahwa elit pemerintahan desa memang tidak mampu menggantikan secara total otoritas tradisional setempat, khususnya dalam bidang sosio-kultural. Namun otoritas elit tradisional dalam bidang ekonomi, politik, pemerintahan yang relatif kuat pada masa pemerintahan *nagari*, mengalami kemerosotan yang luar biasa dalam era pemerintahan desa. Di bawah sistem pemerintahan terakhir ini, secara kelembagaan elit tradisional sudah kehilangan otoritas dan akses-nya dalam bidang pemerintahan. Proses 'peminggiran' elit tradisional itu berlangsung sejalan dengan menguatnya hegemoni negara dalam masya-rakat di bawah penerapan birokrasi politi yang sarat dengan muatan patron-klien. Kebijakan semacam ini, ternyata membawa konsekuensi serius pada keterlibatan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan sosial, termasuk di bidang pembangunan. Jika pada era pemerintahan *nagari* yang mengandalkan hubungan kesetaraan antara pemerintah dan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

masyarakat yang dibangun di atas penegakan prinsip-prinsip demokrasi, dan penerapan falsafah *bottom-up* dalam pembangunan, partisipasi masyarakat dalam pembangunan relatif tinggi. Sebaliknya pada masa pemerintahan desa yang ditandai dengan kuatnya domonasi pemerintah/ negara, serta penerapan falsafah pembangunan yang bercorak *top-down* dan pelaksanaan 'pendekatan keamanan,' maka keterlibatan masyarakat dalam pembangunan lebih bersifat mobilisasi, bukan partisipasi.

Fenomena hubungan birokrasi - masyarakat di bawah sistem pemerintahan *nagari* seperti dikemukakan di atas, ternyata berbeda dengan temuan Soemarsaid Moertono dalam penelitiannya mengenai *"State and Stategraft in Old Java: A Study of the Later Mataram Period, 16th to 19th Century."* Menurut Moertono, dalam sistem kekuasaan Jawa, hubungan birokrasi - masyarakat merupakan implementasi dari konsep '*kaula gusti*'. Raja atau pemerintah dianggap sebagai wakil Tuhan (*Gusti*) di dunia. Dalam kapasitanya yang demikian, raja memiliki kekuasaan mutlak dan bersifat sakral. Di pihak lain, masyarakat (*kaula*) harus tuntuk secara total kepada kekuasaan raja, dan tabu untuk membantahnya.

Berbeda dengan temuan Soemarsaid, dalam konteks masyarakat *nagari* Pariangan, kekuasaan bukan dianggap sebagai sesuatu yang mutlak atau sakral. Kekuasaan seseorang yang menduduki posisi tertentu dalam pemerintahan bersifat relatif. Maksudnya jika aparat pemerintahan sudah tidak mendapat legitimasi dari masyarakat, maka yang bersangkutan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

harus melepaskan kekuasaannya. Semua individu yang memiliki potensi dan memenuhi persyaratan tertentu, sama-sama berpeluang untuk duduk di pemerintahan. Di sisi lain, dalam konteks ini hubungan antara pemerintah dan masyarakat bersifat setara yang dikembangkan di atas prinsip-prinsip demokrasi. Konsep kekuasaan semacam itu, ternyata membuka peluang bagi peningkatan partisipasi masyarakat, baik dalam bidang pemerintahan maupun pembangunan *nagari*. Dalam bidang pembangunan misalnya, setiap individu dalam masyarakat berhak dan wajib untuk berpartisipasi dalam setiap aspek dan tahap pembangunan. Artinya, dalam era pemerintahan *nagari* masyarakat betul-betul menjadi subyek, bukan hanya sebagai obyek pembangunan.

Di pihak lain fenomena hubungan birokrasi - masyarakat di bawah sistem pemerintahan desa, memiliki beberapa kemiripan dengan temuan Moertono di atas. Kepala Desa sebagai perpanjangan tangan birokrasi pemerintahan dalam berhadapan dengan masyarakat, seolah-olah menjadi penguasa tunggal di desanya. Tidak satu pun lembaga-lembaga lain di pedesaan yang mampu mengimbangi kekuasaan Kepala Desa. Ironisnya, aparat birokrasi pemerintah juga menempatkan diri sebagai pihak yang paling tahu tentang kebutuhan masyarakat, sehingga hampir semua aspek kehidupan masyarakat desa diatur dari atas. Dalam bidang pembangunan misalnya, masyarakat desa hanya dilibatkan dalam melaksanakan apa yang telah diprogramkan dari atas, sementara kewenangan menyusun

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

perencanaan, serta evaluasi terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan umumnya berada di tangan pemerintah.

Dalam batas-batas tertentu, hasil penelitian ini juga sejalan dengan temuan Rahmat Safaat dalam penelitiannya tentang *"Masyarakat Adat yang tersingkirkan: Studi Dampak Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 terhadap Masyarakat Adat."* (1996). Menurutnya, penerapan Undang-undang Pemerintahan Desa telah mengakibatkan kepemimpinan adat 'terpinggirkan.' Dalam istem baru ini pemerintahan desa lebih banyak berperan sebagai 'perpanjangan tangan' aparatur birokrasi yang lebih tinggi, sehingga lembaga pemerintahan desa tidak mampu mengakomodasi keragaman sosio-kultural dan kepentingan masyarakat lokal. Kecenderungan demikian menurut Safaat sangat merugikan pengembangan masyarakat warga yang embrionya sudah ada pada berbagai kelompok etnik di Indonesia.

Temuan penelitian di Pariangan memang mengindikasikan: aparat pemerintahan di tingkat kecamatan, kabupaten, bahkan propinsi memang seringkali melancarkan kebijakan yang berimplikasi pada penyingkiran peran elit tradisional (*niniakmamak*, alim ulama, dan *cadiak pandai*). Bahkan tokoh-tokoh (elit) tradisional yang bersikap kritis, cenderung dibatasi peluang mereka untuk menduduki lembaga kelengkapan pemerintahan desa. Kalaupun ada beberapa tokoh kritis yang tidak berhasil dihalang-halangi masuk ke lembaga dimaksud, maka yang bersangkutan diupaya-kan agar tidak dilibatkan dalam memperbincangkan kebijakan pemerintah

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

yang cenderung tidak memihak pada masyarakat bawah. Meskipun secara kelembagaan kelompok elit tradisonal itu berhasil dipinggirkan, namun dalam batas-batas tertentu (terutama secara kultural) pengaruh elit yang tidak memerintah ini masih cukup kuat dalam masyarakat setempat. Hanya saja resistensi dan perlawanan dari kelompok ini berhasil diredam oleh pemerintahan melalui penerapan pendekatan keamanan (*security approach*). Akhirnya demi *survive* (mencari selamat), umumnya tokoh kritis itu terpaksa membatasi diri dalam mengeluarkan pendapat dan bertindak supaya terhindar dari sanksi hukuman yang selalu mengancam.

Selanjutnya berkaitan dengan fenomena dan embrio masyarakat warga, studi ini mendukung temuan penelitian Ketut Suwondo tentang "*The Emergence of Civil Sociaty in Rural Java,*" (1997). Menurut Suwondo, dalam masyarakat pedesaan Jawa sudah ada embrio *civil society*, tetapi mengalami kemunduran di bawah kekuasaan monarki selama beberapa abad. Kemudian pada era Orde Baru, kendati *civil society* belum terwujud secara utuh, tetapi embrionya sudah kelihatan kembali. Menurutnya pertumbuhan sosio-ekonomi di bawah regim Orde Baru, serta mengendornya tekanan (represif) yang dilancarkan pemerintah di bidang sosial, ekonomi, dan politik, telah mendorong tumbuhnya *civil society*. Hal itu ditandai dengan munculnya 'kelompok perlawanan halus' (*the gentle resistence group*) di pedesaan Jawa, terutama sejak 1990-an. Strategi yang dijalankan kelompok ini adalah: berpartisipasi penuh dalam setiap peng-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

ambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat desa; dan, berupaya semaksimal mungkin untuk melaksanakan pembangunan secara otonom. Dengan begitu, tumbuhlah embrio *civil society* yang bersifat khas yang dikembangkan di atas nilai-nilai: kebersamaan, hormat menghormati, sopan santun, demokratis, keadilan, dan hukum yang berlaku.

Nuansa *civil society* dalam masyarakat *nagari* Pariangan ternyata lebih menonjol daripada di pedesaan Jawa. Hal itu bisa terjadi, Pariangan tidak pernah tunduk ke bawah sistem pemerintahan monarki, meskipun di kawasan pusat Alam Minangkabau pernah muncul kerajaan Pagaruyung (abad XV-XIX). Dalam periode itu Pariangan dan *nagari-nagari* di *Luhak Nan Tigo* (Tanah Datar Agam, dan Limo Puluah Koto) berhasil mempertahankan eksistensinya sebagai unit pemerintahan independen, sehingga eksistensi masyarakat warga di kebanyakan *nagari* tersebut tetap kuat. Di bawah sistem pemerintahan *nagari* hubungan antara pemerintah dan masyarakat relatif setara yang dikembangkan di atas prinsip-prinsip demokrasi, keotonomian, serta penghargaan terhadap kebebasan dan perbedaan antar individu. Mengingat dalam kultur Minang posisi elit yang memerintah hanyalah: *'didahulukan salangkah, ditinggikan saranting,'* maka pemerintah tidak memiliki kekuasaan mutlak. Dalam kaitan itu, elit yang tidak memerintah dan massa memiliki kemapuan *barganing* dalam berhadapan dengan pemerintah. Jadi nuansa masyarakat warga di *kenegarian* Pariangan memiliki kemiripan dengan konsep *civil society* kontemporer.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Dalam periode berikutnya, sejalan dengan pemberlakuan Undang-undang No. 5/1979, eksistensi masyarakat warga mengalami kemunduran di Pariangan khususnya, dan Minangkabau umumnya. Hegemoni negara dan dominasi birokrasi yang dibangun regim Orde Baru, ternyata berhasil menempatkan negara pada posisi yang kuat, sedangkan masyarakat sangat lemah. Terciptanya hubungan yang tidak berimbang tersebut tentu saja mengakibatkan eksistensi masyarakat warga mengalami kemunduran. Berbeda dengan temuan Suwondo, pertumbuhan ekonomi yang mulai membaik sejak akhir 1980-an, ternyata belum berhasil mengembalikan eksistensi masyarakat warga Pariangan seperti kecenderungan dalam era pemerintahan *nagari*. Hal ini, setidak-tidaknya dapat dijelaskan dari dua perspektif. *Pertama*, meskipun secara resmi presiden Soeharto mencanangkan 'keterbukaan' pada tahun 1988, namun dalam kenyataannya tindakan represif dari pemerintahan dan aparat keamanan tetap menonjol, apalagi terhadap ide-ide yang berseberangan dengan kebijakan penguasa. Hal itu terbukti dengan belum dicabutnya pendekatan keamanan dengan dalih untuk menjaga stabilitas keamanan dan kontinuitas pembangunan. *Kedua*, penerapan strategi *top-down blue print* dalam pembangunan, pada gilirannya juga menutup peluang masyarakat desa untuk proaktif merencanakan, merumuskan dan melaksanakan pembangunan secara otonom sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat. Namun dalam batas-batas tertentu, apa yang disebut oleh Suwondo sebagai *the gentle resistence group*, juga

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

ditemukan di Pariangan sejak satu dasa warsa terakhir ini. Hal ini ditandai dengan berkembangnya sikap apatis dan penolakan masyarakat berpartisipasi dalam berbagai kebijakan pemerintah yang tidak memihak pada kebutuhan masyarakat, termasuk di bidang pembangunan.

Bertolak dari kecenderungan seperti dikemukakan di atas, hasil penelitian ini berbeda dengan temuan penelitian Mahmud Ibnu Zain tentang: *Birokrasi dan Perkembangan Politik Lokal: Suatu Studi tentang Perubahan Sosial sebagai Produk Interaksi Birokrasi dengan Masyarakat di Dua Desa Kapupaten Mojokerto* (1998). Menurut Ibnu Zain, melalui penerapan birokrasi pemerintahan dengan pendekatan budaya lokal, berhasil dibina hubungan birokrasi dan masyarakat secara dialogis, kemitraan, pengembangan program yang berorientasi kerakyatan, bersifat inovatif, partisipatif, dan adaptif terhadap perubahan-perubahan yang terjadi. Dengan demikian, masyarakat bisa berperan sebagai aktor, tidak hanya menjadi obyek pembangunan. Pada gilirannya terjadilah perubahan sosial, khususnya menyangkut struktur dan fungsi masyarakat yang ditandai dengan tumbuh/ berkembangnya berbagai lembaga sosial sesuai kebutuhan masyarakat setempat.

Dalam konteks Pariangan, pelaksanaan birokrasi pemerintahan melalui pendekatan budaya lokal hanya berlangsung pada masa pemerintahan *nagari*. Ketika itu memang berhasil dikembangkan program pemerintahan dan pembangunan yang berorientasi kerakyatan, inovatif, partisipatif, dan adaptif terhadap perubahan-perubahan yang terjadi. Bahkan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

melalui penghargaan terhadap kebebasan individu dan nilai-nilai demokrasi yang berakar dalam budaya Minangkabau, berhasil dibina hubungan kesetaraan antara pemerintah dan masyarakat. Sebaliknya, di bawah birokrasi pemerintahan desa, relatif tertutup peluang bagi masyarakat lokal untuk berpartisipasi di bidang pemerintahan dan pembangunan. Hegemoni negara dan dominasi birokrasi dalam masyarakat di bawah penerapan *security approach* oleh regim Orde Baru, ternyata menutup peluang bagi tumbuhnya lembaga-lembaga sosial independen yang dapat mengakomodasi budaya politik dan kebutuhan masyarakat lokal. Salah satu dampak dari kebijakan tersebut adalah: partisipasi masyarakat desa dalam bidang pemerintahan dan pembangunan akhirnya jatuh pada titik terendah. Oleh karena itu perubahan yang terjadi di bidang ini lebih mencerminkan kemunduran (*regress, decline*), bukan kemajuan (*progress*).

D. Keterbatasan Penelitian

Kekuatan penelitian ini terletak pada pemakaian kombinasi pendekatan sinkronik dan diakronik. Penggunaan pendekatan sinkronik yang lazim dipakai dalam penelitian ilmu-ilmu sosial dan pendekatan diakronik yang biasa digunakan dalam studi sejarah, sangat besar artinya untuk membantu memahami fenomena atau realitas sosial yang ditemukan di lapangan. Kendati demikian, peneliti menyadari ada kemungkinan ditemukan kelemahan dan kekurangan yang tidak disengaja dalam studi ini.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Di pihak lain, menurut hemat peneliti, kemungkinan keterbatasan atau kelemahan penelitian ini meliputi tiga hal. *Pertama,* keterbatasan sumber tertulis (dokumen). Meskipun penelitian ini lebih banyak menggunakan data yang diperoleh melalui wawancara mendalam, namun ketika terjadi kesimpangsiuran informasi tentang suatu peristiwa, maka untuk mendapatkan data yang otentik diperlukan sumber tertulis. Akan tetapi jenis sumber ini relatif jarang tersedia pada instansi-instansi terkait, baik di lembaga pemerintah, apalagi non-pemerintah. Hal ini barangkali ada kaitannya dengan kuatnya tradisi lisan dalam masyarakat dan budaya Minangkabau, sehingga pengarsipan dokumen-dokumen penting cenderung terabaikan. Sebagai salah satu contoh, hampir tidak ditemukan sumber-sumber primer tertulis tentang keputusan rapat-rapat penting pada masa pemerintahan *nagari* dan desa, serta hasil-hasil rapat dalam rangka membahas rencana perubahan sistem pemerintahan *nagari* ke pemerintahan desa. Akhirnya, untuk mengatasi persoalan itu peneliti terpaksa mengambil kecenderungan informasi yang disampaikan oleh beberapa informan yang dinilai terpercaya dengan kualitas ingatan yang lebih kuat.

Kedua, bias dalam memahami dan menganalisis data. Hampir dapat dipastikan bahwa subyektivitas dalam penelitian kualitatif selalu ada, misalnya dalam hal: penentuan tema, penyusunan rancangan penelitian, pengumpulan dan pengolahan data, serta penarikan kesimpulan. Namun persoalan obyektifitas, bukanlah suatu hal yang bisa ditawar dalam sebuh

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

penelitian ilmiah, termasuk dalam bidang ilmu sosial. Sebagai putera Minangkabau yang meneliti salah satu sub-kultur setempat, tanpa disadari kemungkinan peneliti tergelincir pada masalah subyektivitas. Namun demikian, peneliti selalu berupaya mengedepankan dimensi obyektivitas sebagai seorang peneliti, misalnya tetap menjaga jarak dengan subyek dalam memahami fakta tertentu. Dengan begitu, studi ini relatif terhindar dari dimensi subyektivitas (bias) yang disengaja.

Ketiga, design penelitian. Mengingat sebuah fenomena sosial terbentuk dari berbagai faktor yang saling terkait satu dengan lainnya, maka kemungkinan terdapat kelemahan dalam design penelitian ini. Misalnya penelitian ini difokuskan pada dampak perubahan birokrasi pemerintahan terhadap partisipasi masyarakat dalam pembangunan dengan mempertimbangkan eksistensi dan mekanisme hubungan elit - massa. Dalam kaitan ini, setidak-tidaknya ada dua tema menarik yang perlu dikaji terlebih dahulu secara mendalam: bagaimanakah peran *cadiak pandai* sebagai kelompok independen dalam pembinaan masyarakat warga Minangkabau?; mengapa eksistensi masyarakat warga masih relatif kuat pada masa pemerintahan *nagari,* pada hal unit pemerintahan ini menempati struktur terbawah sistem birokrasi yang lebih luas?; Penelitian ilmiah di sekitar tema ini diduga bermanfaat untuk memperkuat rancangan penelitian dan melengkapi temuan studi ini.

*****

..... Daftar Pustaka

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Abdullah, Taufik. 1971. "Schools and Politics: The Kaum Muda Movement in West Sumatra." *Disertation*, diterbitkan dalam bentuk *Monograph Series*. Ithaca, N.Y.: Cornell University.

Albrow, Martin. 1996. *Birokrasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

Amran, Rusli. 1981. *Sumatera Barat Hingga Pelakat Panjang*. Jakarta: Sinar Harapan.

Bachtiar, Harsja W. 1984. "Nagari Taram: Masyarakat Desa Minangkabau," *Masyarakat Desa di Indonesia, ed.* Koentjaraningrat: UI Press, pp. 213-245.

Batuah, Sango, Dt., 1956. *Tambo Alam Minangkabau*. Payakumbuh: Limbago.

Bayu, S., 1979. *Pemerintahan dan Administrasi Desa*. Jakarta: Aksara Baru.

Beling, Willard A. & George O. Totten. 1980. *Modernisasi: Masalah dan Model Pembangunan*. Jakarta: Rajawali Pers.

Bellamy, Richard. 1990. *Teori Sosial Moderen: Perspektif Itali*. Jakarta: LP3ES, pp. 169-204.

Bill, James A. And Robert L. Hardgrave Jr., 1973. *Comparative Politics the Quest for Theory*. Ohio: Charles E. Merill Publ. Comp.

Blau, Peter M. & Marsall W. Meyer. 1987. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: UI Press.

Bottomore, T.B. 1984. "Kelompok Elit dan Masyarakat," *Kepemimpinan dalam Dimensi Sosial. Ed.* Sartono Kartodirdjo. Jakarta: LP3ES., pp. 24-46.

Budiman, Arief. 1990. "Introduction: From A Conference to A Book," *State and Civil Society in Indonesia, ed.* Arief Budiman. Victoria: Monash University, pp. 1-14.

_____ . 1996a. *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

_____ . 1996b. *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*. Jakarta: Gramedia.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Chaldwick, R.J. 1991. "Matriliny Inheritance and Migration A Minangkabau Community." *Indonesia*, No. 51 (April 1991). Ithaca, New York: Cornell University Press., pp. 47-81.

Corrothers, Andra L. And Estie W. Suryatna. 1996. "Review of NGO in Indonesia and Evolution of the Asia Facific Regional Community Concept Among Indonesian NGO," *Emerging Civil Society: In the Asia Facific Community. ed.* Todashi Yamato. Singapore: Prime Pockaging Industries Pte Ltd., pp. 121-141.

Cuzzort & King. 1987. *Kekuasaan, Birokrasi, Harta, dan Agama, ed.* Mulyadi W. Waseso. Yogyakarta: Hanindita Graha Widya.

de Jong, P.E. de Josselin. 1980. *Minangkabau and Negeri Sembilan Socio-Political Structure in Indonesia.* Den Haag: Martinus Nijhoff Uitgeverij.

Deuster, Paul R. 1982. "Revolusi Hijau Di Desa Sumatera Barat dan Desa Sulawesi Selatan." *Bunga Rampai Perekonomian Desa., ed.* Sayogyo. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Dobbin, Christine. 1979. "The Exercise of Authority in Minangkabau in the Late Eighteenth Century," *Monographs of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society,* No. 6 (April), *eds.* Anthony Reid & Lance Castles. Kuala Lumpur: Reprinted for IMBRAS by Rajiv Printers. pp. 77-89.

_____. 1984. *Islamic Revivalism in a Changing Peasant Economy: Central Sumatra 1784-1847.* London & Malmo: Curzon Press.

Down, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy.* Boston: Little, Brown Company.

Esmara, Hendra. 1983. "Kesempatan kerja dan pembangunan: Masyarakat Minangkabau Di Dalam dan Di Luar Daerah Sumatera Barat," *Dialektika Minangkabau: Dalam Kanelut Sosial dan Politik, ed.* A.A. Navis. Padang: Genta Singgalang Press, pp. 93-109.

Evers, Hans-Dieter, & Tilman Schiel. 1992. *Kelompok-Kelompok Stategis: Suatu Perbandingan tentang Negara, Birokrasi, dan Pembentukan Kelas Menengah di Dunia Ketiga.* Jakarta: Yayasan Obor.

Feith, Herbert and Lance Castles. 1970. *Indonesian Political Thinking 1945-1965.* Ithaca and London: Cornel University Press.

Ferrarotti, Franco. 1979. "Legitimacy, Hegemony, and Domination: Gramsci - with and Versus Lenin," *Legitimation of Regimes: International Frameworks From Analysis, ed.* Bogdan Danitch. California: SAGE Publication Inc., pp. 101-123.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Frank, Andre Gunder. 1984. *Sosiologi Pembangunan dan Keterbelakangan Sosiologi*. Jakarta: Pustaka Pulsar.

Gaffar, Afan. 1990. "Partai Politik, Elit dan Massa dalam Pembangunan Nasional." *Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru, ed.* Ahmad Zaini Abar, Solo: Ramadhani, pp. 13-22.

Graves, Elizabeth. 1981. *The Minangkabau Responce to Duch Coloniel Rule In the Nineteent Century*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

Gellner, Ernest. 1995. *Membangun Masyarakat Sipil: Persyaratan Menuju Kebebasan, ed.* Yuliani. Bandung: Mizan.

Giddens, Anthony. 1986. *Kapitalisme dan Teori Sosial Modern: Suatu Analisis Karyatulis Marx, Durkheim dan Max Weber*. Jakarta: UI Press

Hendarto, Heru. 1993. *Mengenal Konsep Hegemoni Gramsci: Dalam Diskursus Masyarakat dan Kemanusiaan*. Jakarta: Gramedia.

Hikam, Muhammad AS. 1996. *Demokrasi dan Civil Society*. Jakarta: LP3ES.

Huntington, Samuel P & Joan Nelson. 1994. *Partisipasi Politik Di Negara Berkembang*. Jakarta: Rineka Cipta.

Johnson, Doyle Paul. 1990. *Teori Sosiologi: Klasik dan Moderen*, Jld 2. Jakarta: Gramedia.

_____. 1994. *Teori Sosiologi: Klasik dan Moderen*, Jilid 1. Jakarta: Gramedia.

Kadushin, Charles. 1979. "Power Circles and Legitimation in Development Societies," *Legitimation of Regimes: International Frameworks From Analysis, ed.* Bogdan Danitch. California: SAGE Publ. Inc., pp. 127-140

Kaisiepo, Manuel. 1991. "Ketika Kebudayaan Menjadi Alat Legitimasi Politik." *Dinamika Budaya dan Politik Pembangunan. eds.* F. Ridjal & M. Rusli Karim. Yogyakarta: Tiara Kencana untuk Yayasan Hatta, pp. 103-107.

Kaplan, David & Albert A. Manners. 1999. *Teori Budaya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Kato, Tsuyoshi. 1982. *Matriliny and Migration: Evolving Minangkabau Traditions in Indonesia*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Kementerian Penerangan RI. 1954. *Propinsi Sumatera Tengah*, Jilid I. Jakarta: Kempen.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

_____. 1954. *Propinsi Sumatera Tengah*. Jilid II. Jakarta: Kempen.

Kinloch, Graham C. 1977. *Sociological Theory: Its Development and Major Paradigms*. New York-Toronto: Mc Graw-Hill Book Comp.

Koentjaraningrat. 1984. *Kebudayaan, Mentalitas, dan Pembangunan*. Jakarta: Gramedia.

Lauer, Roberth H. 1993. *Pespektif tentang Perubahan Sosial*. Jakarta: Rineka Cipta.

Lev, Daniel S. 1996. "Between State and Society: Professional Lawyers and Reform in Indonesia," *Making Indonesia, eds.* Daniel S. Lev and Ruth McVey. Ithaca, New York: Cornell University Press, pp. 144-163.

Liddle, R. William. 1984. "Evolusi dari Atas: Pemimpin Nasional dan Pembangunan Daerah di Indonesia," *Kepemimpinan dalam dimensi Sosial. ed.* Sartono Kartodirdjo. Jakarta: LP3ES., pp. 126-163.

MacIntire, Andrew. "State-Society Relation in New Order Indonesia: The Case of Business," *State and Civil Society in Indonesia, ed.* Arief Budiman. Victoria: Monash University, pp. 369-393.

Manan, Imran. 1995. *Birokrasi Moderen dan Otoritas Tradisional di Minangkabau (Nagari dan Desa di Minangkabau)*, Laporan Penelitian *Toyota Foundation*. Padang: Yayasan Pengkajian Kebudayaan Minangkabau.

Mas'oed, Mohtar. 1990. "Negara, Masyarakat dan Pembangunan Ekonomi Indonesia," *Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru, ed.* Ahmad Zaini Abar, Solo: Ramadhani, pp. 135-145.

_____. 1994. *Negara, Kapital, dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

_____. 1997. *Politik Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Merton, Robert K. 1957. "Bureaucratic Structure and Personality," *Social Theory and Social Structure*. Clencoe, IL: Free Press., pp. 195-206. (Dihimpun dari bahan-bahan Internet oleh Ramlan Surbakti, dan diterbitkan dengan judul *Teori-teori Sosial Makro*. Surabaya: PPS-Unair, pp. 152-156).

Miles, Matthew B. & A. Michael Huberman. 1984. *Qualitative Data Analysis: A Source Book of New Methods*. Baverly Hills, California: Sage Publication, Inc.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Mills, C. Wright. 1957. "The Power Elit," *Elit Power*. New York: Harper Publ., pp. 269-297 (Dihimpun dari bahan-bahan Internet oleh Ramlan Surbakti, dan diterbitkan dengan judul *Teori-teori Sosial Makro*. Surabaya: PPS-Unair, pp. 126-138).

Moertono, Soemarsaid. 1985. *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau: Studi tentang Masa Mataram II*, Abad XVI-XIX. Jakarta: Obor.

Muhaimin, A. Yahya. 1990. "Beberapa Segi Birokrasi di Indonesia." *Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru, ed.* A. Zaini Abar, Solo: Ramadhani, pp. 23-34.

_____. 1991. *Bisnis dan Politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*. Jakarta: LP3ES.

Naim, Mochtar, *ed.* 1968. *Menggali Hukum Tanah dan Hukum Waris Minangkabau*. Padang: Center For Minangkabau Studies Press.

_____. 1983. "Minangkabau dalam Dialektika Kebudayaan Nusantara," *Dialektika Minangkabau: Dalam Kamelut Sosial dan Politik, ed.* A.A. Navis. Padang: Genta Singgalang Press, pp. 56-67.

_____. 1984. *Merantau: Pola Migrasi Suku Minangkabau*. Yogyakarta: Gadjahmada University Press.

Nasikun. 1990. "Konteks Sosio-kultural Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia," *Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru, ed.* Ahmad Zaini Abar. Solo: Ramadhani, pp. 97-114.

Patria, Nezar & Andi Arif. 1999. *Antonio Gramsci: Negara dan hegemoni, ed.* Eko Prasetyo. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Patton, M. Quinn. 1987. *Qualitative Evaluation Methods*. Baverly Hills, California: Sage Publication, Inc.

Penghulu, Idrus Hakimi Dt. Radjo. 1978. *Rangkaian Mustika Adat Basandi Syarak di Minangkabau*. Bandung: CV. Rosda.

Poloma, Margaret M. 1994. *Sosiologi Kontemporer*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Pye, Lucian W. & Mary W. Pye. 1985. *Asian Power and Politics: The Cultural Dimention of Authority*. Cambridge: Harvard University Press, pp. 111-120.

Radjab, Muhamad. 1969. *Sistem Kekerabatan di Minangkabau*. Padang: Center for Minangkabau Studies.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Reksosusilo, S. 1991. "Penentrasi Kebudayaan Jawa dalam Perilaku Birokrasi." *Dinamika Budaya dan Politik Pembangunan. eds.* F. Ridjal & M. Rusli Karim. Yogyakarta: Tiara Kencana untuk Yayasan Hatta, pp. 155-165

Ritzer, George. 1996. *Sociological Theory*. New York: Mc Graw-Hill Comp.

Robinson, Richard. 1996. "The Middle Class and the Bourgoisie in Indonesia," *The New Rich in Asia Mobile Phones, McDonald's, and Middle-class Revolution. Eds.* Richard Robinson and David S.G. Goodman. London: Roytledge, pp. 79-101.

Safaat, Rahmat. 1996. *Masyarakat Adat yang Tersingkirkan: Studi Dampak Undang-Undang No. 5 tahun 1979 terhadap Masyarakat Adat.* Jakarta: Elsam.

Santoso, Priyo Budi. 1997. *Birokrasi Pemerintahan Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural.* Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Schoorl, J.W. 1982. *Modernisasi: Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-negara Sedang Berkembang.* Jakarta: Gramedia.

Seagrave, Sterling. 1995. *Lord of the Rim.* New York: G.P. Putman's & Son.

Sihombing, Herman. 1983. "Hukum Adat Minangkabau Mengenai Tungku Tiga Sejarangan dan Tali Tiga Sepilin: Hukum Aadat Minangkabau Dewasa Ini dan Dikemudian Hari," *Dialektika Minangkabau dalam Kamelut Sosial dan Politik, ed.* A.A. Navis. Padang: Genta Singgalang Press., pp. 38-55.

Sihombing, Herman & Syamsul Bahri. 1975. *Peraturan Perundangan tentang Pemerintahan Nagari/ Desa di Sumatera Barat.* Padang: Fakultas Hukum Unand.

Silverman, David. 1986. *Qualitative Methodology & Sociology.* Vermont: Gower Publishing Company.

Soetrisno, Loekman. 1995. *Menuju Masyarakat Partisipatif.* Yogyakarta: Kanisisus.

Spreadly, J.F. 1980. *Participant Observation.* New York: Holt Rinehart, and Winston.

Sudariyanto. 1991. "Penentrasi Kebudayaan Jawa dalam Perilaku Birokrasi." *Dinamika Budaya dan Politik Pembangunan. eds.* F. Ridjal & M. Rusli Karim. Yogyakarta: Tiara Kencana untuk Yayasan Hatta, pp. 167-170.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami ilmu Politik.* Jakarta: Gramedia Widia Sarana Indonesia.

_____ , 1997. "Ditsospol dan Pembentukan *Civil Society.*" *Masyarakat Madani dan Negara. ed.* I.B. Susilo. Surabaya: Unair Press., pp. 110-123

Sutherland, Heather. 1983. *Terbentuknya Sebuah Elit Birokrasi.* Jakarta: Sinar Harapan.

Tanter, Richard. 1990. "The Totalitarian Ambition: Intelegence and security Agencies in Indonesia," *State and Civil Society in Indonesia, ed.* Arief Budiman. Victoria: Monash University, pp. 213-289.

Thoha, Miftah. 1991. "Perilaku Birokrasi dalam Negara Pancasila," *Dinamika Budaya* ..... . *eds.* Fauzie Ridjal & M. Rusli Karim. Yogyakarta: Tiara Kencana untuk Yayasan Hatta, pp. 191-197.

Von Benda-Beckman, Franz. (1979). *Property in Social Continuity: Continuity and Change in the Maintenace of Property Relalationship Through Time in Minangkabau, West Sumatra.* The Hague: Martinus Nijhoff.

Weiner, Myron. 1984. "Partisipasi Politik dan Perkembangan Politik." *Modernisasi: Dinamika Pertumbuhan, ed.* Myron Weiner. Yogyakarta: Gajahmada University Press.

Widjaya, Albert. 1992. *Budaya Politik dan Pembangunan Ekonomi.* Jakarta: LP3ES

Yamato, Todashi. 1996. "Integrative Report," *Emerging Civil Society: In the Asia Facific Community. ed.* Todashi Yamato. Singapore: Prime Pockaging Industries Pte Ltd., pp. 1-40.

Arsip/ Dokumen

Biro Bina Pemerintahan Desa. 1982. *Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa).* Padang: Mimiegrap.

Biro Bina Pemerintahan Desa - Pemda Tingkat I Sumatera Barat. 1985. *Proses Perda Nomor 13 Tahun 1983.* Padang: Grafika.

Bupati Kepala Daerah Tingkat II Tanah Datar. 1996. *Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Tanah Datar Nom0r 269/BTD-1996 tentang Penetapan Alokasi Bantuan Pembangunan Desa dan Kelurahan bagi Masing-masing Kecamatan dalam Kabupaten Daerah Tingkat II Tanah Datar.* Batusangkar: Bagian Pemerintahan.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Camat Kecamatan Pariangan. 1999. *Laporan Kependudukan Kecamatan Pariangan Kabupaten Daerah Tingkat II Tanah Datar*. Simabur: Kasi Umum Kecamatan Pariangan.

Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. 2001. *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Depdagri & Otoda.

Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. 2001. *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah*. Jakarta: Depdagri & Otoda.

Departemen Penerangan RI. 1980. *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa*. Jakarta: Deppen.

Gubernur Kepala Daerah Propinsi Sumatera Barat. 1968. *Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 015/GSB/1968 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari dalam Daerah Propinsi Sumatera Barat*. Padang: Lembaran Daerah Prop. Sumatera Barat No. 3 Th 1968.

Gubernur Kepala Daerah Propinsi Tingkat I Sumatera Barat. 1974. *Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat Nomor 155/GSB/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari dalam Daerah Tingkat I Sumatera Barat*. Padang: Lembaran Daerah Propinsi Sumatera Barat. Nomor 55 Tahun 1974.

_____ . 1981. *Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Bata No. 7 Tahun 1981 tentang Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan dan Penghapusan Desa dalam Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat*. Padang: Lembaran Daerah Tingkat I Sumatera Barat (No. 80 Tahun 1981).

_____ . 1988. *Instruksi Gubernur Kepala Daerah Sumatera Barat No. 11/Ins/GSB/1988 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penataan Kembali Wilayah Administrasi Pemerintahan Desa di Propinsi Daerah Tk. I Sumatera Barat*. Padang: Biro Pemerintahan Desa.

Gubernur Kepala Daerah Propinsi Sumatera Tengah. 1955. *Ketetapan Gubernur Kepala Daerah Propinsi Sumatera Tengah No. 2/G/1955 tentang Susunan dan Cara Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Nagari sebagai Pengganti Kerapatan Nagari Zaman Penjajahan*.

Kepala Desa Guguak. 1997. *Monografi Desa Guguak Kecamatan Pariangan, Kabupaten Tanah Datar*. Guguak: Arsip desa.

Kepala Desa Padangpanjang. 1999. *Monografi Desa Padang Panjang Kecamatan Pariangan, Kabupaten Tanah Datar*. Padangpanjang: Arsip desa.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Kepala Desa Pariangan. 1997. *Monografi Desa Pariangan Kecamatan Pariangan, Kabupaten Tanah Datar.* Pariangan: Arsip desa.

Kepala Desa Sikaladi. 1993. *Monografi Desa Sikaladi Kecamatan Pariangan, Kabupaten Tanah Datar.* Simabur: Kasi Pemerintahan Kec. Pariangan.

Pemerintah Daerah Sumatera Barat. 2001. *Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintah Nagari.* Padang: Pemda Sumbar.

Seksi Pemerintahan Kecamatan Pariangan. 1994. *Monografi Kecamatan Pariangan, Kabupaten Tanah Datar.* Simabur: Kasi Pemerintahan Kec. Pariangan.

_____. 1996. *Monografi Kecamatan Pariangan, Kabupaten Tanah Datar.* Simabur: Kasi Pemerintahan Kecamatan Pariangan.

Seksi Administrasi & Umum Kecamatan Pariangan. 1996. *Laporan Kependudukan Kecamatan Pariangan, Kabupaten Tanah Datar.* Simabur: Arsip Kecamatan Pariangan

Seksi Pemerintahan Kecamatan Pariangan. 1999. *Monografi Kecamatan Pariangan, Kabupaten Tanah Datar.* Simabur: Kasi Pem. Kec. Pariangan.

_____. 1999. *Laporan Kependudukan Kecamatan Pariangan, Kabupaten Tanah Datar.* Simabur: TU Kecamatan Pariangan.

Journal, Artikel, dan Makalah yang Dipublikasikan

Abdullah, Taufik. 1995. "Bukan 'Mambangkik Batang Tarandam," *Jurnal Kebudayaan:Genta Budaya,* No. 1 Tahun 1 (Agust. - Okt. 1995). Padang: Yayasan Genta Budaya, pp. 3-10.

Alam, Bachtiar. 1999. "Antropologi dan *Civil Society*: Pendekatan Teori Kebudayaan," *Antropologi Indonesia: Indonesian Journal of Social and Cultural Anthropology* (Thn XXIII, No. 60, Sept. - Des. 1999). Jakarta: Jurusan Antropologi UI & Yayayasan Obor Indonesia, pp. 3-10.

Amir, Yohanes. 1998. "Rekulturisasi Birokrasi," *Singgalang,* (Padang, 13 Mei 1998).

Amri, Emizal. 1999. "Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Politik dan Ekonomi pada Masa Orde Baru." *Tingkap* (Vol. 2 No. 1 April 1999). Padang: PKSBE., pp. 52-67.

Arizal, Yulfian. 1998. "Madanisme." *Singgalang* (Padang, 11 Oktober 1998).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Aziz, Zulkifli. 1993. "Budaya Harmonis dan Egaliter pada Proses Kemandirian Suatu Bangsa." *Singgalang* (Padang, 15 Februari 1993).

Dryzek, John S., 1992. "The Good Society versus The State: Freedom and Necessity in Political innovation," *The Journal of Politics*. Vol. 54 No. 2 (Mei 1992). Texas: The University of Texas Press., pp. 518-540.

Ferrarotti, Franco. 1992. "Civil Society as a Polyarchic Form: The City." *International Journal of Politics, Culture and Society*, Vol. 6 No. 1 (1992). Human Sciences Press, Inc., pp. 23-37.

Foley, Michael & Bob Edwards. 1996. "The Paradox of Civil Society." *Journal of Democracy*, Vol. 7, Number 3 (Juli 1996), pp. 38-52.

Hendrawan, Sunarya. 1991. "Jurgen Habermas: Relevansi Pemikirannya bagi Studi Birokrasi." *Potensi*, Th IV, No. 1, 1991. Bandung: FISIP-Univ. Katolik Parahiyangan, pp. 1-10.

Ida, Laode. 1993. "Negara, *Civil Society*, dan Soal Demokratisasi." *Kompas*, (17 Maret 1993).

Kaisiepo, Manuel. 1987. "Dari Kepolitikan Birokratik Ke Korporatisme Negara: Birokrasi dan Politik di Indonesia Era Orde Baru." *Jurnal Ilmu Politik* No. 2 (1987). Jakarta: Gramedia, pp. 22-33.

Kartodirdjo, Sartono. 1974. "Bureaucracy and Aristocracy: The Indonesian Experience in XIXth Century." *Archiepel* No. 7 (1974). Paris: Archiepel., pp. 151-168.

Koentjoro-Jakti, Dorodjatun. 1980. "Birokrasi di Dunia Ketiga: Alat Rakyat, Alat Penguasa, atau Penguasa," *Prisma*, No. 10 Thn IX (Okt. 1980). Jakarta, LP3ES, pp. 3-8.

Kunarjo. "Sejarah Perencanaan Pembangunan 1971-1996: Sebuah Tinjauan Singkat," *Prisma* Nomor Khusus - 25 (Tahun XXV, 1996), pp. 3-14.

Mashad, Dhurorudin. 1996. "Antara Demokrasi dan Otoritarianisme: Dilema Penerapan Konsep *Civil Society* di Bangladesh, *Analisis CSIS* (1996). Jakarta: CSIS, pp.199-213.

Mas'oed, Mohtar. 1989. "Restrukturisasi Masyarakat Oleh Pemerintah Orde Baru di Indonesia." *Prisma*, Nomor 7 (1989). Jakarta: LP3ES.

Muhaimin, Yahya A., 1980. "Beberapa Segi Birokrasi Indonesia," *Prisma*, No. 10 Thn IX (Oktober 1980). Jakarta, LP3ES, pp. 21-27.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Mulder, Neils. 1998. "Masyarakat Madani Tidak Bisa Andalkan Budaya Jawa." *Kompas.* Jakarta (20 November, 1998).

Murai, Yoshinori. 1996. "The Authorian Bureaucratic Politics of Development: Indonesia Under Suharto's New Order," *Southeast Asia Program,* Volume IV (1996), Ithaca: Conell University, pp. 22-42.

Panidhana, Ugrasena. 1995. "Pemerintahan Desa dan Otonomi Daerah: Langkah Awal Kepada Kearifan Tradisional ?," *Analisis CSIS,* Tahun XXIV, Nomor 6 (November-Desember). Jakarta: CSIS, pp. 455-462.

Qadir, Zuly. 1999. "Persyaratan Budaya *Civil Society.*" *Kompas,* (Jakarta: 9 April 1999).

Rizal, A.R. 2001. "Otonomi Daerah Dalam Perspektif Budaya Minangkabau," *Singgalang* (Padang: Minggu, 8 Juli 2001).

Saleh, Abdul Azis. 1996. "Pendekatan Sosial Budaya dalam Pembangunan di Sumatera Barat," *Jurnal Kebudayaan Genta Budaya,* Nomor 3 (Februari-April 1996). Padang: Genta Budaya, pp. 14-21.

Seligman, Adam B. 1992. "Trust and the Meaning of Civil Society." *International Journal of Politics, Culture and Society,* Vol. 6 (Number. 1, 1992). Human Sciences Press, Inc., pp. 5-21.

Siagian, Faisal. 1996. "Birokrasi dan Clean Government," *Republika* (Jakarta, 20 Januari 1996).

Suwondo, Kutut. 1998$_a$. "Negara dan Civil Society (Kajian Teoritis dan Empiris Perkembangan Politik Indinesia)," *Kritis,* Nomor 3-4 Thn IX (Januari-Juni 1998). Salatiga: UKSW, pp. 80-96.

_____, 1998$_b$. "*Civil Society* di Pedesaan Jawa," *Prisma,* Nomor 1 (September, 1998). Jakarta: LP3ES, pp. 75-91

Syaiful, Ichlasul Amal M., dan Budi Winarto. 1997. "Negara dan Masyarakat Lokal dalam Pembangunan Politik Era Orde Baru (Implementasi UU No. 5 tahun 1979 di Lampung," *BPPS-UGM* No. 10 (1A), Februari. Yogyakarta: Univ. Gajahmada, pp. 25-35.

Thoha, Miftah. 1995. "Oh, Birokrasi Kita." *Republika* (Jakarta, 2 Agustus 1995).

_____. 2000. "Birokrasi Politik." *Media Indonesia.* (Jakarta, 21-22 Februari, 2000).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

von Benda-Beckmann, Keebet. 1982. "Tradisional Value in A Non-Tradisional Contex: Adat and State Courts in West Sumatera, dalam *Indonesian Circle* No. 27 (March 1982), pp. 39-50.

Walker, Millidge and Irene Tinker. 1975. "Development and Changing Bureaucratic Styles in Indonesia: The Case of Pamong Praja," *Pacific Affairs.* New York (1975), pp. 60-73.

Widihandoyo, David Sulistyo. 1991. "Partisipasi dalam Birokrasi Proyek-proyek Pembangunan," *Kritis* No. 4 Th V (April 1991). Salatiga: UKSW, pp. 29-50.

Zed, Mestika. 1996. "Nagari Minangkabau dan Pengaruh Sistem Kolonial" *Jurnal Kebudayaan Genta Budaya,* Nomor 3 (Februari-April 1996). Padang: Genta Budaya, pp. 5-13

Makalah Seminar:

Abdullah, Taufik. 1992. "Minangkabau dalam Perspektif Perubahan Sosial," *Makalah* disampaikan dalam Seminar Gebu Minang. Padang: Unand-Gebu Minang (2 Januari 1992), pp. 1-10.

Gaffar, Afan. 1996. "Birokrasi Indonesia: Antara Inventing Government dan Instrumen Kekuasaan," *Makalah* disampaikan dlm Seminar Nasional di Univ. Muhammadiyah Malang. Malang: FISIP-UMM, pp. 1-16.

Pelly, Usman. 1989. "Partisipasi Sosial dan Pembangunan untuk Meningkatkan untuk Meningkatkan Kesejahteraan Umum," *Makalah* disajikan pada Seminar Pembangunan Regional Wilayah Indonesia Barat (Padang, 26-28 September 1989).

Saleh, Abdul Azis. 1989. "Partisipasi Sosial dalam Pembangunan," *Makalah* disajikan pada Seminar Pembangunan Regional Wilayah Indonesia Barat (Padang, 26-28 September 1989).

Surbakti, Ramlan. 1996. "Birokrasi Berdimensi Kerakyatan." *Makalah* disampaikan dalam Seminar nasional HUT X Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UMM tanggal 22-23 Juli 1996. Malang: UMM, pp. 1-8.

Utomo, Warsito. 1996. "Birokrasi Berdimensi Kerakyatan," *Makalah* Seminar Nasional dan Diskusi Panel Forum Birokrasi dalam pembangunan Berdimensi Kerakyatan, 22 Juli 1996. Malang: UMM, pp. 1-7.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Wignjosoebroto, Soetandyo. 1997. "Masyarakat Warga, Kesadaran Berbangsa dan Keberdayaan Warganya dalam Kehidupan Negara Baru," *Makalah*. Surabaya: PPS Unair.

Zed, Mestika. 1995. Partisipasi Rakyat dalam Pembangunan Politik: Suatu Sumbangan Analisis Sejarah tentang Perkembangan Era Indonesia Kontemporer," *Makalah* disampaikan dalam Seminar di FPIPS IKIP Padang (13 Desember 1995). Padang: FPIPS, pp. 1-13.

Skripsi, Tesis, Disertasi dan Karya Ilmiah yang TidakDiterbitkan

Amri, Emizal. 1985. "Gerakan Padri: Studi tentang Perubahan Sosial Di Kawasan Pusat Alam Minangkabau Abad XIX," *Skripsi*. Padang: Jurusan Sejarah FPIPS IKIP Padang.

_____ . 1996. *Pembangunan Politik dan Ekonomi: Hegemoni Negara dan Eksistensi Masyarakat dalam Pembangunan Era Orde Baru*. Padang: FPIPS IKIP Padang.

Firman. 1997. "Adaptasi Fungsi *Mamak* dalam Masyarakat Matrilineal Minangkabau dengan Semakin Menonjolnya Keluarga *Samade* dibandingkan dengan Keluarga *Saparuik*." *Disertasi*. Surabaya: Universitas Airlangga.

Manan, Imran. 1984. "A Tradisional Elite in Continuityand Change the Chiefs of the Matrilineal Lineages of the Minangkabau of West Sumatra, Indonesia," *Disertation*. Urbana-Champaign: Univ. of Illinois.

Robinson, Richard. 1982. "Negara Birokrasi Militer Indonesia: Suatu Analisis Kelas." Draft *Seri Karya Ilmiah*. Amsterdam: Group Studi Mahasiswa Ilmu-ilmu Sosial, 1982 (Belum diterbitkan).

Zed, Mestika. 1983. "Melayu Kopi Daun: Eksploitasi Kolonial dalam Sistem Tanam Paksa Kopi di Minangkabau Sumatera Barat (1947-1908),*Tesis*. Jakarta-Leiden: FPS UI-Vrije Universiteit Leiden, Netherland.

Zein, Machmoed Ibnu. 1998. "Birokrasi dan Perkembangan Politik Lokal: Suatu Studi tentang Perubahan Sosial sebagai Produk Interaksi Birokrasi dengan Masyarakat di Dua Desa Kabupaten Mojokerto." *Disertasi*. Surabaya: Universitas Airlangga.

* * * * *

File: Emizal Amri
tesis S2-HS