



**DAMPAK KEBIJAKAN PEMERINTAH PUSAT
TERHADAP RUMAH TANGGA DESA**
(Studi Mengenai Dampak Penerapan Undang-Undang Nomor 5
Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa di Kabupaten Demak)

Oleh:

CHANIF NURCHOLIS

NIM: 399613205Y

Program Studi: Ilmu Administrasi

Kekhususan: Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik

TESIS

**DIAJUKAN GUNA MEMENUHI SYARAT
MEMPEROLEH GELAR MAGISTER SAINS (M.Si)
DALAM ILMU ADMINISTRASI**

**PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS INDONESIA
TAHUN 2000**

UNIVERSITAS INDONESIA
 FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
 PROGRAM PASCASARJANA
 PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
 KEKHUSUSAN ILMU ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK

ABSTRAK

CHANIF NURCHOLIS

NIM: 399613205Y

DAMPAK KEBIJAKAN PEMERINTAH PUSAT TERHADAP RUMAH TANGGA DESA (Studi Mengenai Dampak Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa di Kabupaten Demak)

xii + 188 halaman + 3 tabel + 6 gambar + 7 lampiran

Daftar Pustaka: 76 buku, 12 artikel, 37 lain-lain (1916 - 1999)

Pada 1969 pemerintah mulai melaksanakan program pembangunan nasional secara bertahap yang dikenal dengan program Pembangunan Lima Tahun (Pelita). Pemerintah menyadari bahwa hampir 70 persen penduduk Indonesia tinggal di Desa. Oleh karena itu, pemerintah sejak Pelita I menaruh perhatian yang besar terhadap Desa. Mulai Pelita I pemerintah memberi subsidi lewat Inpres Pembangunan Desa dan bantuan program lintas sektoral yang dilaksanakan oleh instansi vertikal. Kemudian pada awal Pelita III pemerintah menata susunan organisasi pemerintahan desa dengan menerapkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Melalui subsidi dan bantuan program pemerintah pusat berharap Desa mampu menggerakkan roda pembangunan dan langsung menangani permasalahan sektoral yang dihadapi warga desa. Selanjutnya melalui pengaturan susunan organisasi pemerintahan pemerintah pusat berharap Desa mampu menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan serta memberi pelayanan secara efektif. Semua langkah tersebut bertujuan agar warga Desa sebagai bagian terbesar dari penduduk Indonesia dapat meningkat kesejahteraannya.

Setelah berjalan kurang lebih 20 tahun kebijakan pemerintah pusat terhadap Desa khususnya penerapan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 dikritik banyak pihak karena ternyata berdampak pada birokratisasi pemerintahan desa dan pudarnya "otonomi desa" sehingga melahirkan pemerintahan desa yang birokratis. Akibatnya adalah tak dapat berkembangnya potensi dan kreativitas masyarakat desa. Hal ini terjadi karena kebijakan pemerintah pusat tersebut justru merusak lembaga desa asli atau rumah tangga desa yang berhak diselenggarakan oleh desa yang bersangkutan. Berdasarkan asumsi tersebut, perlu diteliti lebih serius sejauh mana dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap rumah tangga desa tersebut. Dengan mengetahui dampak

kebijakan pemerintah pusat tersebut maka kebijakan yang kurang sempurna bisa diperbaiki dan disempurnakan.

Penelitian ini memfokuskan pada dampak kebijakan pemerintah pusat khususnya dampak penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa terhadap rumah tangga desa. Hakekat rumah tangga desa adalah semua urusan yang menjadi tanggung jawab masyarakat desa sendiri untuk mengatur dan mengurusnya yang inheren sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat). Dengan demikian, aktualisasi dari rumah tangga desa ditentukan oleh masyarakat sendiri. Namun karena desa juga berkedudukan sebagai satuan pemerintahan terendah dalam struktur pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka regulasi dari supra struktur yang berupa kebijakan publik tak bisa dihindari. Adanya kebijakan pemerintah pusat terhadap desa berupa regulasi pemerintahan desa melalui Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 jelas akan berdampak pada perikehidupan masyarakat desa baik yang dikehendaki maupun yang tidak dikehendaki.

Penelitian ini mengambil Kabupaten Demak sebagai daerah penelitian. Kabupaten Demak dipilih dengan pertimbangan (1) daerah ini sebagai salah satu daerah tertinggal di Jawa Tengah, (2) daerah ini masih mempunyai komponen-komponen kerumah tanggaan desa relatif lengkap, dan (3) daerah ini diapit oleh dua kota besar yaitu Semarang dan Kudus yang mengimbaskan budaya rasionalnya sehingga pertemuan antara pemenuhan lembaga (institution) yang bersifat tradisional dan pemenuhan organisasi (organization) yang bersifat modern bisa diamati dengan jelas.

Kabupaten Demak terdiri atas 241 Desa. Karena itu, populasi dari penelitian ini adalah 241 Desa. Dilihat dari karakteristiknya ke-241 Desa tersebut bisa dikelompokkan ke dalam tiga kelompok: Desa persawahan, Desa nelayan, dan Desa campuran. Berdasarkan karakteristik tersebut populasi dikelompokkan menjadi (1) Desa persawahan, (2) Desa nelayan, dan (3) Desa campuran. Dari setiap kelompok diambil satu desa sebagai sampel dengan teknik purposive. Sampel dianggap representatif karena kondisi populasi untuk setiap kelompok hampir sempurna homogenitasnya dilihat dari penyelenggaraan rumah tangga desa yang bersangkutan.

Data awal dikumpulkan melalui telaah pustaka khususnya pustaka dan dokumen yang berkaitan dengan kebijakan publik (mengenai desa) dan sejarah perkembangan pemerintahan dan masyarakat desa sejak zaman Belanda sampai sekarang. Selanjutnya dilakukan pengambilan data primer dan sekunder. Data primer dilakukan melalui wawancara mendalam terhadap *key informan* dan informan biasa. Data sekunder dikumpulkan melalui dokumentasi Desa dan kepustakaan. Setelah diklasifikasikan sesuai dengan kelompok variabel-variabelnya, data kemudian dianalisis dengan analisis deskriptif-kualitatif. Data kuantitatif digunakan untuk memperjelas analisis kualitatif.

Penelitian ini menemukan bahwa kebijakan pemerintah pusat terhadap desa membawa perubahan yang mendasar pada lembaga rumah tangga desa yang pada gilirannya merubah sistem sosial masyarakat desa. Sistem pemerintahan Desa berubah dari sistem pemerintahan yang fungsional terhadap pelayanan masyarakat menjadi sistem pemerintahan yang birokratis. Sistem peradilan desa menjadi hilang. Gotong royong sebagai jiwa dan instrumen kohesivitas masyarakat hilang. Lembaga

pologoro yang sebenarnya sudah tidak relevan dengan perkembangan zaman malah dipertahankan oleh Pemerintah Desa dengan motif kepentingan ekonomi pengurus desa. Upacara adat hilang dan yang masih berjalan makin tak signifikan dengan fungsi pemerintahan desa. Terakhir sistem sosial masyarakat Desa berubah dari sistem sosial yang bersifat guyub (*gemeinschaft*) menjadi sistem sosial yang mengarah pada perilaku individualistis.

Atas dasar temuan penelitian tersebut disampaikan rekomendasi sebagai berikut: (1) lembaga desa perlu ditata kembali sesuai dengan kehendak, kebutuhan, kepentingan, pola pikir, dan budaya masyarakat desa, (2) lembaga desa perlu disusun atas dasar pandangan bahwa masyarakat desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai lembaga sosial yang masih berjalan dan dipertahankan, (3) bentuk kelembagaan Desa tidak perlu diseragamkan tapi diserahkan pada masyarakat desa sendiri untuk menentukan sesuai dengan adat yang berlaku di masing-masing daerah, (4) Pemerintahan Desa didesain sebagai pendorong dinamika dan pemberdaya masyarakat serta memberi ruang partisipasi yang seimbang antara masyarakat dan pemerintah desa, dan (5) dalam pembuatan struktur Pemerintahan Desa baru bisa dipertimbangkan dengan merevitalisasi struktur lama (adat) dengan isi dan jiwa baru yang rasional, demokratis, dan modern.



LEMBAR PERSETUJUAN TESIS

Judul : Dampak Kebijakan Pemerintah Pusat terhadap Rumah
Tangga Desa (Studi Mengenai Dampak Penerapan Undang-
Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa di
Kabupaten Demak)

Penyusun : Chanif Nurcholis

NIM : 399613205Y

Program Studi : Ilmu Administrasi

Kekhususan : Administrasi dan Kebijakan Publik

Dosen Pembimbing,

(Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein)

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI

LEMBAR PENGESAHAN

Nama : CHANIF NURCHOLIS
 NIM : 399613205Y
 Program Studi : Ilmu Administrasi
 Kekhususan : Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik
 Judul Tesis : Dampak Kebijakan Pemerintah Pusat terhadap Rumah
 Tangga Desa (Studi Mengenai Dampak Penerapan Undang-
 Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa
 di Kabupaten Demak)

Telah mempertahankan di hadapan sidang penguji tesis Program Studi Ilmu
 Administrasi Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas
 Indonesia pada:

Hari : Jumat
 Tanggal : 23 Juni 2000
 Pukul : 09.00

Dinyatakan: LULUS

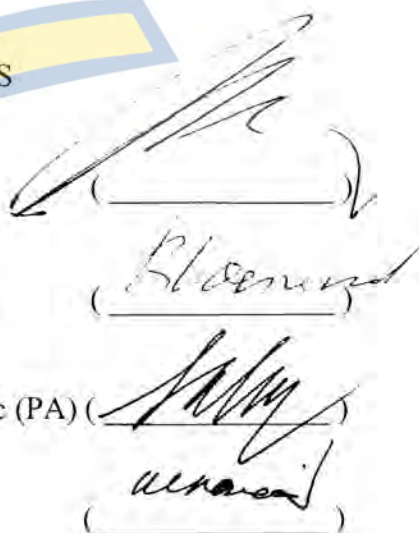
PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua Sidang : Prof. Dr. Martani Huseini

Pembimbing : Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein

Pembaca Ahli : Drs. Waluyo Iman Isworo, M.Ec (PA)

Sekretaris Sidang : Drs. Moh. Riduansyah, M.Si



KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan alhamdulillah rabbil alamin, saya menyampaikan rasa syukur kehadiran Allah Swt karena dengan hidayah, *inayah*, rahmat, dan taufik-Nya penulis berhasil menyelesaikan tesis dengan judul “Dampak Kebijakan Pemerintah Pusat terhadap Rumah Tangga Desa (Studi Mengenai Dampak Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa di Kabupaten Demak)”.

Tesis ini merupakan hasil proses panjang dari keseluruhan studi penulis pada Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Melalui usaha yang keras dan bimbingan yang teliti dari dosen pembimbing akhirnya tesis ini bisa menjadi sebuah karya ilmiah yang bisa dipertanggung-jawabkan secara akademis. Harapan penulis tesis ini dapat memberi sumbangan bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu administrasi publik. Bagi penulis karya ini adalah suatu hal yang membanggakan karena tesis ini merupakan hasil akhir dari usaha yang cukup melelahkan untuk pencapaian gelar akademik pada tingkat *postgraduate* (magister).

Melalui tesis ini penulis mencoba ungkapkan dampak kebijakan Pemerintah Pusat terhadap rumah tangga desa. Rumah tangga desa di sini adalah lembaga adat yang telah dimiliki oleh masyarakat desa yang diurus dan diatur oleh masyarakat desa sendiri untuk memenuhi kebutuhannya di bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa mengakui adanya rumah tangga desa tersebut dan desa berhak menyelenggarakannya. Penelitian ini menemukan bahwa telah terjadi perubahan isi dan penyelenggaraan rumah tangga desa akibat penerapan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979. Sistem sosial masyarakat desa juga berubah sejalan dengan perubahan kelembagaan yang dibuat oleh supra struktur tersebut.

Meskipun penulis sudah berusaha sekuat daya untuk melakukan dan melaporkan penelitian ini sesempurna mungkin, namun penulis akui bahwa masih terdapat kelemahan baik pada aspek metodologi, analisis, maupun penarikan

kesimpulan. Untuk itu, kritik yang konstruktif dari para pakar senantiasa penulis nantikan.

Penulis sadar sepenuhnya bahwa keberhasilan tesis ini tak lepas dari bantuan berbagai pihak. Untuk itu, penulis mengucapkan terima kasih. Secara khusus penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, dosen pembimbing penulis yang dengan bijaksana terus memberi pengarahan, Dekan FISIP dan Rektor Universitas Terbuka yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk studi lanjut, Kepala Pengembangan Sumber Daya Manusia Universitas Terbuka yang mendorong dan membantu pembiayaan, Direktur Puslitabmas-Ditjen Dikti Departemen Pendidikan dan Kebudayaan yang telah memberi beasiswa sehingga memperlancar studi, dan isteri tercinta yang penuh pengertian dan pengorbanan dalam mendukung dan mendorong penulis. Terima kasih juga penulis sampaikan kepada teman karib penulis, Suryadi Lambali, M.Si dan Adi Suryadi Cula, M.Si yang dengan ikhlas memberi masukan-masukan yang sangat berarti. Penulis hanya bisa mendoakan semoga Allah memberi tambahan rahmat kepada mereka. Amin!

Terakhir, penulis panjatkan doa ke hadirat Allah Swt semoga Dia menjadikan hasil penelitian ini sebagai setetes ilmu yang membawa manfaat bagi kemanusiaan dan kehidupan.



Penulis,

CHANIF NURCHOLIS

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
LEMBAR PERSETUJUAN TESIS	iv
LEMBAR PENGESAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR LAMPIRAN	xii
 BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	8
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
E. Pengertian-Pengertian	11
1. Kebijakan	11
2. Rumah Tangga Desa	15
F. Operasionalisasi Konsep	20
G. Kerangka Pemikiran	23
H. Metode Penelitian	36
I. Sistematika Penulisan	43
 BAB II KEBIJAKAN PEMERINTAH PUSAT TERHADAP DESA	45
A. Zaman Kolonial	45
B. Zaman Kemerdekaan	47
 BAB III RUMAH TANGGA DESA	64
A. Desa dan Masyarakat Desa	64
B. Rumah Tangga Desa	69
1. Periode Sebelum IGO/ IGOB	69
2. Periode IGO/ IGOB	81
3. Periode Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah	83
4. Periode Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 tentang Desapraja	85
5. Periode Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintah Desa	90
 BAB IV DESKRIPSI DAERAH PENELITIAN	94
A. Desa Tambirejo.	94

B. Desa Morodemak	97
C. Desa Sriwulan	101

BAB V DAMPAK KEBIJAKAN PEMERINTAH PUSAT TERHADAP RUMAH TANGGA DESA	106
A. Dampak Terhadap Sistem Pemerintahan	106
B. Dampak Terhadap Peradilan Desa	138
C. Dampak Terhadap Gotong Royong Desa.	142
D. Dampak Terhadap Pologoro	147
E. Dampak Terhadap Upacara Adat.	149
F. Dampak Terhadap Sistem Sosial Masyarakat Desa.	156
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN	163
A. Kesimpulan	163
B. Saran	167
DAFTAR PUSTAKA	169
LAMPIRAN	176
RIWAYAT HIDUP	187



DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
4.1 Susunan Nama dan Jabatan Pemerintah Desa Tambirejo	97
4.2 Susunan Nama dan Jabatan Pemerintah Desa Morodemak	100
4.3 Susunan Nama dan Jabatan Pemerintah Desa Sriwulan	105



DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1.1 Proses Perubahan Kelembagaan (Bromley)	26
1.2 Kerangka Teoritis	36
2.1 Rancangan Bentuk Pemerintahan Negara dalam Sidang BPUPKI	49
2.2 Rancangan Susunan Pemerintah Indonesia dalam sidang PPKI	52
2.3 Struktur Organisasi Pemerintah Desa	58
5.1 Struktur Organisasi Pemerintah Desa Sebelum UU No. 5/ 1979	108



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Halaman
1. Acuan Wawancara	176
2. Peta Provinsi Jawa Tengah	183
3. Peta Kabupaten Demak	184
4. Peta Desa Tambirejo	185
5. Peta Desa Morodemak	186
6. Peta Desa Sriwulan	187
7. Daftar Riwayat Hidup	188



BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak dicanangkannya Pembangunan Lima Tahun (Pelita) yang dimulai pada 1969 sebagai strategi pembangunan nasional pemerintah telah memberi perhatian yang besar pada pembangunan desa. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa mayoritas penduduk Indonesia tinggal di desa. Jika pembangunan desa berhasil, maka cita-cita untuk menciptakan masyarakat sejahtera, adil, dan makmur akan dapat diwujudkan secara merata.

Sebagai realisasinya pada tahap awal pemerintah memberikan beberapa paket bantuan program berupa subsidi desa melalui Instruksi Presiden Pembangunan Desa (Inpres Bandes) dan program lintas sektoral yang di antaranya adalah Bimbingan Massa (Bimas), Intensifikasi Massa (Inmas), Intensifikasi Khusus (Insus), Supra Intensifikasi Khusus (Supra Insus), koperasi desa, lumbung desa, pembinaan kesejahteraan keluarga (PKK), dan keluarga berencana (KB). Melalui subsidi setiap tahun desa memperoleh dana hibah sebagai perangsang untuk pembangunan dalam jumlah tertentu. Di samping itu, semua instansi vertikal hampir mempunyai program yang ditujukan ke desa yang pelaksanaannya dikoordinasikan di bawah kepala wilayah kecamatan (Camat) sebagai lembaga yang bersentuhan langsung dengan pembangunan desa.

Selanjutnya pada tahap kedua, pemerintah membenahi lembaga desa. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa dengan kelembagaan yang kuat upaya untuk menjadikan desa sebagai alat mencapai tujuan pembangunan nasional akan lebih efektif. Pada akhir 1970-an, pemerintah mengeluarkan kebijakan baru yang menyangkut kelembagaan desa. Kebijakan ini berupa regulasi terhadap pemerintahan desa yang

sebelumnya masih diatur dengan undang-undang peninggalan kolonial yaitu *Inlandsche Gementee Ordonantie Java en Madoera* /IGO (Stb. 1906 Nomor 83) untuk desa-desa di Jawa dan Madura dan *Inlandsche Gementee Ordonantie Buitengewesten* /IGOB (Stb. 1938 Nomor 490 jo Stb. 1938 Nomor 681) untuk desa-desa di luar Jawa dan Madura. Kebijakan tersebut adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Jika dalam IGO dan IGOB desa dibiarkan tetap berjalan sebagaimana lembaga aslinya, melalui Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979, maka Desa dan Kelurahan diatur secara formal, jelas, dan seragam di seluruh wilayah Indonesia.

Latar belakang lahirnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa adalah perkembangan sosial politik yang terjadi pada akhir 1960-an yang mengantarkan Orde Baru menggantikan Orde Lama akibat terjadinya kudeta yang gagal oleh G30S/ PKI. Dalam pandangan rezim Orde Baru undang-undang yang mengatur Desa yaitu Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 tentang Desapraja yang diarahkan untuk persiapan pembentukan Daerah Tingkat III dianggap tidak sesuai dengan perkembangan keadaan. Undang-Undang tersebut dinilai memberi peluang pada politisasi masyarakat Desa. Jika Undang-Undang tersebut dilaksanakan maka peristiwa pertentangan politik yang sangat tajam pada tingkat masyarakat desa sebagaimana terjadi pada masa pra G 30 S/ PKI akan terulang lagi. Akibatnya masyarakat Desa hanya disibukkan dengan politik praktis sehingga tak sempat mendayagunakan potensi yang dimilikinya untuk meningkatkan kesejahteraannya melalui pembangunan. Atas dasar alasan tersebut dan sesuai dengan visi dan paradigma Orde Baru yang menjadikan Pembangunan sebagai kebijakan utamanya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat yang saat itu sudah sangat menderita maka Undang-Undang Nomor 19 tahun

1965 perlu diganti dengan undang-undang baru yang mampu memberi prasyarat bagi terlaksananya pembangunan secara efisien.

Berdasarkan pemikiran tersebut Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Ketetapan Nomor IV/ MPR/ 1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara mengamanatkan bahwa Pemerintahan Desa perlu diperkuat agar mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan mampu menyelenggarakan administrasi Desa yang makin meluas dan efektif. Selanjutnya dengan berpijak pada Tap MPR Nomor IV/ MPR/ 1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara tersebut dan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 maka disahkan lah Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang mengatur Desa secara nasional dengan desain dan struktur yang sama/ seragam. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 maka semua kelembagaan Desa yang sudah ada harus menyesuaikan diri.

Misi utama dari pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 adalah terciptanya organisasi Pemerintahan Desa yang kuat dan efektif yang mampu melaksanakan dan menyukseskan pembangunan yang telah dimulai sejak Pelita I (Kansil; 1988: 18-19). Oleh karena itu, Undang-Undang tersebut memberi wewenang yang sangat besar kepada Kepala Desa dan meredusir peran warga desa dalam pembuatan keputusan. Peran warga desa direduksi dalam wadah Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang anggota dan mekanisme pembuatannya dalam pembuatan kebijakan strategis Desa ditentukan oleh Kepala Desa. Meskipun Undang-Undang tersebut mengakui Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri tapi apa yang dimaksud dengan kesatuan

masyarakat hukum dan apa itu rumah tangga desa tidak dijelaskan dan diatur lebih lanjut.

Semua kebijakan tersebut menjadi dasar pemerintah untuk melaksanakan pembangunan desa. Dengan subsidi, pemerintah desa diberi modal awal untuk melaksanakan pembangunan dan sekaligus sebagai perangsang pada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Dengan program lintas sektoral dari berbagai instansi vertikal masyarakat akan memperoleh manfaat langsung dari hasil program yang dilaksanakan. Selain itu, dengan sistem administrasi yang rasional pemerintah desa diharapkan mampu menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi desa secara modern, efektif, dan efisien. Tujuan akhirnya adalah terciptanya kesejahteraan masyarakat desa khususnya dan rakyat Indonesia secara keseluruhan.

Selama enam kali Pelita memang terbukti bahwa banyak kemajuan telah dicapai dalam pembangunan desa. Indikator-indikator kemajuan seperti makin turunnya jumlah orang miskin, meningkatnya pendapatan, dan makin baiknya infrastruktur menunjukkan keberhasilan tersebut (Collier; 1993: 151-180). Namun sampai dengan akhir Pelita keenam, ternyata masalah kemiskinan di perdesaan serta masalah sosial yang menyertainya tetap belum terselesaikan secara memuaskan. Pada 1976 jumlah penduduk miskin di desa sebesar 44,2 juta. Pada 1990 jumlah penduduk miskin tersebut berkurang menjadi 17,8 juta atau terdapat penurunan sebesar 26,4 juta selama 15 tahun (Soekartawi; 1996: 5). Dengan asumsi penurunan jumlah kemiskinan konstan rata-rata per tahun diperlukan waktu 14 tahun lagi untuk mengentaskan kemiskinan di perdesaan dengan catatan tidak terjadi krisis moneter. Sedangkan masalah sosial yang juga mendesak untuk dicari jalan keluarnya adalah pengangguran, meledaknya jumlah pekerja

tak terdidik sebagai akibat tak terserapnya di sektor pertanian, kekurangan pendidikan, kurangnya fasilitas pemukiman yang sehat, dan kekurangan perlindungan hukum dari kepastian hukum itu sendiri dan bahkan dari pemerintah.

Salah satu daerah yang masih tergolong miskin adalah Kabupaten Daerah Tingkat II Demak. Kabupaten Demak adalah salah satu wilayah/ daerah tingkat II yang terletak di Provinsi Dati I Jawa Tengah. Secara geografis Kabupaten Demak terletak di sebelah timur kota Semarang, ibu kota Provinsi Jawa Tengah. Sebelah timur Kabupaten Demak berbatasan dengan Kabupaten Dati II Kudus; sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Dati II Semarang dan Kabupaten Dati II Grobogan; sebelah barat berbatasan dengan Kotamadya Dati II Semarang; dan sebelah utara berbatasan dengan laut Jawa.

Jumlah penduduk Kabupaten Demak 862.889 jiwa yang tinggal di 13 kecamatan yang terdiri atas 241 Desa. Ketiga belas kecamatan tersebut adalah Mranggen yang terdiri atas 19 desa, Karangawen terdiri atas 12 desa, Guntur terdiri atas 20 desa, Sayung terdiri atas 20 desa, Karang Tengah terdiri atas 17 desa, Bonang terdiri atas 21 desa, Demak terdiri atas 19 desa dan 6 kelurahan, Wonosalam terdiri atas 21 desa, Dempet terdiri atas 30 desa, Gajah terdiri atas 16 desa, Karanganyar terdiri atas 17 desa, Mijen terdiri atas 15 desa, dan Wedung terdiri atas 20 Desa. Dari ke-241 Desa tersebut terdapat 60 Desa yang tergolong miskin. Ke-60 Desa tersebut mendapat Inpres Desa Tertinggal/ IDT (Kantor Statistik Kabupaten Demak; 1998). Ini artinya bahwa sebanyak 25 % Desa di Kabupaten Demak termasuk Desa miskin.

Soedjatmoko (1980: 47) menyimpulkan bahwa masalah kemiskinan di perdesaan berhubungan dengan pola organisasi sosial dan pola pengaturan kelembagaan (*institutional arrangements*) di daerah perdesaan. Sedangkan yang dimaksud lembaga

(institusi) ialah suatu rangkaian hubungan antar manusia yang teratur dan yang disahkan secara sosial, yang menentukan hak dan kewajiban. Kemiskinan yang diakibatkan oleh pengaturan kelembagaan disebut sebagai kemiskinan struktural atau kemiskinan karena masalah struktur. Struktur yaitu pola-pola organisasi sosial yang mantap, yang luas, dan stabil yang mampu meneruskan diri (*self reproducing*). Masalah struktural ini lah yang mengakibatkan ketimpangan-ketimpangan yang meliputi hubungan pusat dengan daerah, hubungan antara daerah tertentu dengan daerah lainnya, hubungan antara kota dengan desa, dan hubungan antara sektor modern dengan sektor tradisional. Hal ini berhubungan dengan ketimpangan-ketimpangan *institusional*, yaitu kelemahan-kelemahan lembaga-lembaga pemerintah di daerah dan kuatnya lembaga-lembaga pemerintah di pusat.

Nico (1987: 492) menjelaskan bahwa pemerintah desa sebagai bentuk perluasan birokrasi pemerintah pusat semakin menguat di dalam pelbagai kehidupan. Kepala Desa mempunyai kedudukan yang sangat kuat yang mematikan partisipasi masyarakat dan mengontrol secara keras lembaga-lembaga desa yang ada. Akibatnya lembaga-lembaga desa asli tidak bisa berkembang secara wajar untuk memenuhi kebutuhan masyarakat desa bahkan ada kecenderungan lembaga-lembaga desa makin tidak berdaya sejalan dengan ketidak-berdayaan masyarakat.

Clive Day (1904), Furnifall (1956; 1976), Mubyarto (1983), Tjondronegoro (1984), Benda-Bechmann (1984), dan Collier (1993) menjelaskan bahwa kebijakan pemerintah pusat terhadap desa membawa dampak yang luas terhadap lembaga-lembaga desa. Sedangkan perubahan kelembagaan akan menentukan efisien atau tidaknya hak kepemilikan dan keuntungan ekonomi (Bromley; 1989)

Sesuai dengan pendapat Soedjatmoko maka pengaturan kelembagaan (*institutional arrangements*) desa merupakan kunci untuk memecahkan masalah

kemiskinan struktural di perdesaan karena kelembagaan desa adalah salah satu faktor yang sangat menentukan proses *social engineering* desa. Sedangkan kelembagaan desa banyak ditentukan oleh pengaturan kelembagaan oleh negara. Pada tingkat desa pengaturan kelembagaan desa saat ini adalah Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979. Dilihat dari kebijakan publik pengaturan kelembagaan ini pada hakekatnya adalah kebijakan pemerintah pusat terhadap desa berupa regulasi pemerintahan.

Setelah diterapkan kurang lebih selama 18 tahun kebijakan pemerintah pusat terhadap desa melalui Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 ini dikritik oleh para pakar, praktisi, dan pengamat. Seminar Nasional 1996 dengan tema “Pembangunan, Politik, dan Pemerintahan Desa” mengungkapkan kritik bahwa kebijakan pemerintah pusat terhadap desa telah melahirkan birokratisasi desa dan pudarnya “otonomi desa”. Birokratisasi desa merupakan akibat dari sistem administrasi desa yang memberi kekuasaan yang besar kepada Kepala Desa dan campur tangan yang sangat kuat dari pemerintah atasnya (dalam Seminar Nasional XIV *Pembangunan, Politik, dan Pemerintahan Desa* oleh Asosiasi Ilmu Politik di Jember 8-9 Juli 1996). Pudarnya otonomi desa adalah dampak langsung dan tidak langsung dari birokratisasi desa tersebut. Akibat selanjutnya adalah terjadinya perubahan-perubahan pada sistem sosial masyarakat desa. Rasionalisasi birokrasi telah menggeserkan demokrasi asli desa ke wilayah pedukuhan (*hamlet*) (Tjondronegoro; 1984: 251-255). Restruktisasi administrasi desa yang tidak sesuai dengan lembaga adat membuat *disfungsional* lembaga sosial desa sehingga menghambat kinerja pemerintahan desa (Hasan Basri Durin; 1996 dan Sri Zul Chairiyah; 1995). Semuanya berdampak pada ketidak-berdayaan masyarakat dalam memperjuangkan kepentingannya dan matinya daya kreatif masyarakat untuk memberdayakan dirinya. Dengan demikian, regulasi

administratif dari pemerintah pusat tersebut justru melahirkan administrasi pemerintah desa yang tidak efektif sebagai instrumen pembangunan nasional di perdesaan.

Karena itu kebijakan pemerintah pusat terhadap desa melalui Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa perlu diteliti lebih serius. Dengan meneliti aspek ini maka salah satu dimensi masalah struktural perdesaan bisa dilihat. Selanjutnya dengan memahami aspek struktural dalam pembangunan perdesaan para pengambil kebijakan akan memperoleh bahan untuk dijadikan dasar pertimbangan bagi upaya restrukturisasi pemerintahan desa di masa depan demi mewujudkan desa yang sejahtera yang memiliki ketahanan di bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

Penelitian ini akan memusatkan perhatian pada Kabupaten Dati II Demak sebagai obyek kasus dengan pertimbangan: 1) daerah ini termasuk salah satu daerah miskin di Provinsi Jawa Tengah, 2) daerah ini adalah daerah yang kental dengan ciri perdesaannya yang ditandai dengan hampir semua kelembagaan desa asli masih terdapat seperti memilih kepala desa, mengatur dan mengurus tanah *banda desa*, tanah *bengkok*, *pologoro*, upacara adat, dan *gotong royong* meskipun di antaranya sudah menipis; 2) daerah ini merupakan daerah yang diapit oleh kota Semarang di sebelah barat dan kota Kudus di sebelah timur yang mengimbaskan budaya rasionalnya ke daerah ini sehingga titik temu antara pemenuhan kelembagaan (*institution*) yang bersifat tradisional dan pemenuhan organisasi (*organization*) yang bersifat modern sebagaimana dinyatakan oleh Tjondronegoro (1984) bisa diamati dengan jelas.

B. Permasalahan

Pemerintah pusat mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-Undang ini mengatur organisasi Pemerintahan Desa dengan

desain, struktur, dan fungsi-fungsi yang sudah ditetapkan. Pemberlakuan Undang-Undang tersebut tentu saja secara otomatis berdampak pada lembaga-lembaga desa yang telah mengatur peri kehidupan masyarakat desa secara adat sebelumnya yang meliputi bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

Hazairin (dalam Winarno Yudho dan Agus Broto Susilo; 1986: 4.27) menjelaskan bahwa masyarakat desa merupakan masyarakat hukum adat. Desa mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri, yaitu mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa, dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya. Lembaga adat yang diurus dan diatur sendiri oleh masyarakat desa merupakan rumah tangga desa yang bersangkutan (Bayu Surianingrat; 1980: 161). Rumah tangga desa ini telah melembaga dalam kehidupan masyarakat desa dalam rangka memenuhi kebutuhannya.

Dengan mengingat kritik yang disampaikan para ahli bahwa regulasi pemeritahan desa melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 telah melahirkan birokratisasi desa dan memudarnya “otonomi desa” maka perlu dilakukan penelitian yang sungguh-sungguh terhadap dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap lembaga rumah tangga desa tersebut. Penelitian ini akan melihat apa dampak kebijakan pemerintah terhadap rumah tangga desa, seberapa jauh dampak yang ditimbulkannya, bagaimana dampaknya terhadap sistem sosial masyarakat desa, dan bagaimana kinerja administrasi pemerintah desa berdasarkan kebijakan pemerintah pusat tersebut. Dengan demikian, masalah yang hendak diteliti dibatasi pada dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap lembaga rumah tangga desa.

Berdasarkan uraian tersebut, maka penelitian ini hendak mencari jawaban atas pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Apa dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap rumah tangga desa?
2. Sejauh mana kebijakan pemerintah pusat berdampak pada rumah tangga desa?
3. Bagaimana dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap sistem sosial masyarakat desa?
4. Bagaimana kinerja administrasi Pemerintahan Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 dikaitkan dengan dampak yang ditimbulkannya?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian bertujuan untuk:

1. Mengetahui apa dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap lembaga rumah tangga desa.
2. Mengetahui sejauh mana dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap lembaga rumah tangga desa.
3. Mengetahui bagaimana dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap sistem sosial masyarakat desa.
4. Menganalisis bagaimana kinerja Pemerintahan Desa yang disusun berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 dikaitkan dengan dampak-dampak yang timbulkannya terhadap lembaga rumah tangga desa.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis:

Dari penelitian ini diharapkan diperoleh data empiris yang berkaitan dengan penerapan kebijakan pemerintah pusat terhadap desa. Data empiris ini akan memberi

sumbangan teoritis pada studi kebijakan publik, khususnya dalam analisis dampak kebijakan.

2. Manfaat praktis:

- a. Penelitian ini akan menjadi acuan Pemerintah Pusat dalam membuat kebijakan tentang desa khususnya dalam hal regulasi pemerintahan desa.
- b. Penelitian ini dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Daerah sehingga dapat membuat kebijakan yang tepat kepada desa.
- c. Penelitian ini dapat menjadi masukan bagi para pengambil kebijakan pembangunan desa baik di pusat maupun di daerah sehingga dapat memilih alternatif yang tepat.
- d. Penelitian ini bisa menjadi bahan untuk penelitian lanjutan bagi studi tentang pembangunan desa demi ditemukannya kebijakan yang tepat dalam pembangunan desa untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat desa.

E. Pengertian-Pengertian

1. Kebijakan

Kebijakan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1996: 131) menunjuk pada rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak (tentang perintah, organisasi, dan sebagainya). Mustopadidjaja (1988: 30) mengemukakan bahwa istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya dengan tindakan atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya. Kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan sehingga kajian kebijakan pada hakekatnya merupakan kajian peraturan perundang-undangan. Kebijakan dapat pula bermakna sebagai tindakan politik (Wahab; 1991: 13) atau serangkaian prinsip, tindakan yang

dilakukan seseorang, kelompok, atau pemerintah (Frederick dalam Wahab; 1991: 13) atau aktor (Anderson; 1984: 10) terhadap suatu masalah. Sedangkan Meyer dan Greenwood (1984: 23) mendefinisikan kebijakan sebagai suatu keputusan kehendak atas nama kolektif untuk mempengaruhi perilaku dari anggota-anggotanya.

Kebijakan dapat pula berarti apapun yang dipilih termasuk keputusan untuk tidak melakukan sesuatu (Dye; 1978: 3). Mustopadidjaja (1992: 16) memberikan suatu definisi kerja dari kebijakan yaitu:

Keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam (1) pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun (unit) organisasi pelaksana kebijakan; (2) penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

Sedangkan menurut Anderson (1984: 3) kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan oleh seorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah (*A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*). Selanjutnya Anderson (1984: 113) mengklasifikasikan kebijakan menjadi dua: substantif dan prosedural. Ia menjelaskan bahwa

substantive policies involve what government is going to do, such as the construction of highways or the payment of welfare benefits. Procedural policies, in contrast, involve who is going to take action or how it is going to be done. (So defined, procedural policies include organizational matters).

Sedangkan kebijakan negara atau kebijakan publik didefinisikan oleh Thomas R. Dye (1978: 3) sebagai apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Selanjutnya Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya dan kebijakan negara tersebut harus

meliputi semua “tindakan” pemerintah, jadi, bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Di samping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan karena “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan” pemerintah.

Edwards dan Sharkansky (1978: 2) mengartikan kebijakan negara yang hampir mirip dengan definisi yang dikemukakan Dye, yaitu apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah. Edwards dan Sharkansky kemudian mengatakan bahwa kebijakan itu dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan perundangan atau dalam bentuk pidato-pidato pejabat teras pemerintah ataupun berupa program-program dan tindakan-tindakan pemerintah.

Sedangkan kebijakan publik menurut Anderson adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah (*public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*). Sementara G. Shabbir Cheema dan Dennis Rondinelly dalam “Implementing Decentralization Policies” (1983: 26) mengemukakan:

Public policies are incorporated in public documents such as the constitution, long-and medium range plans, and annual budgets, and they are usually expressed most explicitly through government statements on specific issues. The scope of public policies can range from broad statements of intended objectives and guiding principles to more specific schemes achieving them. In reality, public policy are not what a government intends to do but what it actually does.

Selanjutnya Anderson menjelaskan bahwa terdapat lima hal yang berhubungan dengan kebijakan publik. *Pertama*, tujuan atau kegiatan yang berorientasi tujuan haruslah menjadi perhatian utama daripada perilaku acak atau

peristiwa yang tiba-tiba terjadi. *Kedua*, kebijakan merupakan pola-pola tindakan pejabat pemerintah daripada keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah. *Ketiga*, kebijakan harus mencakup apa yang secara nyata pemerintah perbuat, bukan apa yang mereka maksud untuk berbuat, atau apa yang mereka katakan akan dikerjakan. *Keempat*, bentuk kebijakan bisa berupa hal yang positif atau negatif. *Kelima*, kebijakan publik dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan kewenangan. Sedangkan tujuan kebijakan publik adalah dapat dicapainya kesejahteraan publik melalui peraturan yang dibuat oleh pemerintah.

Dengan demikian, kebijakan pemerintah pusat adalah kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat yang berorientasi tujuan, memiliki pola-pola tindakan tertentu, yang dilakukan berdasarkan ketentuan hukum dan kewenangan. Kaitannya dengan penelitian ini kebijakan pemerintah pusat adalah kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat terhadap Desa melalui Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang mengatur organisasi Pemerintahan Desa. Pemerintah Desa diatur sebagai berikut:

- a. Desa berada di bawah kecamatan.
- b. Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan LMD, Lembaga Musyawarah Desa.
- c. Kepala Desa dibantu oleh staf sekretariat yang dipimpin Sekretaris Desa. Kepala Desa juga dibantu staf pelaksana yaitu Kepala Dusun.
- d. Kepala Desa dipilih warga desa secara langsung.
- e. Masa jabatan Kepala Desa 8 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan.

- f. Pemerintah Desa menyelenggarakan urusan pemerintahan umum dan urusan rumah tangganya sendiri.

Tujuan kebijakan pemerintah pusat tersebut adalah mengatur pemerintahan desa agar Pemerintah Desa mampu menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan secara efisien serta memberikan pelayanan yang memuaskan kepada masyarakat.

2. Rumah Tangga Desa

Soetardjo (1984: 16) menjelaskan bahwa desa ialah suatu kesatuan hukum di mana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Sedangkan Sardjono Jatiman (1995: 12-13) menyatakan bahwa desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*). Sistem pemerintahannya merupakan sistem sosial (*social system*) yang tumbuh dan berkembang bersama dengan pertumbuhan masyarakat. Pertumbuhan ini bersifat alamiah, melalui proses evolusi yang telah berlangsung selama kurun waktu ratusan tahun atau bahkan ribuan tahun. Sebagai hasil dari proses ini maka masyarakat hukum atau desa sebagai sistem sosial dengan seperangkat sub sistemnya yang terdiri atas sejumlah institusi sosial seperti lembaga keluarga, lembaga peradilan, lembaga ekonomi, lembaga pendidikan, sistem kepercayaan, serta lembaga pemerintahan memperoleh bentuknya yang mapan.

Menurut Ter Haar (dalam Winarno Yudho dan Agus Broto Susilo; 1986: 4.27) Desa adalah satu kesatuan masyarakat hukum, tepatnya masyarakat hukum adat. Masyarakat hukum adat dinyatakan sebagai kelompok-kelompok teratur yang bersifat *ajeg* dengan pemerintah sendiri yang memiliki benda-benda material maupun

immateriële (geordnede groepen van blijvend karakter met eigen bewind en eigen materieel vermogen).

Selanjutnya Hazairin (dalam Winarno Yudho dan Agus Broto Susilo; 1986: 4.27-28) mengatakan bahwa masyarakat-masyarakat hukum adat seperti desa di Jawa, *marga* di Sumatera Selatan, *negeri* di Minangkabau, *kuria* di Tapanuli, *wanua* di Sulawesi Selatan, adalah kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri, yaitu mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya. Bentuk hukum kekeluargaan (*patrilineal*, *matrilineal*, atau *bilateral*) mempengaruhi sistem pemerintahannya terutama berlandaskan atas pertanian, peternakan, perikanan, dan pemungutan hasil hutan dan hasil air ditambah sedikit dengan perburuan binatang liar, pertambangan, dan kerajinan tangan. Semua anggotanya sama dalam hak dan kewajibannya. Penghidupan masyarakat desa berciri komunal, di mana gotong royong, tolong menolong, serasa, dan semalu mempunyai peranan yang sangat besar.

Menurut Soepomo (dalam Winarno Yudho dan Agus Broto Susilo; 1986: 4.28) masyarakat hukum adat tersebut dapat dibagi atas dua golongan menurut dasar susunannya: *pertama* atas dasar pertalian keturunan (*genealogi*), dan *kedua* atas dasar lingkungan daerah (*teritorial*). Di samping adanya dua dasar susunan ini, Soetardjo (1984: 63) menambahkan adanya bentuk campuran antara keduanya. Dengan demikian, masyarakat adat tersusun atas dasar pertalian keturunan, lingkungan daerah, dan campuran antara keduanya.

Para ahli hukum adat (dalam Sardjono Jatiman; 1995: 30-31) menyebutkan ciri-ciri masyarakat hukum adat atau persekutuan hukum adat sebagai berikut:

1. *Adanya ikatan yang didasarkan atas kesamaan daerah/ wilayah tempat tinggal atau kesamaan nenek moyang/ hubungan darah atau ikatan tempat tinggal dan hubungan darah. Untuk masyarakat hukum yang ikatan utamanya didasarkan hubungan darah disebut sebagai masyarakat hukum genealogis dan yang ikatan utamanya didasarkan pada tempat tinggal disebut teritorial.*
2. *Mempunyai tata susunan yang tetap atau pemerintahan yang tetap.*
3. *Mempunyai harta benda baik yang bersifat material maupun immaterial.*
4. *Memiliki teritori atau wilayah yang batas-batasnya diketahui dan diakui baik oleh warga masyarakat hukum itu sendiri maupun pihak luar yaitu masyarakat hukum lain.*

Soetardjo (1984: 182-251) menyatakan bahwa desa adalah lembaga asli pribumi yang mempunyai hak mengatur rumah tangga sendiri berdasarkan hukum adat. Dalam bentuk aslinya otonomi desa ditandai oleh ciri-ciri sebagai berikut:

1. Pemerintah desa terdiri atas Kepala Desa dibantu oleh pamong desa. Kepala Desa dipilih oleh Dewan Morokaki, semacam tim formatur, yang terdiri atas sesepuh, ahli agama, dan ahli adat yang dinilai mempunyai kearifan. Dewan Morokaki ini memilih Kepala Desa untuk masa seumur hidup. Pamong Desa adalah para pembantu Kepala Desa yang mempunyai tugas sesuai dengan fungsinya. Pamong Desa dipilih oleh Kepala Desa atas persetujuan Dewan Morokaki.
2. Yang memegang kekuasaan tertinggi di desa ialah Rapat Desa/ *Kumpulan-Desa*.
3. Pranata dan lembaga desa **dikembangkan menurut** kebutuhan riil yang dihadapi masyarakat desa yang bersangkutan dengan berpijak pada konsep-konsep kebatinan yang melingkupinya dan praktik riil beserta problematikanya.
4. Tanah komunal menjadi pranata sosial yang sangat penting yang berfungsi mengatur, mengendalikan, dan mengawasi perilaku anggota masyarakat hukum dalam suatu wilayah desa yang bersangkutan.
5. Gugur gunung, wajib kerja, dan gotong royong menjadi pranata yang berfungsi sebagai alat justifikasi dan sekaligus sebagai pelestari sistem otonomi desa.

6. Isi otonomi desa mencakup:

- a. Pertahanan dari ancaman binatang buas dan/ atau gangguan dari daerah luar;
- b. Keamanan dan ketertiban/ polisional;
- c. Peradilan;
- d. Pekerjaan umum;
- e. Upacara keagamaan;
- f. Pertanian/ perikanan/ peternakan/ perhutanan.

Sebagai konsekuensi masyarakat hukum, desa mempunyai otonomi. Menurut Taliziduhu Ndraha (1991: 7-8) desa yang otonom adalah desa yang merupakan subyek hukum, artinya dapat melakukan tindakan-tindakan hukum. Tindakan-tindakan hukum yang dapat dilakukan antara lain:

1. *Mengambil keputusan atau membuat peraturan yang dapat mengikat segenap warga desa atau pihak tertentu, sepanjang menyangkut rumah tangganya,*
2. *Menjalankan pemerintahan desa,*
3. *Memilih Kepala Desa, memiliki harta benda dari kekayaan sendiri,*
4. *Memiliki tanah sendiri,*
5. *Menggali dan menetapkan sumber-sumber keuangan sendiri,*
6. *Menyusun APPKD (Anggaran Pendapatan dan Pengeluaran Keuangan Desa).*
7. *Menyelenggarakan gotong royong,*
8. *Menyelenggarakan peradilan desa,*
9. *Menyelenggarakan usaha lain demi kesejahteraan masyarakat desa.*

Dari semua itu, menurut Taliziduhu Ndraha urusan-urusan rumah tangga desa yang dianggap penting adalah:

1. *Adat tertentu yang mengikat dan ditaati oleh masyarakat (di) desa yang bersangkutan.*
2. *Tanah, pusaka, dan kekayaan desa.*
3. *Sumber-sumber pendapatan desa.*
4. *Urusan rumah tangga.*
5. *Pemerintahan desa yang dipilih oleh dan dari kalangan masyarakat desa yang bersangkutan, yang sebagai alat desa mempunyai fungsi "mengurus".*
6. *Lembaga atau badan "perwakilan" atau musyawarah, yang sepanjang penyelenggaraan rumah tangganya desa memegang fungsi "mengatur".*

Selanjutnya yang dimaksud dengan urusan rumah tangga desa ialah urusan-urusan yang secara tradisional berdasarkan adat setempat menjadi urusan rumah tangga desa; dalam menyelenggarakannya (mengatur dan mengurus) desa mempunyai kedudukan dan peranan *desisif* dan *responsibel*; tidak atau belum “diambil alih” atau dijadikan urusan instansi pemerintah yang lebih tinggi; dan tidak ter- atau dilarang oleh ketentuan resmi yang berlaku dan lebih tinggi (Taliziđu Ndruha; 1991: 67).

Clive Day (1904: 29-30) lebih jauh menjelaskan:

Desa mempunyai otonomi di bidang bisnis, peradilan penduduk, kepolisian, dan tawar-menawar masalah pajak dengan penguasa atasnya. Petinggi/ Kepala Desa dipilih oleh warganya sendiri tanpa campur tangan dari siapapun. Jabatan ini bisa dipangku dua sampai tiga tahun. Dalam pemilihan berikutnya Kepala Desa yang tidak terpilih kembali akan menjadi masyarakat umum. Kepala Desa mewakili desanya dalam hal tawar-menawar dengan pemerintahan yang lebih atas, terutama dalam masalah perpajakan. Ia harus memperjuangkan agar pajak yang ditarik tidak keterlaluhan. Juga ia harus menjamin desanya dari keuntungan-keuntungan individu yang menunjuknya. Dalam melaksanakan tugasnya ia disumbang, menerima sejumlah privilese personal, dan menikmati tanah yang berserakan dan tenaga kerja, yang dipersamakan dengan imbalan/ gajinya. Sepanjang desa mau membayar pajak, mereka bebas bertindak sesuai pilihan mereka. Kepala Desa dan pamongnya yang dipilih bebas melakukan semua kegiatan bisnis, termasuk perpajakan, menyelidiki perselisihan, dan pemeliharaan kepolisian lokal.

Dengan demikian, rumah tangga desa yaitu semua urusan yang menjadi tanggung jawab masyarakat desa untuk mengatur dan mengurusnya sendiri yang sudah dimilikinya secara adat. Sedangkan pengertian mengatur yaitu membuat kebijakan atau membuat ketetapan berdasarkan norma-norma adat yang mengikat warga dan pemerintah desa; dan yang dimaksud dengan mengurus yaitu melaksanakan apa yang telah ditetapkan tersebut (Ndruha; 1991: 7-8). Dengan demikian, mengatur dan mengurus sama dengan pembuatan kebijakan mengenai

urusan-urusan rumah tangga desa dan implementasiya (*desicion making of policy and implementation*) (Ndraha: 1991: 67). Adapun yang diatur dan diurus oleh masyarakat desa tersebut adalah:

1. Menyelenggarakan sistem pemerintahannya sendiri dengan prinsip-prinsip sebagai berikut: menentukan organisasi pemerintahannya sesuai dengan kebutuhan riilnya, memilih kepala desa secara langsung, menggaji kepala desa dan perangkatnya dengan tanah bengkok, membiayai diri sendiri dengan tanah banda desa, dan menentukan hak dan kewajiban warga desa terhadap desa dan terhadap pengurus berdasarkan adat.
2. Menyelenggarakan peradilan desa (mendamaikan konflik warga).
3. Memelihara adat yang masih berlaku dan dihormati oleh masyarakat seperti gotong royong, memberi uang jasa kepada desa dan pengurus desa yang disebut *pologoro*, dan upacara adat.

F. Operasionalisasi Konsep

Untuk memperjelas konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian ini berikut ini diberikan operasionalisasinya: Kebijakan pemerintah pusat yaitu kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat terhadap desa melalui Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 yang mengatur organisasi pemerintah desa. Pemerintah desa diatur dengan stuktur organisasi sebagai berikut:

- a. Desa berada di bawah kecamatan.
- b. Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan LMD, Lembaga Musyawarah Desa.

- c. Kepala Desa dibantu oleh staf sekretariat yang terdiri atas para Kepala Urusan dan dipimpin Sekretaris Desa. Kepala Desa juga dibantu staf pelaksana yaitu Kepala Dusun.
- d. Kepala Desa dipilih warga desa secara langsung.
- e. Masa jabatan Kepala Desa 8 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan.
- f. Desa di samping menyelenggarakan pemerintahan umum juga berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.

Rumah tangga desa ialah lembaga adat milik masyarakat desa yang isinya adalah semua urusan yang menjadi tanggung jawab masyarakat desa untuk mengatur dan mengurusnya sendiri dan sudah dimilikinya secara adat yang terdiri atas: 1) sistem pemerintahan yaitu sistem pemerintahan desa dengan struktur organisasi sebagai berikut: pemeritah desa adalah kepala desa (lurah) dan pamong desa, garis-garis kebijakan umum pelaksanaan pemerintahan desa dibuat oleh *kumpulan-desa*, kepala desa dipilih secara langsung, kepala desa dan pamongnya digaji dengan tanah *bengkak*, desa membiayai diri sendiri dengan tanah *banda-desa*; 2) lembaga peradilan desa yaitu kepala desa berhak mengadili perkara konflik antar warga (mendamaikan); 3) lembaga gotong royong yaitu desa mengatur dan memelihara gotong royong warga untuk membangun desanya; 4) lembaga *pologoro* dan upacara adat. Pologoro yaitu uang jasa yang diberikan oleh warga kepada kepala desa sebagai imbalan atas persaksian oleh kepala desa atas transaksi jual-beli dan sewa-menyewa. Sedangkan upacara adat yaitu upacara yang diselenggarakan setahun sekali yang diyakini sebagai upaya spiritual minta berkah atas tanah desa agar tetap memberikan kesuburan dan ketenteraman pada penghuninya.

Untuk memperjelas semua uraian tersebut di bawah ini dijabarkan dalam variabel-variabel sebagai berikut:

KONSEP	VARIABEL	INDIKATOR	INSTRUMEN
Kebijakan Pemerintah Pusat (UU No. 5/ 1979)	- Pemerintah Desa menyelenggarakan pemerintahannya di bawah pemerintah wilayah kecamatan. - Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan LMD. - Kepala Desa dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh perangkat desa yang terdiri atas Sekretaris Desa, Kepala-Kepala Urusan, dan para Kepala Dusun. - Pemerintah Desa menyelenggarakan pemerintahan umum. - Pemerintah Desa menyelenggarakan rumah tangganya sendiri	- Pemerintah Desa bertanggung jawab kepada Bupati melalui Camat. - Kepala Desa dan LMD membuat Keputusan Desa. - Kepala Desa melaksanakan Keputusan Desa. - Perangkat Desa mengerjakan tugas staf. - Perangkat Desa bertanggung jawab kepada Sekretaris Desa. - Sekretaris Desa bertanggung jawab kepada Kepala Desa. - Kepala Dusun melaksanakan tugas operasional. - Kepala Dusun bertanggung jawab kepada Kepala Desa. - Pemerintah Desa melaksanakan tugas dari Pemerintah atasnya. - Pemerintah Desa memberikan layanan administratif kepada warga. - Pemerintah Desa menjaga ketertiban dan keamanan. - Pemerintah Desa mengatur dan mengurus urusannya sendiri dengan Keputusan Desa.	Mengkaji UU No.5/1979; Inmendagri 9/1980; Permendagri No. 1,2,3,4,5,6,7,8/ 1981; Permendagri No. 2/1983; Perda Tk I Jateng No. 3 dan 4 /1984. Wawancara mendalam. - Mengkaji UUNo.5/1979; Inmendagri 9/1980; Permendagri No. 1,2,3,4,5,6,7,8/ 1981; Permendagri No. 2/1983; Perda Tk I Jateng No. 3 dan 4 /1984. - Wawancara mendalam. Mengkaji UUNo.5/1979; Inmendagri 9/1980; Permendagri No. 1,2,3,4,5,6,7,8/ 1981; Permendagri No. 2/1983; Perda Tk I Jateng No. 3 dan 4 /1984. Wawancara mendalam.
Rumah Tangga Desa	- Pemerintahan Desa.	- Lurah dan pamong desa menyelenggarakan pemerintahan desa. - Kumpulan Desa membuat keputusan untuk dijalankan oleh Pemerintah Desa. - Warga memilih langsung Kepala Desanya. - Sejumlah tanah bengkok diberikan kepada Kepala Desa dan pamong desa. - Hasil pendapatan dari tanah banda desa menjadi pemasukan Anggaran Belanda Desa.	Telaah pustaka dan wawancara mendalam.

Untuk memperjelas semua uraian tersebut di bawah ini dijabarkan dalam variabel-variabel sebagai berikut:

KONSEP	VARIABEL	INDIKATOR	INSTRUMEN
Kebijakan Pemerintah Pusat (UU No. 5/ 1979)	- Pemerintah Desa menyelenggarakan pemerintahannya di bawah pemerintah wilayah kecamatan. - Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan LMD. - Kepala Desa dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh perangkat desa yang terdiri atas Sekretaris Desa, Kepala-Kepala Urusan, dan para Kepala Dusun. - Pemerintah Desa menyelenggarakan pemerintahan umum. - Pemerintah Desa menyelenggarakan rumah tangganya sendiri	- Pemerintah Desa bertanggung jawab kepada Bupati melalui Camat. - Kepala Desa dan LMD membuat Keputusan Desa. - Kepala Desa melaksanakan Keputusan Desa. - Perangkat Desa mengerjakan tugas staf. - Perangkat Desa bertanggung jawab kepada Sekretaris Desa. - Sekretaris Desa bertanggung jawab kepada Kepala Desa. - Kepala Dusun melaksanakan tugas operasional. - Kepala Dusun bertanggung jawab kepada Kepala Desa. - Pemerintah Desa melaksanakan tugas dari Pemerintah atasnya. - Pemerintah Desa memberikan layanan administratif kepada warga. - Pemerintah Desa menjaga ketertiban dan keamanan. - Pemerintah Desa mengatur dan mengurus urusannya sendiri dengan Keputusan Desa.	Mengkaji UU No.5/1979; Inmendagri 9/1980; Permendagri No. 1,2,3,4,5,6,7,8/ 1981; Permendagri No. 2/1983; Perda Tk I Jateng No. 3 dan 4 /1984. Wawancara mendalam. - Mengkaji UUNo.5/1979; Inmendagri 9/1980; Permendagri No. 1,2,3,4,5,6,7,8/ 1981; Permendagri No. 2/1983; Perda Tk I Jateng No. 3 dan 4 /1984. - Wawancara mendalam. Mengkaji UUNo.5/1979; Inmendagri 9/1980; Permendagri No. 1,2,3,4,5,6,7,8/ 1981; Permendagri No. 2/1983; Perda Tk I Jateng No. 3 dan 4 /1984. Wawancara mendalam.
Rumah Tangga Desa	- Pemerintahan Desa.	- Lurah dan pamong desa menyelenggarakan pemerintahan desa. - Kumpulan Desa membuat keputusan untuk dijalankan oleh Pemerintah Desa. - Warga memilih langsung Kepala Desanya. - Sejumlah tanah bengkok diberikan kepada Kepala Desa dan pamong desa. - Hasil pendapatan dari tanah banda desa menjadi pemasukan Anggaran Belanda Desa.	Telaah pustaka dan wawancara mendalam.

- Peradilan Desa	- Orang yang bersengketa diperiksa Kepala Desa. - Orang yang bersengketa didamaikan oleh Kepala Desa.	Telaah pustaka dan wawancara mendalam.
- Gotong royong	- Warga desa minimal satu bulan sekali wajib melakukan kerja bakti untuk desanya: perbaikan jalan, saluran air, jembatan, gardu, dan membersihkan masjid dan kuburan.	Wawancara mendalam.
- Pologoro	- Pemberian uang jasa kepada Kepala Desa oleh warga yang melakukan transaksi jual beli atau sewa menyewa.	Telaah pustaka dan wawancara mendalam.
- Upacara adat	- Pemerintah Desa menyelenggarakan upacara adat setiap bulan Apit (bulan Jawa) dengan tujuan agar desanya memberikan berkah dan kemakmuran; selamat massal diteruskan dengan pertunjukan wayang kulit.	Wawancara mendalam.

4. Kerangka Pemikiran

Penelitian-penelitian mengenai perdesaan yang sudah ada umumnya menyoroti perekonomian desa (Furnifall, 1916; Mubyarto, 1983; Prajitno Hadi, 1987; Diby Prabowo, 1995; Collier, 1993; Sukartawi, 1996), partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan (Hoffstede, 1971; Popkin, 1986; Nico, 1987; Widyastomo, 1995; Yuwanto, 1995), pemerintahan desa (Clive Day, 1904; Furnifall, 1976; Selo Soemardjan, 1987; Sri Zul Chairiyah, 1995; Sardjono Jatiman, 1995), peranan wanita (Pudjiwati Sayogyo, 1981), organisasi desa (Tjondronegoro, 1984), kebijakan Pemerintah Pusat terhadap desa (Benda-Beckmann, 1984), ekonomi antropologi (Mubyarto, dkk., 1984), dan antropologi/ kebudayaan masyarakat desa (Geertz, 1960; Koentjaraningrat, 1960). Semua penelitian mengenai desa tersebut belum ada yang meneliti tentang dampak kebijakan terhadap lembaga masyarakat desa asli kecuali penelitian Benda-Beckmann yang lebih menyoroti pada dampak kebijakan

pemerintah pusat terhadap lembaga peradilan desa. Atas dasar ini peneliti ingin masuk lebih mendalam untuk meneliti dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap lembaga rumah tangga desa.

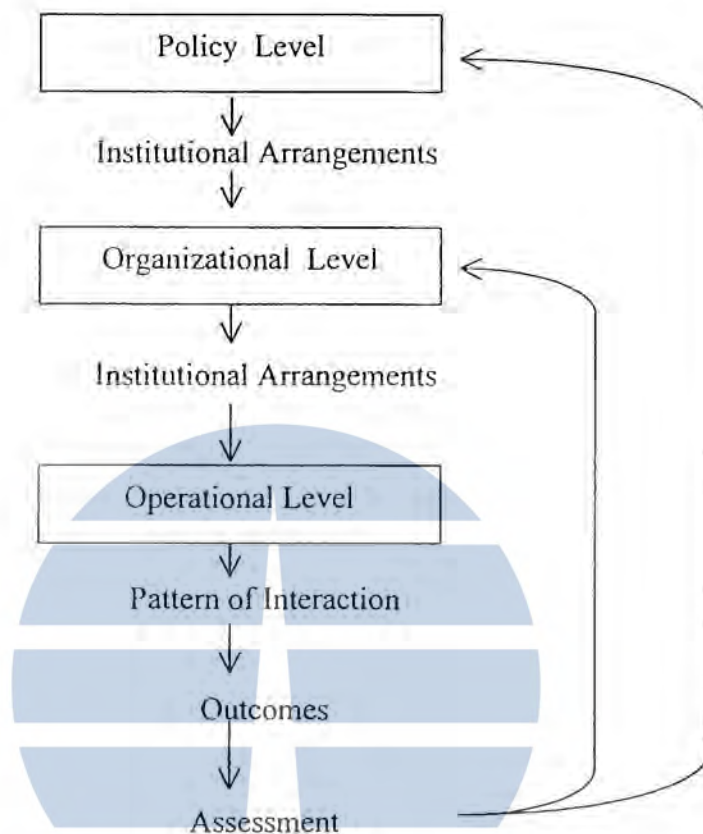
Dunn (1998: 63) menjelaskan bahwa kebijakan sebagai suatu sistem memiliki tiga komponen yang berinteraksi secara timbal balik. Komponen-komponen itu adalah: 1) pelaku kebijakan, yakni badan pemerintah maupun orang atau lembaga non pemerintah yang terlibat dalam pembuatan kebijakan, 2) lingkungan kebijakan, yaitu bidang-bidang kehidupan masyarakat yang dapat atau perlu dipengaruhi oleh pelaku kebijakan, dan 3) kebijakan publik sendiri, yaitu serangkaian pilihan tindakan pemerintah untuk menjawab tantangan (atau memecahkan masalah) kehidupan masyarakat. House dan Coleman mengartikan kebijakan sebagai suatu prinsip pemerintah, rencana atau serangkaian tindakan sebagai suatu rangkaian kegiatan yang berorientasi kepada tujuan, atau suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan (Amara Raksasataya dalam Bintoro Tjokroamidjojo; 1976: 5). Sedangkan kebijakan publik ialah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh Pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi kepada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat (Islamy; 1994: 20).

Bromley (1989: 14-18) menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan sumber yang sangat penting dari perubahan kelembagaan. Menurutny terdapat tiga tingkat proses perubahan kelembagaan yaitu tingkat kebijakan (*policy level*), tingkat organisasional (*organizational level*), dan tingkat operasional (*operational level*). Semua kebijakan tersebut akan melahirkan pola interaksi (*pattern of interaction*) yang selanjutnya akan membuahkan hasil (*outcome*). Dalam hubungan

dengan penelitian ini pola interaksi yang dihasilkannya adalah sistem administrasi yang menghasilkan penyediaan pelayanan yang lebih banyak atau lebih baik dengan sumber-sumber daya yang tersedia (efisiensi), memberikan pelayanan yang efisien, dan meningkatkan keadilan sosial (Frederickson; 1987: 58). Hasil dari semua kebijakan tersebut bisa dilakukan pengamatan dan penilaian (*assesment*). Jika dalam penilaian ini terjadi tanggapan kolektif yang menghendaki perubahan, maka publik bisa berupaya merubah *institutional arrangements* yang menentukan pilihan-pilihan individu pada tingkat operasional sesuai dengan kehendaknya melalui proses politik. Bromley menegaskan bahwa kebijakan publik berkepentingan terhadap dua masalah, yaitu (1) memutuskan *institutional arrangements* yang secara sosial diterima, baik yang bersifat mengekang atau membebaskan tindakan-tindakan individual pada tingkat operasional; dan (2) merumuskan batas-batas antara keputusan-keputusan otonomi dan keputusan-keputusan kolektif.

Dalam negara demokrasi *policy level* dicerminkan oleh keputusan lembaga legislatif dan lembaga yudikatif. *Policy level* merupakan pernyataan umum tentang keadaan yang diinginkan dan diformulasikan secara mendasar. *Policy level* berisi pokok pikiran tentang keadaan masyarakat yang diinginkan oleh perwakilan masyarakat yang ada di lembaga legislatif. *Policy level* dilaksanakan oleh sejumlah agen/ organisasi pembangunan dalam bentuk hukum dan peraturan yang dioperasikan oleh organisasi tersebut. Hukum dan peraturan yang menghubungkan *policy level* dan *organizational level* disebut dengan pengaturan kelembagaan (*institutional arrangements*).

Gambar 1.1
Proses Perubahan Kelembagaan



Sumber: Bromley, 1989: 33

Dalam *policy level* terdapat tiga bentuk keikutsertaan masyarakat. *Pertama*, dalam hal keputusan yang menyangkut hubungan antara proses pasar dan proses non pasar. Hal ini menentukan proses pengawasan untuk beberapa keputusan ekonomi. *Kedua*, dalam hal keputusan yang menyangkut pengalokasian keuntungan bersih dari beberapa pelaku ekonomi. Keputusan ini berkenaan dengan redistribusi pendapatan di antara anggota masyarakat. *Ketiga*, keputusan yang menyangkut hak kepemilikan dan keuntungann ekonomi yang akan memberikan manfaat kepada pemegang hak.

Di negara Indonesia *policy level* adalah UUD 1945 dan GBHN, Garis-Garis Besar Haluan Negara. UUD 1945 dan GBHN ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat Indonesia. UUD 1945

merupakan hukum dasar yang mengatur tata kehidupan berbangsa dan bernegara. Sedangkan GBHN merupakan pedoman dan arahan yang harus diikuti oleh pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahannya yang mencakup bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan selama lima tahun.

Kebijakan pada tingkat organisasi (*organizational level*) dilakukan oleh lembaga eksekutif. Lembaga eksekutif melaksanakan sejumlah peraturan dan hukum yang disusun oleh *policy level* melalui pengaturan kelembagaan. Pengaturan kelembagaan pada *organizational level* ini diimplementasikan ke dalam kehidupan masyarakat. Meskipun peraturan dan hukum dihasilkan oleh lembaga eksekutif bekerjasama dengan lembaga legislatif tapi yang memegang peranan dominan adalah lembaga eksekutif sebab peraturan dan hukum yang berupa undang-undang biasanya diajukan oleh lembaga eksekutif. Sedangkan lembaga legislatif lebih banyak memberikan pengesahannya saja dengan sedikit perubahan.

Di negara Indonesia *organizational level* dijalankan oleh Presiden dan pembantu Presiden/ Menteri yang dijabarkan dalam kebijakan departemen dan non departemen. Presiden dan Menteri membuat sejumlah kebijakan yang merupakan turunan dan rincian dari *policy level*. Salah satu contoh *organizational level* adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintah Desa. Undang-Undang ini merupakan penjabaran dari UUD 1945 pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah khususnya pasal 88.

Selanjutnya kebijakan pemerintah sebagai pelaksanaan *organizational level* diturunkan lagi melalui proses pengaturan kelembagaan menjadi produk hukum dan peraturan yang bersifat operasional. Hukum dan peraturan pada tingkat operasional

ini menjadi arahan bagi pelaksanaan operasional tugas-tugas pemerintahan dan kehidupan sosial ekonomi kemasyarakatan. Pada tingkat operasional dapat ditemukan unit operasional dalam masyarakat baik berupa perusahaan maupun satuan rumah tangga yang melakukan kegiatan, sekaligus menjadi pengamat dari hasil kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Perilaku yang diamati pada tingkatan operasional memberikan hasil yang dapat dinilai oleh masyarakat sebagai sesuatu yang baik atau sebaliknya. Apabila kebijakan pada tingkat operasional itu memberikan hasil yang tidak baik, maka masyarakat melalui proses politik menuntut agar pengaturan kelembagaan dirubah sesuai dengan apa yang diharapkan. Input dari masyarakat ini akan disampaikan secara langsung pada *policy level* sehingga didapat konstelasi baru dalam hukum dan peraturan yang akan merubah kerangka pilihan bagi perusahaan/ organisasi dan rumah tangga.

Di Indonesia hukum dan peraturan yang dibuat pada *operational level* adalah Instruksi Presiden, Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, dan semua peraturan pelaksanaan di bawahnya. Contohnya adalah Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1980 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1,2,3,4,5,6,7,8 Tahun 1981 tentang petunjuk pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979.

Selanjutnya dikemukakan beberapa pendapat tentang proses terjadinya kebijakan publik. Menurut Gortner (1984: 30-40) terdapat lima tahap dalam proses terjadinya kebijakan publik: identifikasi masalah, formulasi, legitimasi, aplikasi, dan evaluasi. Sementara Younis (1990: 3) membagi atas tiga tahap: formasi dan desain kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Sedangkan Starling (1979: 13) menjelaskan adanya lima tahap proses terjadinya kebijakan publik: 1)

7. *Policy evaluation* yaitu evaluasi pelaksanaan kebijakan.

Sedangkan substansi kebijakan pemerintah dibagi dalam lima kelompok: 1) analisis dan pembentukan kebijakan tujuan-tujuan pembangunan nasional jangka jauh, dan dasar-dasar bagi kegiatan usaha negara dan masyarakat yang penting; 2) analisis dan pembentukan kebijakan tujuan-tujuan pembangunan jangka menengah; 3) analisis dan pembentukan kebijakan tujuan-tujuan pembangunan atau program-program tahunan; 4) analisis dan pembentukan kebijakan negara/ pemerintah dalam rangka melaksanakan pemerintahan (*public affairs, management of public service*); 5) analisis dan pembentukan kebijakan dalam rangka pelaksanaan pembangunan, terutama masalah-masalah jangka pendek.

Sedangkan Gladden membagi dalam: 1) kebijakan politik (*political policy*); 2) kebijakan pemerintahan/ pelaksanaan (*executive policy*); 3) kebijakan administratif (*administrative policy*); dan 4) kebijakan teknis pelaksanaan (*technical or operational policy*) (dalam Bintoro Tjokroamidjojo; 1986: 115). Dalam hubungan dengan kebijakan administrasi, Robbins (1982: 6) mendefinisikan administrasi sebagai proses-proses universal yang secara efisien menyelenggarakan kegiatan-kegiatan yang lengkap dengan dan melalui orang lain (*the universal process of efeciently getting activities completed with and through other people*). Proses-proses merujuk pada *planning, organizing, leading*, dan *controlling* yang diarahkan untuk pencapaian tujuan. Proses-proses ini dapat digerakkan melalui berbagai jenis organisasi. Sedangkan sistem administrasi menurut Sharkansky (1973: 5) merupakan proses pengubahan (konversi), masukan menjadi keluaran, yang dikehendaki (tujuan). Masukan dari lingkungan dan keluaran ditujukan pada lingkungan. Untuk melihat sejauh mana proses berhasil, diperlukan *feedback* dari lingkungan sebagai

masuk baru. Proses administrasi mencakup administrasi organisasi, administrasi politik, dan administrasi pembuatan kebijakan. Sedangkan pengorganisasian administrasi merupakan alat untuk implementasi kebijakan (Anderson; 1984: 88).

Maksud analisis kebijakan adalah supaya dapat memperbaiki pola hubungan, arus, perbaikan informasi dan sistem informasi serta mungkin juga menyempurnakan lembaga-lembaga tertentu yang strategis dengan tujuan meningkatkan kualitas kebijakan untuk pembangunan. Hal ini antara lain karena pengambilan keputusan dalam pembentukan kebijakan seringkali kurang inovatif dan kreatif (Bintoro Tjokroamidjojo; 1986: 116).

Dampak kebijakan merupakan bagian dari analisis kebijakan, yang bertujuan untuk meneliti apakah kebijakan yang telah dikeluarkan telah berhasil mencapai apa yang seharusnya dicapai dengan membandingkan antara tujuan formal dari kebijakan dengan realita atau prestasi yang dicapai (Wahab; 1990: 21), atau membandingkan kondisi variabel-variabel tertentu sebelum dan sesudah dikeluarkannya kebijakan (Hatry dkk. dalam Moekijat; 1995: 55). Hasil utama evaluasi implementasi kebijakan negara, baik yang berdampak atau mempunyai konsekuensi positif maupun negatif akan berpengaruh terhadap proses perumusan kebijakan negara berikutnya atau memperbaiki kebijakan yang ada (Islamy; 1994: 77 dan 114).

Berbeda dengan perumusan masalah yang bersifat prospektif, pengkajian terhadap implikasi kebijakan merupakan suatu analisis yang bersifat evaluatif, dengan konsekuensi lebih melakukan retrospeksi ketimbang prospeksi. Analisis ini berusaha mengenali sejauh mana efek yang semula direncanakan untuk dicapai oleh kebijakan telah terealisasi dan dampak apa yang ditimbulkan olehnya (baik dampak terduga maupun dampak yang tidak diduga sebelumnya). Karena itu, evaluasi

kebijakan seringkali diartikan secara sempit sebagai “evaluasi dampak kebijakan” (Meyer dan Greenwood; 1984: 99).

Evaluasi kebijakan negara banyak dilakukan untuk mengetahui dampak kebijakan negara. Dampak kebijakan itu mempunyai beberapa macam dimensi, di mana hal itu harus dipertimbangkan dengan saksama dalam melaksanakan penilaian terhadap kebijakan negara. Menurut Anderson (1984: 136-138) dimensi dampak kebijakan negara adalah sebagai berikut:

- a. Dampak kebijakan yang diharapkan (*intended consequences*) atau tidak diharapkan (*unintended consequences*) baik pada masalahnya maupun pada masyarakat.
- b. Limbah kebijakan terhadap situasi atau orang-orang (kelompok) yang bukan menjadi sasaran/ tujuan utama dari kebijakan tersebut, yang biasanya disebut *externalities* atau *spillover effect*. Limbah kebijakan ini bisa positif atau bisa pula negatif.
- c. Dampak kebijakan dapat terjadi atau berpengaruh pada kondisi sekarang atau kondisi yang akan datang.
- d. Dampak kebijakan terhadap biaya langsung. Menghitung “biaya” setiap rupiah dari setiap program kebijakan pemerintah (*economic costs*) relatif lebih mudah dibandingkan menghitung biaya-biaya lain yang bersifat kualitatif (*social costs*).
- e. Dampak kebijakan terhadap “biaya” tidak langsung sebagaimana yang dialami oleh anggota-anggota masyarakat. Seringkali biaya seperti ini jarang yang dinilai, hal ini sebagian disebabkan karena sulitnya hal tersebut dikuantifikasikan (diukur).

Mengingat pentingnya masalah dampak kebijakan negara, maka pembuat kebijakan negara harus senantiasa menilai dampak dari kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakannya. Dengan mengadopsi pendekatan sistem politik (Easton; 1953: 129), dampak kebijakan baik yang positif (*intended*) maupun yang negatif (*unintended*) akan difungsikan sebagai umpan balik dan dimasukkan ke dalam masukan (*input*) dalam proses perumusan kebijakan negara berikutnya. Menurut Easton sistem politik terdiri atas sejumlah lembaga dan aktivitas-aktivitas politik dalam masyarakat yang berfungsi merubah tuntutan, dukungan, dan sumber-sumber menjadi keputusan atau kebijakan yang bersifat otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat setelah dilakukan proses konversi. Kebijakan yang dilaksanakan akan berdampak pada sasaran baik yang diinginkan atau tidak diinginkan. Dampak kebijakan bersama dengan lingkungan yang menyertainya menjadi masukan baru yang selanjutnya dikonversi dan dibuat keputusan/ kebijakan yang lebih baik. Dengan menjadikan dampak kebijakan sebagai masukan dalam proses perumusan kebijakan berikutnya maka akan dapat meningkatkan mutu kebijakan yang akan datang.

Dengan memahami pendapat dari para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemerintah terdiri atas 1) perumusan masalah yang dimulai dari identifikasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat dalam pembangunan, 2) pengusulan masalah, 3) pembahasan masalah, 4) pembuatan keputusan dalam bentuk peraturan, 5) pelaksanaan yang mencakup tujuan dan pengorganisasiannya, dan 5) evaluasi. Agar kebijakan pemerintah bisa diimplementasikan ia harus ditindak lanjuti dengan proses administrasi. Untuk mengetahui kurang sempurnaan kebijakan pemerintah dilakukan analisis kebijakan. Maksud analisis kebijakan yaitu hendak memperbaiki

pola hubungan, arus kegiatan, tata kerja, dan sistem informasi serta menyempurnakan lembaga-lembaga tertentu yang strategis. Salah satu bagian dari analisis kebijakan adalah analisis dampak kebijakan. Analisis dampak kebijakan berusaha mengetahui sejauh mana dampak kebijakan yang diterapkan berdampak pada sasaran dengan membandingkan kondisi sebelum kebijakan itu dilaksanakan dan kondisi sesudah kebijakan itu dilaksanakan. Tujuan analisis dampak kebijakan adalah untuk mengetahui sisi positif dan negatif dari kebijakan yang dilaksanakan sehingga dapat menjadi masukan pada pengambil kebijakan untuk menyempurnaan kebijakan yang akan datang atau memperbaiki kebijakan yang sedang dijalankan.

Sesuai dengan lingkup penelitian ini, maka dampak kebijakan difokuskan pada dampak terhadap rumah tangga desa. Rumah tangga desa ialah lembaga adat masyarakat desa yang terdiri atas sistem pemerintahan, peradilan desa, gotong royong desa, dan sistem sosial budaya yang pengaturan dan pengurusannya menjadi tanggung jawab masyarakat desa sendiri. Hubungannya dengan lembaga adat masyarakat desa ini Tjondronegoro (1984: 14-44) menjelaskan bahwa dalam rangka memenuhi kebutuhannya masyarakat desa memerlukan lembaga (*institution*) yang bersifat tradisional dan organisasi (*organnization*) yang bersifat modern. Lembaga tumbuh dari *sodality* dalam wilayah “desa asli” berdasarkan ikatan komunal, kepentingan lokal dan berperan dalam menjaga norma-norma sosial masyarakatnya. Sedangkan organisasi (*organization*) ditentukan oleh hasil rekayasa negara, karena itu, organisasi dalam pengembangannya tunduk pada kepentingan negara. Sedangkan karakteristik dari lembaga dan organisasi dapat digambarkan secara terperinci sebagai berikut:

Lembaga	Organisasi
Berorientasi kebutuhan Mengutamakan peranan Bersifat seremonial Pengendalian sosial Pengakuannya berdasarkan perkembangan. Keterlibatan Tradisi/ kebiasaan Empirik Memelihara norma sosial Prioritas pada umur/ status Berdasarkan petunjuk	Berorientasi tujuan Mengutamakan tugas Bersifat prosedural Pengendalian berdasarkan peraturan dan regulasi. Pengakuan oleh kekuasaan yang sah. Keanggotaan Fungsional Konsep yang direncanakan. Komitmen pada tujuan Prioritas pada skill/ kemampuan Bersifat instrumental

Atas dasar uraian tersebut dapat dibuat kerangka teoritis sebagai berikut:

Gambar 1.2
Kerangka Teoritis



H. Metode Penelitian

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan survei karena data diambil dari sampel atas populasi. Penelitian ini bersifat deskriptif dengan analisis kualitatif. Penelitian

deskriptif bertujuan menggambarkan realitas sosial dengan menerapkan konsep-konsep dan teori-teori yang dikembangkan oleh ilmuwan sosial. Dalam penelitian ini realitas sosialnya adalah kebijakan pemerintah pusat terhadap Desa dan dampaknya terhadap rumah tangga Desa. Penelitian ini juga merupakan penelitian lapangan (*field survey*) karena dilakukan dengan jalan mengamati langsung gejala sosial yang diteliti, berusaha memahami gejala yang tidak diramalkan sebelumnya, dan mengembangkan kesimpulan-kesimpulan yang mendorong pengamatan lebih lanjut.

2. Daerah Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Daerah Tingkat II Demak, Provinsi Jawa Tengah. Kabupaten Dati II Demak dipilih dengan pertimbangan: 1) daerah tersebut termasuk salah satu daerah miskin di Provinsi Jawa Tengah, 2) sebagai daerah yang kental dengan ciri perdesaannya yang ditandai dengan hampir semua kelembagaan desa asli masih terdapat seperti memilih kepala desa, mengatur dan mengurus tanah *banda desa*, tanah *bengkok*, *pologoro*, upacara adat, dan gotong royong meskipun di antaranya sudah menipis, 3) sebagai daerah yang diapit oleh kota Semarang di sebelah barat dan kota Kudus di sebelah timur yang mengimbaskan budaya rasionalnya ke daerah tersebut sehingga titik temu antara pemenuhan kelembagaan (*institution*) yang bersifat tradisional dan organisasi (*organization*) yang bersifat modern sebagaimana dinyatakan oleh Tjondronegoro (1984) bisa diamati dengan jelas. Disamping itu, adanya ciri Desa persawahan, Desa nelayan, dan Desa dengan masyarakat campuran antara yang bersifat perdesaan dan perkotaan juga menjadi pertimbangan.

3. Populasi dan Sampel

Populasi dari penelitian ini adalah seluruh desa di Kabupaten Dati II Demak yang terdiri atas 241 desa. Dari ke-241 Desa tersebut terdapat Desa-Desa yang berciri khas persawahan, nelayan, dan masyarakat campuran. Desa dengan ciri khas persawahan adalah Desa yang mata pencaharian penduduknya umumnya petani padi dan palawija. Desa yang berciri khas nelayan adalah Desa yang mata pencaharian penduduknya nelayan dan budidaya tambak. Sedangkan Desa yang berciri khas campuran adalah Desa yang karena perkembangan kota masyarakatnya bercampur antara komunitas asli perdesaan dengan komunitas pendatang perkotaan yang menempati kompleks perumahan yang sengaja dibangun di Desa yang bersangkutan oleh pengembang.

Dengan adanya karakteristik Desa persawahan, Desa nelayan, dan Desa yang bermasyarakat campuran maka ke-241 Desa tersebut dikelompokkan menjadi tiga kelompok Desa atas dasar ciri khasnya tersebut: (1) Desa dengan ciri khas persawahan, (2) Desa dengan ciri khas nelayan, dan (3) Desa dengan ciri khas masyarakat campuran. Jumlah Desa yang berciri khas persawahan sebanyak 220 desa; jumlah Desa yang berciri khas nelayan sebanyak 19 Desa; sedangkan jumlah Desa yang berciri khas masyarakat campuran sebanyak 2 Desa yaitu Desa Pucanggading dan Desa Sriwulan (Pemerintah Kabupaten Dati II Demak 1998/1999). Dari masing-masing kelompok Desa tersebut lalu diambil satu Desa sebagai sampel dengan teknik *purposive*.

Adapun pertimbangan memilih 3 Desa tersebut sebagai sampel adalah sebagai berikut: Semua Desa dalam kelompoknya yaitu (1) Desa yang berciri khas persawahan, (2) Desa yang berciri khas nelayan, dan (3) Desa yang berciri khas

masyarakat campuran kondisi setiap Desa dalam masing-masing kelompoknya hampir sempurna tingkat homogenitasnya dilihat dari penyelenggaraan rumah tangganya. Oleh karena itu, berapa pun sampel yang diambil tingkat representasinya tinggi (Ida Bagus Mantra dan Kasto: 150-151 dalam Masri Singarimbun dan Sofian Effendi; 1989).

Untuk kelompok Desa persawahan dipilih Desa Tambirejo sebagai sampel. Pemilihan Desa Tambirejo didasarkan atas saran Kepala Bagian Pemerintahan Desa Pemerintah Daerah Kabupaten Demak dan rekomendasi Camat Gajah karena menurut kedua pejabat tersebut Desa ini relatif baik administrasinya dan kelembagaannya serta cukup berhasil melaksanakan pembangunan. Untuk kelompok Desa nelayan dipilih Desa Morodemak sebagai sampel. Pertimbangan peneliti memilih Desa Morodemak adalah bahwa dari semua Desa yang berciri khas nelayan Desa Morodemak mempunyai dua keunikan: (1) tanah banda desa sebagai salah satu unsur terpenting dalam rumah tangga desa tidak dimiliki oleh desa Desa Morodemak, (2) upacara adat masih diselenggarakan secara periodik sampai saat ini meskipun pengelolaannya telah diambil alih oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Demak. Sedangkan untuk kelompok Desa yang masyarakatnya bersifat campuran dipilih Desa Sriwulan sebagai sampel. Pertimbangan memilih Desa Sriwulan adalah bahwa dari dua Desa yang berciri khas masyarakat campuran yaitu Desa Sriwulan dan Desa Pucanggading, Desa Sriwulan lebih dulu dihuni oleh masyarakat pendatang dari Kota Semarang dan sekitarnya yaitu sejak 1989. Masyarakat pendatang tersebut tinggal di kompleks perumahan yang dibangun di atas bekas areal tanah *banda-desa* milik Desa Sriwulan. Dengan demikian, sistem sosialnya telah relatif mapan ketimbang Desa Pucanggading yang masyarakat pendatangnya baru mulai masuk pada 1996 dan

sampai sekarang masih terus berdatangan. Oleh karena itu, di Desa Pucanggading belum ada kemapanan sistem sosialnya terutama dari komunitas warga pendatang. Dengan demikian, Desa Sriwulan lebih tepat dipilih.

Signifikansi membagi Desa-Desa di Kabupaten Demak menjadi tiga kelompok adalah didasarkan pada asumsi bahwa penyelenggaraan rumah tangga desa berhubungan dengan kondisi alam, sumber daya desa, faktor sosial-budaya, dan dinamika desa yang bersangkutan. Desa Sriwulan yang kondisi sosial-budaya warganya campuran antara gaya perdesaan dan perkotaan, penyelenggaraan rumah tangganya akan berbeda dengan Desa yang masih dihuni oleh komunitas aslinya. Sedangkan untuk Desa yang masih dihuni oleh komunitas asli penyelenggaraan rumah tangganya akan berbeda dengan Desa yang berciri khas persawahan dengan Desa yang berciri khas nelayan.

Dalam penelitian ini yang dipandang sebagai unit analisis adalah kelompok yaitu masyarakat desa, sedangkan unit pengamatannya adalah Kepala Desa, Pengurus Lembaga Musyawarah Desa, dan tokoh-tokoh masyarakat dengan fokus pada penyelenggaraan rumah tangga desa dalam sistem pemerintahan. Karena itu, yang menjadi unit penjelasnya adalah pelaksanaan rumah tangga desa yang melibatkan Kepala Desa dan LMD sebagai lembaga yang mewakili Pemerintah Desa dan masyarakat desa sebagai pemilik rumah tangga desa.

4. Pengumpulan dan Analisis Data

Data awal dikumpulkan melalui telaah pustaka khususnya yang berkaitan dengan kebijakan desa (kebijakan publik) dan sejarah perkembangan pemerintahan dan masyarakat desa. Langkah ini ditempuh dengan pertimbangan bahwa keberadaan

sistem administrasi Desa saat ini merupakan hasil proses panjang dari kebijakan publik yang dibuat oleh suprastuktur sejak zaman dulu hingga kini dan perjalanan sosial budaya masyarakat Desa itu sendiri. Kebijakan terhadap desa tersebut dimulai dari dikeluarkannya *Indische Staatsregeling* 1854 pada zaman Pemerintah Hindia Belanda karena sejak saat itulah kebijakan pemerintah pusat terhadap Desa secara formal ditetapkan. Kemudian dikaji kebijakan pemerintah pusat terhadap Desa pada masa pemberlakuan IGO/ IGOB zaman penjajahan Belanda, zaman pendudukan Jepang, masa menjelang kemerdekaan, dan zaman kemerdekaan yang telah mengeluarkan undang-undang yang berhubungan dengan desa yaitu Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 tentang Desapraja, dan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Dari hasil telaah pustaka tersebut diharapkan diperoleh gambaran sebagai berikut:

1. Lembaga sosial-politik masyarakat Desa sebelum diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dan praktik penyelenggaraannya.
2. Isi rumah tangga desa serta aplikasinya dalam sistem pemerintahan desa asli dan kondisinya sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979.

Setelah didapatkan gambaran yang jelas tentang praktik penyelenggaraan pemerintahan desa yang salah satu dimensinya adalah pelaksanaan rumah tangga desa kemudian dilakukan pengumpulan data di lapangan/ daerah penelitian. Data dikumpulkan melalui data primer dan data sekunder. Data primer mula-mula dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan *key informan* yang terdiri atas pejabat-pejabat yang bertanggung jawab terhadap pembinaan Pemerintahan Desa di

kabupaten dan kecamatan yaitu Bupati, Kepala Bagian Pemerintahan Desa, dan Camat. Jadi, jumlah *key informan* sebanyak 3 orang. Selanjutnya dilakukan pengamatan langsung terhadap pelaksanaan Pemerintahan Desa. Di lapangan peneliti melakukan wawancara mendalam dengan informan yang terdiri atas Kepala Desa, Sekretaris Desa, lima Kepala Urusan, dan seorang pengurus LMD yang mewakili unsur Pemerintah Desa; Ketua I dan seorang anggota LKMD, lima Ketua RT, seorang Ketua RW, seorang tokoh informal Desa, seorang tokoh pemuda, dan seorang sesepuh Desa yang mewakili unsur masyarakat. Dengan demikian, jumlah informan untuk setiap Desa sampel sebanyak 19 orang.

Data sekunder dikumpulkan melalui dokumentasi Desa seperti monografi Desa, laporan triwulanan dan tahunan, notulen rapat, dan kepustakaan. Untuk pengumpulan data sekunder sebagian telah berlangsung sejalan kegiatan perkuliahan sejak akhir semester kedua dan terus disempurnakan bersamaan dengan penelitian lapangan. Sedangkan untuk pengumpulan data primer khususnya wawancara dengan *key informan* dilaksanakan sebelum pelaksanaan penelitian lapangan.

Pengamatan lapangan berlangsung selama 4 bulan yaitu mulai September sampai dengan Desember 1998. Kegiatan ini dibagi menjadi dua tahap, yaitu tahap pendahuluan dan tahap inti (pengumpulan data). Tahap pendahuluan berlangsung selama sebulan yaitu September 1998. Tahap pengumpulan data berlangsung selama 3 bulan berikutnya yaitu mulai Oktober sampai dengan Desember 1998. Kegiatan pada tahap pendahuluan mencakup pertemuan dengan para pejabat masing-masing Desa dan para tokoh informal desa. Hal ini dimaksudkan untuk menjalin kerjasama agar tujuan pengumpulan data dapat berjalan dengan lancar. Kegiatan pada tahap inti yaitu pengumpulan data adalah pengamatan langsung pada kegiatan pelaksanaan

Pemerintahan Desa yang mencakup wawancara mendalam dengan informan sebagaimana telah disebutkan di atas.

Data yang berhasil dikumpulkan diklasifikasikan sesuai dengan kelompok variabel-variabelnya. Kemudian data dianalisis dengan analisis deskriptif kualitatif. Data kuantitatif digunakan untuk memperjelas analisis kualitatif.

Disadari bahwa penelitian ini mempunyai kelemahan dan keterbatasan. *Pertama* adalah lingkup penelitiannya yang hanya terbatas pada tiga Desa di wilayah Kabupaten Demak. Dengan demikian, tentu kesimpulannya lebih bersifat kasual yaitu dalam lingkup daerah penelitian saja. Karena itu, tidak bisa dibuat generalisasi secara tepat dalam menggambarkan kondisi Desa di seluruh Indonesia yang mempunyai tingkat perbedaan sosial, budaya, adat istiadat, lingkungan geografis, dan kepercayaan yang sangat beragam. *Kedua* adalah dalam hal penentuan sampel. Penentuan sampel hanyalah berdasarkan asumsi-asumsi peneliti yang secara obyektif belum tentu mewakili populasi. *Ketiga* adalah keterbatasan waktu dan biaya. Dengan waktu yang relatif singkat dan biaya yang terbatas, maka pengumpulan data pun terbatas pula sehingga bisa jadi masih terdapat data-data yang signifikan tertinggal. Hal ini tentu sangat berpengaruh pada hasil penarikan kesimpulan.

I. Sistematika

Untuk memperjelas hasil penelitian ini, dipakai sistematika laporan penelitian sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan yang berisi latar belakang, permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, pengertian kebijakan, pengertian rumah tangga desa, operasionalisasi konsep, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

Bab II Kebijakan Pemerintah Pusat Terhadap Desa yang berisi telaah dokumen tentang kebijakan pemerintah pusat terhadap Desa mulai dari zaman kolonial sampai sekarang.

Bab III Rumah Tangga Desa yang berisi deskripsi mengenai desa dan rumah tangganya sebagai entitas masyarakat hukum adat yang dimulai sejak sebelum IGO/IGOB, periode IGO/IGOB, periode Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah, periode Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 tentang Desapraja, dan periode Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Bab IV Deskripsi Daerah Penelitian yang berisi gambaran dari tiga daerah yang dijadikan sampel penelitian yaitu Desa Tambirejo, Desa Morodemak, dan Desa Sriwulan di Kabupaten Demak.

Bab V Dampak Kebijakan Pemerintah Pusat Terhadap Rumah Tangga Desa yang berisi tentang dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap rumah tangga Desa yang mencakup dampak terhadap sistem pemerintahan desa, peradilan desa, gotong royong, pologoro, upacara adat, dan sistem sosial masyarakat desa.

Bab VI Kesimpulan dan Saran yang berisi kesimpulan hasil penelitian dan saran-saran bagi para pengambil kebijakan terhadap Desa.

BAB II

KEBIJAKAN PEMERINTAH PUSAT TERHADAP DESA

A. Zaman Kolonial

Setelah kerajaan-kerajaan Nusantara pada abad ke-16 sampai ke-17 satu per satu menyerahkan kedaulatan politiknya kepada VOC secara politis desa juga di bawah kekuasaan VOC. Namun demikian sampai dengan kekuasaan VOC berakhir pada akhir abad ke-18 desa tetap dibiarkan seperti sedia kala. Baru setelah wilayah Indonesia diurus langsung oleh Pemerintah Hindia Belanda yang kemudian menerapkan organisasi pemerintahan yang modern, desa mendapat pengaturan yang formal.

Peraturan perundang-undangan yang cukup penting dan sebagai pedoman pokok bagi desa-desa antara lain:

1. *Indische Staatsregeling* pasal 128 ayat 1-6 (mulai berlaku 2 September 1854, Stb 1854);
2. *Inlandsche Gemeente Ordonantie Java en Madoera*, disingkat IGO (Stb. 1906-83) dengan segala perubahannya;
3. *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten*, disingkat dengan nama IGOB (Stb. 1938-490 yo. 681) dengan segala perubahannya;
4. *Reglement op de verkiezing, de schorsing en het onslag vande hoofden der Inlandsche Gemeenten op Java en Madoera* (Stb. 1907-212) dengan segala perubahannya;
5. *Nieuwe regelen omtrent de splitsing en samenvoeging van desa op Java en Madoera met uitzondering van de Vorstenlanden* (Bijblad 9308);
6. *Herziene Indonesche Reglement*, disingkat HIR atau Reglemen Indonesia yang diperbarui, disingat RIB (Stb. 1848 - 16 yo. Stb. 1941 - 44) (Unang Soenardjo; 1984: 13-14).

Selanjutnya Unang Soenardjo (1984: 14) menjelaskan bahwa berdasarkan ketata negaraan Hindia Belanda sebagaimana tersurat dalam *Indische*

Staatsregeling, maka pemerintah kolonial memberikan hak untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri kepada kesatuan-kesatuan masyarakat hukum pribumi dengan sebutan *Inlandsche Gemeente* yang terdiri atas dua bentuk, yaitu Swapraja dan Desa atau yang dipersamakan dengan Desa.

Sedangkan desa-desa atau yang dipersamakan dengan desa (kesatuan masyarakat hukum) di luar Jawa, Madura, dan Bali mendapat sebutan *Inlandsche Gemeente* dan *Dorp* dalam HIR. Untuk kepentingan pelaksanaan pemerintahan dan kemantapan sistem kolonialisme maka para pejabat pemerintah Belanda telah memberikan sekedar perumusan tentang sebutan *Inlandsche Gemeente* yaitu:

Suatu kesatuan masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu, yang memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan kepada hukum adat dan peraturan perundang-undangan Hindia Belanda untuk hal-hal tertentu, dan pemerintahannya merupakan bagian terbawah dari susunan pemerintah kabupaten atau swapraja.

Sampai dengan menyerahnya Pemerintah Hindia Belanda kepada Jepang 1942 tak ada peraturan baru mengenai desa. Bala tentara Jepang yang memerintah Indonesia menggantikan Hindia Belanda dengan waktu yang amat singkat yaitu 3,5 tahun tak sempat membuat kebijakan baru. Peraturan peninggalan Hindia Belanda yaitu IGO untuk desa-desa di Jawa dan Madura, dan IGOB untuk desa-desa di luar Jawa dan Madura masih tetap berlaku. Hanya sebutan untuk Kepala Desa, masa jabatan, dan cara pemilihan dan pemberhentiannya diatur lebih lanjut dalam *Osamu Seirei* No. 7 tahun 2604 (1944).

Namun Jepang membuat definisi baru tentang desa sesuai dengan kepentingannya yaitu untuk kepentingan perang. Desa (*Ku*) diberi pengertian:

Suatu kesatuan masyarakat berdasarkan adat dan peraturan perundang-undangan pemerintah Hindia Belanda dan pemerintah militer Jepang, yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu, memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri, merupakan satuan ketatanegaraan terkecil dalam daerah Syu, yang kepalanya dipilih oleh rakyatnya dan disebut Kuco, dan merupakan bagian dari sistem pertahanan militer. (Unang Soenardjo; 1984: 16)

Dalam kurun Jepang ini secara teoritis otonomi desa dibiarkan sebagaimana adanya. Artinya secara konseptual tak ada suatu kebijakan khusus yang berkaitan dengan masalah ini tapi dalam praktik, Jepang bukan hanya menghilangkan otonomi desa tapi bahkan mengeksploitasi habis-habisan sumber daya desa baik manusianya maupun kekayaannya untuk kepentingan perang. Akibatnya masyarakat jatuh sangat miskin dan menderita dan lembaga sosialnya pun hancur berantakan.

B. Zaman Kemerdekaan

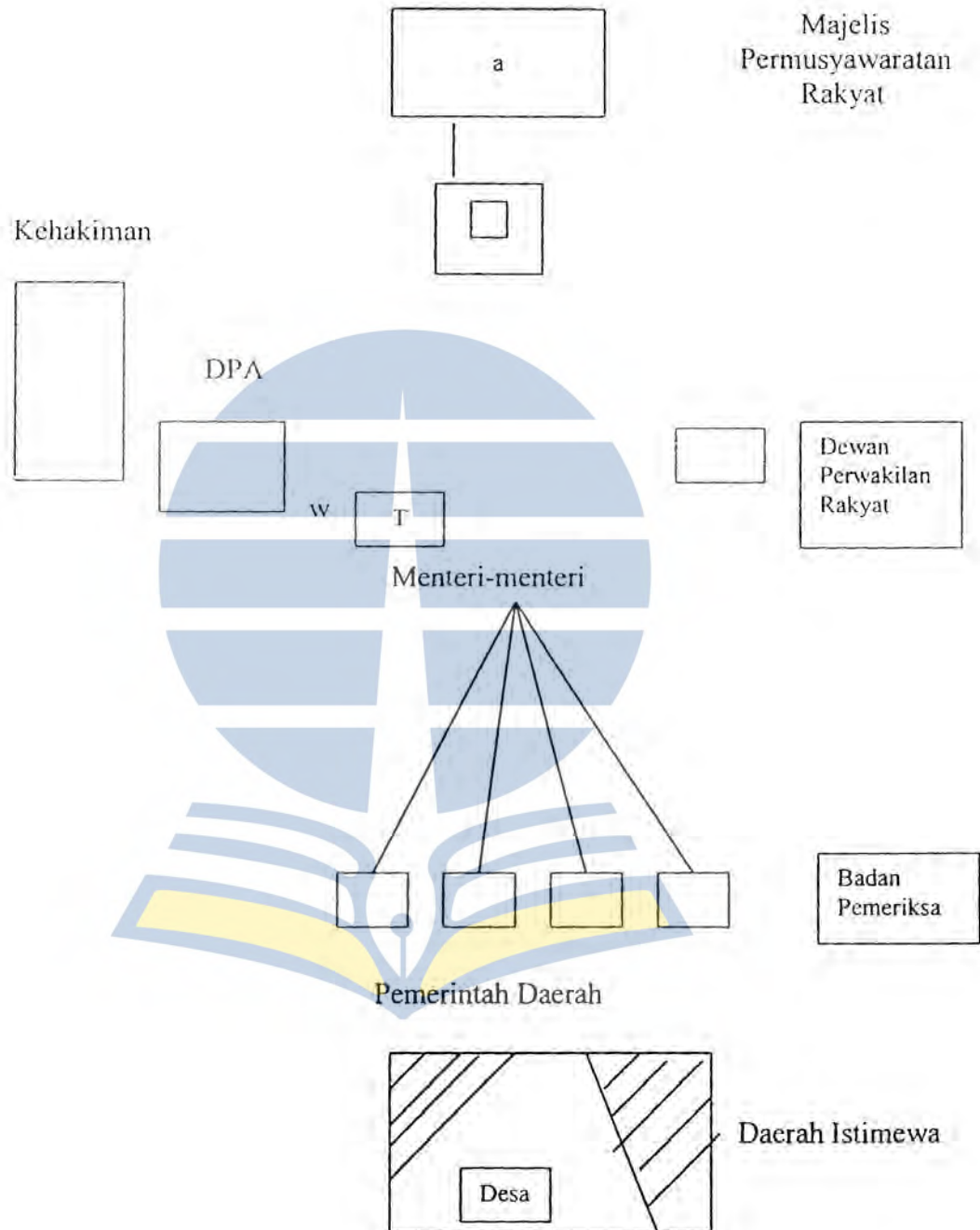
Menjelang merdeka, pada sidang-sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) antara 28 Mei sampai dengan 22 Agustus 1945 telah disampaikan beberapa pokok pikiran diantaranya tentang susunan negara. Mohammmad Yamin dalam pidatonya 29 Mei 1945 menyampaikan susunan negara sebagai berikut:

1. *Negeri, desa, dan segala persekutuan hukum adat yang diperbarui dengan jalan rasionalisme dan pembaruan zaman, dijadikan kaki susunan negara sebagai bagian bawah.*
2. *Pemerintah Pusat dibentuk di sekeliling Kepala Negara, terbagi atas:*
 - a. *Wakil Kepala Negara;*
 - b. *Satu Kementerian sekeliling seorang Pemimpin Kementerian;*
 - c. *Pusat Parlemen Balai Perwakilan, yang terbagi atas Majelis dan Balai Perwakilan Rakyat.*
3. *Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintah Daerah untuk menjalankan Pemerintah Urusan Dalam, Pangreh Praja. (dalam Sekretariat Negara; 1995: 22)*

Kemudian pada 11 Juli 1945 dalam forum yang sama Yamin memperjelas konsepsinya. Ia membagi susunan pemerintah menjadi tiga. *Pertama*, Pemerintah Bawahan yang berupa desa atau yang setingkat dengan desa yang mempunyai hak mengatur rumah tangga sendiri. *Kedua*, Pemerintah Atasan yang terbentuk di kota ibu negara Republik Indonesia. *Ketiga* antara Pemerintah Bawahan dan Pemerintah Atasan yaitu Pemerintah Daerah yang disebut dengan Pemerintahan Tengah (Sekretariat Negara; 1995: 179)

Selanjutnya pada pembahasan Rancangan Undang-Undang Dasar 15 Juli 1945 telah disepakati bentuk negara kesatuan dan pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil (Sekretariat Negara; 1995: 270). Rancangan bentuk pemerintahan negara adalah sebagai berikut:

Gambar 2.1
Rancangan Bentuk Pemerintahan Negara Indonesia
dalam Sidang BPUPKI



Sumber: Sekretariat Negara; 1995: 270

Dalam usulan ini status desa makin jelas, yaitu berada di bawah Pemerintah Daerah. Disamping itu, juga dinyatakan bahwa susunan pemerintahan daerah harus memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Jadi, rancangan Undang-Undang Dasar memberi kemungkinan untuk mengadakan pembagian daerah Indonesia dalam daerah-daerah yang besar dan untuk membagi daerah-daerah besar itu atas daerah-daerah kecil. Dengan memandang dan mengingat "dasar permusyawaratan", artinya bagaimanapun bentuk pemerintahan daerah, pemerintahan itu harus berdasar atas permusyawaratan, jadi misalnya dengan mengadakan dewan perwakilan rakyat daerah. Hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa harus diperingati juga. Daerah-daerah yang bersifat istimewa itu ialah: *Pertama*, daerah kerajaan (*Kooti*), baik di Jawa maupun di luar Jawa, daerah-daerah yang dalam bahasa Belanda dinamakan "*Zelfbesturende landschappen*", *Kedua*, daerah-daerah yang mempunyai susunan asli, ialah *dorfgemeenschappen*, daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat asli seperti desa di Jawa, *nagari* di Minangkabau, *dusun* dan *marga* di Palembang, *huta* dan *kuria* di Tapanuli, *gampong* di Aceh (Sekretariat Negara; 1995: 271-272).

Pada 18 Agustus 1945 sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia telah mengesahkan Undang-Undang Dasar. Dalam Undang-Undang Dasar ini

Desa masuk dalam ketentuan pasal 18 tentang Pemerintah Daerah. Pasal ini berbunyi:

Pembagian Daerah Indonesia atas dasar Daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam Daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Pasal 18 ini kemudian diberi penjelasan sebagai berikut:

- I. *Oleh karena Negara Indonesia itu suatu "eenheidstaats" maka Indonesia tak kan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat "staat" juga. Daerah-daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah Propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Daerah itu bersifat autonoom (streek dan locale rechtsgemeenschappen) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat autonoom akan diadakan badan-badan perwakilan daerah oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.*
- II. *Dalam territoir Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 "Zelfbesturende landschappen" dan "Volksgemeenschappen", seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.*

Penjelasan yang isinya hampir sama dengan penjelasan resmi UUD 1945 tersebut diberikan oleh Soepomo (dalam Sekretariat Negara; 1995: 424-425) dalam penjelasannya pada sidang pembahasan tentang susunan Pemerintah Indonesia pada 18 Agustus 1945 dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Soepomo menjelaskan bahwa susunan pemerintah terdiri atas

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sebagaimana Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah juga harus bersifat permusyawaratan, dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Rakyat. Dan daerah-daerah istimewa yang masih ada harus diindahkan dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi keadaannya tetap sebagai daerah, bukan negara. Begitupun adanya “*zelfstandige gemeenschappen*” seperti desa, di Sumatera *nagari* (Minangkabau), *marga* (di Palembang), yang dalam bahasa Belanda disebut “*inheemsche Rechtsgemeenschappen*”. Secara skematis susunan Pemerintah Indonesia itu dituangkan dalam bagan sebagai berikut.



Sumber: Sekretariat Negara; 1995: 425

Menurut skema di atas Pemerinah Desa berada di bawah Pemerintah Daerah dan sejajar dengan Kooti atau Daerah Swapraja.

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 maka dikeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah. Pada pasal 1 ditetapkan bahwa Daerah Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, ialah: Propinsi, Kabupaten (Kota Besar), dan Desa (Kota Kecil), negeri, marga, dan sebagainya, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Dalam Penjelasan Undang-Undang tersebut pada angka 18 dijelaskan bahwa Daerah Otonom yang terbawah ialah desa, negeri, marga, kota kecil dan sebagainya. Ini berarti bahwa desa diletakkan dalam lingkungan pemerintahan yang modern, tidak ditarik di luarnya sebagaimana pada zaman Belanda. Jadi, menurut Undang-Undang ini Pemerintah Desa adalah satuan pemerintah terbawah di bawah Pemerintah Kabupaten (Kota Besar) dengan hak mengatur rumah tangganya sendiri yang jelas. Adapun hak mengatur rumah tangganya sendiri ini sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan angka 17 dijalankan atas dasar hak otonomi dan hak *medebewind*. Sedangkan ketentuan mengenai hak otonomi dan hak *medebewind* ini dijelaskan pada angka 13 sebagai berikut:

- a. Penyerahan penuh, artinya baik tentang asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang caranya menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada Daerah (hak otonom).

- b. Penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedangkan prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sendiri (hak *medebewind*).

Namun karena sampai dengan akhir tahun 50-an negara kita masih sibuk melakukan konsolidasi, penataan desa sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 ini belum bisa dilaksanakan. Sampai dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja, secara *de facto* penyelenggaraan pemerintahan desa masih berdasarkan IGO dan IGOB.

Pada 1965 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 tentang Desapraja sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Indonesia. Pada pasal 1 dijelaskan tentang Desapraja, yaitu *Kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri*.

Pengertian Desapraja di atas lebih merupakan definisi yang lebih kongkrit dari apa yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Dalam Undang-Undang ini pemberian hak mengatur rumah tangga sendiri lebih tegas sebagaimana diatur dalam pasal 34. Secara organisatoris Desapraja didukung oleh alat-alat kelengkapan yang diatur dalam pasal 7. Menurut pasal ini alat-alat kelengkapan Desapraja terdiri atas Kepala Desapraja,

Badan Musyawarah Desapraja, Petugas Desapraja, Pamong Desapraja, Panitera Desapraja, Petugas Desapraja, dan Badan Pertimbangan Desapraja.

Adapun mengenai fungsi dan tugas-tugas alat kelengkapan Desapraja tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kepala Desapraja adalah penyelenggara utama urusan rumah tangga Desapraja dan sebagai alat Pemerintah Pusat (pasal 8);
2. Badan Musyawarah Desapraja adalah perwakilan dari masyarakat Desapraja (pasal 17);
3. Pamong Desapraja adalah pembantu Kepala Desapraja yang mengepalai sesuatu dukuh dalam lingkungan daerah Desapraja (pasal 25);
4. Panitera Desapraja adalah pegawai Desapraja yang memimpin penyelenggaraan tata usaha Desapraja dan tata usaha Kepala Desapraja di bawah pimpinan langsung Kepala Desapraja (pasal 28);
5. Petugas Desapraja adalah pembantu-pembantu Kepala Desapraja dan Pamong Desapraja dalam penyelenggaraan urusan rumah tangga Desapraja (pasal 30);
6. Di setiap Desapraja memiliki Badan Pertimbangan Desapraja (pasal 32). Badan Pertimbangan Desapraja berugas memberikan nasihat yang diminta atau yang tidak diminta oleh Kepala Desapraja (pasal 33).

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja ini tidak sempat dilaksanakan. Pemerintah Orde Baru yang menggantikan Orde Lama

memandang Undang-Undang ini tidak sesuai dengan perkembangan kenegaraan dan tujuan pembangunan yang sedang dilaksanakan sehingga melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969, Undang-Undang tentang Desapraja dinyatakan tidak berlaku. Mulai saat ini dasar hukum desa menjadi tidak jelas. IGO dan IGOB sudah dicabut oleh Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 sedangkan Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 dicabut dengan UU Nomor 6 tahun 1969.

Untuk mengatasi kekosongan landasan hukum tentang desa ini dikeluarkanlah Surat Edaran Mendagri Nomor 5/1/1969, tanggal 29 April 1969 tentang Pokok-Pokok Pembangunan Desa. Dalam Surat Edaran ini Desa diberi pengertian sebagai berikut: *Desa dan daerah yang setingkat adalah Kesatuan Masyarakat Hukum (rechtsgemeenschap) baik genealogis maupun teritorial yang secara hirarchis pemerintahannya langsung di bawah kecamatan.*

Setelah mengalami kevakuman selama 10 tahun, melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa, desa mulai mendapat dasar aturan yang jelas lagi. Undang-Undang ini mengatur pemerintah desa sebagai berikut:

1. Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa.
3. Dalam menjalankan tugasnya Kepala Desa dibantu oleh perangkat desa yang terdiri atas unsur staf dan unsur pelaksana: sekretariat desa sebagai unsur staf dan kepala dusun sebagai unsur pelaksana.
4. Sekretaris Desa memimpin sekretariat desa yang terdiri atas kepala-kepala urusan.
5. Desa bukanlah daerah otonom sebagaimana daerah otonom dalam pengertian Daerah Tingkat I/ Daerah Tingkat II.
6. Desa bukanlah suatu satuan wilayah. Desa hanya bagian dari wilayah kecamatan.
7. Desa adalah satuan ketatanegaraan yang berkedudukan langsung di bawah kecamatan.

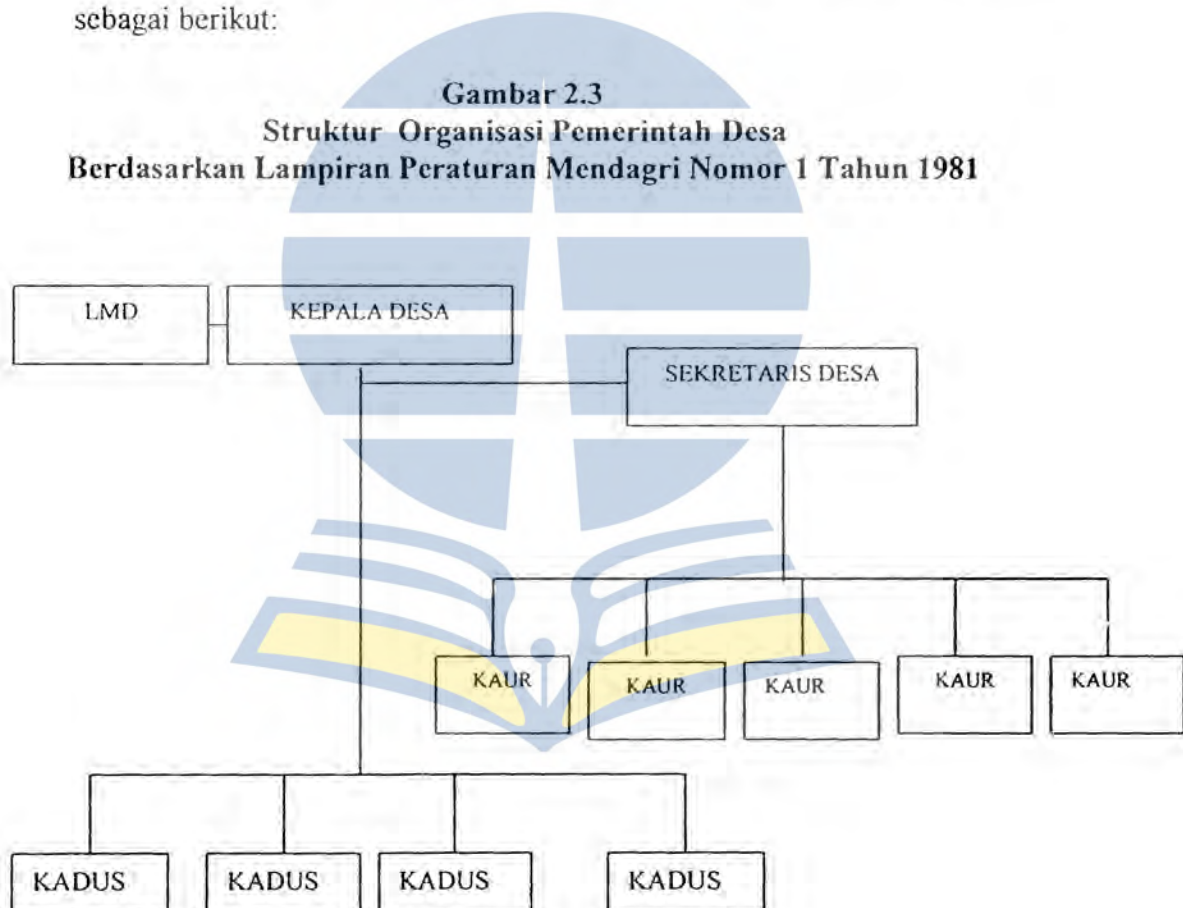
Undang Nomor 5 Tahun 1979 ini secara konstitusional mengacu pada Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 tentang Pemerintah Daerah. Atas dasar pasal 18 UUD 1945 ini dikeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Berdasarkan pasal 88 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 lalu dibuat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintah Desa.

Selanjutnya untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dikeluarkan lah Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1980 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Instruksi ini ditujukan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I seluruh Indonesia. Isinya supaya Gubernur

Kepala Daerah Tingkat I melaksanakan semua ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dengan berpedoma pada Instruksi Mendagri ini.

Selanjutnya ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1981 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa dan Perangkat Desa. Dalam Peraturan Mendagri ini diatur hal-hal yang penting yaitu:

1. Organisasi Pemerintah Desa dan Perangkat Desa dengan struktur organisasi sebagai berikut:



2. Kedudukan, tugas dan fungsi Pemerintah Desa dan Perangkat Desa.
3. Tata kerja Pemerintah Desa dan Perangkat Desa.

Untuk melaksanakan pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1981 Tentang Pembentukan Lembaga Musyawarah Desa. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1981 berisi:

1. Ketentuan Umum.
2. Pembentukan.
3. Kedudukan, tugas, dan fungsi.
4. Keanggotaan dan Kepengurusan.
5. Hak dan Kewajiban.
6. Ketentuan Peralihan dan Penutup.

Peraturan Mendagri tersebut di Provinsi Jawa Tengah ditindak lanjuti dengan Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 1984 Tentang Pembentukan Lembaga Musyawarah Desa. Isinya merupakan petunjuk pelaksanaan yang rinci dari apa yang ditetapkan dalam Peraturan Mendagri Nomor 2 Tahun 1981 tersebut.

Untuk melaksanakan pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1981 Tentang Keputusan Desa. Isinya adalah:

1. Ketentuan Umum.
2. Syarat-syarat dan Tata Cara Pengambilan Keputusan.
3. Bentuk Keputusan.
4. Tata Cara Pengesahan.

5. Pelaksanaan.
6. Pertanggung jawaban dan Pengawasan.
7. Penutup.

Di Jawa Tengah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1983 tersebut ditindak lanjuti dengan Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 1983 Tentang Keputusan Desa. Isinya merupakan pelaksanaan yang lebih rinci dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1981 tersebut.

Untuk melaksanakan pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1981 Tentang Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan, dan Penghapusan Desa. Isinya adalah:

1. Ketentuan Umum.
2. Pembentukan.
3. Hak, Wewenang, dan Kewajiban.
4. Pemecahan, Penyatuan, dan Penghapusan.
5. Penutup.

Untuk melaksanakan pasal 16 dan 31 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1981 Tentang Pembentukan Dusun dalam Desa dan Lingkungan dalam Kelurahan. Isinya adalah:

1. Ketentuan Umum.
2. Pembentukan.

3. Pemecahan, Penyatuan, dan Penghapusan.
4. Ketentuan Peralihan dan Penutup.

Sebagai pelaksanaan pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1981 Tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, Pemberhentian Sementara, dan Pemberhentian Kepala Desa. Isinya adalah:

1. Ketentuan Umum.
2. Rapat Lembaga Musyawarah Desa.
3. Pengangkatan Penjabat Kepala Desa.
4. Panitia Pemilihan.
5. Hak Memilih dan Dipilih
6. Pencalonan Kepala Desa.
7. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa.
8. Pengesahan dan Pelantikan Kepala Desa.
9. Biaya Pemilihan Kepala Desa.
10. Pemberhentian Sementara dan Pemberhentian Kepala Desa.
11. Lowongan Kepala Desa.
12. Tindakan dan Sanksi Administratif.
13. Ketentuan Peralihan dan Penutup.

Sebagai pelaksanaan ketentuan pasal 8 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1981 Tentang

Tata Cara Pengambilan Sumpah/ Janji dan Pelantikan Kepala Desa. Isinya adalah:

1. Pengambilan Sumpah/ Janji dan Pelantikan
2. Ketentuan Penutup.

Sebagai pelaksanaan pasal 15 dan 16 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Sekretaris Desa, Kepala Urusan serta Kepala Dusun. Isinya adalah:

1. Ketentuan Umum.
2. Lowongan Sekretaris Desa, Kepala Urusan, dan Kepala Dusun.
3. Persyaratan Sekretaris Desa, Kepala Urusan dan Kepala Dusun.
4. Pencalonan Sekretaris Desa, Kepala Urusan dan Kepala Dusun.
5. Pengangkatan Sekretaris Desa, Kepala Urusan dan Kepala Dusun.
6. Pemberhentian Sementara dan Pemberhentian Sekretaris Desa, Kepala Urusan dan Kepala Desa.
7. Ketentuan Penutup.

Untuk dapat melaksanakan rapat Lembaga Musyawarah Desa secara benar sesuai dengan Demokrasi Pancasila dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1983 Tentang Tata Tertib Rapat Lembaga Musyawarah Desa. Isinya adalah:

1. Ketentuan Umum.
2. Maksud dan Tujuan.

3. Penentuan Waktu Rapat.
4. Pimpinan Rapat.
5. Tata Cara Rapat.
6. Penutup.



BAB III

RUMAH TANGGA DESA

A. Desa dan Masyarakat Desa

Dilihat dari sistem administrasi negara Indonesia Desa adalah organisasi pemerintahan terendah yang berada di bawah pemerintah wilayah kecamatan dan bagian dari Administrasi Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II. Di samping sebagai satuan pemerintahan dalam sistem administrasi negara Indonesia, secara sosiologis desa diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) yang mempunyai lembaga sendiri. Kaitannya dengan arti administratif dan sosiologis ini beberapa ahli memberi pengertian tentang desa.

R. Bintarto (1968: 95) menjelaskan bahwa desa adalah suatu perwujudan geografis yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografis sosial ekonomis, politis dan kultural yang terdapat di situ dalam hubungannya dan pengaruh timbal balik dengan daerah-daerah lain. Sementara P.J. Boumen (1971: 19) mengatakan

desa adalah salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal; kebanyakan yang termasuk di dalamnya hidup dari pertanian, perikanan, dan sebagainya usaha-usaha yang dapat dipengaruhi oleh hukum dan kehendak alam. Dan dalam tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan, dan kaidah-kaidah sosial.

Sedangkan I. Nyoman Beratha (1982: 27) menjelaskan

Desa atau dengan nama aslinya yang setingkat yang merupakan kesatuan masyarakat hukum berdasarkan susunan asli adalah suatu "badan hukum" dan adalah pula "Badan Pemerintahan" yang merupakan bagian wilayah kecamatan atau wilayah yang melingkunginya.

Lebih lanjut R.H. Unang Soenardjo (1984: 11) mengatakan

Desa adalah suatu kesatuan masyarakat berdasarkan adat dan hukum adat yang menetap dalam suatu wilayah yang tertentu batas-batasnya; memiliki ikatan lahir dan batin yang sangat kuat, baik karena seketurunan maupun karena sama-sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, sosial dan keamanan; memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama; memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri.

Berdasarkan batasan-batasan tersebut di atas, maka dapat ditarik suatu pemahaman bahwa Desa adalah

suatu wilayah yang didiami oleh sejumlah penduduk yang saling mengenal atas dasar hubungan kekerabatan dan/ atau kepentingan politik, sosial, ekonomi, dan keamanan yang dalam pertumbuhannya menjadi kesatuan masyarakat hukum berdasarkan adat sehingga tercipta ikatan lahir batin antara masing-masing warganya, umumnya warganya hidup dari pertanian, mempunyai hak mengatur rumah tangga sendiri, dan secara administratif berada di bawah pemerintah wilayah kecamatan.

Dilihat dari sejarahnya desa sudah dikenal sejak zaman kerajaan-kerajaan Nusantara sebelum kedatangan Belanda (Bayu Surianingrat; 1979: 12-13). Desa adalah wilayah-wilayah yang mandiri di bawah taklukan Pemerintah Pusat. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintah Pusat hanya menuntut loyalitas Pemerintah Desa. Sedangkan bagaimana Pemerintah Desa menyelenggarakan pemerintahannya diserahkan kepada Desa yang bersangkutan sesuai dengan adat istiadatnya.

Tulisan pada prasasti Himad-Walandit menunjukkan bahwa desa pada zaman Kerajaan Majapahit memiliki status swatantera (otonomi). Dengan demikian, sejak dulu desa mempunyai hak mengatur rumah tangganya sendiri/ swatantera/ otonomi. Selanjutnya berdasarkan prasasti dan piagam yang diketemukan kemudian pada 1880

di Penanjanan Tengger Jawa Timur Bayu Surianingrat (1979) menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa desa sebagai lembaga pemerintahan terendah telah ada sejak dahulu kala dan bukanlah impor dari luar Indonesia, bahkan murni bersifat Indonesia.
2. Bahwa nampaknya desa adalah tingkat yang langsung di bawah kerajaan. Dengan lain kata pada waktu itu terdapat sistem pemerintahan di daerah, dua tingkat;
3. Bahwa masyarakat Indonesia sejak dahulu telah mengenal sistem-sistem pemerintahan di daerah, dan yang sekarang menjadi hakekat dari asas-asas penyelenggaraan pemerintahan. Misalnya swatantera (yaitu yang disebut sekarang sebagai otonomi atau hak untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri); Demikianlah pula adanya jabatan-jabatan atau pembagian tugas, misalnya samget (ahli adat), raja dikira, pamget, jayapatra (hakim), patih, dyaksa (jaksa), dan sebagainya.
4. Bahwa terdapat jenis-jenis desa antara lain Desa Keramat, Desa Perdikan, dan sebagainya dengan hak-hak khusus (Bayu Surianingrat, 1979: 15-18)

Menurut Kern dan Van Den Berg desa-desa di Jawa dibentuk atas pengaruh orang Hindu, karena mempunyai persamaan dengan desa-desa yang ditemukan di India. Artinya sejak kedatangan orang Hindu lah desa mulai ada. Namun Van Vollen Hoven dan Brandes menyatakan bahwa daerah hukum yang berada di Jawa, Bali, dan Madura yang disebut desa itu adalah ciptaan orang Indonesia asli, karena

lembaga ini juga terdapat di daerah-daerah seberang dan juga di Philipina yang tak pernah mendapat pengaruh orang Hindu (dalam Bayu Surianingrat; 1979: 18)

Dilihat dari asal-usulnya desa dapat dilihat dari empat kategori:

1. Desa yang lahir, tumbuh, dan berkembang berdasarkan hubungan kekerabatan (persekutuan hukum *geneologis*),
2. Desa yang muncul karena adanya hubungan tinggal dekat (persekutuan hukum teritorial),
3. Desa yang muncul karena adanya tujuan khusus seperti kebutuhan yang ditentukan oleh faktor-faktor ekologis,
4. Desa yang muncul karena adanya kebijakan dari atas seperti titah raja, ordonansi pemerintah jajahan, atau undang-undang pemerintah desa.

Berdasarkan letak topografinya desa dapat diklasifikasi menjadi tiga kelompok: desa pesisir, desa dataran rendah, dan desa pegunungan. Masing-masing kelompok mempunyai arti dan fungsi tertentu. Desa-desi pesisir khususnya yang mempunyai pelabuhan mempunyai fungsi politik dan ekonomi yang penting. Secara ekonomi kelompok desa ini menjadi tempat untuk ekspor-impor barang-barang perdagangan. Sedangkan secara politik merupakan tempat yang rawan yang sewaktu-waktu bisa dipakai musuh untuk menyerang kerajaan dari arah laut. Untuk itu, desa-desi pesisir mendapat perhatian yang tinggi. Desa-desi dataran rendah merupakan gudang pangan untuk kebutuhan kerajaan maupun untuk diekspor. Pada zaman Mataram desa-desi dataran rendah merupakan tulang punggung kerajaan yang sangat penting. Mataram mengandalkan ekspor berasnya dari desa-desi dataran rendah ini.

Dan dalam upayanya melakukan ekspansi ke daerah lain, desa-desa ini berfungsi sebagai sumber logistik bagi tentara kerajaan. Sedangkan desa-desa pegunungan umumnya merupakan wilayah yang digunakan untuk pertahanan terakhir ketika kerajaan terdesak oleh musuh. Dengan keadaan medan yang berbukit-bukit, berlembang, bergarai, dan tertutup hutan tentara kerajaan dapat menahan serangan musuh yang akan menghancurkannya (Unang Sunardjo; 1984: 100-101).

Pada zaman dulu ada beberapa desa yang mempunyai sejarah dan perkembangan yang khas yang oleh Raja kemudian diberi hak-hak istimewa. Perlakuan khusus Raja terhadap desa ini biasanya karena Kepala Desa atau tokohnya berjasa kepada Raja. Desa-desa yang mempunyai perlakuan khusus dari Raja ini yaitu Desa *Perdikan*, Desa *Mutihan*, Desa *Pakuncen*, dan Desa *Mijen*. Desa *Perdikan*, *perdikan* berasal dari kata *merdeka, mahardika*, artinya bebas, tidak terbelenggu. Desa *Perdikan* berarti desa yang bebas dari kewajiban membayar pajak/upeti kepada Raja. Desa *Mutihan*, *mutihan* berasal dari kata putih. Putih di sini diambil dari kain putih yang biasa dipakai oleh warga desa ini sebagai serban/ tutup kepala atau baju. Di desa ini terdapat pondok pesantren yang terkenal dengan pemuka agama yang disegani. Warga desa ini taat menjalankan agama. Di desa ini Raja juga memberi perlakuan khusus seperti dibebaskannya warga desa membayar pajak. Disamping itu Raja juga memberi tanah untuk menghidupi perguruan agama tersebut. Status desa ini bisa dicabut bila warganya melanggar keentuan misalnya menanggapi tontonan yang bisa menggoda iman seperti tari-tarian, gamelen, dan lain-lain yang bertentangan dengan ajaran agama. Desa *Pakuncen*, *pakuncen* berasal dari

kata kunci, *kuncen*. Kuncen adalah pemegang kunci makam keramat/ leluhur. Jadi di Desa Pakuncen terdapat makam keramat yang dihormati oleh Raja dan masyarakat lain. Umumnya yang dimakamkan di sini adalah leluhur Raja dan guru-guru kerohanian Raja. Raja memberi perlakuan khusus terhadap desa ini karena jasa warganya yang telah merawat makam keramat tersebut. Desa Mijen, mijen berasal dari kata *siji*, *ijen*, atau satu. Di desa ini awalnya tinggal seorang diri tokoh besar/ ulama yang akhirnya menjadi guru atau penasihat Raja. Ketika tokoh ini kemudian membentuk komunitas, Raja membebaskan para pengikutnya yang tinggal di desa ini dari kerja wajib dan *upeti* (Unang Soenardjo, 1984: 102-103)

B. Rumah Tangga Desa

1. Periode Sebelum IGO/ IGOB

Pada awalnya rumah tangga desa sangat luas karena desa untuk pertama kali terbentuk atas inisiatif kelompok-kelompok penduduk baik berdasarkan genealogis maupun teritorial untuk membentuk suatu kesatuan masyarakat hukum yang relatif bebas dari kekuatan luar. Hak otonomi diatur oleh hukum adat. Cakupannya meliputi kewenangan dan kewajiban yang tidak hanya bersangkutan dengan kepentingan keduniawian akan tetapi juga bersangkutan dengan kepentingan kerohanian. Tidak hanya yang berkenaan dengan kepentingan pemerintahan (kenegaraan) tetapi juga yang berkenaan dengan kepentingan penduduk perseorangan (Soetardjo; 1984: 282).

Soetardjo telah menginventarisir dan menguraikan bentuk dan isi otonomi desa ini. *Pertama* otonomi di bidang ketenteraman dan ketertiban masyarakat. Desa secara

otonomi mengatur sistem keamanan menyeluruh yang mencakup membikin dan memelihara gardu desa, penjagaan di gardu, penjagaan keliling desa, penjagaan di rumah kepala desa/ kepala dukuh, penjagaan atas keselamatan yayasan pengairan dan pembagian air, penjagaan di pelabuhan dan penyeberangan desa, dan penjagaan lumbung desa.

Kedua, otonomi di lapangan pertanian/ peternakan/ perikanan. Desa memikul tanggung jawab atas tersedianya pangan bagi warganya. Untuk itu, desa mengatur tanah komunal, menetapkan hak dan kewajiban kepada warganya yang mendapat giliran memakai tanah komunal tersebut, memelihara tanah pangan, memelihara dan mengatur sistem pengairan, memelihara pelabuhan air, dan mengelola lumbung desa.

Ketiga, otonomi di bidang keagamaan. Bagi warga desa pranata keagamaan mempunyai fungsi khusus yaitu menciptakan harmoni antara mikro dan makro kosmos. Untuk itu, perlu ada petugas khusus yang mengatur dan menyelenggarakan kegiatan keagamaan/ kerohanian ini. Ada dua jenis kegiatan: *pertama* yang bersifat adat dan *kedua* bersifat keislaman. Yang bersifat adat misalnya upacara bersih desa, sedekah desa, dan sedekah laut. Sedangkan yang bersifat keislaman misalnya selikuran, riyoyo, mauludan, tahlilan, manakiban, dan pemeliharaan/ penyantunan anak yatim dan fakir miskin.

Keempat, otonomi di bidang kesehatan rakyat. Desa mempunyai kewajiban untuk menjaga kebersihan rumah dan lingkungan warganya, tanah pekarangan, kandang hewan, selokan-selokan dalam desa, dan kuburan desa. Pada hari tertentu

sesuai dengan kebiasaan desa setempat warga desa diminta untuk mengeluarkan alat dan perkakas rumah tangga untuk dijemur dan dibersihkan. Desa sangat berkepentingan terhadap kesehatan warganya. Secara berkala desa bekerjasama dengan petugas kesehatan mengadakan suntik cacar, patek, bubul, disentri, dan malaria. Pemerintah Desa wajib mengantarkan warga desanya yang menderita sakit ke poliklinik atau rumah sakit terdekat. Khususnya untuk warga yang tidak mampu biaya untuk itu ditanggung oleh kas desa.

Kelima, otonomi di bidang pengajaran. Pemerintah Desa berkewajiban mendata anak usia sekolah dan menyuruh orang tuanya memasukkan anaknya ke sekolah desa/ Sekolah Dasar. Pamong desa, kebyan, mengontrol anak-anak usia sekolah ini agar tetap masuk sekolah. Anak-anak yang kedapatan tidak masuk sekolah akan dicari dan dibujuk untuk terus sekolah. Pemerintah Desa bertanggung jawab terhadap pemeliharaan gedung sekolah, kebersihan dan keindahan lingkungan sekolah, kesejahteraan guru dan penjaga, dan keamanan sekolah.

Keenam, otonomi di bidang perkreditan/ lumbung desa. Desa mempunyai hak untuk menyelenggarakan usaha perkreditan bagi warga desanya. Lembaga ini dikenal dengan lumbung desa. Lumbung desa adalah usaha perkreditan yang diusahakan sendiri dari dan oleh warga desa sendiri yang berbentuk simpan pinjam padi. Pada saat panen, petani menyimpan sebagian hasil panennya di lumbung desa. Kemudian menjelang musim tanam, padi diambil kembali. Sebagian dijual untuk ongkos menggarap dan sebagian untuk bibit.

Ketujuh, otonomi di bidang pasar desa. Desa mempunyai hak untuk menyelenggarakan pasar desa. Pasar desa dikelola oleh desa sendiri. Penghasilan dari pasar desa masuk ke kas desa yang dipakai untuk kesejahteraan dan pembangunan desa. Sesuai dengan kondisi desa yang bersangkutan maka suatu desa bisa terdapat salah satu atau gabungan dari pasar-pasar desa: pasar umum, pasar padi dan palawija, pasar hewan, dan pasar ikan.

Kedelapan, otonomi atas hak atas tanah. Desa mempunyai dua hak atas tanah: *pertama* hak *yasani* dan *kedua* hak komunal. Hak *yasani* hak adalah yang diberikan kepada seorang warganya untuk dimiliki secara perorangan. Atas hak ini yang bersangkutan bisa menjual atau memberikan kepada orang lain. Jadi, hak *yasani* ini sama dengan hak milik. Hak ini bisa diwariskan berdasarkan hukum keluarga. Sedangkan hak komunal adalah hak desa untuk memiliki tanah desa secara tetap. Warga yang menerima hak ini hanya mempunyai hak menggarap. Warga tidak boleh menjualnya. Kepemilikannya masih tetap milik desa sepenuhnya.

Setiap desa mempunyai tanah komunal yang pengaturannya sepenuhnya menjadi wewenang pemerintah desa yang bersangkutan. Pemanfaatan tanah komunal dibedakan menjadi tiga kategori: *pertama* untuk Kepala Desa dan pamong desa, *kedua*, untuk kas/ pendapatan desa, dan *ketiga*, untuk kesejahteraan warganya. Tanah komunal yang diperuntukkan untuk Kepala dan Pamong Desa disebut *tanah bengkok*. Yang dipakai untuk kas/ sumber pendapatan desa disebut *tanah banda desa*. Sedangkan yang dipakai untuk kesejahteraan warganya disebut *tanah norowito*. Untuk yang terakhir, tanah hak *norowito*, warga desa diberi oleh desa sebidang tanah untuk

menggarapnya. Hasilnya menjadi hak penggarap. Si penggarap mempunyai kewajiban terhadap desanya yang berupa kerja wajib untuk kepentingan desanya. Tanah ini tidak boleh dijual. Jika penggarap meninggal dunia bisa diturunkan kepada anak laki-laki pertama. Jika anak pertamanya bukan laki-laki atau sama sekali tidak mempunyai keturunan, maka tanah ini kembali menjadi hak desa, yang selanjutnya digilirkan kepada warga lain yang sudah menunggu (disebut *magang tani*).

Kesembilan, otonomi di bidang gugur gunung/ kerja wajib/ kerja bakti/ gotong royong. Pemerintah desa mempunyai hak untuk mengerahkan warganya bekeja bakti untuk kepentingan desanya. Pranata ini berkaitan dengan hak dan kewajiban sistem tanah komunal/ narawita tersebut. Warga diberi hak untuk menggarap tanah milik desa yang hasilnya dimanfaatkan untuk kesejahteraan diri dan keluarganya. Bersamaan dengan itu ia mempunyai kewajiban terhadap desanya untuk berbakti dalam bentuk kerja wajib/ gotong royong. Oleh karena itu, sistem norowito menjadi instrumen yang efektif tegaknya otonomi desa. Dengan sistem ini membuat warga desa merasa berhutang budi terhadap desanya. Untuk itu, mereka dengan suka rela membaktikan dirinya kepada desanya sebagai balas budi. Dengan demikian, semua masalah yang dihadapi desa seperti keamanan, pemeliharaan jalan dan tanggul, pemeliharaan parit dan selokan, pemeliharaan masjid, kebersihan kuburan, tanah longsor, rumah roboh, tanggul jebol, banjir, dan lain sebagainya diatasi bersama dengan cara kerja bakti/ gotong royong.

Kesepuluh, otonomi di bidang *sinoman*, *biodo*, atau *arisan*. Sinoman, biodo, arisan adalah suatu perkumpulan warga desa yang bertujuan menyelesaikan pekerjaan

salah satu anggotanya dengan dipikul secara bersama. Hal ini dikerjakan bergiliran di antara anggota-anggotanya. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan cara arisan ini misalnya mencangkul sawah, menanam padi, biaya pengantenan/ khitanan, perayaan desa, dan sebagainya. Di daerah Demak hal ini disebut dengan *sinoman* atau *lebotan*. Di daerah Bogor disebut *rereyongan*.

Kesebelas, adalah otonomi di bidang pengadilan desa. Pengadilan desa adalah lembaga hukum asli yang dimiliki oleh hampir semua desa di Indonesia. Dalam asasnya pengadilan desa hanyalah menjalankan hukum pendidikan berdasarkan prinsip bahwa hukum itu adanya tidak dilanggar, akan tetapi untuk dihormati dan ditaati. Orang yang melanggar hukum akan merasakan suatu keberatan batin (*gemoedsbeszwaar*). Oleh karena itu, jangan sekali-kali melanggar.

Keadaan desa mulai dari zaman kerajaan-kerajaan Nusantara sampai dengan datangnya VOC pada akhir abad ke-16 dan dilanjutkan oleh pemerintahan langsung oleh Negeri Belanda sejak 1800 sistem sosialnya masih tetap sebagaimana aslinya. Furnivall (1916: 218-219) menyatakan bahwa kehadiran VOC di Indonesia tidak merubah struktur pemerintahan dan sosial desa. Sejak menginjakkan kakinya di Jayakarta (1602) dan kemudian mengubahnya menjadi Batavia, VOC tidak mengatur Jawa secara langsung. VOC hanya berhubungan dengan pemerintahan pribumi melalui bupati-bupati (pribumi) yang diawasi oleh residen (Belanda). Sejak bangkrutnya VOC pada akhir abad ke-17 sampai dengan sebelum dikuasi oleh Inggris pemerintah Belanda yang mengambil alih kekuasaan VOC, melakukan kebijakan terhadap jajahannya dengan berpijak pada tiga prinsip yaitu:

1. Pemerintahan secara tidak langsung.
2. Mengendalikan penduduk melalui penindasan.
3. Hak Pemilikan tanah tetap di tangan pribumi. (Furnifall; 1916: 218-219)

Snouck Hurgronje (1985: 67-90) menginformasikan tentang sistem pemerintahan desa asli Aceh sebelum Pemerintah Hindia Belanda secara efektif menguasai Aceh. Unit pemerintahan terendah di Aceh adalah Gampong. Pemerintahan Gampong terdiri atas tiga unsur:

1. **Keuchi'** dibantu oleh seorang atau beberapa orang waki (wakil)
2. **Teungku**
3. **Ureueng tuha**

Keuchi' adalah pemimpin atau bapak gampong yang menerima wewenang dari uleebalang dari wilayah yang membawahi gampong itu. Jabatan Keuchi' bersifat turun temurun. Keuchi' mempunyai wewenang menjaga ketertiban, keamanan, dan menciptakan kesejahteraan warganya. Keuchi' adalah jabatan penghormatan karena itu tidak mendapat bayaran secara resmi. Ia mendapat penghasilan dari *ha' katib* atau *ha' cupeng*, yaitu imbalan yang diterima karena jasanya membantu menikahkan wanita warga gampongnya. Disamping itu ia juga mendapat penghasilan dari jasa membantu menyelesaikan sengketa warga yang diselesaikan di depan Uleebalang. Juga mendapat prosentase tertentu dari pembagian tanah pusaka yang menjadi hak Uleebalang. Masih ada penghasilan lain yaitu hadiah-hadiah dari warganya yang diberikan secara ikhlas. Seorang Keuchi' dibantu oleh seorang waki'. Jika ia mengepalai lebih dari satu gampong ia memiliki waki' sebanyak gampong itu. Tugas

waki' disamping mewakili tugas Keuchi' juga bisa menjadi bapak dari warga sub gampong yang berada di bawah tanggung jawabnya.

Teungku menurut orang Aceh adalah "ibu" warga gampong. Istilah teungku berkaitan dengan gelar yang diberikan kepada orang yang mengemban jabatan yang berhubungan dengan agama. Jadi Teungku mempunyai tugas khusus yang berhubungan dengan pelbagai hal yang berkaitan dengan agama Islam seperti imam salat, pengurusan meunasah/ musalla, pengajaran Alquran, nikah-cerai-talak, dan fatwa untuk pelanggaran-pelanggaran syari'at.

Ureueng tuha adalah kelompok sesepuh gampong. Mereka adalah kaum yang dianggap mempunyai pengalaman, kebijaksanaan, sopan santun, dan mempunyai pengetahuan yang cukup tentang adat. Biasanya mereka terdiri atas para orang tua yang sudah berumur yang dipandang cakap. Mereka tidak diangkat secara formal tapi hanya melalui pengakuan warga saja. Dengan demikian, jumlahnya tidak tentu, tergantung seberapa banyak para sesepuh yang mempunyai kearifan dan kecakapan yang ada dalam gampong tersebut. Mereka mempunyai pengaruh yang cukup kuat dalam memutuskan hal-hal yang berkaitan dengan masalah gampong. Dalam perkara-perkara penting yang berhubungan dengan urusan gampong mereka selalu diajak membicarakannya. Pendapatnya akan diindahkan oleh Keuchi' maupun Teungku.

Urusan gampong diselesaikan oleh para pemimpin yang terdiri atas 3 unsur tadi dengan cara *mupakat*. Mupakat ini merupakan sumber legitimasi pemerintahan gampong dalam melaksanakan semua kegiatannya yang berhubungan dengan masalah keamanan, ketertiban, peradilan, dan kesjehateraan warganya.

Sebagaimana telah disinggung di depan pada akhir abad ke-18 VOC bangkrut dan dibubarkan. Daerah jajahannya lalu diserahkan kepada Pemerintah Belanda. Sejak 1800 Pemerintah Belanda mengurus langsung daerah bekas daerah yang pernah dikuasai VOC. Daerah bekas jajahan VOC ini lalu diberi nama Hindia Belanda. Pemerintah Hindia Belanda yang mengambil alih pemerintahan dari tangan VOC sampai dengan pengambil alihan Raffles pada 1811 juga belum melakukan perubahan apapun terhadap sistem pemerintahan pribumi. Sistem pemerintahan pribumi beserta kelembagaannya masih utuh seperti sedia kala. Dengan demikian, sistem sosial budaya di desa dengan sistem otonominya tidak mengalami perubahan apa-apa.

Pada 1811 terjadi perubahan politik yang sangat mendasar. Daerah Hindia Belanda dikuasai Raffles, wakil pemerintah Inggris yang berkedudukan di Singapura. Karena itu, daerah jajahan Hindia Belanda lalu diserahkan kepada Pemerintah Inggris dengan Gubernur Jenderal Raffles. Raffles memperkenalkan kebijakan baru yaitu menerapkan sistem pajak per kepala atas penduduk. Sistem ini mempunyai dua tujuan yang hendak dicapai. Pertama, rakyat akan diperkenalkan dengan sistem ekonomi uang sehingga kewajibannya terhadap penguasa tradisional yang selama ini berupa *upeti* akan diganti dengan uang. Kedua dengan dihapusnya sistem *upeti* dominasi Bupati atas penduduknya dapat dikurangi karena dengan sistem ini Bupati akan digaji langsung oleh pemerintah sehingga tidak akan berhubungan langsung dengan penduduknya. Seandainya sistem ini bisa berjalan tentu akan membawa perubahan yang cukup penting bagi tatanan sosial budaya masyarakat. Namun, sebelum sistem

ini dilaksanakan secara sempurna Inggris dipaksa untuk menyerahkan kembali kekuasaannya kepada Pemerintah Belanda.

Dalam *Revenue Instruction* 11 Februari 1814 pada pasal 2e disebutkan bahwa Kepala Desa ditetapkan sebagai tengkulak (perantara) pemerintahan dalam hal pemungutan pajak tanah. Pada pasal 14 disebutkan bahwa Kepala Desa disertai kewajiban mengurus hal-hal yang berkenaan dengan pendapatan (penerimaan) dalam desanya, dan kewajiban yang ia dapat kerjakan lebih baik dari siapapun juga, berhubung dengan pengaruh pribadinya dan pengertiannya tentang keadaan khusus dari penduduk desanya. Kepala Desa ditaruh di bawah perintah *districtshoofd*/ demang/ wedono.

Pemerintah Hindia Belanda pasca Raffles juga tidak melakukan kebijakan yang penting atas kelembagaan pemerintahan desa. Hanya ada kebijakan yang lebih bersifat ekonomis yaitu tanam paksa atau *culture stelsel*. Namun di sini Pemerintah justru memanfaatkan lembaga-lembaga tradisional dalam memaksa penduduk menanam atau tidak menanam komoditas ekspor tertentu yang diprogramkan untuk membesarkan kas Pemerintah dan negeri induk, Belanda yang dikenal dengan *batig slot*.

Pada zaman tanam paksa cengkeraman penguasa kepada desa makin menjadi-jadi. Desa dieksploitasi habis-habisan untuk keuntungan ekonomis penguasa dan negeri induk, Belanda. Pada zaman sistem liberal 1870-1900 pengusaha mengambil alih perusahaan-perusahaan yang dulu dikelola pemerintah. Mereka memanfaatkan Kepala Desa untuk menjamim tersedianya tenaga kerja dan kelancaran produksi.

Selanjutnya pada masa politik etis yang mempunyai dua tujuan yaitu ekonomi dan sosial, Desa diperkuat dan dimanfaatkan sebagai pendongkrak kesejahteraan sosial dan meningkatkan demokrasi atas pemerintahan sendiri (Furnifall; 1916; 223-227).

Pasca tanam paksa dan memasuki alam liberalisme kondisi desa tetap sama tanpa perubahan yang berarti. Kondisi ini tetap bertahan sampai dengan menyerahnya Pemerintah Hindia Belanda kepada Pemerintah Dai Nippon Jepang 1942. Sampai dengan hengkangnya Jepang pada 1945 dan proklamasi kemerdekaan Indonesia kondisi desa dalam arti sistem pemerintahannya, lembaga-lembaganya, dan sistem sosial budayanya tetap sama dengan sebelumnya. Dengan demikian, isi dan bentuk rumah tangganya relatif sama dengan apa yang telah diuraikan Soetardjo di depan.

Seorang pegawai tinggi di Mahkamah Agung Calcutta yang pada 1858 berkunjung ke Jawa menggambarkan keadaan desa sebagai berikut:

Each village community is governed by a village chief, appointed by resident on the free election of the villagers. The village chief must be a villager himself, cultivating his share of the village land by himself or his family. He is elected for only one year, during which he is a salaried Government official, receiving eight percent on the land tax paid by the village, and his percentage on the culture ... The villagers are under his orders, are employed by him in the cultures, and have to furnish their seventh of gratuitous labor, or their one day's gratuitous supply of provisions to the mantries, according to the roster kept by him. Thus the village chief's power over his villagers is great during his one year of office. This and his emoluments of course make him anxious to be re-elected, of which he has but little chance both just and considerate. To prevent that re-election being secured by power, the same individual can be re-elected after the lapse of one year from his last term of office. In fact the election depends much on the opinion of the controleur, who consults with the village elders, and the villagers generally of course elect the person recommended (Money, J.W.B.; 1985: 230-233).

Keadaan desa pada abad ke-19 sebagaimana dituturkan oleh Money tak jauh berbeda dengan keadaan desa pada awal abad ke-20. Hal ini dapat kita simak dari penuturan Palmier sebagai berikut:

In 1900 the Indies were closely ruled from The Hague; the local organ of government was the Governor-General, with a Council composed of a few high officials. In some matters the Council simply advised, in others it shared his responsibility. The Indonesians were left under their own appointed or recognized heads; in particular, the villagers were guaranteed the right of electing their own headmen and managing their own affairs (Palmier; 1962: 4).

Jadi, sampai dengan akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20, otonomi desa relatif masih diselenggarakan sebagaimana adanya baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial, maupun budaya. Pemerintah atas hanya mengendalikan pada kegiatan-kegiatan ekonomis dan perilaku politik Kepala Desa dan penduduknya demi kepentingannya. Namun desa sebagai kesatuan masyarakat hukum terus berkembang sesuai dengan dinamika internalnya.

Gejala berkurangnya otonomi desa dimulai ketika desa-desa dimasukkan ke dalam wilayah *Negorogung*, wilayah inti ibu kota Kerajaan. Kemudian sejalan dengan perkembangan kota yang memerlukan wilayah baru untuk dijadikan bagian dari wilayahnya desa-desa yang berada di pinggiran kota dimasukkan menjadi bagian dari wilayahnya. Desa-desa yang telah masuk menjadi bagian dari wilayah perkotaan juga kehilangan otonominya.

2. Periode IGO/ IGOB

Pada awal abad ke-20 pemerintah jajahan mengubah kebijakannya dengan melakukan politik balas budi atau yang dikenal dengan *politik etis*. Melalui pendekatan ini Pemerintah Belanda hendak memberdayakan masyarakat pribumi dengan cara yang lebih etis dan berbudaya. Untuk kepentingan ini, Pemerintah Belanda mengeluarkan ordonansi desa yang dikenal dengan IGO 1906. Pasal 1 IGO menyebutkan bahwa pengurus desa dilakukan oleh Kepala Desa dan dibantu oleh beberapa orang yang ditunjuknya. Kepala Desa dan pembantunya disebut *pamong desa*.

Menurut ordonansi ini hak dan kewajiban Kepala Desa adalah:

1. Mengurus rumah tangga desa,
2. Setelah berunding dengan warga desa mengambil keputusan desa,
3. Mengurus dan memelihara pekerjaan umum seperti jalan umum, jembatan, bangunan, tanah lapang, pasar, saluran-saluran air, dan peresapan air,
4. Mengurus dan memelihara segala harta benda milik desa seperti gedung, lumbung, balai desa, langgar/ masjid, dam, dan tanah desa.
5. Dalam menjalankan kewajiban tadi Kepala Desa berhak mengundang warga desa untuk menjalankan pekerjaan yang telah ditetapkan dalam peraturan desa.
6. Mengurus dan memelihara yasan desa seperti pasar, pemandian, tambangan, dan sekolah desa,
7. Melakukan pengawasan atas segala hal mengenai kepentingan desa,

8. Bertanggung jawab atas kerugian yang diderita desa yang disebabkan oleh kesalahannya baik yang disengaja maupun tidak.

Di sini IGO tidak menggunakan istilah otonomi untuk desa melainkan *huishoudelijke belangen* (kepentingan rumah tangga). Hal ini sesuai dengan RR (*Regerings Reglement*) pasal 71/ IS (*Indische Staatsregeling*) pasal 128 (3) yang menyebutkan:

Kepala Desa diserahkan pengaturan dan pengurusan rumah tangganya dengan memperhatikan verordering yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal, oleh pemerintah wilayah, atau pemerintah kesatuan hukum yang berdiri sendiri yang ditunjuk dengan verordering.

Kata diserahkan bukan berarti diberikan melainkan “terserah” atau “dibiarkan kepada”. Dengan kata lain rumah tangga desa terserah kepada desa bagaimana desa mengatur dan mengurusnya (Bayu Surianingrat; 1976: 41). Namun IGO memberi rambu-rambu dalam menyelenggaraan rumah tangga desa sebagaimana tersebut di bawah:

Pasal 5:

Kepala Desa menjaga supaya pemegang pembukuan, uang, dan hak-hak milik kepunyaan desa lainnya dijalankan dengan sepatutnya, menurut peraturan tentang hal itu yang telah ditetapkan oleh kepala karisedenan, dan dalam hal apa juga diwajibkan ia mengganti kerugian yang jatuh pada desa karena kejahatan atau kealpaannya.

Pasal 7:

Pemerintah desa harus menjaga baik-baik mengenai pemakaian dan pemeliharaan pekerjaan desa menurut peraturan yang ditentukan untuk itu, seperti jalan-jalan, jembatan dan saluran air, bangunan, tanah lapang, pasar-pasar, dan tempat penyimpanan air.

3. Periode Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah

Sampai dengan masa awal kemerdekaan, Desa masih menjalankan otonominya. Kuntjaraningrat (1960: 273) dalam penelitiannya di Desa Celapar, Karanganyar, Kebumen, menemukan sistem administrasi desa yang relatif asli dengan organisasi pemerintahan sebagai berikut: Desa dipimpin oleh Lurah dan dibantu oleh lima belas *perabot desa* yang sebagian besar ditunjuk dan beberapa dipilih. Terdapat dua pembantu Kepala Desa yang disebut *Congkok*, seorang juru tulis desa (*Carik*), dua orang bendaharawan desa (*kamituwo*), dua orang pengurus agama (*kaum*) yang fungsi utamanya adalah mencatat talak, tiga orang polisi desa (*pulisi* atau *jagabaya*), dan empat juru penerang desa (*kebayan*). Sementara untuk jabatan pengurus air atau *ulu-ulu/ anjir/ reksobumi* yang kebanyakan terdapat di desa lain tidak terdapat di Desa Celapar.

Kepala Desa dan semua perangkatnya itu tidak menerima gaji dari pemerintah tapi mendapat *tanah bengkok* dan imbalan dari warga desa atas tugas dan pelayanan yang diberikan. Tugas dan pelayanan yang diberi imbalan itu disebut *palagara* yang terdiri atas:

1. Pembayaran per tahun berupa padi yang telah ditetapkan,
2. Penyampaian hidangan saat mengadakan upacara nikah, khitanan, dan lain-lain (*punjungan*),
3. Pemberian sedikit persentase dari total pembayaran ketika Kepala Desa menjadi saksi pada transaksi-transaksi seperti pembelian, penjualan, sewa, pinjaman, atau penggadaian (*panyeksen*),

4. Pembayaran kepada Kepala Desa ketika terjadi perkawinan di luar desa dan ketika pengantin perempuan pindah dari komunitas desa (*pengganjal*),
5. Bekerja dalam rumah tangga perangkat desa untuk waktu tertentu (*kuduran*).

Di Desa Celapar juga masih ditemukan semacam dewan penasihat atau *Kasepuhan* yaitu suatu kelompok informal yang sangat dihormati. Dewan ini beranggotakan dua puluh satu sesepuh: delapan belas orang adalah penduduk asli dan tiga orang secara khusus bukan penduduk asli. Pertemuan periodik tiga puluh lima hari juga diselenggarakan di Desa Celapar yang disebut dengan *rapat selapanan*. Rapat ini diselenggarakan di pendapa kelurahan dan dihadiri oleh pamong desa dan pemilik tanah termasuk kuli.

Harsya W. Bachtiar (dalam Koentjaraningrat; 1960: 366-381) dan Benda-Beckmann (1984: 38-48) dalam penelitiannya di Minangkabau Sumatera Barat juga menemukan masih terselenggaranya rumah tangga desa sesuai dengan adat yang berlaku. Di Negeri Taram dan Bukit Hijau lembaga-lembaga adat masih menjalankan fungsi-fungsi kekerabatan, keagamaan, peradilan, dan pemerintahan. Sebuah nagari secara formal dipimpin oleh *Wali Negeri*. Disamping itu juga ada *Pucuk Suku* yang merupakan pimpinan adat dari para *parui*. *Parui* adalah kesatuan hukum berdasarkan sistem *matrilineal* yang dipimpin oleh *Penghulu Andiko*. *Penghulu Andiko* mempunyai perangkat lembaga yang terdiri atas *Bendaro* dan *Mantri* yang mengurus kekayaan dan komunikasi, *Kadi* yang menangani urusan agama Islam, dan *Panglimo* yang bertanggung jawab atas keamanan. Di bawah *Wali Negeri* terdapat Ketua-ketua Jorong. Segala sesuatu yang berhubungan dengan kepentingan *Nagari* baik yang

berkaitan dengan masalah adat, agama, peradilan, maupun pemerintahan diputuskan dalam *Kerapatan Adat Nagari*.

Sistem administrasi pemerintahan desa tradisional itu terus mengalami perubahan. Sejalan dengan pengaruh birokrasi desa yang sudah dimulai sejak zaman kolonial dan makin intensif sejak 1960-an, desa-desa di Jawa menjadi kurang otonom (Priyono dan Yumiko; 1983: 45-63). Otonomi desa yang makin merosot tersebut diperparah oleh kebijakan pemerintah di bidang pertanahan. Dengan diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria 1960 hak komunal yang diberikan kepada warga desa (*hak norowito*) dihapuskan. Semua hak ini dikonversikan menjadi hak milik. Kebijakan ini membawa perubahan mendasar pada lembaga sosial dan sistem kemasyarakatan desa (Moh. Awaluddin; 1987: 105). Namun perubahan lembaga-lembaga sosial dalam masyarakat desa ini tak diimbangi dengan pengembangan lembaga-lembaga baru yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakat desa dan menjaga serta menjamin kelangsungannya.

4. Periode Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja

Pada 1965 diundangkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Pada pasal 1 undang-undang ini dijelaskan apa yang dimaksud dengan Desapraja, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri.

Definisi Desapraja di atas mempunyai pengertian yang mirip dengan batasan desa yang sudah ada sebelumnya tapi Desapraja tidak menunjuk pada eksistensi desa yang sudah ada sejak berabad-abad lamanya tersebut karena Desapraja menurut Undang-Undang ini menunjuk pada suatu kesatuan masyarakat hukum yang sengaja akan dibentuk kemudian untuk dipersiapkan menjadi Daerah Tingkat III. Dengan demikian, Undang-Undang ini justru akan menghapus desa dalam pengertian desa adat. Karena itu, otonomi yang akan dimiliki oleh Desapraja adalah otonomi formal akibat regulasi dari undang-undang/ peraturan.

Sejak diundangkan, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 belum pernah dilaksanakan. Oleh karena itu, isi, bentuk, dan mekanisme penyelenggaraan rumah tangga Desapraja juga belum pernah dilaksanakan. Dengan demikian, sampai pada periode ini sistem administrasi pemerintah desa tradisional tidak mengalami perubahan secara mendasar. Namun sejalan dengan birokratisasi yang telah dimulai sejak zaman kolonial dan makin intensif pada zaman kemerdekaan yang terus dipaksakan oleh supra struktur lambat laun kinerja pemerintahan dan sosial budaya masyarakatnya ikut terpengaruh juga. Pelaksanaan otonomi desa tak lagi bebas seperti sebelumnya tapi makin diawasi dan diatur oleh supra stuktur. Hanya isi dan bentuknya secara substantif tidak dirubah kecuali tanah norowito.

Status tanah norowito yang berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 berubah dari tanah komunal menjadi tanah hak milik perorangan ternyata membawa dampak yang luas pada sistem sosial masyarakat desa. Di depan telah disinggung bahwa tanah komunal desa merupakan salah satu instrumen yang penting

untuk menyelenggarakan rumah tangga desa. Melalui tanah komunal ini lah Desa bisa mengarahkan dan mengontrol perilaku warganya dengan hak dan kewajiban yang dilembagakan secara adat. Pemilik tanah komunal adalah desa dalam arti sebagai lembaga pengelola masyarakat hukum. Pada desa-desa kuno pengaturan sistem kemasyarakatannya berbasiskan sistem tanah komunal ini. Pranata-pranata sosial berikut kelembagaanya yang dibuat untuk mendukung terselenggaranya sistem sosial masyarakat desa dikaitkan dengan pemanfaatan tanah komunal karena dari sinilah hak dan kewajiban warga desa diatur dan diawasi untuk desa dan sistem sosial yang terbentuk. Dalam hal ini terdapat tiga pihak yang mempunyai hubungan *resiprokal*: 1) Kepala Desa dengan perangkatnya sebagai pihak yang diberi kepercayaan untuk mengatur dan mempertahankan sistem sosial, 2) warga desa sebagai pihak yang diatur dan harus mendapat pelayanan yang baik oleh Kepala Desa dan perangkatnya, dan 3) Desa sebagai wilayah masyarakat hukum yang harus mempertahankan fungsi-fungsi kemasyarakatannya. Dalam hubungan ini tanah komunal menjadi faktor penentu berfungsinya sistem sosial entitas masyarakat hukum desa yang bersangkutan. Dengan berbekal dengan tanah komunal bentuk kelembagaan masyarakat desa yang meliputi struktur pemerintahan dan pranata-pranata pendukungnya diciptakan. Dari sini lah lahir pola-pola perilaku masyarakat yang akhirnya menjadi adat yang fungsional untuk mempertahankan sistem sosial masyarakat desa.

Berdasarkan bangunan konstruksi sosial seperti ini tanah komunal lalu didistribusikan kepada tiga pihak tadi. Kepala Desa dan perangkatnya diberi *tanah bengkok* dengan luas sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya sebagai

bentuk penghormatan atas pekerjaan yang dibebankan kepadanya; warga desa diberi *tanah norawito* dengan luas yang relatif sama untuk masing-masing kepala keluarga sebagai sumber utama penghidupannya, dan desa disediakan *tanah banda desa* dengan luas yang cukup sebagai sumber pembiayaan penyelenggaraan fungsi politik, ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat desa sebagai masyarakat hukum.

Sebagai konsekuensinya, masing-masing pihak melekat hak dan kewajiban. Dengan tanah bengkok yang diberikan kepadanya Kepala Desa dan perangkatnya mempunyai kewajiban untuk melaksanakan fungsi pemerintahan, ketertiban, keamanan, dan pelayanan sebaik-baiknya kepada warganya. Warga desa yang telah diberi tanah norowito mempunyai kewajiban kepada desa untuk memelihara jalan desa, jembatan desa, saluran air, dam, lapangan olah raga, pos kamling/ ronda, kolam ikan desa, tanah gembalaan desa, makam desa, dan semua fasilitas umum dan sosial desa. Sedangkan tanah banda desa menjadi penjamin dan pemelihara agar semua fungsi sistem masyarakat hukum yang meliputi fungsi sosial, politik, ekonomi, budaya, pertahanan, dan keamanan bisa berjalan dengan baik. Tapi ketika tanah norowito dikonversikan menjadi hak milik pribadi maka desa tak lagi mempunyai otoritas untuk mengatur warganya melaksanakan kewajiban kepadanya. Waktu tanah tersebut masih sebagai hak norowito, warga desa yang menerima sawah norowito terikat dengan desa untuk melakukan kewajiban-kewajiban yang telah ditentukan oleh adat. Desa mempunyai kekuatan pemaksa, artinya jika yang bersangkutan tidak mau melaksanakan kewajiban sebagaimana mestinya, desa bisa mencabut tanah norowito tersebut untuk diberikan kepada warga lain yang masih dalam status *magang tani*.

Karena itu, hilangnya lembaga norowito membuat sistem masyarakat desa mengalami anomali karena lembaga lama yang sejak ratusan tahun lalu mampu mengatur hak dan kewajiban warga terhadap desa dan pengurusnya hilang sementara lembaga penggantinya belum tercipta. Tanah yang semula merupakan hak milik desa berubah menjadi hak milik pribadi warga.

Perubahan status tersebut melahirkan perubahan cara pandang warga desa terhadap hak dan kewajibannya terhadap desa. Jika dalam hak norowito warga mempunyai pandangan bahwa ia dapat menggarap tanah tersebut karena diberi oleh desa, maka ia merasa berhutang budi kepada desa. Karena itu, sudah seharusnya ia berbuat sesuatu untuk desanya sebagai balas jasa. Dengan berubahnya status tanah norowito menjadi hak milik pribadi, maka warga tidak lagi merasa berhutang budi kepada desa. Hal yang lebih mengasingkan lagi bagi warga desa dalam proses perubahan status tanah norowito ini adalah digantikannya konsep desa oleh negara. Bagi warga desa negara itu berada di luar diri dan ikatan sosial-juridisnya sehingga ketika mereka diberi tahu bahwa tanah norowito yang selama ini mereka garap bisa digarap seterusnya sebagai hak milik pribadi dengan cara membayar ganti-rugi kepada negara, bukan kepada desa, mereka tidak merasa terikat lagi kepada desa tapi kepada negara yang sosoknya tidak bisa mereka bayangkan. Bagi masyarakat desa konsep negara adalah konsep yang abstrak yang berada di luar jangkauan pikirannya. Dengan demikian, para petani penerima tanah dari negara tersebut merasa tak ada kewajiban atau balas budi kepada desa karena sawah itu mereka beli dari negara.

Sebagai akibat dari perubahan status hak norowito, dari hak desa ke hak milik pribadi, berpengaruh pada perilaku masyarakat terhadap desa dan pengurusnya. Perilaku masyarakat dalam sistem norowito bersifat kolektif, gotong royong, dan resiprokal terhadap desa dan pengurusnya. Sedangkan dalam sistem hak milik pribadi perilakunya menjadi sebaliknya yaitu individualistis dan perhitungan untung rugi. Karena itu, sikapnya dalam hal hak dan kewajibannya kepada desa, pengurus, dan sesama warga lebih didasarkan atas pertimbangan ekonomis dan individual. Maka sebagai konsekuensi dari hilangnya lembaga norowito tersebut, secara berangsur-angsur semangat warga desa untuk bergotong royong/ kerja bakti melaksanakan kewajiban terhadap desa dan pengurusnya yang merupakan manifestasi dari balas budi kepada desa makin hilang.

5. Periode Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 memberi pengertian formal bahwa desa dinyatakan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai hak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Namun apa isi, bentuk, dan cara menyelenggarakan rumah tangga itu tidak ada penjelasan yang gamblang dalam Undang-Undang ini. Bayu Surianingrat (1976: 144) mengajukan **teori sisa** untuk melihat hak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri atau “otonomi desa” tersebut. Menurut teori ini yang menjadi urusan rumah tangga desa adalah segala urusan di desa yang bukan urusan Pemerintah Pusat (termasuk departemen-departemennya), Pemerintah Daerah Tingkat I, dan Pemerintah Daerah Tingkat II

yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Untuk itu, desa dalam kedudukannya sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak mungkin mempunyai otonomi seluas zaman kerajaan yang pada waktu itu hampir tidak melakukan campur tangan dalam urusan desa. Oleh karena itu, kemungkinan penyelenggaraan tugas pemerintahan oleh desa hanya dapat terlaksana melalui dekonsentrasi dari kepala wilayah atau pembantuan dari Kepala Daerah Tingkat II misalnya penarikan pajak radio, Ipeda, dan sebagainya.

Bayu Surianingrat menjelaskan bahwa otonomi desa ditunjukkan oleh pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yaitu pada bagian Sumber Pendapatan, Kekayaan dan Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa yang meliputi:

- a. Pendapatan asli Desa sendiri yang terdiri atas:
 - hasil tanah-tanah kas Desa,
 - hasil swadaya dan partisipasi masyarakat Desa,
 - hasil gotong royong,
 - hasil lain dari usaha Desa yang sah.
- b. Pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah dan Pemerintah Daerah yang terdiri atas:
 - sumbangan dan bantuan pemerintah,
 - sumbangan dan bantuan Pemerintah Daerah,
 - sebagian dari pajak dan retribusi Daerah yang diberikan kepada Desa.
- c. Lain-lain pendapatan yang sah.

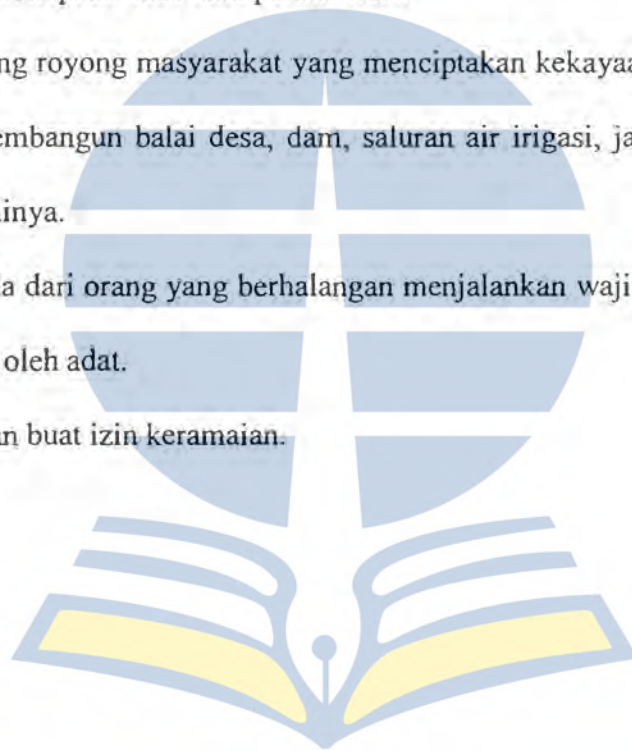
Adanya pemilikan sumber pendapatan Desa baik yang berasal dari sumber pendapatan asli Desa maupun Pemerintah/ Pemerintah Daerah seperti itu Desa akan dapat menyelenggarakan rumah tangganya sendiri alias otonominya. Jadi, menurut Bayu letak dimiliki otonomi desa adalah dipunyainya sumber-sumber pendapatan yang bisa dikelola sendiri sesuai dengan kebutuhan desa.

Menurut Taliziduhu Ndraha (1991: 65) dalam praktik sekarang urusan-urusan yang menjadi tanggung jawab desa adalah urusan *dekonsentratif* dan urusan *partisipatif*. Urusan *dekonsentratif* yaitu urusan yang tanggung jawab perencanaan dan pembiayaannya tetap menjadi tanggung jawab pemerintah atasnya akan tetapi pelaksanaannya dilaksanakan di desa. Urusan *partisipatif* yaitu urusan yang garis besarnya ditetapkan oleh pemerintah atasnya, sedangkan pelaksanaannya diserahkan kepada masyarakat desa seperti sarana pendidikan dan pembangunan.

Selo Soemardjan (1988: 7-8) juga menyebutkan bahwa desa mempunyai berbagai kekayaan dan sumber-sumber pendapatan. Beberapa diantaranya adalah:

1. Desa memegang hak ulayat atas tanah. Orang yang menggarap tanah diwajibkan membayar uang sewa kepada desa atau memberikan sebagian dari hasil buminya kepada desa menurut ketentuan adat. Desa juga dapat memungut pologoro dari transaksi hak tanah.
2. Penghasilan dari sewa pasar desa dan sebagian dari sewa pasar daerah tingkat yang lebih tinggi.
3. Pancung alas: pembayaran kepada desa buat pembukaan hutan untuk dijadikan tanah pertanian atau perkebunan.

4. Lelang lebak lebung: pembayaran kepada desa dari pelelangan lisensi untuk menangkap ikan di danau atau kali yang dikuasai oleh desa.
5. Hasil penggalian batu dan pasir.
6. Hasil tanah kas desa (tanah yang dimiliki oleh desa).
7. Pungutan dari penjualan ternak.
8. Pungutan dari surat keterangan jalan, kelakuan baik, naik haji, kelahiran, dan sebagainya.
9. Pembayaran kepada desa buat perkawinan.
10. Hasil gotong royong masyarakat yang menciptakan kekayaan desa seperti gotong royong membangun balai desa, dam, saluran air irigasi, jalan desa, gardu desa, dan sebagainya.
11. Uang denda dari orang yang berhalangan menjalankan wajib gotong royong yang ditentukan oleh adat.
12. Pembayaran buat izin keramaian.



BAB IV

DESKRIPSI DAERAH PENELITIAN

A. Desa Tambirejo

Desa Tambirejo adalah salah satu desa di Kecamatan Gajah. Desa ini terletak di sebelah timur ibukota Kabupaten Demak dengan jarak kurang lebih 20 km. Sedangkan dari ibukota Kecamatan Gajah kurang lebih jaraknya 7 km. Untuk menuju Desa Tambirejo bisa melalui jalan kelas III di sebelah timur pasar kecamatan Gajah ke arah selatan lalu kira-kira 2 kilo meter belok ke timur. Kurang lebih 5 km akan sampai di Desa Tambirejo setelah melewati Desa Banjarsari. Desa Tambirejo bisa juga ditempuh dengan menyusuri dulu jalan raya ke arah Kudus lalu sesampai di Desa Nyangkring belok ke selatan terus menyusuri jalan kelas III kurang lebih 4 km.

Luas wilayah Desa Tambirejo adalah 405.760 ha. Desa Tambirejo mempunyai sawah bengkok seluas 90 bau atau 63 ha dan banda desa seluas 13,5 ha. Batas-batas wilayahnya sebelah timur berbatasan dengan Desa Mlatiharjo, sebelah selatan berbatasan dengan Desa Tanjung Anyar, sebelah barat berbatasan dengan Desa Banjarsari, dan sebelah utara berbatasan dengan Desa Cangkring dan Mlekang.

Desa Tambirejo beriklim sedang. Curah hujan rata-rata tiap tahun antara 1700-2300 mm. Dengan demikian, iklimnya dalam setahun terbagi dua:

Penghujan antara Oktober sampai Maret dan kemarau antara April sampai September.

Kondisi tanah Desa Tambirejo berupa tanah liat (grumosol berwarna kelabu tua). Tanah jenis ini baik untuk pertanian asal mendapat pengairan yang memadai. Dengan adanya Waduk Kedung Ombo di bagian hulu Desa Tambirejo mendapatkan sistem irigasi teknis yang membuat sawahnya bisa digarap sepanjang musim.

Pemanfaatan sawah Desa Tambirejo diatur dengan pola tanam yang hampir baku. Masa Tanam 1 (MT1) antara September-Desember ditanami padi. MT 2 antara Januari-April ditanami padi gadu. MT 3 antara Mei-Agustus ditanami palawija.

Untuk kelancaran dan ketertiban pemakaian air warga membentuk organisasi pengelola air Darma Tirta. Organisasi ini dibentuk oleh petani dan dibina oleh Dinas Pengairan. Untuk menunjang kelancaran organisasi anggota dikenakan iuran wajib berupa uang per hektar Rp60.000; per tahun. Jumlah ini lalu dibagi dua bagian: Rp40.000; untuk pengatur air dan Rp20.000; untuk biaya perawatan dan pemeliharaan saluran air/ irigasi.

Jumlah penduduk Desa Tambirejo 3137 jiwa dengan 762 Kepala Keluarga. Sebagian besar mereka bermata pencaharian petani, hanya beberapa orang yang menjadi pedagang, pegawai negeri/ ABRI, dan karyawan perusahaan di kota Kudus dan Semarang. Ada juga yang merantau di kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya, Medan, dan bahkan di luar negeri.

Dilihat dari jumlah pemeluk agamanya mereka yang beragama Islam 3080 orang, Kristen 52 orang, dan Katolik 5 orang. Meskipun di sini terdapat pemeluk agama lain tapi selama ini tidak pernah terjadi konflik antar pemeluk agama.

Budaya gotong royong masih hidup dalam masyarakat. Keluarga menengah ke bawah yang membangun rumah misalnya masih belaku *sambatan*, yaitu menyumbangkan tenaga secara suka rela untuk ikut bergotong royong mendirikan rumah. Dalam peristiwa kelahiran hampir semua keluarga dalam satu dukuh memberi sumbangan baik berupa beras maupun uang.

Sistem sosial masyarakat Desa Tambirejo masih menampilkan budaya perdesaan yang bersifat paguyuban. Interaksi sosial intim dan berdasarkan pranata-pranata adat yang relatif stabil.

Di Desa Tambirejo dibentuk 3 RW dan 22 RT untuk membantu sistem administrasi pemerintahnya. RW I terdiri atas 9 RT, RW II terdiri atas 7 RT, dan RW III terdiri atas 6 RT. Menurut Sekretaris Desa organisasi RT dan RW itu sebetulnya buatan Jepang. Dulu namanya Asocok (RT) dan Gumincok (RW).

Struktur Pemerintah Desa Tambirejo terdiri atas Kepala Desa, Sekretaris Desa, Kepala Urusan Pemerintahan dengan seorang pembantu, Kepala Urusan Pembangunan dengan seorang pembantu, Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat dengan seorang pembantu, Kepala Urusan Keuangan dengan seorang pembantu, Kepala Urusan Umum, dan dua Kepala Dusun.

Berikut ini adalah susunan lengkapnya.

Tabel 4.1
Susunan Nama dan Jabatan
Pemerintah Desa Tambirejo

No.	Nama	Jabatan
1	Agung Widodo	Pjs. Kepala Desa
2	Soekahar	Sekretaris Desa
3	M. Soetikno	Kaur Pemerintahan
4	Kasmuni	Pembantu Kaur Pemerintahan
5	Siswo P.	Kaur Pembangunan
6	Sularso	Pembantu Kaur Pembangunan
7	M. Nurhadi	Kaur Kesra
8	H.M. Musrifin	Pembantu Kaur Kesra
9	M. Tarom	Kaur Keuangan
10	Murdiyanti	Pembantu Kaur Keuangan
11	Kusmin	Kaur Umum
12	Ali Murtadlo	Kepala Dusun 1
13	M. Karmin	Kepala Dusun 2

Sumber: Monografi Desa Tambirejo, Tahun 1998

B. Desa Morodemak

Desa Morodemak terletak di pantai laut Jawa sebelah barat-laut ibukota Kabupaten Demak. Jarak antara Desa Morodemak dengan kota Demak kurang lebih 20 km. Dari kota Demak terdapat jalan kelas III menuju ibukota kecamatan Bonang yang berakhir di Desa Morodemak.

Luas Desa Morodemak 428,362 ha. Wilayah ini terdiri atas daratan untuk pemukiman, pertambakan memanjang dari timur laut ke barat daya sepanjang luat Jawa, dan sedikit pekarangan. Sawah tidak dijumpai. Menurut Kepala Desa dulu sekitar tahun 60-an terdapat sawah di bagian selatan dekat Kali Kontrak tapi sejak tahun 70-an sawah sudah diubah menjadi tambak karena sawah mulai sering kemasukan air laut terutama saat laut pasang/ rob sehingga sulit ditanami

padi lagi. Karena itu, lebih separo wilayah Desa Morodemak berupa pertambakan yaitu 267 ha.

Desa Morodemak berpenduduk 2444 jiwa dengan 1048 Kepala Keluarga. Mata pencaharian penduduk sebagian besar nelayan yaitu 1499; petani 148 orang; pengusaha 18 orang; buruh industri 21 orang; buruh bangunan 9 orang; pedagang 48 orang; PNS/ ABRI 10 orang; dan pensiunan 13 orang.

Budaya masyarakat Desa Morodemak menampilkan budaya perdesaan yang bersifat paguyuban. Mereka saling mengenal satu sama lain, saling membantu pada peristiwa-peristiwa tertentu, intim, hangat, dan ramah. Budaya gotong royong masih hidup. Masih adanya hubungan *genealogis* di antara sebagian masyarakat memperkuat kohesi sosial masyarakat Desa Morodemak.

Penduduk Desa Morodemak semuanya beragama Islam. Umumnya mereka taat melaksanakan syariat. Disamping itu mereka juga melaksanakan ritual-ritual keagamaan seperti *kenduri* yang diisi dengan *tahlilan*, *yasinan*, *manakiban*, *barzanjian*, dan pengajian. Sebagai akibat dari tingginya tingkat religiusitasnya masyarakat sangat hormat kepada kyai dan pemimpin agama. Kyai dan tokoh agama menjadi pemimpin informal yang disegani.

Wilayah Desa Morodemak di sebelah timur berbatasan dengan Desa Margolinduk, sebelah selatan berbatasan dengan Sungai Kontrak, sebelah barat dengan laut Jawa, dan sebelah utara berbatasan dengan sungai Tuntang Lama.

Desa Morodemak adalah desa nelayan dalam arti masyarakatnya sebagian besar mencari penghidupan di pantai/ tambak dan laut. Mereka yang mempunyai

tambak membudi dayakan tambaknya dengan menanam ikan bandeng, udang windu, atau ikan mujahir. Sedangkan mereka yang tidak mempunyai tambak umumnya menangkap ikan di laut dengan menggunakan perahu dayung biasa, perahu motor tempel, dan kapal. Di sini terdapat dua golongan: pemilik dan buruh. Dari 1300 Kepala Keluarga, yang merupakan pemilik tambak dan perahu kecil, perahu motor, dan kapal hanya 170-an. Selebihnya adalah buruh yang bekerja baik di tambak maupun sebagai awak perahu/ kapal.

Di desa ini terdapat 20 orang pemilik kapal penangkap ikan dan sekitar 100 orang yang memiliki perahu motor tempel. Kali Tuntang Lama mulai dari mulut muara sampai masuk sepanjang kurang lebih 1,5 km digunakan untuk tempat *tambatan*/ berlabuh kapal dan perahu motor ini. Sehingga pada pagi hari pemandangan di sepanjang sungai Tuntang Lama hanya lah kapal dan perahu nelayan yang berjejer.

Di Desa Morodemak dibentuk 5 RW. RW I terdiri atas 3 RT, RW II terdiri atas 6 RT, RW III terdiri atas 4 RT, RW IV terdiri atas 8 RT, dan RW V terdiri atas 2 RT.

Desa Morodemak hanya memiliki *tanah bengkok*, tidak mempunyai *tanah banda desa*. Semua tanah bengkok ini dulu berupa sawah tapi mulai 1980 diubah menjadi tambak karena sejak saat itu telah kemasukan air laut jika terjadi pasang.

Di Desa Morodemak terdapat KUD dengan kegiatan utama sebagai Tempat Pelelangan Ikan (TPI). Di KUD inilah kegiatan ekonomi nelayan

berlangsung. Para nelayan menjual hasil tangkapannya di KUD. Mereka juga dapat memperoleh modal dari KUD.

Keberadaan KUD dinilai banyak manfaatnya oleh warga desa. Disamping sangat membantu dalam kegiatan ekonomi warga desa khususnya dalam pemasaran hasil tangkapan ikan dan permodalan juga menyelenggarakan program santunan sosial. Untuk santunan sosial bagi warga yang meninggal dunia mendapat santunan Rp80.000; dan yang melahirkan mendapat santunan Rp10.000;. Sebenarnya uang ini berasal dari pungutan 5% pada setiap warga yang menjual hasil tangkapan di KUD. Tapi karena dipotong langsung mereka merasa tidak terbebani.

Pemerintah Desa Morodemak terdiri atas Kepala Desa, Sekretaris Desa, Kepala Urusan Pemerintahan, Kepala Urusan Pembangunan, Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat, Kepala Urusan Keuangan, dan Kepala Urusan Umum. Berikut ini adalah susunan lengkapnya.

Tabel 4.2
Susunan Nama dan Jabatan
Pemerintah Desa Morodemak

No.	Nama	Jabatan
1	Abdul Nasir	Kepala Desa
2	S. Abidin	Sekretaris Desa
3	Abdul Hadi S. Ag.	Kaur Pemerintahan
4	Abdul Goni	Kaur Pembangunan
5	Dimiyati	Kaur Kesra
6	Ahmad Nawawi	Pembantu Kaur Kesra
7	Amin	Kaur Keuangan
8	Maskani	Kaur Umum

Sumber: Monografi Desa Morodemak, Tahun 1998

Kegiatan gotong royong pada masyarakat Desa Morodemak masih berjalan. Misalnya kalau ada orang meninggal dunia disamping layat dengan segala kegiatan yang menyertainya juga ada kegiatan sumbangan suka rela. Salah seorang dari tetangga terdekat mengedarkan *tompo*, kotak amal, dalam satu RW. Ada juga yang memberi beras secara suka rela. Untuk orang yang punya hajat, ada tradisi *sambatan melaut*, yaitu orang yang kurang mampu *nyambat*, minta tolong kepada tetangga dekatnya untuk mencarikan ikan di luat dengan perahunya. Orang yang *nyambat* ini hanya menyediakan solar, minyak tanah, dan bahan makanan. Nanti hasil tangkapan pada hari itu disumbangkan semuanya kepada yang punya hajat ini. Kalau ada orang melahirkan, masyarakat tilik sambil membawa kado dan sebagian membawa beras.

Pengajian menjadi kegiatan rutin bagi warga Desa Morodemak. Pengajian ini ada yang dikelola langgar dan masjid dan ada yang diselenggarakan oleh RW. Tiap RT dan RW ada pengajian malam 15 bulan qamariah karena pada sekitar malam bulan ini (tanggal 10 sampai dengan 18) para nelayan tidak melaut dengan alasan tidak ada ikan.

C. Desa Sriwulan

Desa Sriwulan Kecamatan Sayung terletak persis di perbatasan antara wilayah Kotamadya Semarang dengan wilayah Kabupaten Demak. Desa Sriwulan terletak di sebelah barat kota Demak. Jarak antara kota Demak dengan

Desa Sriwulan sekitar 20 km. Sedangkan jarak antara Desa Sriwulan dengan kota Semarang hanya kurang lebih 7 kilo meter. Dengan demikian, Desa Sriwulan lebih dekat ke Semarang daripada ke Demak.

Desa Sriwulan di sebelah barat berbatasan dengan wilayah Kotamadia Semarang, sebelah utara berbatasan dengan laut Jawa, sebelah timur berbatasan dengan Desa Purwosari dan Desa Bedono, dan sebelah selatan berbatasan dengan Desa Sayung Demak dan Kelurahan Karangroto Kecamatan Genuk Semarang.

Sebelum 1989 Desa Sriwulan sebagaimana desa-desa lainnya di Kecamatan Sayung adalah desa pertanian, dalam arti hampir semua penduduknya bekerja di sektor pertanian: sawah, tegalan, dan tambak. Namun sejak 1989 ciri pertanian ini berangsur-angsur hilang karena sebagian besar lahannya telah berubah menjadi pabrik dan kompleks perumahan. Pabrik sepatu, pabrik makanan ternak, pabrik pengolahan kayu, pabrik kuas, furniture, dan percetakan semuanya didirikan di bekas sawah dan tegalan milik penduduk. Sedangkan kompleks perumahan Pondok Raden Patah didirikan di atas sebagian bekas tanah bengkok dan banda desa yang *ditukar-guling* dan sebagian lagi di atas tanah penduduk yang telah dibeli *developer*. Karena itu, saat ini Desa Sriwulan hanya memiliki sedikit persawahan dan pekarangan yaitu di sebelah barat laut kompleks perumahan dan sedikit pertambakan di ujung barat-laut Desa. Daerah pertambakan berada di dusun Nyangkring. Pertambakan ini merupakan tambak milik penduduk yang dibudidayakan dengan tanaman ikan bandeng, mujahir, dan udang.

Jumlah penduduk Desa Sriwulan 8857 jiwa dengan 3867 Kepala Keluarga. Dari jumlah ini yang merupakan penduduk asli hanya sepertiga sedangkan dua pertiganya adalah pendatang yang tinggal di kompleks perumahan Pondok Raden Patah. Karena itu, di Desa Sriwulan terdapat dua komunitas yang berbeda dalam pola pikir, pola perilaku, dan budayanya. Penduduk asli masih menampilkan budaya perdesaannya yang bersifat paguyuban/ *gemeinschaft* yang ditandai dengan saling mengenal satu sama lain, sederhana pola pikirnya, saling membantu dalam momen-momen tertentu misalnya ketika terjadi peristiwa perkawinan, khitanan, kematian, kelahiran, dan relatif tekun melakukan ritus-ritus agama Islam seperti salat jamaah Magrib, Isya', dan Subuh, puasa Ramadan, *yasin-an*, *tahlil-an*, *manakib-an*, dan *barzannji-an* pada waktu-waktu tertentu. Disamping itu, dilihat dari mata pencahariannya sebagian besar masih bergerak di sektor pertanian, sawah dan tambak, dan buruh industri di kota Semarang. Sedangkan penduduk yang tinggal di kompleks perumahan menampilkan ciri masyarakat patembayan/ *gesellschaft* sebagai ciri budaya perkotaan: relatif hanya berhubungan dengan anggota asosiasi yang diminatinya, kurang intim dengan masyarakat di luar anggota asosiasinya, mandiri dan individual, mobilitasnya tinggi, bekerja dalam ragam profesi, dan kurang berminat pada ritual-ritual adat dan agama.

Sekretaris Desa yang sudah menjabat sejak 1969 menjelaskan bahwa gotong royong warga Desa Sriwulan sudah hilang sejak tahun 70-an. Menurut hal ini terjadi karena adanya uang bantuan desa dari Pemerintah Pusat. Hal ini

adalah respon masyarakat yang keliru terhadap uang bantuan desa tersebut sebab uang bantuan desa itu sebenarnya untuk perangsang pembangunan desa. Tapi akhirnya masyarakat malah beranggapan bahwa untuk membangun desa warga desa tidak perlu dilibatkan karena sudah mendapat uang dari pemerintah.

Luas areal persawahan di Desa Sriwulan 120 ha sedangkan pertambakannya 125 ha. Sebagian sawah adalah sawah *bengkok* yang terletak di dekat pantai dan hampir berbatasan dengan wilayah Desa Bedono. Sawah bengkok ini sebelumnya milik penduduk yang telah dibeli oleh PT Kartina Adi Wijaya, *developer*, yang kemudian ditukar-guling/ *ruilslag* dengan sawah bengkok asli yang sekarang dibangun kompleks perumahan Pondok Raden Patah.

Desa Sriwulan juga mempunyai tanah *banda desa* seluas 22 ha. Tanah ini sebanyak 11 ha terletak di luar desa, tepatnya di Desa Surodadi. Keberadaan tanah banda desa di luar desa ini juga akibat tukar-guling dengan CV Sinar Surya yang memiliki tanah di Desa Surodadi. Tanah banda desa milik Desa Sriwulan yang terletak di sebelah timur desa ditukar dengan sawah milik CV Sinar Surya yang terletak di Desa Surodadi dengan kompensasi tertentu.

Dalam rangka membantu administrasi pemerintah desa di Desa Sriwulan dibentuk 8 RW. Dari ke-8 RW ini yang wilayahnya dihuni oleh penduduk asli adalah RW I dan II. Sedangkan RW III sampai dengan RW VIII merupakan wilayah di kompleks perumahan yang penduduknya semuanya pendatang. RW I terdiri atas 8 RT, RW II terdiri atas 6 RT, RW III terdiri atas 12 RT, RW IV

terdiri atas 9 RT, RW V terdiri atas 8 RT, RW VI terdiri atas 8 RT, RW VII terdiri atas 8 RT, dan RW VIII terdiri atas 6 RT.

Struktur Pemerintah Desa Sriwulan terdiri atas Kepala Desa, Sekretaris Desa, Kepala Urusan Pemerintahan, Kepala Urusan Pembangunan dengan seorang pembantu, Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat dengan seorang pembantu, Kepala Urusan Keuangan dengan seorang pembantu, Kepala Urusan Umum dengan seorang pembantu, dan dua orang Kepala Dusun. Dengan demikian, ada 13 personal. Berikut adalah susunan lengkapnya.

Tabel 4.3
Susunan Nama dan Jabatan
Pemerintah Desa Sriwulan

No.	Nama	Jabatan
1	Rohadi	Kepala Desa
2	Djumiran	Sekretaris Desa
3	Ali Imron	Kaur Pemerintahan
4	Jumari	Kaur Pembangunan
5	Kasrun	Kaur Kesra
6	Kasban	Kaur Keuangan
7	Ruslan	Kaur Umum
8	Moh. Rofi'i	Pembantu Kaur Pembangunan
9	Nur Ashadi	Pembantu Kaur Keuangan
10	Endang Sukiati	Pembantu Kaur Umum
11	Abdul Aziz	Pembantu Kaur Kesra
12	Ishak	Kadus I
13	Mat Kamin	Kadus II

Sumber: Monografi Desa Sriwulan, Tahun 1998

BAB V

DAMPAK KEIJAKAN PEMERINTAH PUSAT TERHADAP RUMAH TANGGA DESA

A. Dampak Terhadap Sistem Pemerintahan Desa

Sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) desa mempunyai lembaga-lembaga adat yang mengatur sistem sosialnya. Lembaga-lembaga adat yang mengatur masyarakat desa ini menjadi rumah tangga bagi desa yang bersangkutan. Salah satu lembaga adat yang menjadi rumah tangga desa adalah sistem pemerintahan desa. Menurut informan yang juga sesepuh desa sistem pemerintahan desa sebelum penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 adalah: *Pertama*, Pemerintah Desa terdiri atas *Lurah*, *Carik*, *Kamituwo*, dan *Pamong*. *Lurah* adalah Kepala Desa, *Carik* adalah sekretaris desa, dan *pamong* adalah staf desa yang terdiri atas *bayan*, *ulu-ulu*, *modin*, *kepetengan*, dan *bekel*. *Lurah* sebagai kepala pemerintahan dibantu oleh *carik* sebagai sekretaris eksekutif. Tugas *carik* yang utama adalah menyelenggarakan administrasi desa. Administrasi desa mencakup bidang pemerintahan, pertanahan, kependudukan, dan kerumah tanggaan desa. *Kamituwo* adalah pejabat teritorial/ kepala dukuh/ *bekel* yang paling senior. *Kamituwo* bertugas mendampingi *lurah* membuat keputusan penting dan mewakili *lurah* ke luar dan ke dalam jika *lurah* berhalangan. *Bayan*, *ulu-ulu*, *modin*, dan *kepetengan* adalah pelaksana fungsional dengan tugas sebagai berikut: *Bayan* adalah pesuruh desa yang bertugas menyampaikan informasi dan/ atau perintah dari desa dan dari pemerintah atasnya kepada masyarakat; *ulu-ulu* bertugas mengurus hal-hal yang berhubungan dengan

pengairan/ irigasi; modin bertugas mengurus keagamaan Islam; dan kepetengan bertugas mengurus keamanan desa. Sedangkan bekel adalah pejabat teritorial yaitu pejabat yang mewakili kepentingan Kepala Desa di teritorialnya yaitu pedukuhan (wilayah yang merupakan bagian dari desa).

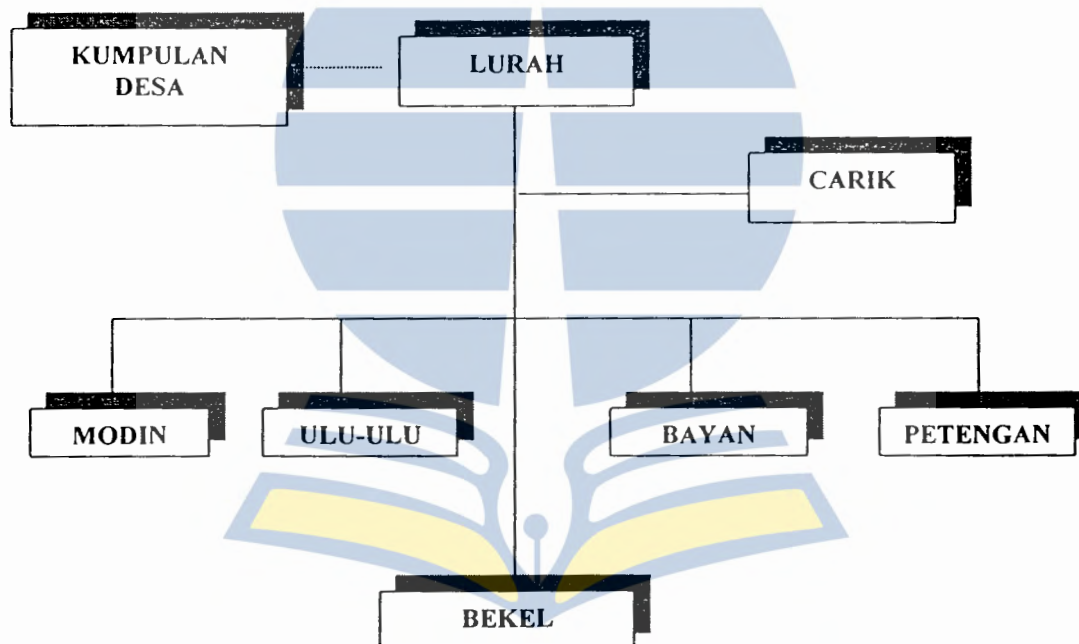
Dalam sistem tersebut Lurah tak hanya dipahami sebagai pemimpin formal tapi juga dianggap sebagai *Bapak Desa*. Sebagai pemimpin formal Lurah bertugas menyelenggarakan pemerintahan umum, pelayanan, dan pembangunan. Lurah tunduk dan bertanggung jawab pada pemerintah atasnya. Sedangkan sebagai Bapak Desa Lurah harus dapat memberi perlindungan dan pembelaan terhadap kepentingan warga desa berhadapan dengan kepentingan luar baik yang merugikan maupun yang menguntungkan di bidang politik, ekonomi, maupun keamanan. Di sini ia harus menunjukkan keberpihakannya kepada warga karena mereka lah yang memilih dan menjadikannya sebagai Lurah. Jika ia tidak menunjukkan keberpihakannya kepada warga khususnya ketika berhadapan dengan kepentingan luar yang merugikan warga maka ia akan *dikelah*, dilaporkan kepada atasannya agar yang bersangkutan dicopot.

Kedua, kebijakan umum desa dibuat dalam forum Kumpulan-Desa. Kumpulan-Desa adalah rapat umum yang diadakan setahun sekali yang dihadiri oleh para sesepuh desa, tokoh-tokoh masyarakat, dan semua pengurus desa. Kumpulan-Desa membuat garis kebijakan umum untuk dilaksanakan oleh pemerintah desa. Kemudian untuk memantau pelaksanaannya anggota inti dari Kumpulan-Desa tadi yang terdiri atas pengurus desa, sesepuh dan tokoh-tokoh masyarakat mengadakan rapat *selapanan* (periode 35 harian yang dihitung berdasarkan sistem hari Jawa yaitu

perulangan dari gabungan hari dan *pasaran* pada siklus berikutnya. Misal Senin Wage pada hari ini, Senin Wage berikutnya akan jatuh pada hari ke-35. Inilah yang disebut *selapanan*). Dalam forum *selapanan* tersebut tim inti dari Kumpulan Desa memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan program yang telah digariskan.

Jika direkonstruksi dalam bentuk bagan kira-kira struktur pemerintah desa model lama tampak sebagai berikut.

Gambar 5. 1
Struktur Organisasi Pemerintah Desa Sebelum UU No. 5/ 1979



Ketiga, masyarakat desa memilih langsung Kepala Desanya tanpa campur tangan pemerintah atas dalam arti diuji oleh panitia di tingkat kabupaten. Kepala Desa dipilih langsung, umum, bebas, dan rahasia oleh penduduk desa yang mempunyai hak

pilih. Jika desa mengalami kekosongan lurah karena meninggal dunia, mengundurkan diri karena tua atau alasan lain, atau dipecat oleh atasan, masyarakat lalu mengadakan Kumpulan-Desa. Forum ini lalu membentuk panitia pemilihan lurah. Dalam forum ini pejabat kecamatan hanya memberi pengarahan dan mengesahkan saja. Segala sesuatunya diputuskan oleh masyarakat sendiri. Masyarakat yang berminat lalu mendaftarkan diri sebagai calon lurah. Persyaratan utama untuk bisa menjadi peserta pemilihan lurah adalah calon harus sudah berumur 20 tahun, mempunyai minimal ijazah SD atau sederajat, dan sehat jasmani-rohani. Pada hari yang ditentukan masyarakat memilih calon sesuai dengan aspirasinya. Calon yang memperoleh suara terbanyak diangkat menjadi lurah baru. Panitia tinggal melaporkan hasilnya ke kecamatan dan kabupaten. Pada waktu yang ditentukan pejabat kabupaten atas nama Bupati melantik.

Lurah yang telah dilantik akan memegang jabatannya sepanjang yang bersangkutan mampu menjalankan tugas atau dipecat karena melakukan kesalahan. Jadi, masa jabatan lurah tidak ada batasan tahun. Karena itu, Lurah akan tetap memegang jabatannya sampai ia meninggal dunia, uzur karena terlalu tua/ sakit, atau dipecat oleh atasannya. Dengan demikian, sejak ia diangkat sebagai lurah ia akan terus menjabat sampai yang bersangkutan mengalami hal-hal seperti yang disebutkan tersebut. Dalam praktik di ketiga desa sampel kepala desa lama umumnya mengakhiri jabatannya karena meninggal dunia atau terkena peraturan baru yaitu Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 yang membatasi jabatan kepala desa 8 tahun.

Keempat, desa memiliki tanah desa atau *banda-desa*. Setiap desa memiliki tanah komunal yang disebut tanah *banda-desa*. Luas *banda desa* setiap desa berbeda-beda tergantung pada luas sempitnya desa yang bersangkutan. Masyarakat desa menentukan penggunaan tanah *banda-desa* untuk kepentingan desanya. Setahun sekali, biasanya antara September dan November, tanah *banda-desa* ini dilelang pada masyarakat desa yang bersangkutan. Uang hasil lelang semuanya masuk ke kas desa yang selanjutnya digunakan untuk membiayai pembangunan seperti pembuatan/ pemeliharaan jalan, pos jaga, jembatan, gapura, dan saluran air. Pos-pos penggunaan dana ini harus sesuai dengan garis kebijakan umum yang telah ditetapkan oleh forum Kumpulan-Desa dan biasanya berkisar pada pembuatan/ pemeliharaan jalan, pos jaga, jembatan, gapura, dan saluran air.

Kelima, Desa memberi imbalan kepada Kepala Desa dan pengurusnya dengan tanah *bengkok*. Tanah *bengkok* adalah tanah milik desa. Disamping desa mempunyai tanah komunal yang dialokasikan untuk sumber pendapatan desa yang disebut *banda-desa* tadi desa juga mempunyai tanah komunal yang dialokasikan untuk pengurus desa yang berfungsi sebagai imbalan/ honor atas jabatannya. Tanah ini disebut tanah *bengkok*. Luas tanah *bengkok* antara satu desa dengan desa lain tidak sama tergantung pada luas sempitnya tanah komunal yang dimiliki oleh desa yang bersangkutan.

Desa berdasarkan ketentuan adat yang sudah turun temurun memberikan tanah *bengkok* tersebut kepada pengurus desa mulai dari lurah, carik, kamituwo, bayan, ulu-ulu, modin, kepetengan, dan bekel. Luasnya untuk masing-masing pejabat telah ditentukan secara adat sejak desa itu didirikan. Responden tidak bisa menjelaskan

kapan ketentuan ini dibuat dan apa yang menjadi pertimbangannya. Mereka hanya bisa menjelaskan bahwa sejak zaman nenek moyangnya ketentuan mengenai tanah bengkok sudah seperti itu.

Tanah bengkok tersebut hanya menjadi hak pakai saja. Artinya pengurus desa hanya bisa menggarap selama yang bersangkutan menjabat sebagai pengurus desa. Jika yang bersangkutan sudah tidak menjabat, tanah bengkok kembali ke desa dan tanah ini akan diberikan kepada pejabat baru yang menggantikannya.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintah Desa struktur organisasi pemerintah desa mengalami perubahan sebagai berikut: Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa. Kepala Desa adalah kepala eksekutif desa yang dibantu oleh LMD. Sedangkan LMD adalah lembaga yang berfungsi menampung aspirasi masyarakat dan bersama Kepala Desa membuat Keputusan Desa yang merupakan pelaksanaan dari penyelenggaraan rumah tangga desa dan/ atau pelaksanaan teknis dari kebijakan pemerintah atas desa. Dalam menjalankan tugasnya Pemerintah Desa dibantu oleh perangkat desa yang terdiri atas Sekretariat Desa dan Kepala-Kepala Dusun. Sekretariat Desa adalah unsur staf sedangkan Kepala Dusun adalah unsur pelaksana. Sekretariat Desa terdiri atas Kepala-kepala Urusan yaitu urusan pemerintahan, urusan pembangunan, urusan kesejahteraan masyarakat, urusan keuangan, dan urusan umum dipimpin oleh Sekretaris Desa. Sekretaris Desa merupakan perangkat desa yang membantu Kepala Desa melaksanakan tugas tata usaha desa. Disamping itu, sebagai sekretaris eksekutif Sekretaris Desa juga sebagai orang kedua dalam administrasi pemerintahan desa

sehingga jika Kepala Desa berhalangan maka Sekretaris Desa menjalankan tugas dan wewenang sehari-hari Kepala Desa. Masa jabatan kepala desa adalah 8 tahun.

Struktur pemerintahan desa menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tersebut merubah secara mendasar struktur pemerintahan desa sebelumnya. Dalam struktur pemerintahan lama tugas pemerintahan desa dibagi habis dalam empat jabatan fungsional yaitu modin, ulu-ulu, bayan, petengan, dan satu jabatan teritorial yaitu bekel. Mereka di bawah perintah Lurah yang dibantu oleh seorang staf administrasi yaitu Carik. Modin adalah perangkat pelaksana dengan tugas utama memberi pelayanan dan bertanggung jawab pada hal-hal yang berhubungan dengan masalah nikah, talak, rujuk, kehidupan keagamaan Islam, dan peristiwa kelahiran dan kematian. Ulu-Ulu adalah perangkat pelaksana dengan tugas utama mengurus dan bertanggung jawab atas kelancaran irigasi desa (lihat juga Tjondronegro; 1984: 26-30). Bayan adalah perangkat pelaksana dengan tugas utama memberi pelayanan informasi (*uwar-uwar*/ memberi tahu kepada warga tentang kebijakan pemerintah, menyampaikan surat kepada warga dari Kantor Pos, menyampaikan *tupi* pajak dan menarik pajak, menyampaikan undangan kepada warga dari Pemerintah Desa) dan menyampaikan perintah misalnya gotong royong. Petengan adalah perangkat pelaksana dengan tugas utama mengurus dan bertanggung jawab atas masalah keamanan desa. Sedangkan Bekel adalah kepala pedukuhan yang mewakili Lurah di pedukuhanannya. Bekel bertanggung jawab langsung kepada Lurah. Tanggung jawab Bekel yang paling utama adalah menjaga dan menciptakan ketertiban dan keamanan di perdukuhannya.

Dalam struktur pemerintah lama jelas sekali bahwa fungsi pelayanan publik secara langsung menjadi titik berat struktur pemerintahan desa. Dalam *Structure in Five* (Mintzberg; 1983: 9-10) bentuk seperti ini berarti memberi tekanan pada bagian *operating core* dan memperingan fungsi *support staf*. Organisasi pemerintah desa lama hanya memiliki seorang staf administrasi yaitu Carik. Sedangkan staf lain yang terdiri atas modin, ulu-ulu, bayan, kepetengan, dan bekel adalah pelaksana dan sekaligus pelayan masyarakat. Dengan demikian, dalam struktur organisasi lama Pemerintah Desa benar-benar fungsional dengan kebutuhan riil warga desa sebagai kesatuan masyarakat hukum. Apa yang menjadi tugas modin, ulu-ulu, bayan, petengan, dan bekel adalah benar-benar pelayanan yang dibutuhkan masyarakat. Dengan demikian, antara identifikasi kebutuhan masyarakat dengan fungsi pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Desa *kongruen*. Organisasi pemerintahan desa lama seperti ini merupakan manifestasi dari kebutuhan akan lembaga politik yang selaras dengan budaya dan kepentingan masyarakat desa. Organisasi itu sederhana tapi fungsional dan pas dengan kebutuhan masyarakat secara riil.

Hal tersebut sangat berbeda dengan struktur baru yang menghilangkan unsur pelaksana fungsional. Semua personal dijadikan staf administratif di bawah pimpinan Sekretaris Desa dengan tugas staf yang bukan kebutuhan masyarakat. Urusan pemerintahan, urusan pembangunan, urusan kesejahteraan masyarakat, urusan keuangan, dan urusan umum adalah identifikasi pekerjaan pemerintah desa dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Urusan-urusan tersebut adalah jenis-jenis pekerjaan pemerintah desa sendiri yang diperlukan bagi kelancaran roda organisasi. Dengan

demikian, urusan-urusan tersebut bukan kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang ditangani oleh pemerintah desa.

Perubahan fungsi pada pejabat-pejabat desa tersebut berdampak pada kebingungan warga dalam meminta hak pelayanan. Ketika warga menghadapi masalah riil dan hendak menuntut pelayanan pada Pemerintah Desa, Pemerintah Desa tidak bisa memenuhinya secara memuaskan karena dalam struktur baru tidak terdapat fungsi pelayanan secara spesifik. Misal sebagaimana dituturkan oleh salah seorang informan bahwa di desanya masalah pengairan adalah masalah pokok warga desa. Kalau dulu ketika muncul masalah air, seperti saluran pengairan mengalami pendangkalan, perlu berbagi air dengan desa tetangga, atau perlu membendung sungai di musim kemarau, warga langsung menyampaikan kepada Lurah dan Lurah lantas memberi perintah kepada Ulu-Ulu untuk menangani masalah tersebut. Di bawah koordinasi Ulu-Ulu warga bergotong royong menyelesaikan masalah tersebut. Karena dalam struktur sekarang fungsi ini tidak jelas siapa penanggung jawabnya maka dalam menghadapi masalah demikian Kepala Desa sendiri juga tidak mengerti harus menugaskan kepada siapa. Demikian pula hal-hal yang berhubungan dengan masalah keamanan, masalah kehidupan keagamaan, dan masalah penyampaian kebijakan pemerintah dan urusan perposan. Dalam praktik tugas semacam itu diberikan oleh Kepala Desa kepada perangkat desa berdasarkan diskresi Kepala Desa sendiri.

Dalam sistem pemerintahan baru satu-satunya pelaksana hanyalah Kepala Dusun tapi di desa sampel Kepala Dusun tidak berfungsi sebagai penguasa teritorial/ dusun/ dukuh sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang. Kepala Dusun tidak lagi

mewakili kepentingan Kepala Desa di perdusunannya karena Kepala Dusun diberi tugas yang diintegrasikan ke dalam tugas kepala-kepala urusan. Dengan demikian, Kepala Dusun tak ubahnya seperti staf-staf administrasi lainnya. Dalam wawancara dengan semua Sekretaris Desa di ketiga Desa dijelaskan bahwa hal ini dilakukan untuk mendayagunakan Kepala Dusun agar yang bersangkutan tidak menganggur karena aturan baru mewajibkan semua perangkat desa masuk kantor setiap hari. Jika Kepala Dusun tidak diintegrasikan ke dalam pekerjaan kepala-kepala urusan maka Kepala Dusun akan tidak mempunyai pekerjaan apa-apa di kantor desa.

Ditemukan pula bahwa pola struktur lama masih mempengaruhi pola pikir dan cara kerja perangkat desa sekarang. Hal ini dibuktikan dengan ketidak mampuan perangkat desa merumuskan *job description*-nya pada bidang yang menjadi tugas masing-masing. Ketika ditanyakan kepada mereka apa tugas pokoknya sebagai kepala urusan pemerintahan, urusan keuangan, urusan pembangunan, urusan kesejahteraan rakyat, dan urusan umum diketahui bahwa apa yang para Kepala Urusan jawab dengan apa yang para Kepala Urusan kerjakan tidak sesuai dengan fungsi, tugas, dan *job description* organisasi pemerintah desa. Ketika hal ini dikonfirmasi lagi didapat kesimpulan bahwa para Kepala Urusan tersebut melaksanakan tugas sesuai dengan perintah Kepala Desa. Jawaban yang sama juga disampaikan oleh Kepala Dusun. Khusus untuk Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat mereka menjelaskan bahwa tugasnya adalah memberi pelayanan di bidang nikah, rujuk, talak, peristiwa kelahiran dan kematian, dan masalah keagamaan Islam. Hal ini menunjukkan bahwa Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat mengidentifikasikan dirinya sebagai modin dalam

struktur lama. Sedangkan kepala-kepala urusan lain mungkin karena merasa tidak pas mengidentifikasikan dirinya dengan struktur lama para Kepala Urusan tersebut menjadi tidak bisa menjelaskan tugas pokoknya. Bahkan di Desa Morodemak dan Desa Tambirejo para Kepala Urusan mengatakan bahwa tugas pokoknya adalah **menarik pajak** di wilayah yang menjadi tanggung jawabnya yang telah ditentukan oleh Kepala Desa.

Dalam wawancara dengan semua Kepala Desa dijelaskan bahwa tugas semua stafnya/ para kepala urusan dan pembantunya serta kepala-kepala dusun yang utama adalah menyukseskan tugas pembangunan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah di bawah koordinasi Sekretaris Desa baru kemudian memberi pelayanan. Semua staf tersebut harus membantu Sekretaris Desa membuat dan melaksanakan “administrasi pembangunan” dalam arti melakukan tertib administrasi dengan cara mengisi semua formulir dan buku-buku administrasi yang sudah ditetapkan (Ada buku wajib untuk menunjang tertib administrasi pemerintahan desa sebanyak 24 eksemplar ditambah dengan sekian formulir yang disebut sebagai buku administrasi pembangunan).

Fakta ini menunjukkan bahwa kebijakan baru oleh pemerintah pusat terhadap desa menghasilkan bias-bias dalam fungsi pelayanan masyarakat. Introduksi “sistem administrasi baru” bukan membuat fungsi pelayanan publik makin jelas, efisien, dan memuaskan tapi malah membingungkan dan menjauhkan dengan kebutuhan riil masyarakat.

Meskipun Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 mengatur dengan jelas jabatan-jabatan perangkat desa dengan fungsi dan tugasnya ternyata di lapangan cara

pengisian jabatan tersebut berbeda-beda antara desa satu dengan desa lain. Di Desa Morodemak tidak dijumpai jabatan Kepala Dusun meskipun di desa ini terdapat dusun. Di Desa Tambirejo dan Desa Sriwulan ada jabatan pembantu kepala urusan meskipun dalam Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya tidak diatur. Hal ini terjadi karena struktur baru hanya menyesuaikan diri dengan struktur lama. Karena itu, di ketiga desa jumlah personal perangkat desa tidak sama. Ketika ditelusuri lebih mendalam ternyata jumlah personal masing-masing desa disesuaikan dengan jumlah personal dalam struktur lama. Misal Struktur Pemerintah Desa Tambirejo terdiri atas Kepala Desa, Sekretaris Desa, Kepala Urusan Pemerintahan dengan seorang pembantu, Kepala Urusan Pembangunan dengan seorang pembantu, Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat dengan seorang pembantu, Kepala Urusan Keuangan dengan seorang pembantu, Kepala Urusan Umum, dan dua orang Kepala Dusun. Jumlah personal pengurus desa tersebut sama dengan jumlah personal dalam struktur lama yaitu Lurah, Kamituwo, Carik, seorang Kepetengan, empat orang Bayan, dua orang Modin, seorang Ulu-ulu, dan dua orang Bekel.

Di Desa Morodemak susunan pengurus desanya adalah Kepala Desa, Sekretaris Desa, Kepala Urusan Pemerintahan, Kepala Urusan Pembangunan, Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat, Kepala Urusan Keuangan, dan Kepala Urusan Umum. Semuanya ada 8 orang. Hal ini pun menurut Kepala Desa juga menyesuaikan dengan jumlah personal dalam struktur lama. Dalam struktur lama Pemerintah Desa terdiri atas Lurah, Kamituwo, Carik, Ulu-ulu, Bayan, Petengan, dan dua orang Modin: *Modin Lanang*/ senior dan *Modin Wedok*/ yunior. Jabatan bekel tidak ada. Menurut

Kepala Desa tidak dijumpainya jabatan bekel ini mungkin para pendiri desa dulu mempertimbangkan bahwa karena desa tidak memiliki aset yang memadai untuk memberi tanah jabatan/ bengkok kepada bekel maka jabatan ini ditiadakan.

Di Desa Sriwulan struktur pemerintahannya terdiri atas Kepala Desa, Sekretaris Desa, Kepala Urusan Pemerintahan, Kepala Urusan Pembangunan dengan seorang pembantu, Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat dengan seorang pembantu, Kepala Urusan Keuangan dengan seorang pembantu, Kepala Urusan Umum dengan seorang pembantu, dan dua orang Kepala Dusun. Dengan demikian, semua jumlah personalnya ada 13 orang. Jumlah personal ini sama persis dengan jumlah personal dalam struktur lama yang terdiri atas Lurah, Carik, Kamituwo, empat orang Bayan, dua orang Modin, Ulu-ulu, dan tiga orang Bekel.

Di sini tampak bahwa struktur pemerintahan baru dalam pengisian jabatannya tidak berdasarkan atas kebutuhan organisasi tapi mengikuti apa yang sudah ada dalam struktur lama. Hanya fungsi dan tugasnya disesuaikan dengan struktur baru menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Menurut responden hal ini dilakukan karena disesuaikan dengan alokasi tanah bengkok kepada pejabat desa di setiap desa. Perlu diketahui bahwa di setiap desa telah tersedia tanah bengkok yang telah dialokasikan secara adat kepada setiap pejabat desa dengan luas yang telah ditentukan. Dengan demikian, jumlah pejabat desa akan sama persis dengan jumlah satuan tanah bengkok yang dijatahkan kepada setiap pejabat.

Dalam struktur lama tampaknya penentuan personal dalam jabatan-jabatan desa disesuaikan dengan kebutuhan pelayanan dan ketersediaan tanah komunal yang

dimiliki. Karena itu, setiap desa jumlah pejabatnya tidak sama dengan desa lain tergantung pada kebutuhan pelayanan dari desa yang bersangkutan dan kesediaan tanah komunal yang dimiliki untuk honor para pejabatnya. Atas dasar pertimbangan inilah pemerintah desa disusun dan dilaksanakan. Karena itu, pemerintahannya menjadi fungsional. Ketika struktur baru hanya menyesuaikan struktur lama maka yang terjadi adalah ketidakjelasan fungsi dan tugas dari masing-masing pejabat.

Selanjutnya mengenai LMD. Keberadaan LMD diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 pasal 17. Jika dibandingkan dengan sistem pemerintahan desa yang sudah berlangsung sebelum Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 lembaga LMD merupakan reduksi dari *rapat desa* atau *kumpulan-desa* yang merupakan lembaga tertinggi desa yang berwenang membuat kebijakan umum untuk dilaksanakan oleh pemerintah desa. Dalam sistem sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 terdapat lembaga *Kumpulan Desa/ Karapatan Nagari* atau istilah lain yang merupakan lembaga permuwasyaratan desa yang melibatkan seluruh warga desa atau yang mempunyai hak pilih. Dalam forum inilah Desa menetapkan hal-hal yang berkaitan dengan kebutuhannya pada tahun berjalan seperti penggunaan *banda desa*, pemeliharaan dam dan saluran air, gotong royong perbaikan jalan dan jembatan, dan pemeliharaan lapangan olah raga dan ladang penggembalaan. Kebijakan inilah yang harus dijalankan oleh Pemerintah Desa.

Dalam *Kumpulan-Desa* partisipasi warga desa dalam ikut serta menetapkan hal-hal yang berhubungan dengan urusan rumah tangga desanya tampak nyata sekali. Sebaliknya dalam LMD keterlibatan warga desa dibatasi pada elit desa yang terdiri

atas tokoh-tokoh masyarakat seperti Kepala Desa dengan perangkatnya, Ketua-ketua RT/ RW, dan pemuka-pemuka masyarakat yang lebih banyak dipilih oleh Kepala Desa.

Dalam pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1981 LMD berkedudukan sebagai wadah permusyawaratan/ permufakatan pemuka-pemuka masyarakat yang ada di desa. Tugasnya adalah menyalurkan pendapat masyarakat di Desa dengan memusyawarahkan setiap rencana yang diajukan oleh Kepala Desa sebelum ditetapkan menjadi Keputusan Desa. Dengan demikian, fungsi LMD adalah memusyawarahkan aspirasi-aspirasi yang terdapat dalam masyarakat yang selanjutnya dirumuskan dan diakomodasikan dalam Keputusan Desa.

Keanggotaan dan kepengurusan LMD diatur pada pasal 6 Permendagri Nomor 2 Tahun 1981. Keanggotaan LMD terdiri atas Kepala-kepala Dusun, Pimpinan Lembaga-lembaga Kemasyarakatan, dan Pemuka-pemuka masyarakat di desa yang bersangkutan. Jumlah anggotanya sedikit-dikitnya 9 orang dan sebanyak-banyaknya 15 orang tidak termasuk Ketua dan Sekretaris.

Untuk wilayah Jawa Tengah secara rinci apa yang dimaksud dengan Lembaga Kemasyarakatan dijabarkan dalam SK Gubernur KDH Tingkat I Jawa Tengah Nomor: 188.3/46/1984 pasal 2 yaitu lembaga kemasyarakatan di tingkat desa yang dibina oleh pemerintah. Sedangkan yang dimaksud dengan pemuka-pemuka masyarakat adalah:

- a. Adat : sesepuh dan pinisepuh Desa.
- b. Agama: Alim ulama di Desa.

- c. Kekuatan Sosial Politik: tokoh-tokoh politik yang ada di Desa.
- d. Profesi: Guru, petani, nelayan, pedagang, dan profesi-profesi lain.
- e. Wanita : Pimpinan Organisasi Wanita.
- f. Pemuda : Pimpinan Organisasi Pemuda.

Selanjutnya pada pasal 7 SK ini ditetapkan bahwa komposisi keanggotaan LMD adalah:

- a. Kepala Dusun sebanyak-banyaknya 50% dari jumlah anggota,
- b. Pimpinan Lembaga Kemasyarakatan di desa 30% dari jumlah anggota,
- c. Pemuka-pemuka masyarakat di Desa 20%,
- d. Apabila jumlah Kepala Dusun dari suatu Desa kurang dari 50% kekurangannya diisi Lembaga Kemasyarakatan di Desa.

Namun dalam SK ini tidak ada aturan mengenai prosedur dan mekanisme *rekrutmen* anggota LMD secara jelas sehingga menghasilkan komposisi sebagaimana tersebut di atas. Semuanya lebih banyak diserahkan pada kebijakan dan *diskresi* Kepala Desa sehingga yang duduk dalam kepengurusan LMD adalah perangkat desa ditambah dengan *sebagian tokoh* masyarakat yang *merupakan* “orang-orang” Kepala Desa.

Selanjutnya dalam Permendagri Nomor 2 Tahun 1983 tentang Tata Tertib Rapat LMD pada pasal 2 ditentukan bahwa rapat LMD diadakan dalam rangka penetapan Keputusan Desa, penetapan Keputusan Kepala Desa mengenai pungutan Desa yang bersifat insidentil, pemilihan Kepala Desa, penyampaian keterangan pertanggung jawaban Kepala Desa dan lain-lain kebijakan Kepala Desa. Kemudian

pada pasal 7 ditentukan bahwa 1) rapat LMD dihadiri oleh Camat atau pejabat lain yang ditunjuk olehnya dan bila dipandang perlu dihadiri pula oleh perangkat desa, ketua-ketua RW, ketua-ketua RT, LKMD, dan pimpinan organisasi kemasyarakatan lainnya. 2) Camat atau pejabat lain yang ditunjuk olehnya dalam rapat berfungsi sebagai pengarah, sedangkan perangkat pemerintah desa, ketua-ketua RW, ketua-ketua RT, LKMD, dan pimpinan organisasi lainnya yang tidak duduk sebagai anggota LMD berfungsi sebagai peninjau.

Dengan mengacu pada Tata Tertib ini tampak bahwa fungsi LMD mirip dengan lembaga legislatif khususnya DPRD yang bersama-sama dengan eksekutif membuat undang-undang dan menerima laporan pertanggung jawaban Kepala Daerah. Perlu diketahui bahwa Keputusan Desa adalah produk hukum tertinggi Desa yang mengikat warga Desa yang ditetapkan dalam forum *Rapat-Desa*. Keputusan Desa bisa ditetapkan setelah disetujui oleh Kepala Desa dan LMD. Tanpa adanya persetujuan dua lembaga ini Keputusan Desa tak bisa ditetapkan. Kepala Desa dan LMD membuat Keputusan Desa yang tidak bertentangan dengan peraturan yang ada dan kepentingan umum. Hal-hal yang ditetapkan dalam Keputusan Desa ini meliputi penetapan Anggaran Pendapatan dan Pengeluaran Keuangan Desa (APPKD) dan kebijakan Desa di bidang kemasyarakatan, pembangunan, dan keamanan. Semua Keputusan Desa mempunyai sifat mengatur.

Sedangkan fungsi LMD yang berkaitan dengan penetapan Keputusan Kepala Desa misalnya mengenai pungutan Desa yang bersifat insidentil, pemilihan Kepala Desa, penyampaian keterangan pertanggung jawaban Kepala Desa dan lain-lain

kebijakan Kepala Desa lebih bersifat “dengar dan tukar pendapat” antara Kepala Desa dan LMD tanpa hak legalitas dari LMD. Artinya meskipun LMD tidak menyetujui apa yang disampaikan dan hendak diputuskan Kepala Desa ia tetap bisa menetapkan dan melaksanakannya. Pada tingkat Pemerintah Daerah hal ini mirip dengan diskresi Kepala Daerah dalam membuat peraturan-peraturan di bawah Peraturan Daerah.

Di ketiga desa terdapat Keputusan Desa tentang APPKD, Anggaran Pendapatan dan Pengeluaran Keuangan Desa. APPKD merupakan cermin dari apa yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dalam tahun berjalan. Struktur APPKD terdiri atas sektor pendapatan dan sektor pengeluaran. Pada sektor pendapatan dirinci dalam pendapatan asli desa dan bantuan dari pemerintah atas. Sumbangan asli desa diperoleh dari lelang tanah banda desa, sumbangan warga, dan pengembalian pajak. Sektor pengeluaran dirinci dalam kegiatan-kegiatan yang terdiri atas kegiatan rutin dan kegiatan pembangunan. Pada sektor pengeluaran inilah tampak program dan kegiatan yang akan dilakukan oleh Pemerintah Desa.

Selain Keputusan Desa tentang APPKD juga didapatkan Keputusan Desa tentang masalah yang dihadapi oleh masing-masing desa. Di Desa Tambirejo dalam dua tahun terakhir, 1997-1998 telah dibuat Keputusan Desa: 1) Pembuatan jalan tembus di Dukuh Mojoso; 2) Pemasangan portal jalan masuk desa dengan maksud untuk membatasi keluar-masuk mobil: untuk musim penghujan portal ditutup total tapi untuk musim kemarau bisa dibuka dengan tetap memperhatikan kondisi jalan desa; 3) Pemberian penghargaan berupa *tanah pensiun* untuk mantan Kepala Desa yang telah purna tugas dan tanah bengkok untuk pejabat Kepala Desa. Pada periode yang sama di

Desa Morodemak terdapat Keputusan Desa tentang: 1) pemberian *tanah-pensiun* untuk Kepala Desa yang purna tugas dan tanah bengkok untuk Pejabat Kepala Desa dan 2) larangan meliarkan kambing, minuman keras, dan pemutarian video porno. Sedangkan di Desa Sriwulan terdapat Keputusan Desa tentang penukaran tanah banda desa dengan tanah milik CV Sinar Surya. Desa Sriwulan masih mempunyai tanah banda desa yang sebagian sudah *terabrasi* air laut seluas 21,429 ha. Dari tanah seluas itu ada bagian seluas 10 ha yang terletak di tempat strategis tapi kurang produktif untuk usaha pertanian. Tanah 10 ha inilah yang akhirnya ditukar- guling/ *ruilslag* dengan milik CV Sinar Surya yang menurut rencana akan dimanfaatkan untuk mendirikan perusahaan sepatu. CV Sinar Surya menguasai dan memiliki tanah banda- desa milik Desa Sriwulan dan Desa Sriwulan menerima sawah milik CV Sinar Surya yang terletak di desa lain yaitu Desa Surodadi Kecamatan Sayung seluas 11 ha. Disamping menerima tanah seluas 11 ha Desa Sriwulan juga menerima kompensasi lain berupa uang tunai 30 juta rupiah dan janji bahwa jika nanti CV Sinar Surya membuka perusahaan di tanah yang dikuasai tersebut akan memberi prioritas kepada warga Desa Sriwulan untuk dijadikan karyawannya.

Semua Keputusan Desa yang dibuat tersebut mempunyai pola yang sama dalam hal proses perumusan, konversi, dan keputusannya. Untuk Keputusan Desa tentang APPKD kegiatan identifikasi masalah dan formulasinya dilakukan oleh Sekretaris Desa bersama dengan semua kepala urusan yang dibantu oleh staf urusan pemerintahan dan pembangunan dari kecamatan. Setelah semuanya tertuang dalam

format baku, Rencana APPKD ini lalu disodorkan dalam Rapat Desa yang dihadiri oleh Kepala Desa dan semua unsur LMD.

Dalam praktik forum Rapat Desa ternyata hanyalah *proforma*. Di sini tidak terjadi proses konversi yang mencerminkan titik temu antara tuntutan kebutuhan masyarakat dengan kehendak Pemerintah Desa. Rapat Desa hanyalah forum legitimasi. Bahkan Kepala Desa Morodemak mengaku bahwa forum Rapat Desa sering tidak diadakan. Para anggota LMD hanya diminta tanda tangan saja. Hal ini dilakukan dengan alasan bahwa seringkali anggota LMD yang diundang untuk membahas APPKD tidak mau datang dengan alasan pertama, merugikan waktunya yang mestinya bisa dipakai untuk mencari nafkah dan kedua, kegiatannya hanya disuruh mengesahkan anggaran yang sudah jadi. Hal ini diakui oleh pengurus LMD dari unsur masyarakat. Mereka menyatakan bahwa mendatangi rapat LMD untuk membahas APPKD tidak ada artinya karena di sana hanya mendengarkan paparan dan setelah itu diminta menyetujui. Mereka mengatakan daripada membuang waktu dan tenaga lebih baik mengikuti apa kehendak Kepala Desa dan staf kecamatan dengan cara menanda tangani berita acara rapat.

Untuk Keputusan Desa di luar APPKD ditemukan dua pola. Pola pertama, ide/ gagasan dimulai dari elit desa, dari perangkat desa atau anggota LMD. Ini terjadi di Desa Sriwulan dalam hal pembuatan Keputusan Desa tentang tukar-guling tanah banda desa dengan tanah milik CV Sinar Surya dan di Desa Tambirejo dan Desa Morodemak tentang pemberian *tanah pensiun* untuk mantan Kepala Desa dan *tanah bengkok* untuk pejabat Kepala Desa.

Pola kedua, ide/ gagasan dimulai dari arus bawah. Dalam hal ini warga desa menuntut adanya pemecahan atas masalah yang mereka hadapi. Di Desa Tambirejo warga yang tinggal di Dusun Mojosimo merasa jauh ketika akan keluar dari dusunnya menuju jalan besar. Untuk itu, mereka menuntut agar dibuat jalan yang bisa mengakses ke jalan besar menjadi lebih pendek. Hal yang sama juga dilakukan warga ketika menghadapi jalan yang sudah dibangun dengan baik menjadi rusak lagi akibat dilalui mobil. Oleh karena itu, warga menuntut agar Desa memasang portal untuk membatasi keluar masuknya mobil. Di Desa Morodemak warga merasa kesal dengan adanya banyaknya kambing yang berkeliaran di malam hari, banyaknya anak-anak muda minum minuman keras dan memutar film porno melalui VCD. Dengan adanya masalah ini warga desa mulai memikirkan bagaimana mencari solusi.

Pola pertama Keputusan Desa diputuskan dengan cara yang sangat elitis. Gagasan, identifikasi, formulasi, dan keputusan hanya diputuskan oleh Kepala Desa dan anggota LMD. Warga desa sama sekali tidak diajak bicara dan berpartisipasi. Anggota LMD yang berasal dari unsur masyarakat tidak mengkomunikasikan masalah ini kepada warga desa. Tak terjadi desiminasi kepada warga baik oleh tokoh masyarakat yang mewakili warga maupun perangkat desa yang duduk dalam LMD. Karena itu, juga tak terjadi umpan balik dalam bentuk agregasi kehendak maupun aspirasi riil. Dengan demikian, keputusan tersebut tak bertaut dengan kehendak warga desa secara keseluruhan.

Meskipun secara formal Keputusan Desa telah mendapat persetujuan LMD yang dalam berita acaranya telah dirapatkan dalam forum Rapat-Desa namun

sebenarnya forum ini hanyalah alat legalitas. Seorang tokoh masyarakat Desa Sriwulan yang dikonfirmasi bahwa tentang telah terjadinya tukar guling tanah banda-
desa dengan tanah milik CV Sinar Surya tersebut merasa kaget karena tidak tahu
menahu.

Pada pola kedua, identifikasi masalah dan formulasinya berasal dari desakan
arus bawah. Warga desa menghadapi masalah yang berhubungan dengan
kepentingannya secara langsung. Kepentingan ini betul-betul riil: bisa dirasakan dan
didefinisikan oleh warga sendiri. Karena masalahnya berkaitan dengan kepentingan
langsungnya maka warga lalu mendesak kepada anggota LMD juga perangkat desa
untuk bisa mencari jalan keluar terbaik. Desakan warga mula-mula tidak terumuskan
secara formal. Semula warga hanya omong-omong di warung, di musolla/ masjid,
kumpulan pengajian, dan tempat-tempat lain secara informal mengenai masalah yang
dihadapi dan memerlukan pemecahan bersama tersebut. Pembicaraan informal ini
lama-lama mengkristal menjadi agenda yang jelas. Kemudian atas inisiatif anggota
LMD dan perangkat desa masalah ini disampaikan kepada Kepala Desa secara
informal pula. Kepala Desa lalu merespon secara positif. Ia kemudian mengundang
semua anggota LMD untuk membahas secara formal dalam forum Rapat-Desa.
Melalui proses konversi yang imbang dalam arti dapat terakomodasinya semua
kepentingan Rapat-Desa akhirnya membuat Keputusan Desa. Kepala Desa diberi
tugas untuk melaksanakan Keputusan Desa ini.

Pada pola kedua, Keputusan Desa mencerminkan kehendak publik karena
gagasan, identifikasi, formulasi, keputusannya sesuai dengan kepentingan publik.

Dengan demikian, Keputusan Desa pola kedua merupakan titik temu antara otonomi publik dengan otoritas Pemerintah Desa. Dalam hal ini Pemerintah Desa dihadapkan pada kepentingan publik yang nyata dan harus diambil suatu keputusan yang sesuai dengan kepentingan publik. Karena itu, dalam pengambilan keputusannya tidak bisa dilakukan dengan memanipulasi representasi dalam LMD.

Semua pola pembuatan Keputusan Desa tersebut, jika dilihat dari pengaturan kelembagaannya (*institutional arrangements*), maka keberadaan LMD dalam struktur organisasi pemerintahan desa seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dan peraturan pelaksanaan di bawahnya tampak membatasi keikutsertaan publik dalam pembuatan keputusan (Bromley; 1989) baik pada tingkat strategis maupun operasional. Pengaturan kelembagaan pada *organization level* dan *operational level* melalui Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979, Permendagri Nomor 1 Tahun 1981 Tentang Susunan Organisasi Pemerintah Desa dan Tata Kerja Pemerintah Desa dan Perangkat Desa, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1981 Tentang Keputusan Desa yang mengatur bahwa Keputusan Desa harus mendapat pengesahan Bupati Kepala Daerah Tingkat II (pasal 1.a.) dan pada pasal 6 juga ditentukan bahwa dalam penetapan Keputusan Desa sejauh mungkin dihindari pemungutan suara dan jika mufakat tidak tercapai, Camat atau pejabat lain yang ditunjuk berkewajiban memberi pengarahan, menunjukkan pembatasan partisipasi dan kebebasan masyarakat oleh pemerintah atas (kecamatan dan Pemerintah Daerah Tingkat II) tersebut.

Mengenai masa jabatan Kepala Desa. Peraturan baru menetapkan bahwa masa jabatan Kepala Desa 8 tahun. Hal ini lebih memberi kepastian daripada sistem adat yang tidak memberi batasan masa jabatan lurah/ Kepala Desa. Dengan masa jabatan 8 tahun dan sesudahnya hanya dapat dipilih kembali untuk satu periode masa jabatan, diperhitungkan bahwa *pertama*, Kepala Desa mempunyai waktu yang cukup untuk membangun desanya dan menciptakan kesejahteraan pada warganya; *kedua*, dengan pembatasan masa jabatan bisa dicegah praktik nepotisme dan korupsi; dan *ketiga* interval suksesi Kepala Desa 8 tahun akan dapat mendinamisir kehidupan demokrasi asli masyarakat desa. Namun apa yang hendak dicapai oleh pembatasan masa jabatan ini malah menghasilkan kegoncangan sistem sosial masyarakat desa. Perlu diketahui bahwa masyarakat desa menginginkan irama kehidupan yang sederhana, tenang, tenteram, damai, dan harmonis. Untuk itu, mereka memerlukan tatanan yang stabil dan pasti. Inilah yang tercermin dalam sistem pemerintahan lama. Dalam sistem pemerintahan lama suksesi Kepala Desa baru terjadi ketika yang bersangkutan sudah terlalu tua, sakit-sakitan, meninggal dunia, atau dipecat atasannya yang biasanya jangka waktunya **sangat lama bahkan sampai puluhan tahun.**

Ketika undang-undang baru mengatur penggantian Kepala Desa dilakukan 8 tahun sekali maka terjadi lah kegoncangan tata nilai masyarakat yang menghasilkan perilaku yang memecah keharmonisan masyarakat desa karena masyarakat belum siap dengan nilai-nilai baru ini. Pola suksesi baru ini menghasilkan polarisasi antar para pendukung peserta pilihan Kepala Desa. Masyarakat desa yang belum siap melaksanakan sistem demokrasi secara dewasa terjerumus dalam pertentangan yang

tidak sehat. Kondisi ini menghasilkan konflik *latent*. Lebih-lebih suasana sehabis pemilihan Kepala Desa. Konflik latent tersebut sewaktu-waktu bisa berubah menjadi *manifest* jika ada pihak yang memicu untuk kepentingan politik dan ekonominya. Kondisi masyarakat desa sekarang adalah hubungan yang tidak harmonis antar warga. Inilah dampak negatif dari pembatasan masa jabatan Kepala Desa selama 8 tahun.

Namun, meskipun masyarakat desa terfragmentasi dalam kelompok-kelompok pendukung kepala desa dan mantan rivalnya dalam pilihan Kepala Desa, yang sewaktu-waktu bisa meledak menjadi konflik manifest tapi jika Kepala Desa mampu memanfaatkan lembaga-lembaga sosial yang mempunyai fungsi integratif lambat laun polarisasi dapat dinetralisir. Sebagaimana dinyatakan Geertz (1984: 476-477) masyarakat Jawa memiliki modal utama untuk meredakan konflik yaitu rasa satu kebudayaan. Peredaan ketegangan bisa dilakukan melalui mekanisme partisipasi dalam kegiatan sosial seperti *takziah/ layat*, menghadiri orang yang meninggal dunia, *tahlilan*, upacara pembacaan doa bagi orang yang baru saja meninggal selama tujuh hari, empat puluh hari, seratus hari, dan seribu hari, *walimahan*, menghadiri orang yang menikahkan atau mengkhitan anaknya, *jumatan*, jamaah salat Jumat di masjid Jami', dan pengajian.

Mengenai keberadaan *banda-desa/* tanah desa untuk kepentingan pembiayaan pemerintahan desa, peraturan baru tidak mengatur secara rinci. Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 hanya menyebutkan bahwa salah satu sumber pendapatan desa adalah tanah-tanah kas desa yang pengaturan akan ditetapkan oleh

Menteri Dalam Negeri. Tapi sampai saat ini Peraturan Menteri Dalam Negeri yang dimaksud belum ada.

Sejak zaman Belanda tanah banda desa merupakan tanah desa yang penggunaannya diserahkan penuh pada kehendak masyarakat desa. Setahun sekali tanah ini dilelang secara umum dengan peserta penduduk asli. Penduduk dari luar desa tidak diperkenankan dengan alasan bahwa banda desa tersebut diperuntukkan bagi kesejahteraan penduduk setempat. Hasil lelang ini kemudian menjadi uang kas desa. Desa lalu mengadakan *Kumpulan-Desa* untuk menentukan penggunaan uang kas hasil *lelangan* banda desa tersebut. Kumpulan-Desa dihadiri oleh semua tokoh masyarakat dan semua *pamong desa*. Melalui forum Kumpulan-Desa inilah uang kas desa hasil lelang banda-desa ini digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa seperti pembuatan/ pemeliharaan gardu, pemeliharaan saluran air, pemeliharaan sekolah desa, perbaikan jalan desa, dan lain-lain.

Saat ini tanah banda desa masih dikuasai Desa dan pemfaatannya sebagaimana ditentukan adat. Fungsinya masih sama sebagai sumber pendapatan/ kas desa untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa. Hanya prosedur pengesahan dan penggunaannya menjadi birokratis dan memotong keikutsertaan masyarakat. Pada September-November tanah banda desa dilelang secara umum dengan mengambil tempat di Balai Desa. Petugas lelang biasanya seorang staf kecamatan, Mantri Polisi atau Sekretaris Wilayah Kecamatan. Dengan disaksikan oleh Kepala Desa, semua perangkat desa, dan anggota LMD lelang mulai dilaksanakan. Peserta lelang adalah para peminat dari penduduk desa setempat.

Pemenang lelang harus lunas membayar ke Desa selambat-lambatnya 31 Desember. Desa lalu menyetor uang hasil lelang ini ke BRI Unit terdekat atas nama Kepala Desa. Uang ini baru bisa dikeluarkan kembali jika ada persetujuan dari Camat.

Antara Januari-Februari Pemerintah Desa menyusun APPKD. APPKD disusun oleh Sekretaris Desa dibantu oleh semua ketua urusan dengan petunjuk dari staf kecamatan: kepala urusan pemerintahan, kepala urusan pembangunan, dan seksi pembangunan desa. Uang kas desa hasil lelang banda-desa tersebut dimasukkan ke dalam struktur rencana APPKD sebagai pos pemasukan. Pos pemasukan lain adalah penerimaan dari Pemerintah Pusat yang berupa bantuan pembangunan desa/ INPRES Bandes dan penerimaan dari Pemerintah Daerah Tingkat I dan II yang berupa penyisihan pajak dan retribusi daerah dan penyisihan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Pos pengeluarannya terdiri atas dua bagian yaitu pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan.

Dalam menentukan pos pengeluaran ini peran staf kecamatan sangat menentukan khususnya seksi pembangunan desa. Alasan yang disampaikan adalah bahwa uang bantuan pembangunan desa harus dipertanggung jawabkan penggunaannya sesuai dengan petunjuk Dirjen Pembangunan Masyarakat Desa. Untuk itu, semua proyek dan program pembangunan desa harus diintegrasikan dengan rencana terpadu pembangunan desa yang sudah ditetapkan oleh Bappeda Tingkat II.

Pada Februari rencana APPKD diajukan kepada LMD untuk dimintakan persetujuan dan disahkan. LMD kemudian menyelenggarakan Rapat-Desa.

Sebagaimana disebutkan di depan bahwa forum Rapat-Desa ini hanyalah *proforma*. Di Desa Morodemak sudah dua tahun terakhir tidak diadakan rapat-desa. Di Desa Morodemak para anggota LMD cukup diminta tanda tangannya saja. Di Desa Tembirejo masih diadakan rapat desa tapi seringkali anggota yang hadir tidak lengkap. Tokoh masyarakat yang mewakili warga yang aktif hanya satu-dua orang. Di Desa Sriwulan Rapat-Desa secara rutin diadakan tapi para tokoh masyarakat yang ikut mengaku tidak pernah membahas secara mendalam dan melibatkan masyarakat yang diwakilinya untuk ikut serta membahasnya. Dengan demikian, penggunaan uang kas desa hasil lelang tanah banda-desa tersebut sangat ditentukan oleh Pemerintah Desa bersama dengan staf kecamatan.

Desa Tambirejo dan Desa Sriwulan mempunyai *banda-desa* tanah desa masing-masing 13,5 ha dan 22 ha. Banda desa ini setiap tahun dilelang yang hasilnya dipakai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Sedangkan Desa Morodemak tidak mempunyai tanah banda desa. Karena itu, untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Desa Morodemak hanya mengandalkan iuran masyarakat dan bantuan dari pemerintah atas.

Tentang tanah *bengkok*. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tidak mengatur tentang gaji pengurus desa. Di ketiga desa masalah gaji pengurus desa mengikuti aturan adat yaitu memanfaatkan tanah bengkok sebagai tanah jabatan. Pengaturan *tanah bengkok* di desa sampel sejak zaman dulu sampai sekarang tidak mengalami perubahan apapun baik luasnya maupun letak tanahnya kecuali di Desa Sriwulan

karena tanah lama telah *ditukar-guling*. Lembaga adat ini dilegitimasi dengan Peraturan Daerah untuk memberi kepastian hukum.

Kepala Desa dan Perangkat Desa di Desa Tambirejo mendapatkan bagian tanah bengkok sebagai berikut: Kepala Desa mendapat 25 bau, Sekretaris Desa mendapat 12 bau, Kepala Urusan Pemerintahan mendapat 6 bau, Kepala Urusan Umum mendapat 6 bau, Kepala Urusan Keuangan 6 bau, Kepala Urusan Pembangunan mendapat 6 bau, Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat mendapat 3 bau, Pembantu Kepala Urusan Pemerintahan 5 bau, Pembantu Kepala Urusan Pembangunan 5 bau, Pembantu Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat 3 bau, dan Pembantu Kepala Urusan Keuangan 5 bau. Sedangkan Kepala Dusun I 6 bau, Kepala Dusun I dan II masing-masing 3 bau.*

Dasar pemberian tanah bengkok untuk masing-masing pejabat desa tersebut mengikuti pola pamong desa lama dengan sistem penyetaraan jabatan. Penyetaraannya adalah sebagai berikut:

1. Kepala Desa disamakan dengan Lurah yaitu mendapat 25 bau.
2. Sekretaris Desa disamakan dengan Carik yaitu mendapat 12 bau.
3. Kepala Urusan Pemerintahan disamakan dengan Kamituwo yaitu mendapat 6 bau.
4. Pembantu Kepala Urusan Pemerintahan disamakan dengan Bayan I yaitu mendapat 5 bau.
5. Kepala Urusan Pembangunan disamakan dengan Bayan II yaitu mendapat 3 bau.

* 1 bau = 0,65 ha.

6. Pembantu Kepala Urusan Pembangunan disamakan dengan kepetengan yaitu mendapat 5 bau.
7. Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat disamakan dengan Modin I yaitu mendapat 3 bau.
8. Pembantu Kaur Kesra disamakan dengan Modin II yaitu mendapat 3 bau.
9. Kepala Urusan Keuangan disamakan dengan Ulu-Ulu yaitu mendapat 6 bau.
10. Pembantu Kepala Urusan Keuangan disamakan dengan Bayan III yaitu mendapat 5 bau.
11. Kepala Urusan Umum disamakan dengan Bayan IV yaitu mendapat 3 bau.
12. Kepala Dusun I disamakan dengan Bekel I yaitu mendapat 6 bau.
13. Kepala Dusun II disamakan dengan Bekel II yaitu mendapat 6 bau.

Di Desa Morodemak Kepala Desa mendapat 6 ha, Sekretaris Desa mendapat 4 ha, Kepala Urusan Pemerintahan mendapat 2 ha, Kepala Urusan Umum mendapat 2 ha, Kepala Urusan Pembangunan mendapat 2 ha, Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat mendapat 2 ha, dan Kepala Urusan Keuangan mendapat 2 ha.

Bagian tanah bengkok untuk masing-masing pejabat Desa Morodemak ini pun mengikuti pola pembagian tanah bengkok pamong desa lama dengan cara penyetaraan. Penyetaraannya adalah sebagai berikut:

1. Kepala Desa disamakan dengan Lurah yaitu 6 ha.
2. Sekretaris Desa disamakan dengan Carik yaitu 4 ha.
3. Kepala Urusan Pemerintahan disamakan dengan Kamituwo yaitu 2 ha.
4. Kepala Urusan Pembangunan disamakan dengan Ulu-Ulu yaitu 2 ha.

5. Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat disamakan dengan Modin Lanang yaitu 2 ha.
6. Pembantu Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat disamakan dengan Modin Wedok yaitu 2 ha.
7. Kepala Urusan Keuangan disamakan dengan Bayan yaitu 2 ha.
8. Kepala Urusan Umum disamakan dengan Petengan mendapat 2 ha.

Sedangkan di Desa Sriwulan Kepala Desa mendapat 13 ha, Sekretaris Desa mendapat 7 ha, Kepala Urusan Pemerintahan mendapat 3 ha, Kepala Urusan Umum mendapat 3 ha, Kepala Urusan Pembangunan mendapat 2 ha, Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat mendapat 2 ha, Kepala Urusan Keuangan mendapat 3 ha, Pembantu Kepala Urusan Pembangunan 2 ha, Pembantu Kepala Urusan Keuangan 3, Pembantu Kepala Urusan Umum 3, Pembantu Kepala Urusan Kesra 2 ha, Kepala Dusun I 3 ha, dan Kepala Dusun II 3 ha.

Sebgaimana di Desa Tambirejo dan Desa Morodemak pembagian tanah bengkok di Desa Sriwulan juga mengikuti pola pamong desa lama. Masing-masing pejabat disetarakan dengan jabatan pada pamong desa lama yaitu:

1. Kepala Desa disamakan dengan lurah yaitu 13 ha.
2. Sekretaris Desa disamakan dengan Carik yaitu 7 ha.
3. Kepala Urusan Pemerintahan disamakan dengan Kamituwo yaitu 3 ha.
4. Kepala Urusan Pembangunan disamakan dengan Bayan I yaitu 2 ha.
5. Kepala Urusan Kesra disamakan dengan Modin I yaitu 2 ha.
6. Kepala Urusan Keuangan disamakan dengan Bayan II yaitu 3 ha.

7. Kepala Urusan Umum disamakan dengan Bayan III yaitu 3 ha.
8. Pembantu Kaur Pembangunan disamakan dengan Bayan IV yaitu 2 ha.
9. Pembantu Kaur Keuangan disamakan dengan Bayan V yaitu 3 ha.
10. Pembantu Kaur Umum disamakan dengan Bekel III yaitu 3 ha.
11. Pembantu Kaur Kesra disamakan dengan Modin II yaitu 2 ha.
12. Kepala Dusun I disamakan dengan Bekel I yaitu 3 ha.
13. Kepala Dusun II disamakan dengan Bekel II yaitu 3 ha.

Sedangkan pengaturan *tanah bengkok* untuk kasus jika terjadi kekosongan jabatan Kepala Desa mengalami regulasi baru. Dalam sistem adat jika lurah lama berhenti maka yang menjalankan tugas sampai dengan terpilih dan dilantiknya Lurah/ Kepala Desa baru adalah Kamituwo. Oleh karena itu, secara otomatis tanah bengkok yang semula menjadi hak Lurah/ Kepala Desa beralih kepada Kamituwo, hanya tidak seluruhnya. Kamituwo hanya menerima kurang lebih 90 persen sedangkan 10 persen sisanya diberikan kembali kepada mantan lurah selama 3 tahun sebagai hak pensiun.

Saat penelitian ini dilakukan pengaturannya tidak demikian lagi. Saat ini sebagaimana terjadi di Desa Morodemak dan Tambirejo dibuat aturan baru dalam bentuk Keputusan Desa. Tanah bengkok bagian mantan Kepala Desa kembali ke Desa, melalui Rapat-Desa sebagian dari tanah ini diberikan kembali kepada mantan Kepala Desa sebagai *tanah pensiun*. Di Desa Tambirejo mantan Kepala Desa mendapat tanah pensiun seluas 0,5 bahu selama 3 tahun dan di Desa Morodemak seluas 0,25 bahu selama 2 tahun. Karena selama belum dipilih dan diangkat Kepala Desa *definitif* diangkat seorang staf kecamatan sebagai Pejabat Kepala Desa maka

Pejabat Kepala Desa tersebut perlu diberi tanah bengkok sebagai honornya. Di Desa Morodemak pejabat Kepala Desa diberi 0,25 bahu selama setahun dan di Desa Tambirejo diberi 0,5 bahu selama setahun.

Dalam pembuatan Keputusan Desa tentang pemberian *tanah pensiun* untuk mantan Kepala Desa dan *tanah honor* untuk pejabat Kepala Desa peranan Kepala Desa dan LMD sangat menentukan. Partisipasi warga desa juga tidak ada. Rapat LMD yang dihadiri oleh staf kecamatan, Mantri Polisi atau Sekretaris Wilayah Kecamatan, langsung mengesahkan apa yang telah dikonsep oleh Kepala Desa dan anggota LMD. Jadi, yang menentukan bukan warga desa tapi Pemerintah Desa dan pejabat kecamatan.

B. Dampak Terhadap Lembaga Peradilan Desa

Informan menjelaskan bahwa lembaga peradilan desa masih berjalan sampai sekitar pertengahan 1970-an. Jika suatu hari terjadi perselisihan antar warga baik yang berupa pertengkaran suami-isteri yang menyebabkan tindak kekerasan, pertengkaran antar tetangga, pertengkaran antar kampung, rebutan air di sawah, perusakan tanaman oleh hewan piaraan, dan lain-lain saat itu juga langsung dibawa ke kelurahan meskipun terjadi pada malam hari. Lurah didampingi Kamituwo kemudian melakukan investigasi kepada pihak-pihak yang bersengketa tersebut. Setelah jelas masalahnya lurah mendesak kepada kedua belah untuk berdamai. Di sini lurah bertindak sebagai *arbitrator*/ wasit. Untuk itu, ia akan membuat formulasi perdamaian seadil-adilnya. Pihak yang merugikan harus mau memberi ganti rugi

kepada pihak yang dirugikan. Setelah masing-masing pihak setuju, carik membuat akta perdamaian dalam buku registernya kemudian ditanda-tangani oleh masing-masing pihak dan diketahui oleh lurah. Jika masing-masing pihak tidak bisa didamaikan maka perkara akan diteruskan ke kecamatan. Di kecamatan perkara ini ditangani oleh Manteri Polisi. Jika di kecamatan pun mereka tidak bisa didamaikan perkara lalu diserahkan ke polisi untuk diteruskan ke pengadilan. Sepanjang yang diketahui informan, semua perselisihan yang terjadi di desanya pada masa itu dapat didamaikan saat itu juga di depan Lurah, Kamituwo, dan Carik. Perkara perselisihan belum ada yang diteruskan sampai ke pengadilan.

Peradilan desa yang praktis dan efektif tersebut mulai pudar sekitar akhir 1970-an. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 peradilan desa praktis tidak dijalankan. Terdapat dua hal yang menjadi penyebabnya. *Pertama*, adalah sikap masyarakat sendiri yang merasa sudah melihat pengalaman luar. Dulu masyarakat tidak banyak mengetahui tentang adanya peradilan yang bekerja di luar desanya. Meskipun sebagian dari mereka ada yang sedikit mengetahui tapi mereka merasa bahwa aturan yang berada di luar desanya itu dirasakan tidak bisa dijangkau mengingat keterbatasan-keterbatasan yang ada pada dirinya. Oleh karena itu, mereka lebih merasa pas kalau menyerahkan masalahnya kepada Pak Lurah yang disimbolkan sebagai “Bapak”.

Sejalan dengan makin berkembangnya pola pikir masyarakat desa, mereka sadar bahwa di luar desanya terdapat lembaga peradilan yang sebenarnya juga bisa dijangkau oleh orang desa. Dari sinilah mereka mulai melihat lembaga peradilan di

luar desanya yang berfungsi menyelesaikan perkara perdata atau pidana. Kesadaran ini membuat orang-orang desa mulai kurang percaya pada lembaga peradilan desa karena dirasa tidak memberi kepastian hukum bagi pihak-pihak yang berselisih.

Penyebab *kedua* adalah peranan Pemerintah Desa sendiri yang sengaja tidak memelihara dan mengembangkan peradilan desa ini sesuai dengan tuntutan masyarakat. Bahkan sejak periode Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 ada kecenderungan pihak Pemerintah Desa mengarahkan semua perkara baik perdata maupun pidana untuk diselesaikan di kantor polisi atau Pengadilan Negeri. Para Kepala Desa memberi penjelasan bahwa mereka tidak mau pusing dengan urusan-urusan konflik warga seperti itu karena bukan merupakan tugas Pemerintah Desa. Menurut mereka tugas Pemerintah Desa adalah membangun desa dan memberi pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan tugas menyelesaikan perkara adalah tugas polisi dan lembaga pengadilan.

Penjelasan Kepala Desa ini tentu berkaitan dengan fungsi Pemerintah Desa sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979. Dalam Undang-Undang ini memang tidak ada satu pasal pun yang secara eksplisit mengatur fungsi menyelenggarakan peradilan oleh Pemerintah Desa. Demikian pula peraturan-peraturan pelaksanaan di bawahnya. Padahal sebenarnya hal ini bisa ditampung oleh Pemerintah Desa karena Desa berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Tapi karena urusan rumah tangganya sendiri juga tidak jelas maka peradilan desa menjadi terabaikan.

Hilangnya peradilan desa akibat kebijakan pemerintah pusat ditunjukkan pula oleh Benda-Benchmann (1984: 70-73) dalam kasus peradilan desa di Sumatera Barat. Peradilan desa di Sumatera Barat meskipun pada awalnya ketika kebijakan pemerintah pusat tersebut diterapkan terdapat dua sistem peradilan yang digunakan oleh masyarakat yaitu pengadilan negeri dan pengadilan adat tapi dalam perkembangan berikutnya akibat banyaknya keluhan yang ditujukan pada hakim-hakim desa yang dianggap memihak membuat masyarakat desa meninggalkan lembaga adat ini. Kondisi pengadilan desa saat ini juga ditinggalkan oleh masyarakat pendukungnya.

Sebenarnya peradilan desa telah berjalan ratusan tahun lalu. Bahkan pemerintah Belanda memandang bahwa peradilan desa mempunyai fungsi *justisial* yang efektif dalam menciptakan tata masyarakat desa yang tenteram dan aman. Oleh karena itu, Belanda lalu mengaturnya secara formal dalam *Inlandsch Reglement* pasal 25 (2):

Jika ada perselesihan faham antara penduduk desa di lapangan hukum perdata, hukum keluarga, hukum waris, maka kepala desa dengan bantuan panatua, mengadakan perselisihan itu dengan jalan mendamaikan.

Kemudian dalam pasal 3a *Rechtelijke Organisatie* (Organisasi Peradilan) Stbld. 1935 N.102 ditegaskan tentang ruang lingkup peradilan desa yang berkaitan dengan urusan rumah tangga desa. Bunyi pasal ini adalah:

Perkara-perkara yang menurut adat masuk kekuasaan hakim dari golongan kecil (hakim desa) tetap masuk golongannya. Kepada pihak-pihak yang berperkara diberi hak untuk memajukan perkaranya langsung kepada hakim yang lain. Hakim-hakim desa menjatuhkan keputusan

menurut hukum adat (berupa perdamaian) dan tidak dapat menjatuhkan hukuman.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951 tentang tindakan sementara untuk menyelenggarakan kesatuan susunan kekuasaan dan acara pengadilan sipil tidak mengurangi peradilan desa menurut *Rechtelijke Organisatie* tersebut. Namun karena Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tidak mengatur fungsi peradilan desa ini maka Pemerintah Desa tidak melaksanakan fungsi ini dalam penyelenggaraan rumah tangganya.

C. Dampak Terhadap Gotong Royong Desa

Sampai dengan pertengahan 1970-an lembaga gotong royong desa masih berjalan efektif. Pada saat itu ada semacam ketentuan bahwa warga desa mempunyai kewajiban kerja bakti kepada desa. Setidaknya setiap kepala keluarga mempunyai kewajiban kerja bakti kepada desa sebulan sekali. Sebulan sekali kepala keluarga atau yang mewakilinya wajib mengorbankan waktu dan tenaganya untuk gotong royong/ kerja bakti. Obyek yang menjadi lahan kerja bakti ditentukan oleh desa berdasarkan hasil kesepakatan yang digariskan dalam Kumpulan-Desa dan biasanya berkisar pada perbaikan jalan desa/ kampung, pembuatan/ perawatan jembatan, saluran air, got, fasilitas umum, gardu jaga, dan membersihkan kubur dan masjid.

Kerja bakti biasanya dikerjakan pada hari Minggu dengan cara beramai-ramai mulai pagi sampai tengah hari. Desa menyediakan makanan kecil dan minuman. Ada juga kerja bakti berdasarkan target yang ditentukan desa dan penyelesaiannya

menjadi tanggung jawab setiap kepala keluarga. Misal untuk perbaikan jalan masuk desa yang panjangnya 1 km. Jalan ini dibagi menjadi petak-petak sebanyak jumlah Kepala Keluarga dan setiap petak menjadi tanggung jawab Kepala Keluarga yang bersangkutan untuk menyelesaikannya.

Lembaga gotong royong ini mulai pudar dan akhirnya hilang sejak pertengahan 1980-an. Hal ini diawali dengan perubahan lembaga *norowito* yaitu tanah komunal yang didistribusikan pada warga desa untuk kesejahteraannya. Tanah *norowito* hanya menjadi hak pakai selama hidup si penerima. Jika yang bersangkutan meninggal dunia tanah ini secara otomatis kembali ke desa. Oleh desa tanah ini kemudian diberikan kepada petani yang telah menunggu/ *magang tani*. Dengan lembaga tanah *norowito* desa memberi tanah kepada warga. Oleh desa warga penerima tanah dengan hak garap tersebut diberi kewajiban menyumbangkan tenaganya kepada desa dalam bentuk kerja wajib yang ditentukan. Inilah yang menjadi dasar gotong royong/ kerja bakti bagi warga desa.

Meskipun secara ekonomis perubahan tanah komunal menjadi hak milik pribadi tersebut membuat lebih efisien dan produktif tanah tersebut karena pemilik akan memaksimalkan penggunaannya (Bromley; 1984) tapi dampaknya terhadap gotong royong justru negatif. Setelah tanah *norowito* dikonversikan menjadi hak milik pribadi sejak tahun 1960 melalui Undang-Undang Pokok Agraria secara berangsur-angsur kegiatan gotong royong/ kerja bakti makin tidak didukung oleh warga desa karena mereka merasa tak terikat dengan balas jasa kepada desa.

Namun sebenarnya penyebab makin lunturnya semangat gotong royong tersebut bukan semata-mata akibat perubahan hak atas tanah komunal tersebut. Terdapat beberapa faktor yang mempercepat menipisnya semangat gotong royong warga desa: *Pertama*, akibat kesalahpahaman masyarakat desa terhadap uang Bantuan Desa (Inpres Bandes) sebagaimana disampaikan oleh Sekretaris Desa Sriwulan yang diterima desa setiap tahun sejak awal 1970-an untuk pembangunan desa. Uang bantuan desa yang sebenarnya sebagai perangsang untuk pembangunan desa dipahami sebagai uang pemberian pemerintah untuk membangun desa, karena itu masyarakat merasa tidak perlu lagi gotong royong seperti zaman dulu sebab untuk membangun jalan, jembatan, dan lain-lain sudah disediakan dana oleh pemerintah. Pandangan masyarakat seperti inilah yang akhirnya menyulitkan Pemerintah Desa untuk menggerakkan masyarakat melakukan gotong royong desa seperti sebelum tahun 1970-an. *Kedua*, karena ketidak-mampuan Pemerintah Desa meredefinisi gotong royong desa itu sendiri. Pemerintah Desa terjebak pada model gotong royong zaman *norowito* yang lebih mencerminkan kerja rodi/ kerja wajib daripada gotong royong atas dasar kebersamaan dan sepenanggungan. Karena itu, seringkali Pemerintah Desa tidak peka menetapkan *sasaran dan cara* memberi perintah kepada warga. Misal masyarakat diminta gotong royong membersihkan saluran irigasi. Kegiatan ini tentu tidak diterima oleh mereka yang tidak mempunyai sawah karena kelompok ini tidak berkepentingan terhadap lancarnya air. Pada zaman dulu hal ini bisa diterima oleh seluruh warga karena hampir semua warga desa ekonominya menggantungkan diri pada sawah meskipun mereka tidak mempunyai sawah.

Sekarang sejalan dengan diversifikasi pekerjaan (Dibyo Prabowo; 1995) sebagian masyarakat desa tak terkait dengan sawah. Kelompok ini jelas keberatan karena memelihara sistem irigasi tak berhubungan dengan kepentingannya. Di samping itu dalam praktik mereka yang diperintah gotong royong hanya “orang-orang kecil” sementara orang-orang kaya dan tokoh-tokoh masyarakat tidak disuruh. Dalam konteks zaman dulu yang sistem nilainya masih bersifat feodalistis hal ini bisa diterima oleh masyarakat tapi sekarang dalam suasana yang lebih demokratis cara seperti itu ditolak oleh sebagian besar warga.

Di samping itu, sistem pemerintahan baru yang merasionalisasi semua program dan kegiatan pembangunan juga mempunyai andil yang besar terhadap hilangnya lembaga gotong royong desa tersebut. Perlu diketahui bahwa dalam menjalankan pembangunan, Pemerintah Desa merinci program menjadi kegiatan dan kegiatan dijabarkan lagi dalam satuan-satuan biaya yang dituangkan dalam APPKD. Dengan demikian, gotong royong menjadi tak relevan dalam penyusunan program pembangunan. Kalau toh gotong royong dicamtumkan dalam rencana anggaran sifatnya hanya *proforma*.

Namun di lapangan, gotong royong masih tetap eksis hanya gotong royong tak lagi berkait dengan fungsi Pemerintahan Desa. Gotong royong telah turun menjadi milik masyarakat. Gotong royong hidup dalam komunitas RT-RT, organisasi-organisasi pemuda, dan kelompok-kelompok pengajian. Di hampir semua RT telah tumbuh lembaga gotong royong dalam bentuk arisan, ronda, *jimpitan*, tabungan, iuran pembangunan, simpan pimjam, dan santunan sosial. Fenomena yang

sama juga terjadi dalam organisasi-organisasi pemuda, dan kelompok-kelompok pengajian. Gotong royong yang berkembang ini bukan atas dasar lembaga norowito yang bersifat *resiprokal* tapi lebih pada kesukarelaan warga atas kesamaan kepentingan. Gotong royong model baru tak dijiwai adat tapi lebih merupakan kepentingan rasional dari para pendukungnya. Masyarakat yang tinggal dalam satu RT muncul kesadaran membangun sistem sosial dalam lingkup RT dengan lembaga-lembaga yang disepakati bersama. Lembaga-lembaga ini meliputi bidang sosial, ekonomi, politik, keagamaan, dan keamanan. Hal ini sesuai dengan temuan Tjondronegoro (1984) dalam penelitiannya di Kendal dan Cibadak bahwa demokrasi asli masyarakat desa termasuk di dalamnya gotong royong bergeser ke lingkungan dukuh/ kemandoran karena di sini ruang masyarakat masih luas untuk mengembangkan pola interaksinya atas dasar *sodality*.

Fenomena tersebut cukup menarik. Ketika Pemerintah Desa tak berfungsi memelihara dan mengembangkan lembaga gotong royong lembaga ini justru berkembang dengan baik dalam komunitas-komunitas yang relatif independen seperti RT, organisasi pemuda, dan lembaga swadaya masyarakat. Hal ini berarti bahwa gotong royong merupakan unsur asli yang dibutuhkan oleh komunitas. Hanya persoalannya ketika lembaga formal yang mengatur komunitas tersebut tak mampu merespon esensi gotong royong itu sendiri maka anggota komunitas tak lagi mendukungnya. Inilah yang ditampilkan oleh Pemerintahan Desa menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979.

D. Dampak Terhadap Lembaga Pologoro

Menurut adat warga desa yang minta persaksian kepada Kepala Desa (Lurah) dan Sekretaris Desa (Carik) atas transaksi jual beli/ sewa-menyewa memberi uang jasa kepadanya yang besarnya sesuai dengan kepantasan setempat. Uang jasa semacam ini disebut uang *pologoro*. Lembaga pologoro diperlukan masyarakat desa karena berkait dengan pemahaman bahwa para pelaku tak sekedar memberi uang lelah kepada pengurus desa atas kesaksiannya dalam transaksi jual-beli/ sewa-menyewa tapi yang lebih penting adalah kesediaan melindungi keamanan pasca transaksi oleh Kepala Desa. Artinya oleh pihak-pihak yang melakukan transaksi jika pada suatu hari terjadi hal-hal yang merugikan di antara mereka, mereka akan datang lagi kepada Lurah untuk minta perlindungan hukum. Lurah mempunyai kewajiban untuk melindunginya. Perlu diketahui bahwa pada zaman dulu Lurah adalah orang yang berwibawa dan mampu memberi perlindungan hukum kepada yang memerlukan. Berangkat dari kerangka pikir inilah pihak-pihak yang melakukan transaksi memberi uang pologoro.

Di ketiga desa pologoro masih berlaku sesuai dengan adat. Namun karena pologoro juga dapat dimanfaatkan untuk mengeksploitasi warga desa Pemerintah Daerah Tingkat I Provinsi Jawa Tengah kemudian mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 1988 tentang Pungutan Desa khususnya pasal 1(e). Peraturan Daerah ini memberi petunjuk bahwa semua pungutan yang memberi beban pada masyarakat harus diatur dengan jelas melalui Keputusan Desa. Meskipun demikian, di Desa Tambirejo pologoro masih berjalan secara adat. Setiap warga yang minta

persaksian atas transaksi jual-beli memberi uang pologoro kepada Desa sebesar 5 % dari nilai jual. Aturan ini tidak dituangkan dalam Keputusan Desa sebagaimana ditentukan oleh Peraturan Daerah tersebut. Hal yang sama juga terjadi di Desa Sriwulan. Sedangkan di Desa Morodemak pologoro ditetapkan dalam Keputusan Desa dengan rincian sebagai berikut:

- a. Warga yang melakukan jual-beli perahu, rumah, tambak, dan lain-lain dikenakan tarif sebagai berikut: barang dengan nilai jual kurang dari 5 juta dikenakan uang pologoro kepada Desa sebesar 5%.
- b. Warga yang melakukan jual-beli barang dengan nilai jual lebih dari 5 juta dikenakan uang pologoro sebesar 1,5%.

Uang yang diperoleh dari pologoro tersebut lalu dibagi dengan prosentase sebagai berikut:

- a. Kepala Desa mendapat bagian 25%.
- b. Sekretaris Desa mendapat 20%.
- c. Perangkat Desa mendapat 35%.
- d. Desa mendapat 20%.

Bagi pengurus desa pologoro dianggap baik dan berupaya untuk tetap dipertahankan karena mendatangkan keuntungan ekonomis. Tapi bagi masyarakat lembaga pologoro ini sangat dikeluhkan karena memberi beban tambahan yang memberatkan. Menurut masyarakat dalam konteks sekarang sudah tidak relevan mempertahankan pologoro karena kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam transaksi jual-beli dan sewa-menyewa tersebut hanya sebagai saksi. Fungsi

perlindungan pasca transaksi sudah tidak ada lagi. Kalau toh tetap dipertahankan hendaknya tidak menggunakan tarif tertentu tapi secara sukarela seperti pemberian sumbangan waktu minta surat keterangan dan izin keramaian.

Dampak negatif dari pologoro adalah dimanfaatkannya lembaga pologoro oleh Kepala Desa untuk keuntungan pribadi. Dampak negatif lainnya adalah sikap Kepala Desa yang tidak berupaya melindungi aset/ sumber daya alam khususnya tanah milik warga agar tetap dimiliki warganya tapi malah mendorong agar tanah-tanah milik warga tersebut dijual kepada pihak luar yang biasanya terdiri atas orang-orang kaya kota. Hal ini terjadi karena Kepala Desa mengharapkan uang pologoro jika terjadi jual beli atas tanah milik warga tersebut. Di samping itu Kepala Desa juga akan mendapatkan prosentase tertentu dari nilai jual karena biasanya Kepala Desa juga bertindak sebagai perantara/ calo. Di ketiga sampel Kepala Desa mengaku bahwa uang pologoro adalah salah satu penghasilan Kepala Desa yang didambakan.

E. Dampak Terhadap Upacara Adat Desa

Menurut adat Pemerintah Desa pada bulan *Apit* (sebulan sesudah Syawal) menyelenggarakan upacara *sedekah bumi* demi keselamatan dan kesejahteraan desa dan masyarakat. Upacara ini diyakini sebagai upaya spiritual *nyelemati* desa agar desa yang dihuni tetap memberikan ketenangan, kemakmuran, dan berkah kepada penghuninya.

Upacara sedekah bumi diawali dengan selamat di pendapa kelurahan. Pada hari yang telah ditentukan setiap Kepala Keluarga membawa *tumpeng* ke pendapa

kelurahan. Setelah semuanya terkumpul modin memanjatkan doa. Selesai modin memanjatkan doa tumpeng lalu dimakan bersama dan sisanya dibawa pulang oleh hadirin. Biasanya bersamaan dengan itu diadakan pertunjukan wayang kulit sehari semalam. Pertunjukan wayang kulit tersebut, khusus pada siang hari selalu mengambil *lakon* antara dua pilihan: *mbangun taman kartonadi* atau *pendawa sawahan*. Kedua lakon ini menggambarkan kegiatan membangun desa. Dengan lakon ini masyarakat berharap agar desa terus membangun sehingga makin maju yang pada akhirnya mampu memberikan kesejahteraan kepada warganya. Sedangkan pada malam harinya lakon diserahkan warga untuk ditentukan sendiri sesuai kesepakatan bersama.

Di Desa Tambirejo upacara sedekah bumi masih dilakukan tapi sudah tidak disertai dengan pertunjukan wayang kulit. Upacara ini diselenggarakan pada salah satu hari di bulan Apit menurut penanggalan Jawa. Kegiatan ini dipimpin oleh sesepuh desa. Setiap kepala keluarga membuat *ambengan*, hidangan yang ditaruh dalam tampah/ nyiru, lalu dibawa ke balai desa. Sebagian warga desa laki-laki, perempuan, kebanyakan anak-anak datang di balai desa. Sesepuh desa dan Kepala Desa memberi sambutan yang isinya menjelaskan tujuan sedekah bumi dan mengucapkan terima kasih atas keikhlasan warganya yang bersedia menyelenggarakan sedekah bumi demi kesuburan tanah desa. Setelah itu “Pak Modin” membaca doa. Sehabis doa warga lalu makan ambengan yang sudah tersedia tersebut dengan cara saling tukar ambengan.

Desa Morodemak dengan kondisi alamnya yang bersifat pantai melaksanakan upacara sedekah bumi dengan nama *sedekah laut*. Pada hari kedelapan bulan Syawal, masyarakat mengadakan selamatan dan membuat sesaji untuk dibuang ke laut. Selamatan dipimpin oleh seorang Kyai pada malam hari di Balai Desa dengan membaca *tahlil* diakhiri dengan pembacaan doa. Kegiatan ini dilakukan dengan tujuan agar usaha menangkap ikan di laut yang dilakukan oleh warga dijauhkan dari mara bahaya, senantiasa mendapatkan keselamatan, dan memperoleh hasil yang memuaskan.

Pada acara tersebut selalu ada seekor kerbau yang disembelih. Kerbau yang disembelih dagingnya dimasak dan dimakan bersama sehabis *kenduri* sedangkan kepalanya esok paginya *dilarung* ke laut dijadikan sesaji. Bersamaan dengan palarungan sesaji yang terdiri atas *kepala kerbau*, *jajan pasar*, dan *kembang telon*, dimeriahkan pula dengan lomba dayung perahu oleh warga yang sebagian besar memang memiliki perahu. Lomba dayung perahu ini menjadi sangat menarik karena masing-masing peserta menghias perahunya dengan warna-warni hiasan: cat baru, bendera, rumbai-rumbai, dan janur.

Di desa Morodemak sejarah sedekah laut tak lepas dari mitos budaya pantai. Ada kepercayaan bahwa di muara laut ada penunggu yang disebut *Mbah Jalintheng*. Mbah Jalintheng ini diyakini sebagai dayang yang *Mbau Rekso*, menjaga keselamatan dan kesejahteraan warga desa. Untuk itu, sebagai imbal baliknya masyarakat desa setahun sekali harus mengadakan sesaji ke laut sebagai persembahan kepada Mbah Jalintheng ini. Jika tidak, maka akan terjadi musibah.

Informan memberi contoh bahwa pernah terjadi ketika masyarakat lupa tidak mengadakan sedekah laut, tiba-tiba datang ombak besar dan hampir memporak porandakan perkampungan Desa Morodemak.

Sedekah laut di Desa Morodemak sebelum 1980-an diselenggarakan oleh masyarakat. Persiapan seperti membuat tumpeng, menghias perahu, dan *nanggap* wayang diadakan sendiri oleh masyarakat. Tapi sejak 1990-an kegiatan sedekah laut diambil alih Dinas Pariwisata Pemda Tingkat II Demak. Panitia dibentuk oleh Pemerintah Daerah. Pemerintah Desa tidak terlibat, yang terlibat hanya pengurus KUD. Biaya penyelenggaraan ditanggung oleh KUD dengan alasan bahwa KUD adalah lembaga milik masyarakat yang menarik iuran setiap hari pada masyarakat. Oleh karena itu, sudah selayaknya KUD sebagai penanggung dana.

Setelah sedekah laut diambil alih Pemerintah Daerah acaranya menjadi formal. Pada pagi hari setelah segala sesuatunya beres rombongan Bupati dan Muspida datang. Rombongan kemudian melakukan prosesi di depan TPI (Tempat Pelelangan Ikan). Kyai setempat memimpin doa. Selesai berdoa, sebagian tumpeng dimakan ramai-ramai dan sebagian dilarung ke laut. Setelah itu, diadakan lomba perahu yang diikuti oleh nelayan setempat dan tarik tambang. Di dekat TPI juga diadakan panggung hiburan: *dank dut* dan wayang kulit.

Kegiatan sedekah laut yang telah diambil alih Pemerintah Daerah Tingkat II Demak tersebut mengakibatkan terjadinya sikap tak acuh masyarakat. Masyarakat beranggapan bahwa kegiatan itu bukan kegiatannya tapi *gawanya* Pemerintah. Dengan demikian, masyarakat tidak mau berpartisipasi seperti membuat tumpeng,

menghias perahu, lomban bersama keluarga ke laut, dan membiayai pertunjukan wayang. Kepala Desa yang pada masa dilaksanakan oleh masyarakat berperan sebagai sponsor semua kegiatan saat ini hanya sebagai tamu, menghadiri undangan dari panitia.

Ketika ditanyakan apa keuntungan dan kerugiannya jika sedekah laut ditangani masyarakat dan jika ditangani Pemda, informan menjawab bahwa jika masyarakat yang menyelenggarakannya masyarakat bisa leluasa mengadakan kegiatan: membuat acara, prosesi, hiburan, dan gotong royong sedekah laut. Kerugiannya kalau terjadi apa-apa, kecelakaan misalnya orang yang mengalami kecelakaan tersebut tidak bisa mendapatkan asuransi. Di samping itu, promosi tidak segencar sekarang yang membuat Desa Morodemak bisa dikenal luas. Kerugian lain adalah masyarakat hilang gairahnya untuk ikut mengadakan sedekah laut. Dulu partisipasi masyarakat tinggi, sekarang tidak ada lagi. Di samping itu, dengan banyaknya orang dari daerah lain yang mendatangi Morodemak sering membawa dampak sosial dan keamanan yang eksekunya menjadi beban masyarakat. Kalau dikelola Pemerintah Daerah keuntungannya kegiatan ini bisa menjadi daya tarik wisata sehingga bisa memperkenalkan wisata daerah dan wisata laut yang sekaligus juga memperkenalkan Desa Morodemak ke luar daerah. Keuntungan lain adalah dengan dikelolanya acara ini secara bisnis ada pemasukan kas untuk Pemerintah Daerah dan panitia lokal dari penjualan tiket masuk.

Di sini tampak bahwa untuk kegiatan upacara tradisional yang masih hidup meskipun sudah kehilangan makna simboliknya Pemerintah Desa sudah tidak

berperan. Untuk kasus upacara adat di Desa Morodemak ketika ritual ini mempunyai nilai ekonomis sebenarnya upacara tersebut bisa secara kreatif diubah menjadi wahana kegiatan ekonomi rakyat. Tapi ketika semuanya diambil alih oleh Pemerintah Daerah masyarakat desa menjadi tak mengacuhkannya.

Meskipun di Morodemak dan Tambirejo masih diadakan upacara adat sedekah bumi/ sedekah laut tapi sebenarnya sudah tidak signifikan dengan fungsi Pemerintahan Desa. Sedekah laut di Desa Morodemak saat ini bukan lagi menjadi bagian dari fungsi Pemerintahan Desa tapi telah dijadikan upacara adat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Demak dan dikelola oleh Dinas Pariwisata untuk tujuan wisata. Sedangkan di Desa Tambirejo sedekah bumi sekedar memenuhi kebiasaan. Makna simbolis dari upacara sedekah bumi tersebut tak lagi menjadi motivasi penyelenggaraannya. Di sini telah terjadi sekularisasi. Menurut Sekretaris Desa makin hari upacara ini makin tidak didukung oleh masyarakat. Terbukti yang datang membawa dan mengepung *tumpeng* dan *ambengan* hanya anak-anak kecil. Oleh karena itu, untuk tahun-tahun yang akan datang Pemerintah Desa merasa tidak perlu lagi menyelenggarakan sedekah bumi tersebut. Dana untuk itu akan lebih bermanfaat jika digunakan untuk kepentingan pembangunan fisik yang jelas-jelas berhubungan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Di Desa Sriwulan sedekah bumi sudah tidak dilakukan sejak sekitar 1970-an. Sekretaris Desa yang telah menjabat sejak 1969 menjelaskan bahwa Desa mulai tidak menyelenggarakan sedekah bumi karena hanya didukung oleh sebagian kecil masyarakat. Sebagian besar masyarakat yang dipelopori oleh tokoh-tokoh agama,

kyai/ ulama, menentang diselenggarakan sedekah bumi lebih-lebih kalau dalam penyelenggaraannya diadakan juga pertunjukan wayang kulit dan membuang sesaji. Para tokoh agama menyampaikan fatwa bahwa sedekah bumi berdasarkan adat lama itu sudah tidak sesuai dengan ajaran Islam yang dipeluk oleh seluruh warga Desa Sriwulan. Oleh karena itu, sebaiknya tidak usah diadakan.

Berdasarkan semua itu, maka sedekah bumi yang dilakukan sekarang telah mengalami transformasi makna: dari makna simbolis yang bersifat kerohanian ke makna duniawi yang berorientasi ekonomis. Pada asalnya sedekah bumi/ laut bermakna simbolis yang mengacu pada nilai-nilai kepercayaan yang diyakini dapat menciptakan keharmonisan antara *mikro* dan *makrokosmos*. Tapi sejalan dengan proses Islamisasi dan gerakan purifikasi, ritual berdasarkan kepercayaan lama ini tak lagi mendapatkan pijakan dan legitimasi keagamaan. Hal ini juga ditambah dengan pola pikir masyarakat yang makin rasional. Akibatnya ritual ini makin tak fungsional dengan perilaku masyarakat saat ini.

Namun jika Pemerintah Desa mampu secara dinamis merevitalisasi upacara adat tersebut secara rasional upacara adat tersebut bisa dipertahankan. Caranya upacara adat tersebut dilegitimasi dengan nilai baru yang mampu mengaktualisasikan nilai simbolis yang bersifat transenden dan nilai ekonomis yang bersifat profan seperti yang terjadi di Desa Morodemak. Karena bagaimana pun lembaga ini sebenarnya masih fungsional dalam perilaku masyarakat desa. Kalau para tokoh agama menentangnya sebenarnya yang ditentang bukan pada lembaganya tapi pada

dasar filosofisnya yang lebih mengacu pada kepercayaan primitif sehingga tidak sesuai dengan akidah Islam yang puritan.

Tak mampunya Pemerintah Desa merespon secara pro aktif dinamika perubahan pola pikir dan aspirasi warganya mengakibatkan hilangnya salah satu lembaga sosial yang mengatur masyarakat desa. Akibat selanjutnya masyarakat desa yang berbasis pada budaya pertanian yang masih meyakini bahwa sedekah bumi sebagai salah satu bagian dari siklus menanam padi mengalami ketidak tenteraman batin. Hal ini dibuktikan dengan pendapat informan yang mengatakan bahwa merajalelanya hama tikus saat ini karena bumi tak pernah *diruwat/ disedekahi*.

Ketidak mampuan Pemerintah Desa dalam menampung dinamika perubahan budaya masyarakat tak lepas dari kebijakan Pemerintah Pusat yang menekankan pada rasionalisasi fungsi dari Pemerintah Desa. Tiga fungsi utama menjadi titik beratnya: pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Karena itu, bidang yang berada di luar ketiga fungsi ini menjadi terabaikan.

F. Dampak Terhadap Sistem Sosial Masyarakat Desa

Sebagai masyarakat hukum adat masyarakat desa telah mempunyai lembaga-lembaga sosial. Lembaga-lembaga sosial ini melahirkan tatanan sosial masyarakat desa. Lembaga-lembaga sosial yang berhubungan dengan struktur kekuasaan, menjadi rumah tangga desa di bidang politik sebagaimana telah dijelaskan di depan. Sedangkan kaitannya dengan sistem sosial secara umum lembaga sosial menjadi perbuatan, cita-cita, sikap dan perlengkapan kebudayaan, yang mempunyai sifat

kekal dan bertujuan memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat (Sumner dalam Soerjono Soekanto; 1987: 179).

Jefta Leibo (1995: 38-40) menjelaskan bahwa lembaga sosial adalah keseluruhan peraturan, norma-norma, adat istiadat yang mendapat dukungan dari masyarakat dalam mempertahankan nilai-nilai yang penting. Kemudian semua itu mengatur hubungan sosial antara para anggota masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya, demi kesejahteraan mereka sendiri. Lembaga sosial tumbuh dari *basic human drives* (dorongan dasar dalam diri manusia) yang mencakup *self preservation* (pertahanan diri), *self perpetuation* (mempertahankan ras, nama baik, dan keturunan), dan *self expression* (ekspresi diri). Dari *basic human drives* tersebut lalu berkembang menjadi kebutuhan (*human needs*), kemudian mendorong untuk bertindak laku (*human acitiviteit*) untuk memenuhi kepentingannya (*human interest*). Mula-mula lembaga sosial berbentuk *usage*, cara, *folkways*, yaitu cara berperilaku yang diakui dan diterima oleh masyarakat, kemudian menjadi *mores* atau tata kelakuan. Tata kelakuan yang kekal dan kuat integrasinya dengan pola-pola peri kelakuan masyarakat dapat meningkat menjadi *custom* atau adat istiadat. Adat istiadat yang telah mengalami proses pelebagaan (*institutionalization*) akan membentuk lembaga sosial.

Lembaga sosial berfungsi mengatur sikap dan tingkah laku para warganya yang sekaligus merupakan pedoman bagi mereka dalam melakukan interaksi satu dengan yang lain dalam kehidupan bersama. Dengan berdasar pada lembaga sosial tersebut masyarakat desa memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. Mereka mempunyai sifat yang homogen dalam hal (mata pencaharian, nilai-nilai dalam kebudayaan, serta dalam sikap dan tingkah laku).
2. Kehidupan di desa lebih menekankan anggota keluarga sebagai unit ekonomi. Artinya semua anggota keluarga turut bersama-sama terlibat dalam kegiatan pertanian ataupun mencari nafkah guna memenuhi kebutuhan ekonomi rumah tangga. Dan juga sangat ditentukan oleh kelompok primer. Yakni dalam memecahkan suatu masalah, keluarga cukup memainkan peranan dalam pengambilan keputusan final.
3. Faktor geografis sangat berpengaruh atas kehidupan yang ada (misalnya keterkaitan anggota masyarakat dengan tanah atau desa kelahirannya).
4. Hubungan sesama anggota masyarakat lebih intim dan awet daripada di kota, serta jumlah anak yang ada dalam keluarga inti lebih besar/ banyak.
(Roucek dan Warren ; 1963:78 dalam Jefta Leibo; 1995: 7)

Sedangkan Koentjaraningrat (1960: 354-360) menyebutkan ciri-ciri kehidupan masyarakat perdesaan adalah: 1) mengutamakan hidup tenteram dan menghindari konflik; 2) saling menolong atau *sambatan* dalam pekerjaan-pekerjaan keluarga yang membutuhkan banyak tenaga seperti mendirikan rumah, menyelenggarakan hajatan, mengolah sawah, dan lain-lain; 3) bergotong royong untuk menyelesaikan proyek bersama (untuk kepentingan umum); 5) bermusyawarah dalam mengambil keputusan penting yang menyangkut kepentingan umum desa.

Di Desa Tambirejo dan Desa Morodemak tatanan sosial masyarakatnya bersifat paguyuban/ *gemeinschaft*. Sementara di Desa Sriwulan, komunitas yang tinggal di desa asli bersifat paguyuban sedangkan komunitas pendatang yang tinggal di kompleks perumahan bersifat patembayan/ *gesellschaft*. Dengan demikian, secara umum tatanan sosial masyarakat desa bersifat paguyuban.

Masyarakat desa yang bersifat paguyuban tersebut ditandai dengan interaksi antar warga yang intim, saling mengenal, merasa terikat dalam satu kesatuan kepentingan, peduli terhadap orang lain, dan saling menolong yang semua itu diatur

oleh lembaga-lembaga sosial yang bersifat integratif. Dalam hal ini lembaga sosial yang signifikan adalah lembaga pemerintahan, gotong royong, *sambatan*, dan musyawarah. Dengan lembaga pemerintahan yang dipikirkan dan disusun oleh masyarakat sendiri lahir suatu sistem pemerintahan yang fungsional sesuai dengan kebutuhannya. Melalui lembaga gotong royong masalah yang dihadapi bersama yang merupakan kepentingan umum bisa diatasi bersama. Dengan *sambatan* bisa dijaga hubungan yang harmonis antar warga. Akhirnya, dengan musyawarah segala perbedaan pendapat bisa disalurkan dan dipecahkan bersama demi kemaslahatan bersama.

Dengan diterapkannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 lembaga pemerintahan desa yang fungsional sesuai dengan kebutuhan masyarakat desa tersebut berubah secara mendasar sehingga melahirkan sikap tidak *at home* bagi masyarakat terhadap sistem pemerintahannya. Hal ini terbukti dengan persepsi masyarakat terhadap struktur pemerintahan baru. Di ketiga desa sampel secara umum masyarakat tidak mengerti tentang struktur organisasi pemerintahan baru beserta fungsi dan tugasnya dan sebutan para pejabatnya. Satu-satunya nama jabatan baru yang sudah diterima secara luas hanyalah sebutan kepala desa untuk menggantikan sebutan lurah dalam struktur lama. Sedangkan nama jabatan lainnya seperti sekretaris desa, kepala-kepala urusan, dan kepala dusun masih disebut dengan nama lama: carik, kamituwo, bayan, petengan, modin, dan bekel. Misal, Pak Kasmin yang menjabat sebagai kepala urusan umum tetap dipanggil Pak Bayan oleh masyarakat

karena yang bersangkutan menggantikan jabatan bayan dalam struktur lama. Demikian pula untuk sebutan pejabat-pejabat lainnya.

Namun dampak yang lebih substantif dari lembaga pemerintahan desa akibat kebijakan pemerintah pusat tersebut adalah perubahan hubungan antara warga dengan pemerintah desa yang pada gilirannya juga merubah pola hubungan antar warga. Dalam struktur lama hubungan antara warga dengan pemerintah desa bersifat langsung dan informal. Semua urusan warga bisa dilayani dan diselesaikan di rumah Kepala Desa dan/ atau Sekretaris Desa setiap saat. Warga yang memerlukan pelayanan lurah atau carik ia bisa langsung datang ke rumahnya kapan saja menurut waktu luangnya: bisa pagi, siang, atau malam hari. Lurah atau carik asal tidak berhalangan akan memberikan pelayanan dengan baik. Begitu juga ketika warga hendak membuat garis-garis kebijakan umum untuk dilaksanakan oleh pemerintah desa, warga mengikuti rapat desa/ *kumpulan-desa* yang penyelenggaraannya tidak begitu formal yang diadakan di pendapa kelurahan, biasanya ruang depan rumah lurah. Dalam sistem pemerintahan baru, pemerintah desa membuat hirarki ke bawah berupa RW (Rukun Warga) dan RK (Rukun Kampung), meskipun struktur ini tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979. RW dan RT ini telah menjadi birokrasi baru dalam sistem pemerintah desa yang menjauhkan warga dengan pemerintah desa karena warga yang hendak berhubungan dengan pemerintah desa harus melewati hirarki RT lalu ke RW baru bisa ke pemerintah desa. Hal ini tentu membuat kesal warga yang menghendaki pelayanan yang cepat, murah, dan tidak bertele-tele. Disamping itu, waktu yang disediakan adalah pada jam kantor yaitu

antara pukul 07.30 sampai dengan 14.00 dengan tempat yang ditentukan yaitu di kantor desa. Hal ini menjadi masalah tersendiri bagi warga desa karena pada jam-jam tersebut umumnya mereka sedang bekerja di sawah atau tempat lain yang sulit ditinggalkan.

Dalam sistem pemerintahan lama pola hubungan antar warga menyatu dalam Desa sebagai satuan *community* terus terbagi secara tipis dalam satuan-satuan pedukuhan; dalam sistem pemerintahan baru pola hubungan antar warga terkotak-kotak dalam RT-RT dan secara samar-samar meluas dalam RW kemudian makin kabur pada tingkat Desa. Desa tak lagi menjadi satuan *community* tapi berubah menjadi satuan administratif. Satuan *community* bergeser pada tingkat RT. Hal ini berdampak pada makin renggangnya hubungan antar warga dalam satu desa karena semangat solidaritas tidak berada dalam desa tapi berada dalam RT. Dengan demikian, hubungan yang intim dan saling mengenal mulai bergeser dari Desa ke RT.

Rasionalisasi birokrasi membuat gotong royong dan *sambatan* makin tak signifikan dalam memelihara sifat guyub antara warga dengan pemerintah desa dan warga dengan warga karena pola dan gaya pemerintahan yang formal dan rasional tak mampu menyentuh jiwa instrumen paguyuban yang utama tersebut: gotong royong dan *sambatan*. Watak pemerintahan menjadi kering dan menjauh dari kejiwaan warga. Akibatnya pemerintahan desa makin kehilangan fungsi menciptakan paguyuban warga.

Musyawarah untuk mencari solusi atas kepentingan umum/ bersama yang sejak zaman dulu menjadi bagian penting dalam tatanan sosial masyarakat desa

makin kehilangan rohnya. Musyawarah yang dulu menjadi kebutuhan semua warga desa untuk ikut menentukan kebijakan umum desa telah diformalisir dalam LMD yang hanya melibatkan elit desa yang terdiri atas “orang-orang” Kepala Desa. Akibatnya musyawarah tak lagi menjadi forum partisipasi politik warga desa tapi berubah fungsi menjadi alat justifikasi Pemerintah Desa. Secara kelembagaan hal ini berdampak pada sikap tak acuh warga desa terhadap program-program yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa. Sedangkan secara sosial formalisasi musyawarah tersebut melahirkan sikap warga yang tidak lagi menggunakan instrumen musyawarah untuk menyelesaikan masalah bersama. Misal di Desa Sriwulan kecurigaan warga terhadap Ketua RW tak diselesaikan dengan cara musyawarah tapi dilakukan dengan cara pengadilan warga. Dalam wawancara dengan Bupati dijelaskan bahwa terdapat 121 Desa yang warganya menuntut pemecatan Kepala Desa dan/ atau perangkatnya yang diduga melakukan tindak korupsi atau penyelewengan dengan cara demonstrasi. Bahkan di lima Desa demonstrasi tersebut disertai dengan perusakan rumah Kepala Desa dan pembunuhan terhadap salah satu pendukung Kepala Desa. Fakta ini menunjukkan bahwa musyawarah makin menjadi barang asing bagi warga desa dan tidak lagi menjadi lembaga yang fungsional dalam memenuhi kebutuhan warga desa dalam mempertahankan sistem sosialnya.

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Pada dasarnya keberadaan masyarakat desa sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) masih eksis meskipun telah mengalami perubahan. Perubahan ini ada yang terjadi karena perkembangan dan dinamika masyarakat sendiri secara alamiah dan ada yang karena adanya kebijakan dari Pemerintah Pusat.

Sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) Desa mempunyai lembaga-lembaga politik, ekonomi, hukum, dan sosial-budaya. Lembaga-lembaga tersebut membuat berfungsinya sistem masyarakat hukum tersebut. Lembaga politik melahirkan lembaga pemerintahan desa dengan struktur organisasi, sistem pemilihan kepala desa, lembaga tanah *bengkok* dan *banda-desa*, dan lembaga *kumpulan-desa*. Lembaga ekonomi mewujudkan dalam lembaga *norowito* dan *pologoro*. Lembaga hukum mewujudkan dalam lembaga peradilan desa, dan lembaga sosial-budaya mewujudkan dalam lembaga gotong-royong, *sambatan*, dan upacara adat. Lembaga-lembaga tersebut dibuat, dikembangkan, dipelihara, dan dipertahankan secara otonom oleh masyarakat desa. Inilah yang kemudian disebut sebagai rumah tangga desa dalam sistem kesatuan masyarakat hukum desa yang bersangkutan.

Dalam perkembangan selanjutnya lembaga-lembaga tersebut mendapat intervensi dari luar dalam hal ini pemerintah atasnya. Untuk pertama kali lembaga *norowito* hancur setelah diberlakukannya Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960.

Sejak itu terjadi perubahan lembaga ekonomi desa secara drastis: dari sistem ekonomi komunal ke sistem ekonomi individual.

Pada 1980 Desa diatur dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-Undang ini merubah secara mendasar lembaga politik masyarakat desa. Akibatnya lembaga-lembaga masyarakat yang mengacu pada adat dipaksa menyesuaikan diri dengan kebijakan publik baru ini. Dalam lembaga politik lama Pemerintah Desa merupakan bagian dari fungsi-fungsi sistem masyarakat hukum yang dimiliki oleh masyarakat desa. Karena itu, penyelenggaraan rumah tangga desa menyatu dengan kehendak dan kepentingan masyarakat yang terintegrasi dalam sistem hukum adat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 mengakui eksistensi masyarakat desa sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) dan Desa diberi hak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Namun karena secara kelembagaan introduksi kebijakan publik baru ini banyak membongkar lembaga-lembaga lama akibatnya berdampak pada tak sinkronnya antara “otonomi desa” yang dimiliki masyarakat dengan Pemerintah Desa sebagai penyelenggaranya.

Penelitian ini menemukan bahwa rumah tangga desa telah mengalami perubahan-perubahan yang cukup mendasar sebagai dampak dari introduksi kebijakan pemerintah pusat yang berupa Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979. Adapun dampak dari kebijakan pemerintah pusat terhadap rumah tangga desa tersebut adalah sebagai berikut:

1. Di bidang politik penentuan struktur organisasi pemerintahan baru telah melahirkan sistem pemerintahan desa yang tidak sesuai dengan kebutuhan warga secara riil; masa jabatan Kepala Desa 8 tahun berdampak pada hubungan yang tidak harmonis antar warga; penggunaan tanah *banda-desa* tak lagi ditentukan oleh warga desa secara otonom tapi banyak ditentukan oleh elit desa dan pemerintah atasnya.
2. Di bidang hukum, kebijakan Pemerintah Pusat justru menghilangkan lembaga peradilan desa. Ini terjadi karena Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tak mengatur secara jelas bidang-bidang yang menjadi urusan rumah tangga desa. Akibatnya Pemerintah Desa tak lagi merasa berkewajiban dan bertanggung jawab memelihara dan melaksanakan peradilan desa yang sejak zaman dulu menjadi salah satu fungsi pemerintahannya.
3. Pemerintahan Desa tidak lagi berfungsi memelihara jiwa gotong royong warga. Hal ini terjadi karena adanya perubahan kelembagaan tanah komunal dan perkembangan pola pikir dan cara pandang masyarakat terhadap tatacara gotong royong yang tidak direspon secara dinamis oleh Pemerintah Desa.
4. Pemerintahan Desa justru mempertahankan lembaga pologoro yang sebenarnya sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman karena pologoro nyata-nyata memberi beban yang tidak adil terhadap warga. Hal ini terjadi karena ada kepentingan ekonomis Kepala Desa dan perangkatnya yang seolah mendapat legitimasi dari Pemerintah Daerah.

5. Pemerintah Desa tak berfungsi lagi memelihara dan mempertahankan upacara adat. Upacara adat yang masih hidup sudah kehilangan makna simboliknya dan hanya sekedar melaksanakan kebiasaan yang makin lama makin ditinggalkan masyarakat. Namun sebetulnya upacara adat masih dibutuhkan oleh masyarakat demi ketenteraman batin sehubungan dengan masalah yang dihadapi. Tapi karena Pemerintah Desa tak mampu mentransformasikan upacara adat ke dalam bentuk yang lebih sesuai dengan pola pikir dan perkembangan zaman, maka masyarakat mengalami *dislokasi* dalam melihat permasalahan yang dihadapi.
6. Sistem sosial masyarakat Desa berubah dari sistem sosial yang bersifat guyub yang dipelihara dengan instrumen gotong royong dan sambatan menjadi sistem sosial yang bersifat individual berdasarkan perhitungan untung rugi. Hal ini terjadi karena lembaga sosial yang berkaitan dengan pemeliharaan keguyuban warga seperti musyawarah dalam *Kumpulan-Desa* dihilangkan oleh struktur organisasi pemerintahan baru. Sebagai konsekuensinya, Desa berubah dari satuan *community* menjadi satuan administratif.

Dengan demikian, akibat dari kebijakan pemerintah pusat berupa penerapan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 melahirkan 1) sistem pemerintahan desa yang tidak fungsional dengan kebutuhan masyarakat desa; 2) hilangnya peradilan desa; 3) hilangnya fungsi Pemerintah Desa dalam memelihara dan mempertahankan lembaga gotong royong, *sambatan*, dan upacara adat; 4) berubahnya Desa sebagai satuan *community* yang bersifat paguyuban menjadi satuan administratif.

B. Saran

Berdasarkan analisis dan pembahasan di depan di sini disampaikan beberapa saran agar dalam rangka membuat kebijakan baru tentang Desa dapat dicapai daya guna dan hasil guna yang maksimal sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa sendiri. Di bawah ini disampaikan saran sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa terbukti merusak lembaga politik, hukum, dan sosial-budaya masyarakat desa berdasarkan adat. Akibatnya terjadi kekacauan sistem sosial masyarakat desa. Karena itu, perlu ditata kembali bentuk kelembagaan desa yang sesuai dengan kehendak, kebutuhan, kepentingan, pola pikir, dan budaya masyarakat desa.
2. Dalam penyusunan kelembagaan desa hendaknya berangkat dari asumsi bahwa masyarakat desa masih eksis sebagai kesatuan masyarakat hukum dengan lembaga-lembaga politik, ekonomi, sosial, hukum, dan budaya yang membuat berfungsinya sistem masyarakat tersebut.
3. Bentuk kelembagaan desa hendaknya memberi kebebasan pada masyarakat desa sendiri untuk mendesain dan membuat strukturnya sesuai dengan sistem nilai dan budayanya sendiri. Dengan demikian, bentuknya tidak lagi seragam seluruh Indonesia tapi sesuai dengan adat yang berlaku di daerah masing-masing.
4. Dalam desain dan struktur Pemerintah Desa baru hendaknya tak didesain sebagai pengendali masyarakat tapi didesain sebagai pelayan, pendorong dinamika, dan pemberdaya masyarakat serta memberi ruang partisipasi yang seimbang antara masyarakat dan pemerintah desa.

5. Dalam membuat struktur pemerintahan desa yang baru bisa dipertimbangkan merevitalisasi lembaga-lembaga adat yang sudah tumbuh ratusan yang lalu dan terhenti sejenak akibat penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dengan isi dan jiwa baru yang rasional, demokratis, dan modern tapi tetap berpijak pada budaya masyarakat sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Alfian, (ed), 1980, *Kemiskian Struktural*, YIIS, Jakarta
- Anderson, James E., 1984, *Public Policy Making*, CBS College, New York.
- Bayu Surianingrat, 1980, *Desa dan Kelurahan Menurut UU Nomor 5 Tahun 1979*, Tanpa Nama Penerbit, Jakarta.
- _____, 1992, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Rineka Cipta, Jakarta
- Benda-Beckman, Keebet Von, 1984, *The Broken Strairways to Consensus*, Foris, USA.
- Bintoro Tjokroamidjojo, 1986, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta.
- Bintoro Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaja AR, 1988, *Kebijaksanaan dan Adminstrasi Pembangunan, Perkembangan, Teori dan Penerapan*, LP3ES, Jakarta
- Bouman, 1971, *Sociologie Begrippen en Problemen* (diterjemahkan oleh Sugito Sujitno), Yayasan Kanisius, Yogyakarta.
- Broomley, Daniel W., 1989, *Economic Interests and Institutions The Capital Foundation of Public Policy*, Bazil Blackwell, New York.
- Chema, G. Shabir and Rondinelly, Dennis, ed, 1983, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Development Countries*, Sage Publication, London
- Clive Day, 1904, *The Policy and Administration of The Dutch in Java*, Macmillan, London.
- Collier W. L., 1996, *Pendekatan Baru dalam Pembangunan Pedesaan di Jawa*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Dibyo Prabowo, 1995, *Diversifikasi Pedesaan*, UIP, Jakarta
- Dye, Thomas R., 1978, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall Inc., New Jersey.
- Easton, David, 1953, *The Political System*, Knopf, New York.
- Edward III, George, dan Ira Sharskansky, 1978, *The Policy Predicament*, Freeman & Coy, San Fransisco.
- Frederickson, H. George, 1987, *Administrasi Negara Baru*, LP3ES, Jakarta.
- Furnifall, J.S., 1916, *Netherlands India A Study of Plural Economy*, B.M. Israel BV, Amsterdam

- Soehino, 1983, *Hukum Tata Negara Himpunan Peraturan Perundangan Surat-Surat Keputusan dan Instruksi-Instruksi yang Berkaitan dengan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta.
- Soekartawi, 1996, *Pembangunan Pertanian untuk Mengentas Kemiskinan*, UIP, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 1985, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali, Jakarta.
- Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984, *Desa*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Sri Zul Chairiyah, 1995, *Sistem Pemerintahan Desa di Minangkabau dalam Kaitannya dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979*, Tesis Pascasarjana UI, Jakarta.
- Starling, Grover, 1979, *The Politics and Economics of Public Policy: An Introductory Analysis With Cases*, The Dorsey Press, New York.
- Talib Younis, ed, 1990, *Implementation of Public Policy*, Dartmouth, Sydney
- Taliziduhu Ndraha, 1991, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Tjondronegoro, Soediono M.P, 1984, *Social Organization and Planned Development in Rural Java*, Oxford University Press, Singapore
- Unang Soenardjo, 1984, *Tinjauan Singkat: Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Tarsito, Bandung.
- Wahab, S.A, 1990, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta
- _____, 1991, *Analisis Kebijakan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Widyastomo Rahmad Purwanto, 1995, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Desa*, Tesis PPS-UI, Jakarta.
- Winarno Yudho dan Agus Broto Susilo, 1986, *Hukum Positif di Indonesia*, Karunika, Jakarta
- Yuwanto, 1995, *Proses Pembuatan Keputusan Desa Mengenai Proyek Pembangunan Swadaya Masyarakat di Desa Pakijangan Brebes*, Tesis PPS-UI, Jakarta.
- Zainun Buchari, 1990, *Kebijakan Publik*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta.

Artikel:

- Abdul Kholiq Azhari, *Otonomi Desa dan Perilaku Aparatur Pemerintah Desa*, Makalah dipresentasikan pada Seminar Nasional IX AIPI, Jember 8-9 Juli 1996

- Aida Vitalaya Sjafri Hubeis, *Peran Kelembagaan Desa dalam Pembangunan Masyarakat*, Makalah dipresentasikan pada Seminar Nasional IX AIPI, Jember 8-9 Juli 1996
- Amir Santoso, *Analisis Kebijakan Publik: Masalah dan Pendekatan*, Jurnal Ilmu Politik 4, 1990
- Bintoro Tjokroamidjojo, *Analisa Kebijakan dalam Proses Perencanaan Pembangunan Nasional*, Majalah Administrator No. 5-6, tahun IV, 1976
- Hasan Basri Durin, 1996, *Pengalaman Sumatera Barat dalam Pembangunan Politik dan Pemerintahan Desa*, Makalah dipresentasikan pada Seminar Nasional IX AIPI, Jember 8-9 Juli 1996
- Humaidi, *Peran Pengembangan Organisasi Masyarakat Lokal dalam Pembangunan Desa*, Makalah dipresentasikan pada Seminar Nasional IX AIPI, Jember 8-9 Juli 1996
- Isbodroini Suyanto, *Negara dan Desa: Dampak Politik Birokratisasi Pemerintahan Desa*, Makalah dipresentasikan pada Seminar Nasional IX AIPI, Jember 8-9 Juli 1996
- Loekman Soetrisno, *Pemberdayaan Masyarakat Pedesaan*, Makalah dipresentasikan pada Seminar Nasional IX AIPI, Jember 8-9 Juli 1996
- Mustopadidjaja, AR, *Analisis Kebijakan: Latar Belakang, Metodologi, Teknik, dan Aplikasinya dalam Pembangunan*, Usahawan No. 5 tahun XVII, Mei, 1988
- M. Ryas Rasyid dan Djohermansyah Djohan, *Pengembangan Aparatur Pemerintah Daerah dalam Menyongsong Era Otonomi Daerah*, Makalah dipresentasikan pada Dies Natalis Universitas Terbuka ke-12, 28 Agustus 1996.
- Oentarto, S.M., *Pola Hubungan Pemerintahan Desa dan Pemerintahan Supra Desa*, Makalah dipresentasikan pada Seminar Nasional IX AIPI, Jember 8-9 Juli 1996
- Selo Soemardjan, *Otonomi Desa: Apakah itu?*, dalam Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial (JIIS) Nomor 2 Tahun 1992

Peraturan Perundangan:

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 Tentang *Pokok-Pokok Pemerintah Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah*.

- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959 Tentang *Penyerahan Tugas-tugas Pemerintahan Pusat Dalam Bidang Pemerintahan Umum, Perbantuan Pegawai Negeri dan Penyerahan Keuangannya, Kepada Pemerintah Daerah*.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang *Desapraja*.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1966 Tentang *Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang *Pemerintahan Desa*.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997, Tentang *Pajak dan Retribusi Daerah*
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang *Pemerintah Daerah*.
- Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1959 (Disempurnakan) *Tentang Pemerintah Daerah*.
- Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1975 Tentang *Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah*.
- Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 3/ MDN/ 1964 Tentang *Pelaksanaan Penyerahan Tugas-tugas Pemerintah Pusat Dalam Bidang Pemerintahan Umum yang Dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959*
- Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 1966 Tentang *Penundaan Realisasi Pembentukan Desapraja*.
- Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 1974 Tentang *Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1976 Tentang *Pembentukan Badan Pertimbangan Daerah*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1976 Tentang *Tatacara Pelaksanaan Penyerahan Urusan-urusan dari Daerah Tingkat I kepada Daerah Tingkat II*
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1981 Tentang *Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa dan Perangkat Desa*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1981 Tentang *Pembentukan Lembaga Musyawarah Desa*
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1981 Tentang *Keputusan Desa*

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1981 Tentang *Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan, dan Penghapusan Desa*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1981 Tentang *Pembentukan Dusun dalam Desa dan Lingkungan dalam Kelurahan*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1981 Tentang *Tata cara Pemilihan, Pengesahan. Pengangkatan. Pemberhentian Sementara, dan Pemberhentian Kepala Desa*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1981 Tentang *Keputusan Tata Cara Pengambilan Sumpah/ Janji dan Pelantikan Kepala Desa*

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1983 Tentang *Tata Tertib Rapat Lembaga Musyawarah Desa*

Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 1983 Tentang *Pembentukan Lembaga Musyawarah Desa*

Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 1983 Tentang *Keputusan Desa*

Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 21 Tahun 1988 Tentang *Pungutan Desa*

Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 22 Tahun 1988 Tentang *Anggaran Pendapatan dan Pengeluaran Desa*

Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 411.6 – 693 Tahun 1988 Tentang *Pemantapan Fungsi dan Peningkatan Peranan Lembaga Musyawarah Desa*

Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 1983 Tentang *Pembentukan Lembaga Musyawarah Desa*

Lain-lain:

Statistik Indonesia 1990, Biro Pusat Statistik Jakarta.

Buku Statistik Kabupaten Demak, 1998/ 1999, Kantor Statistik Kabupaten Demak.

Klasifikasi Tingkat Perkembangan Desa/ Kelurahan di Wilayah Kabupaten Dati II Demak, 1998/1999, Pemerintah Kabupaten Dati II Demak.

Lampiran 1

ACUAN WAWANCARA

1. Untuk Pejabat yang Bertanggung Jawab Membina Desa

No	Pokok Pertanyaan	Hasil yang Diharapkan
1.	Regulasi pemerintahan desa menurut UU No.5/1979	Penjelasan tentang regulasi pemerintahan oleh pemerintah pusat terhadap desa melalui UU No. 5/1979.
2.	Peraturan pelaksanaan di bawah Undang-Undang	Penjelasan tentang peraturan pelaksanaan di bawah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979
3.	Status desa	Penjelasan tentang status desa dalam sistem administrasi negara Indonesia menurut UU No.5/1979 dan dibandingkan menurut peraturan sebelumnya.
4.	Perbedaan desa dengan kelurahan	Penjelasan tentang perbedaan antara desa dan kelurahan yang sama-sama satuan pemerintahan terendah di bawah Camat.
5.	Pengertian desa berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri	Penjelasan tentang apa itu hak desa menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan perbedaannya dengan hak otonomi.
6.	Rumah tangga desa	Penjelasan tentang apa yang dimaksud dengan rumah tangga desa
7.	Isi rumah tangga desa	Penjelasan tentang isi rumah tangga desa
8.	Dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap rumah tangga desa.	Penjelasan tentang dampak kebijakan pemerintah pusat berupa UU No.5/1979 terhadap rumah tangga desa yang mencakup sistem pemerintahan, peradilan desa, gotong royong desa, pologoro, dan upacara adat.
9.	Dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap sistem sosial masyarakat desa.	Penjelasan tentang dampak regulasi pemerintah pusat terhadap sistem sosial masyarakat desa.

2. Untuk Kepala Desa

No	Pokok Pertanyaan	Hasil yang Diharapkan
1.	Tugas Kepala Desa	Penjelasan tentang tugas Kepala Desa yang berhubungan dengan fungsi menyelenggarakan pemerintah umum dan menyelenggarakan rumah tangga desanya.
2.	Rumah tangga desa	Penjelasan tentang apa itu rumah tangga desa dan dari mana urusan rumah tangga desa itu didapatkan.
3.	Rumah tangga desa menurut adat	Penjelasan tentang rumah tangga desa menurut adat.
4.	Rumah tangga desa menurut UU No.5/1979	Penjelasan tentang rumah tangga desa menurut undang-undang yang berlaku.
5.	Kegiatan desa yang merupakan pelaksanaan rumah tangganya	Penjelasan tentang kegiatan mana yang merupakan pelaksanaan rumah tangganya dan mana yang bukan.
6.	Isi rumah tangga desa bidang politik	Penjelasan tentang isi rumah tangga desa bidang politik.
7.	Isi rumah tangga desa di bidang ekonomi	Penjelasan tentang isi rumah tangga desa bidang ekonomi.
8.	Isi rumah tangga desa di bidang sosial budaya	Penjelasan tentang isi rumah tangga desa bidang sosial-budaya.
9.	Perubahan struktur pemerintahan desa	Penjelasan tentang adanya perubahan struktur pemerinthan desa sejalan dengan penerapan UU No.5/1979.
10.	Perubahan fungsi dan tugas Kepala Desa dan perangkat desa	Penjelasan tentang adanya perubahan fungsi dan tugas Kepala Desa dan perangkat desa sejalan dengan penerapan UU No. 5/1979.
11.	Dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap rumah tangga desa.	Penjelasan tentang dampak kebijakan pemerintah pusat berupa UU No.5/1979 terhadap rumah tangga desa yang mencakup sistem pemerintahan, peradilan desa, gotong royong desa, pologoro, dan upacara adat.
12.	Dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap sistem sosial masyarakat desa.	Penjelasan tentang dampak regulasi pemerintah pusat terhadap sistem sosial masyarakat desa.
13.	Kendala yang dihadapi oleh sistem pemerintahan baru	Penjelasan tentang kendala yang dihadapi dalam menerapkan sistem pemerintahan baru menurut UU No. 5/1979.
14.	Penerimaan masyarakat	Penjelasan tentang tanggapan dan penerimaan masyarakat terhadap sistem pemerintahan berdasarkan UU No. 5/ 1979.

3. Untuk Sekretaris Desa

No	Pokok Pertanyaan	Hasil yang Diharapkan
1.	Tugas Sekretaris Desa	Penjelasan tentang tugas umum Sekretaris Desa dalam pemerintah desa.
2.	Tugas Sekretaris Desa dalam pelaksanaan hak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri	Penjelasan tentang tugas Sekretaris Desa dalam hal pelaksanaan hak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.
3.	Pengertian rumah tangga desa	Penjelasan tentang apa yang dimaksud dengan rumah tangga desa.
4.	Rumah tangga desa menurut adat	Penjelasan tentang rumah tangga desa menurut adat.
5.	Rumah tangga desa menurut UU No.5/1979	Penjelasan tentang rumah tangga desa menurut undang-undang yang berlaku.
6.	Isi rumah tangga desa	Penjelasan tentang isi rumah tangga desa yang masih dilaksanakan di desanya.
7.	Pelaksanaan pemilihan Kepala Desa	Penjelasan tentang bagaimana tata laksana pemilihan Kepala Desa sebagai bagian dari pelaksanaan rumah tangga desa.
8.	Pengaturan tanah banda desa dan tanah bengkok	Penjelasan tentang pengaturan tanah banda desa dan tanah bengkok.
9.	Pembuatan Keputusan Desa.	Penjelasan tentang bagaimana Keputusan Desa baik tentang APPKD maupun non APPKD dibuat dan bagaimana peranan pemerintah Desa dan masyarakat dalam pembuatannya tersebut.
10.	Pologoro	Penjelasan tentang bagaimana lembaga pologoro dilaksanakan.
11.	Peradilan desa	Penjelasan tentang masih dilaksanakan atau tidak peradilan desa dan apa penyebabnya.
12.	Gotong royong desa	Penjelasan tentang masih diselenggarakan atau tidak gotong royong desa.
13.	Upacara adat desa	Penjelasan masih diselenggarakan atau tidak upacara adat desa dan apa alasannya.
14.	Dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap rumah tangga desa.	Penjelasan tentang dampak kebijakan pemerintah pusat berupa UU No.5/1979 terhadap rumah tangga desa yang mencakup sistem pemerintahan, peradilan desa, gotong royong desa, pologoro, dan upacara adat.
15.	Dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap sistem sosial masyarakat desa.	Penjelasan tentang dampak regulasi pemerintah pusat terhadap sistem sosial masyarakat desa.

4. Untuk Perangkat Desa

No	Pokok Pertanyaan	Hasil yang Diharapkan
1.	Tugas pokok	Penjelasan tentang tugas pokok sebagai perangkat desa.
2.	Hubungan tugas pokok dengan penyelenggaraan rumah tangga desa	Penjelasan tentang tugas pokok perangkat desa dan hubungannya dengan fungsi Pemerintah Desa menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.
3.	Pengertian rumah tangga desa	Penjelasan tentang apa yang dimaksud dengan rumah tangga desa.
4.	Rumah tangga desa menurut adat	Penjelasan tentang rumah tangga desa menurut adat.
5.	Rumah tangga desa menurut UU No.5/1979	Penjelasan tentang rumah tangga desa menurut undang-undang yang berlaku.
6.	Isi rumah tangga desa	Penjelasan tentang isi rumah tangga desa yang masih dilaksanakan di desanya.
7.	Perananya dalam penyelenggaraan rumah tangga desa.	Penjelasan tentang peranan perangkat desa dalam penyelenggaraan rumah tangga desa.
8.	Dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap rumah tangga desa.	Penjelasan tentang dampak kebijakan pemerintah pusat berupa UU No.5/1979 terhadap rumah tangga desa yang mencakup sistem pemerintahan, peradilan desa, gotong royong desa, pologoro, dan upacara adat.
9.	Dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap sistem sosial masyarakat desa.	Penjelasan tentang dampak regulasi pemerintah pusat terhadap sistem sosial masyarakat desa.

5. Untuk Anggota LMD

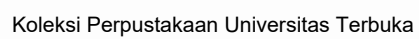
No	Pokok Pertanyaan	Hasil yang Diharapkan
1.	Tugas pokok	Penjelasan tentang tugas pokoknya sebagai anggota LMD
2.	Kedudukan LMD dalam pemerintahan desa	Penjelasan tentang sejauh mana anggota LMD ini mengetahui status dan fungsi LMD dalam sistem pemerintahan desa
3.	Mekanisme rekrutmen anggota LMD	Penjelasan tentang bagaimana mekanisme rekrutmen anggota LMD
4.	Fungsi dan tugas LMD	Penjelasan tentang fungsi dan tugas pokok LMD
5.	Wewenang LMD	Penjelasa tentang apa wewenang LMD
6.	LMD dan rumah tangga desa	Penjelasan tentang LMD dan hubungannya dengan rumah tangga desa.
7.	Rapat Desa	Penjelasan tentang mengapa perlu Rapat Desa, apa agendanya, siapa yang merumuskan, bagaimana proses konversinya, bagaimana masalah diputuskan, dan siapa yang telibat dalam pengambilan keputusan.
8.	Perbedaan Rapat Desa dengan Kumpulan Desa.	Penjelasan tentang perbedaan antara rapat desa versi LMD dengan kumpulan desa menurut sistem pemerintaha lama.
9.	Tingkat aspirasi warga desa dalam pengambilan keputusan dalam forum rapat desa LMD.	Penjelasan tentang sejauh mana tingkat aspirasi warga dalam pengambilan keputusan desa dalam forum rapat-desa yang diselenggarakan oleh LMD.
10.	Dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap rumah tangga desa.	Penjelasan tentang dampak kebijakan pemerintah pusat berupa UU No.5/1979 terhadap rumah tangga desa yang mencakup sistem pemerintahan, peradilan desa, gotong royong desa, pologoro, dan upacara adat.
11.	Dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap sistem sosial masyarakat desa.	Penjelasan tentang dampak regulasi pemerintah pusat terhadap sistem sosial masyarakat desa.

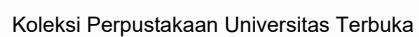
6. Untuk Tokoh Masyarakat

No	Pokok Pertanyaan	Hasil yang Diharapkan
1.	Sistem pemerintahan desa lama	Penjelasan tentang sistem pemerintahan desa sebelum penerapan UU No. 5/ 1979
2.	Sistem pemerintahan menurut UU No. 5/1979	Penjelasan tentang sistem pemerintahan desa menurut UU No. 5 / 1979.
3.	Lembaga-lembaga sosial yang berjalan dalam sistem pemerintahan lama.	Penjelasan tentang lembaga-lembaga sosial yang berjalan dalam sistem pemerintahan desa gaya lama.
4.	Lembaga-lembaga sosial yang berjalan dalam sistem pemerintahan baru.	Penjelasan tentang lembaga-lembaga sosial yang berjalan dalam sistem pemerintahan desa gaya baru.
5.	Dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap rumah tangga desa menurut adat.	Penjelasan tentang dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap rumah tangga desa menurut adat: sistem pemerintahan, peradilan desa, gotong royong, pologoro, upacara adat.
6.	Dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap sistem sosial masyarakat desa .	Penjelasan tentang dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap sistem sosial masyarakat desa.
7.	Partisipasi masyarakat dalam sistem pemerintahan baru.	Penjelasan tentang bagaimana partisipasi masyarakat dalam sistem pemerintahan baru.
8.	Pandangan masyarakat terhadap sistem pemerintahan baru.	Deskripsi tentang pandangan masyarakat terhadap kinerja sistem pemerintahan menurut UU No. 5/ 1979 yang mencakup tata kerja organisasi, fungsi pelayanan yang diberikan, dan kesesuaiannya dengan kebutuhan riilnya.

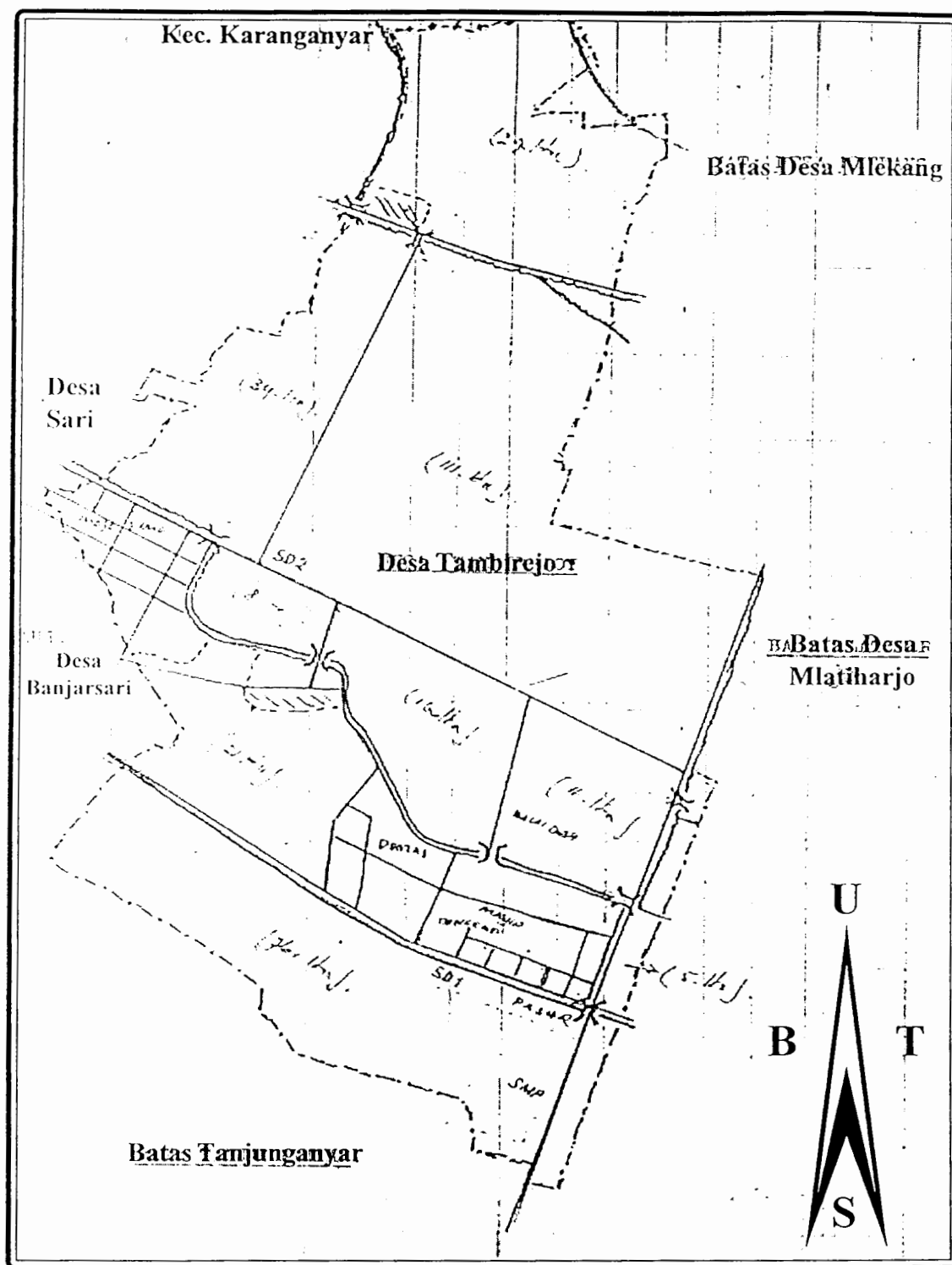
7. Untuk Anggota Masyarakat

No	Pokok Pertanyaan	Hasil yang Diharapkan
1.	Identifikasi lembaga-lembaga sosial yang berfungsi mengatur kehidupan masyarakat sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat)	Teridentifikasinya lembaga-lembaga sosial yang berfungsi mengatur kehidupan masyarakat sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat)
2.	Identifikasi hak-hak politik, ekonomi, hukum, dan sosial-budaya (adat) yang dimiliki masyarakat dalam sistem pemerintahan desa	Teridentifikasinya hak-hak politik, ekonomi, hukum, dan sosial-budaya menurut adat yang dimiliki masyarakat dalam sistem pemerintahan desa lama.
3.	Rumah tangga desa dalam sistem pemerintahan lama.	Penjelasan tentang rumah tangga desa menurut sistem pemerintahan lama.
4.	Rumah tangga desa dalam sistem pemerintahan baru.	Penjelasan tentang rumah tangga desa menurut sistem pemerintahan baru (UU No. 5/ 1979).
5.	Dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap rumah tangga desa menurut adat.	Penjelasan tentang dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap rumah tangga desa menurut adat: sistem pemerintahan desa, peradilan desa, gotong royong, pologoro, dan upacara adat.
6.	Dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap sistem sosial masyarakat desa .	Penjelasan tentang dampak kebijakan pemerintah pusat terhadap sistem sosial masyarakat desa.
7.	Pandangan masyarakat terhadap kinerja sistem pemerintahan baru.	Deskripsi tentang pandangan masyarakat terhadap kinerja sistem pemerintahan menurut UU No. 5/ 1979 yang mencakup tata kerja organisasi, fungsi pelayanan yang diberikan, dan kesesuaiannya dengan kebutuhan riilnya.
8.	Partisipasi masyarakat dalam sistem pemerintahan baru.	Penjelasan tentang bagaimana partisipasi masyarakat dalam sistem pemerintahan baru.

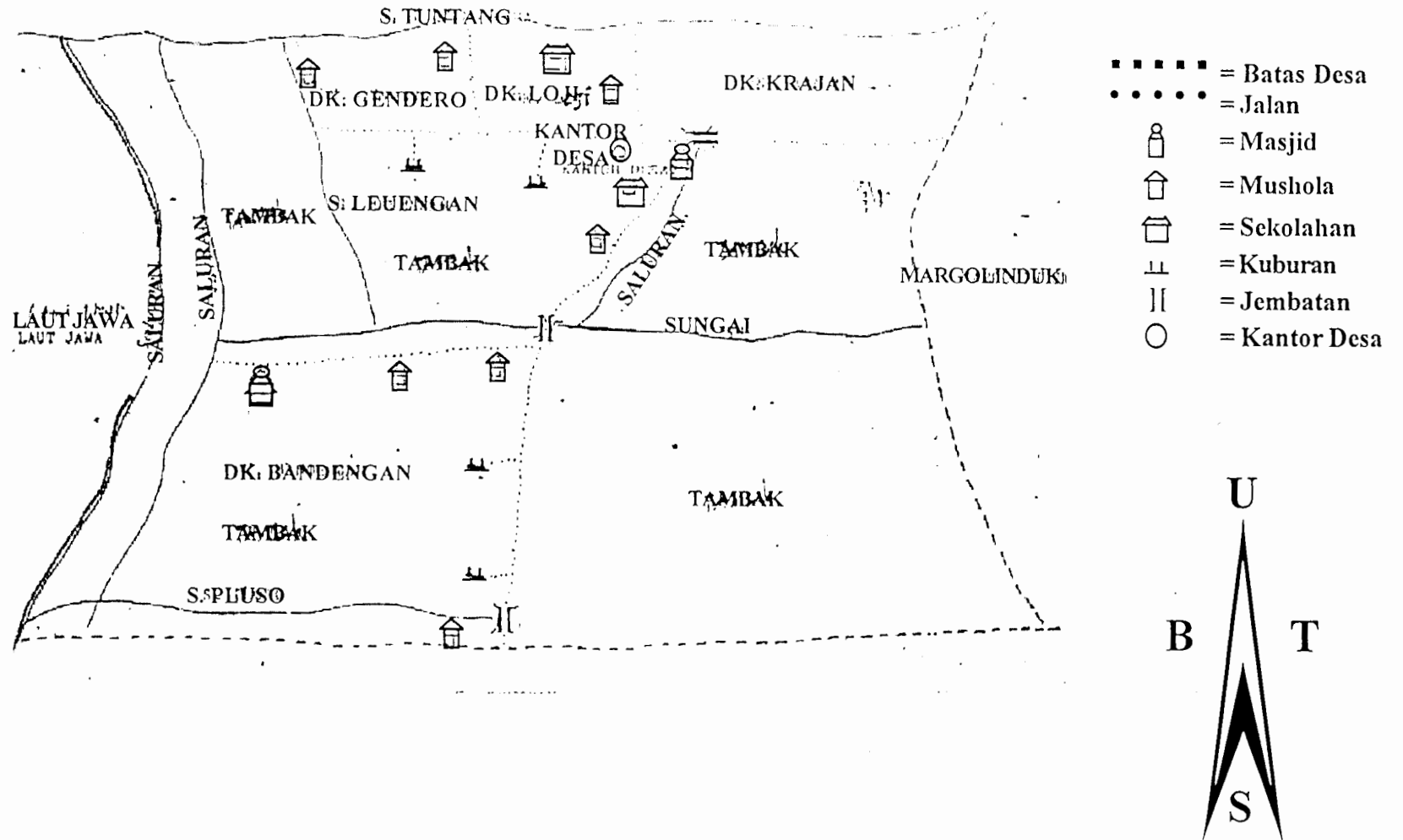


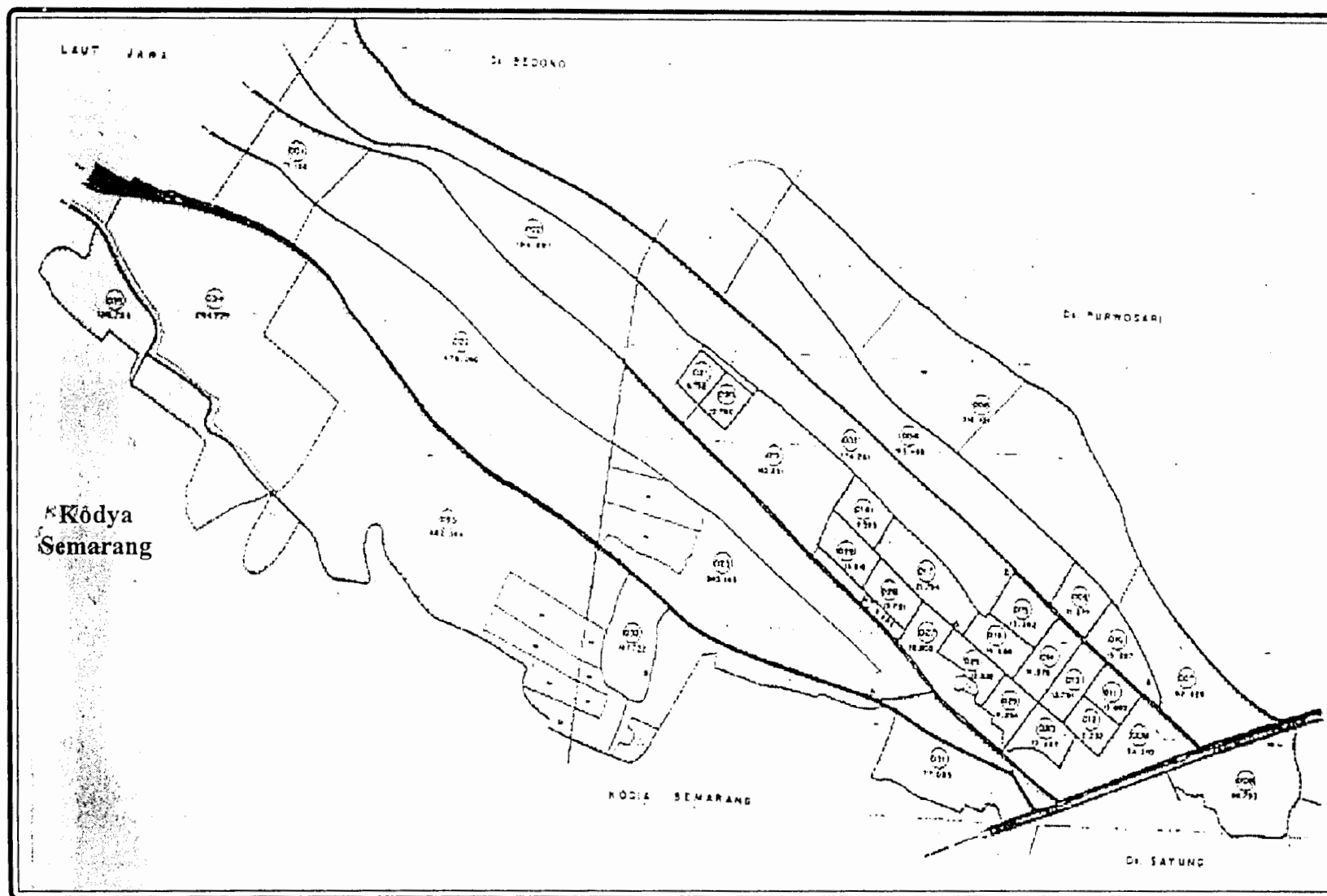


PETA DESA TAMBIREJO



PETA DESA MORODEMAK





RIWAYAT HIDUP



Chanif Nurcholis lahir di Desa Loireng, Kecamatan Sayung, Kabupaten Demak, 2 Februari 1959. Chanif Nurcholis anak pertama dari pasangan Haji Nurcholis dan Hajjah Rochmah.

Chanif Nurcholis menyelesaikan pendidikan dasar di SDN Desa Loireng 1971. Setamat SD Chanif Nurcholis *nyantri* di Pondok Pesantren Futuhiyyah Mranggen Demak dan Pondok Pesantren Bareng Kudus (1971-1975). Pada tahun 1976 masuk SMP Badan Wakaf I Sultan Agung Semarang dan langsung diterima di kelas III. Pada tahun yang sama menyelesaikan SMP-nya. Setamat SMP melanjutkan ke SPG (Sekolah Pendidikan Guru) Negeri Demak dan lulus 1980.

Pada tahun 1980 Chanif Nurcholis diangkat sebagai guru SD dan ditempatkan di Desa Jetaksari Kecamatan Sayung Kabupaten Demak. Sambil mengajar, pada tahun 1984 melanjutkan studi/kuliah di Universitas Terbuka dengan mengambil program studi Ilmu Administrasi Negara dan lulus tahun 1990. Di samping tetap mengajar di SD sejak 1989 juga mengajar di SMP, SMA, dan Madrasah Aliyah.

Pada tahun 1992 diangkat sebagai dosen tetap pada FISIP Universitas Terbuka Jakarta. Kemudian pada tahun 1996 melanjutkan studi pada jenjang Pascasarjana (S2) di Universitas Indonesia Program Studi Ilmu Administrasi.