

352-94



LAPORAN PENELITIAN

DINAMIKA DEMOKRATISASI DI PEDESAAN JAWA (Studi Kasus Proses Pembuatan Keputusan Desa Mengenai Proyek Pembangunan Swadaya Masyarakat)

Oleh :

Drs. Yuwanto, M.Si. dkk

UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG

DIBIYAI OLEH DIP BAGIAN PROYEK OPERASI DAN PERAWATAN
FASILITAS UNIVERSITAS DIPONEGORO NO.202/XXIII/3/-/1996 TANGGAL
30 MARET 1996 BERDASARKAN SURAT PERJANJIAN PELAKSANAAN
TUGAS NO. 211A/PT09.OP/B/1996 TANGGAL 2 SEPTEMBER 1996

HALAMAN PENGESAHAN

1. a. Judul Penelitian :
DINAMIKA DEMOKRATISASI DI PEDESAAN JAWA
(Studi Kasus Proses Pembuatan Keputusan Desa Mengenai
Proyek Pembangunan Swadaya Masyarakat)
b. Bidang Ilmu : Sosial
2. Ketua Peneliti
a. Nama lengkap : Drs. Yuwanto, M.Si.
b. Jenis Kelamin : Laki-laki
c. Golongan dan NIP : III/b (Asisten Ahli),
131764036
d. Fakultas/Jurusan : ISIP/Pemerintahan
e. Pusat Penelitian : Universitas Diponegoro
3. Susunan Tim
Ketua Peneliti : Drs. Yuwanto, M.Si.
Anggota : Drs. Turtiantoro, M.Si.
Dra. Pudji Astuti
Dra. Rina Martini
4. Lokasi Penelitian : Kabupaten Dati II Banyumas
5. Lama Penelitian : 6 (enam) bulan
6. Biaya Penelitian : Rp 3.185.000,- (tiga juta seratus
delapan puluh lima ribu rupiah)
7. Sumber Biaya : Dana OP&F Tahun 1986/1987

Semarang, 28 Pebruari 1997



Mengetahui,
Ketua Lembaga Penelitian UNDIP

Abdul Kahar Bedjuri

NIP 30 324 158

Ketua Peneliti,

Drs. Yuwanto, M.Si

NIP 131 764 036



Mengetahui

Ketua Lembaga Penelitian UNDIP

Satoto

NIP 130 368 071

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan mengkaji proses-proses yang menghasilkan keputusan-keputusan rapat desa untuk melaksanakan proyek-proyek swadaya desa, seperti pembuatan saluran irigasi, pembangunan jalan desa dan sebagainya. Yang dimaksud dengan proses-proses yang menghasilkan keputusan-keputusan oleh masyarakat desa ialah: proses-proses yang menuju kepada persetujuan atau penolakan usul-usul warga desa oleh masyarakat desa.

Seluruh desa, Notog dan Karangendep, terletak di wilayah Kecamatan Patikraja Kabupaten Dati II Banyumas. Lokasi penelitian tersebut dipilih berdasarkan karakteristik ter-tentu, seperti jumlah penduduk, agama, dan latar belakang sosio-ekonomi warga masyarakatnya. Sedangkan metoda utamanya adalah pengamatan terlibat dengan wawancara mendalam.

Selama penelitian lapangan, ditemukan suatu corak umum dari proses-proses pembuatan keputusan, yaitu : tahap pertama adalah tahap timbulnya prakarsa oleh seorang warga desa atau sekelompok orang; serta tahap kedua adalah tahap legitimasi atau pengabsahan melalui pelbagai musyawarah formal baik tingkat RT/RW maupun rapat LKMD/LMD.

Pada akhirnya, berdasarkan hasil analisis data, maka hipotesis bahwa "jika di dalam suatu proses pembuatan keputusan oleh masyarakat desa, kepala desa mempunyai peran yang dominan, maka sekurang-kurangnya pada tahap pertama, partisipasi para pemimpin informal dan warga desa biasa akan sangat rendah", dapat diterima dan seluruhnya benar.

ABSTRACT

This research deals with community decision-making processes by two Middle Javanese villages, which processes led to decisions by the village meeting to carry out certain village projects, such as the carrying out of irrigation works, making roads and the like. By processes of community decision-making by village communities we understand: the processes leading to the village communities' agreement or disagreement to proposals by villagers.

All of these villages, Notog and Karangendep, are situated in the subdistrict of Patikraja, in the regency of Banyumas. We choose that location based on several characteristics, such as the amount of population, religion, socio-economic background of villagers. The main method of research is participant observation with indepth interview.

During our field research we found the following general pattern of decision-making processes. In the first phase projects were initiated by a particular villager or by a group of villagers. In the following phase of legitimation several formal deliberations were held, such as meetings of the householders living in a particular village ward (in the case of a project that was initiated "from below") and meetings of influential villagers, often followed by a village meeting.

Finally, our research hypothesis that "when the village head predominates in the process of decision-making, then, at least in the initial stages, the informal leaders and common villagers will show little aspiration to participate", is accepted and correct entirely.

DAFTAR TABEL

TABEL II.1.	Luas Kecamatan Patikaraja Dirinci Menurut Penggunaan Tanah	23
TABEL II.2.	Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur dan jenis Kelamin	24
TABEL II.3.	Jenis Mata Pencaharian Penduduk	26
TABEL II.4.	Komposisi Penduduk (Usia 5 Tahun Ke Atas) Menurut Tingkat Pendidikan	27

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Struktur Organisasi Pemerintahan Desa	33
Gambar 2.	Prosedur Pembuatan Keputusan Desa	42

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL

HALAMAN PENGESAHAN

ABSTRAK

DAFTAR TABEL

DAFTAR GAMBAR

BAB I	: PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang Masalah	1
	B. Perumusan Masalah	6
	C. Tinjauan Pustaka	8
	D. Tujuan Penelitian	19
	E. Manfaat Penelitian	20
	F. Metode Penelitian	20
	1. Tipe Penelitian	20
	2. Teknik Pengumpulan Data	20
	3. Metode Pemilihan Informan	21
	4. Pengolahan dan Analisis Data	21
BAB II	: TINJAUAN UMUM KECAMATAN PATIKRAJA	22
	A. Keadaan Geografis	22
	B. Keadaan Demografis	23
	C. Keadaan Sosial Ekonomi	25
	D. Dua Desa Penelitian	29
	D.1. Lokasi	29
	D.2. Keadaan Demografi	30
	D.3. Ekonomi	30

E.	Sistem Pemerintahan Desa	32
E.1.	Organisasi Pemerintahan Desa	32
E.2.	Aturan Tata Tertib Lembaga Desa...	37
BAB III	: PROSES PEMBUATAN KEPUTUSAN DESA	43
A.	Pengantar	43
B.	Kedudukan kepala Desa	44
B.1.	Desa Notog	44
B.2.	Desa Karangendep	47
C.	Dua Kasus Pembuatan Keputusan Desa	49
C.1.	Proyek Pengaspalan Jalan di Desa	
Notog		49
C.1.1.	Pengantar	49
C.1.2.	Prakarsa	50
C.1.3.	Pembicaraan Formal Sebelum	
Rapat LMD		51
C.1.4.	Rapat LMD Tanggal 28 Maret	
1995		55
C.2.	Proyek Pengadaan Air Bersih di Desa	
Karangendep		57
C.2.1.	Pengantar	57
C.2.2.	Prakarsa	58
C.2.3.	Pembicaraan Formal Sebelum	
Rapat LMD		60
C.2.4.	Rapat LMD Tanggal 21 Juli	
1995		63
BAB IV	: KESIMPULAN	66
DAFTAR PUSTAKA		68
LAMPIRAN-LAMPIRAN		

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pedesaan sampai saat ini masih tetap merupakan bidang kajian yang menarik karena memiliki kedudukan strategis dalam pembangunan nasional. Selain karena sebagian terbesar penduduk Indonesia tinggal di wilayah pedesaan, juga karena di tingkat pedesaan keberhasilan strategi pembangunan dapat dilihat secara nyata. Tercatat tidak kurang dari 18 departemen sektoral dan nonsektoral yang program-programnya tertumpu di desa (Y. Slamet, 1989:50)

Perhatian pemerintah terhadap pembangunan desa sangat besar. Hal ini tampak dari arah pembangunan nasional sejak Repelita III sampai sekarang, seperti yang tercantum di dalam GBHN. Ditegaskan bahwa peningkatan prakarsa dan partisipasi aktif dari segenap lapisan masyarakat dalam pembangunan desa harus semakin meluas dan merata, baik dalam memikul beban pembangunan maupun dalam pertanggungjawaban atas pelaksanaan pembangunan atau dalam menerima hasil pembangunan.

Peningkatan prakarsa dan partisipasi aktif masyarakat desa diupayakan oleh pemerintah dengan dibentuknya Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) melalui Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 1980. Tujuan

LKMD adalah membantu pemerintahan desa dalam meningkatkan pelayanan pemerintah dan pemerataan hasil pembangunan dengan menumbuhkan prakarsa serta menggerakkan swadaya gotongroyong masyarakat dalam pembangunan. LKMD berkedudukan baik di Desa maupun di Kelurahan dan merupakan suatu lembaga yang bersifat lokal dan secara organisasi berdiri sendiri (Kansil, 1984:134).

Dengan demikian secara normatif LKMD berfungsi sebagai forum rakyat pedesaan untuk berpartisipasi di dalam proses pembangunan desa. Disamping itu masih ada Lembaga Musyawarahh Desa (LMD) yang berfungsi untuk menampung serta menelaah rencana dan cara pelaksanaan pembangunan yang diajukan oleh LKMD lalu menyampaikan hasilnya kepada kepala desa untuk dimusyawarahkan.

Format kelembagaan semacam itu sebenarnya sudah cukup baik dan tampaknya mampu menjadi wadah dalam proses pembangunan desa. Akan tetapi di dalam prakteknya ternyata muncul pelbagai kecenderungan yang menyimpang dari tujuan semula.

Beberapa pengamat menemukan adanya kecenderungan sentralisme dalam proses pembangunan desa, dimana pemerintah mempunyai peran yang sangat dominan sehingga tidak mendorong ke arah kemandirian. Konsepsi kemandirian di sini mempunyai arti yang lebih luas daripada sekedar perimbangan tanggung jawab pembiayaan pembangunan; yaitu perimbangan kekuatan antara negara

dan masyarakat pedesaan dalam menentukan arah dan tujuan perubahan sosial yang terjadi di dalam masyarakat desa (Loekman Soetrisno, 1988: 12).

Pemerintahan Desa sebagai bentuk perluasan birokrasi pemerintahan pusat, semakin menguat peranannya di dalam pelbagai aspek kehidupan. Partisipasi masyarakat desa semakin terbatas pada pelaksanaan pembangunan saja, sedangkan dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusannya, masyarakat desa sangat sedikit terlibat di dalamnya.

Kecenderungan semacam itu menurut Nordholt didasarkan oleh adanya beberapa anggapan pemerintah pusat, yaitu : **pertama**, pemerintah menduga bahwa kepentingan-kepentingan desa dapat dipenuhi oleh kepala desa (lurah) yang bekerjasama dengan penasehat pada tingkat desa. Dugaan semacam ini didasarkan pada pendapat bahwa kepala desa (lurah) sebagai kuasa tunggal dan sebagai kepala desa terpilih telah mewakili seluruh masyarakat. **Kedua**, pemerintah merasa bertanggungjawab untuk secepat mungkin memenuhi kebutuhan penduduk yang dianggap objektif. Untuk itu pemerintah menyusun Repelita yang mengandung instruksi-instruksi seksama mengenai sifat-sifat kegiatan, cara pelaksanaan dan waktu realisasinya (Nordholt, 1987:492).

Beberapa kasus di dalam proses pengambilan keputusan desa menunjukkan bahwa kehadiran warga desa dalam suatu rapat desa ternyata hanya untuk mendengarkan

dan menerima instruksi-instruksi dari pemerintah. Program-program tersebut diterima sebagai kenyataan yang tidak dapat diubah lagi. Rapat-rapat desa seperti itu biasanya dihadiri pula oleh pejabat kecamatan yang bertindak sebagai pengarah jalannya rapat. Bahkan sebuah penelitian di Jawa tengah menemukan suatu kasus, bagaimana suatu keputusan desa yang telah disepakati oleh warga desa melalui musyawarah, dapat dengan mudah diubah oleh camat demi kepentingan birokrasi pemerintah (Rukmadi Warsito, 1979:40-41).

Hal-hal yang telah disebutkan di atas sesungguhnya menunjukkan bahwa telah terjadi kesenjangan antara format normatif-kelembagaan yang dibentuk untuk meningkatkan partisipasi aktif masyarakat desa di dalam proses pembangunan dengan realitas praktek penyelenggaraannya sehari-hari. LKMD yang dibentuk untuk merangsang dan meningkatkan partisipasi masyarakat desa di dalam proses pembangunan, tampaknya gagal dan tidak jarang justru terjebak untuk melestarikan dominasi pemerintahan pusat. Apalagi kepala desa karena jabatannya juga menjadi ketua umum LKMD, disamping ketua LMD.

Dalam kaitan ini Nordholt mengemukakan bahwa ada dua sebab mengapa kepala desa dapat melestarikan pengaruhnya di dalam lembaga tersebut. **Pertama**, LKMD tidak mempunyai wewenang pengawasan secara otonom; dan **kedua**, terdapat perintah keras kepada pihak pamong desa

yang melarang lembaga itu berkembang menjadi parlemen kecil desa (Nordholt, 1987:222). Keadaan yang demikian ini menurutnya memberikan kesempatan kepada kepala desa untuk mengikutsertakan lembaga itu menurut pengertiannya sendiri. Kalau kepala desa kuatir lembaga itu akan banyak menentang rencananya, maka rapat lengkap LKMD tidak akan diadakannya.

Peranan kepala desa yang dominan di dalam proses pembuatan keputusan desa mengenai pelbagai kegiatan pembangunan yang sebagian atau seluruh pembiayaannya berasal dari pemerintah tersebut, mendorong ke arah penelitian yang lebih mendalam. Dengan kata lain, apakah kecenderungan adanya sentralisme pemerintah pusat dan dominasi peran kepala desa tersebut juga berlaku atau terjadi dalam pelbagai kegiatan pembangunan yang bersifat swadaya murni masyarakat desa.

Pembangunan swadaya murni masyarakat mengandung pengertian bahwa prakarsa kegiatan berasal dari dalam masyarakat sendiri. Artinya, proyek-proyek pembangunan itu direncanakan, dilaksanakan dan dibiayai sendiri oleh masyarakat desa. Sifat dan jenis proyek pembangunan semacam ini barangkali memiliki aspek-aspek yang tidak sama dengan proyek pembangunan yang berasal dari pemerintah; misalnya pola-pola interaksi yang muncul di antara pemimpin formal, pemimpin informal dan warga desa biasa di dalam proses pembuatannya.

Suatu penelitian yang bermaksud untuk mengkaji dinamika dan interaksi di antara pelbagai unsur dalam masyarakat desa, khususnya dalam kaitannya dengan proses pembuatan keputusan desa mengenai proyek pembangunan swadaya, tampaknya bisa disebut studi untuk memahami pembangunan *dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat* (Dawam Raharjo, 1987:xiv) sebagai perwujudan terhadap apa yang dinamakan *grassroot-democracy* (Hofsteede, 1971:179).

B. Perumusan Masalah

Pusat perhatian penelitian ini adalah proses pembuatan keputusan desa mengenai proyek-proyek pembangunan swadaya masyarakat. Suatu keputusan desa semacam itu mengandaikan adanya prosedur yang mendahuluinya untuk sampai kepada fakta tercapainya keputusan. Hoffer membedakan prosedur pembuatan keputusan desa ke dalam tiga tahapan, yaitu : prakarsa (*initiation*), pengesahan (*legitimation*), dan pelaksanaan (*execution*). Tahap pelaksanaan dimasukkan sebagai bagian dari proses pembuatan keputusan karena dianggap merupakan tahap penjabaran keputusan desa ke dalam uraian yang lebih operasional.

Pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah "bagaimanakah mekanisme dan dinamika proses pembuatan keputusan desa dalam proyek pembangunan swadaya

masyarakat di dalam kerangka *grassroot-democracy*, yaitu suatu keadaan dimana terdapat persamaan kesempatan bagi semua unsur dalam masyarakat desa untuk berpartisipasi".

Sedangkan hipotesis yang akan dibuktikan adalah :

1. Semakin besar peranan aktif kepala desa di dalam proses pembuatan keputusan desa, maka akan semakin rendah tingkat partisipasi dalam keputusan desa yang dihasilkan.
2. Semakin besar peranan aktif para pemimpin informal di dalam proses pembuatan keputusan desa, maka akan semakin tinggi tingkat partisipasi dalam keputusan desa yang dihasilkan.
3. Semakin besar keterlibatan warga desa biasa di dalam proses pembuatan keputusan desa, maka akan semakin tinggi tingkat partisipasi dalam keputusan desa yang dihasilkan.
4. Semakin besar kemungkinan aturan tata tertib lembaga desa memberikan hak dan kesempatan bagi para pemimpin informal dan warga desa biasa, maka akan semakin tinggi tingkat partisipasi dalam keputusan desa yang dihasilkan.