



# Ganesha

*Wacana Pembangunan Masyarakat*

Volume II, No. 4, Mei 2001

ISSN: 1411-3821

Pemberdayaan :

1. Transmigrasi Swakarsa Mandiri Sebagai Model  
Mobilitas Penduduk

*Mudiyono*

2. Pemberdayaan Birokrasi Di Lingkungan Pemerintah  
Daerah

*R. Widodo Tri Putro*

3. Urban Kota dan Pertumbuhan Sektor Formal

*Oktarina Albizzia*

4. Kontribusi Sekolah Terhadap Kesenjangan Desa  
Kota

*Syamsul Hadi Thubany*

5. Implementasi Otonomi Desa Dalam Mewujudkan  
Pemberdayaan Masyarakat Desa

*Sugiyanto*

6. Ekonomi Kerakyatan Sebuah Alternatif Pemberdayaan  
Ekonomi Riil Masyarakat

*Suwarno*



---

Diterbitkan oleh:  
**Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD"**  
Jl. Timoho No. 317 Yogyakarta 55225

**SUSUNAN REDAKSI**

Pelindung:  
Drs. M Sartono Sumotaruno

Penanggungjawab:  
Dra. Eddy Mihati, M.Si.

Penasihat:  
Drs. E. Wuryono  
Drs. Triyanto Purnomo Raharjo, M.Si.

Pelaksana:  
Ketua : Ir. Christine Sri Widiputranti, M.P.  
Sekretaris : Dra. Tri Daya Rini, M.Si.  
Anggota : Drs. Muslim Tendry, M.Si.

Penyunting Ahli:  
Prof. Dr. Mudiyono  
Prof. Dr. Lasiyo, M.A., M.M.  
Drs. Soetomo  
Dra. Isbandiyah, M.S.  
Drs. Triyanto Purnomo Raharjo, B.E., M.Si.

Sekretariat:  
Indaryati, B.A.

Alamat:  
STPMD "APMD"  
Jl. Timoho No. 317 Yogyakarta 55225

Telp. (0274) 561971  
Fax. (0274) 515989

**EDITORIAL**

Ganesha Wacana Pembangunan Masyarakat Volume II No. 4 Mei 2001 ini difokuskan pada kajian pemberdayaan. Pemberdayaan yang dimaksud meliputi: pemberdayaan ekonomi, pemberdayaan birokrasi dan pemberdayaan masyarakat baik desa maupun kota.

Sajian ini diharapkan dapat memberikan wawasan kepada pembaca tentang pemikiran-pemikiran para pakar dalam bidang sosial, ekonomi maupun politik. Selain itu juga dimaksudkan sebagai upaya untuk lebih meningkatkan kepedulian terhadap permasalahan aktual yang dihadapi oleh bangsa dan negara dalam mengantisipasi segala perubahan dan tantangan.

Kepada para pembaca, redaksi sangat mengharapkan masukan berupa karya-karya ilmiah untuk meningkatkan kualitas terbitan berikutnya.

**Selamat membaca.**



EDITORIAL

## DAFTAR ISI

**Pengantar**

Editorial .....	i
Daftar Isi .....	ii

**Kajian Tema**

Transmigrasi Swakarsa Mandiri Sebagai Model Mobilitas Penduduk <i>Mudiyono</i> .....	1
Pemberdayaan Birokrasi di Lingkungan Pemerintahan Daerah <i>R. Widodo Triputro</i> .....	9
Urban Kota dan Pertumbuhan Sektor Informal <i>Oktarina Albizzia</i> .....	27
Implementasi Otonomi Desa dalam Mewujudkan Pemberdayaan Masyarakat Desa <i>Sugiyanto</i> .....	37
Kontribusi Sekolah terhadap Kesenjangan Desa-Kota <i>Syamsul Hadi Thubany</i> .....	55
Ekonomi Kerakyatan Sebuah Alternatif Pemberdayaan Ekonomi Riil Masyarakat <i>Suwarno, S.Sos.</i> .....	63



Jl. Timoho No. 317 Yogyakarta 55225  
STPMD "AFMD"

Telp. (0274) 561971  
Fak. (0274) 215989

# IMPLEMENTASI OTONOMI DESA DALAM MEWUJUDKAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DESA

Oleh : Sugiyanto

## ABSTRACT

***Essentially village of autonomous is to arrange and manage the own household, which together turn up with village formed, in the borders, concern in the form of is not yet arranged by central government into fill living need and livelihood community unit the person. For into realize village which autonomous, is to deveice community who want competitive capacity required in to village economic growth.***

## PENDAHULUAN

Desa berdasarkan UU No. 5/1979 ternyata tidak memiliki otonomi, sebab UU No. 5/1979 menyiratkan bahwa desa di Indonesia dikondisikan seragam dalam bentuknya, seragam esensinya, seragam usahanya dan seragam pula dalam tugas dan cara kerjanya. Yang dipentingkan dalam sasanti Bhinneka Tunggal Ika adalah "tunggal" sesuai dengan bentuk Republik Indonesia sebagai negara kesatuan, sehingga istilah kesatuan diterjemahkan menjadi Uniformity (keseragaman) dan bukan (Persatuan) Unity. (Selo Sumardjan, 2000 : 1).

Sejak diberlakukannya UU No. 22/1999 tentang pemerintahan daerah ternyata ada konsideran yang terkait terhadap otonomi desa, sebab menurut UU No. 22/1999 desa tidak lagi di bawah camat tetapi desa berada di bawah bupati. Situasi tersebut senantiasa dapat memberi akses yang luas dalam penyelenggaraan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional.

UU No. 22/1999 ternyata membuka gembok terbelenggunya pikiran cerdas aparat desa dan masyarakat desa yang selama berlakunya UU No. 5/1979 menjadi beku, sehingga aspirasi tidak dapat disalurkan dalam penguatan pemberdayaan masyarakat. Berkait dengan hal tersebut UU No. 22/1999 sekiranya mampu menjadi pencerahan terhadap keinginan daerah dan desa untuk menentukan sikap pilihan yaitu diberi kebebasan dan kewenangan

otonomi daerah dan otonomi desa yang luas. Sehingga daerah include di dalamnya desa mampu memanfaatkan kewenangannya serta melaksanakan tugas dan kewajibannya. Seorang kepala desa sebagai top manajer pada birokrasi di tingkat desa dituntut mampu mendorong dan memfasilitasi masyarakat agar masyarakat dan aparat aktif berpartisipasi dalam proses pemerintahan melalui BPD, Pelaksanaan pembangunan dan kegiatan sosial kemasyarakatan lainnya.

Berdasarkan pada uraian di atas maka muncul pertanyaan yang mendasar adalah "Bagaimana implementasi otonomi desa dalam mewujudkan pemberdayaan masyarakat desa ? "

## **PEMBAHASAN**

### **Pengertian Desa dan Otonomi Desa**

Program Pembangunan Desa yang dilaksanakan dewasa ini, pada dasarnya akan menuju suatu masyarakat yang lebih baik. Dalam proses menuju ke arah tujuan tersebut perlu didasarkan pembenahan/perubahan pada masyarakat atau Social Change. Desa adalah istilah Bahasa Jawa yang menunjukkan suatu bentuk satuan masyarakat hukum adat Jawa. Kendatipun istilah desa adalah Bahasa Jawa, namun telah diterima dan lazim digunakan dalam kehidupan sehari-hari baik dalam (ilmu) pengetahuan dan perundang-undangan.

Prof. Drs.R. Bintarto, (dalam Suhariyanto, 1989:64) mendefinisikan desa sebagai berikut: desa adalah perwujudan geografis yang ditumbuhkan oleh unsur "fisiografis, sosial ekonomi, politis dan kultural yang terdapat di situ dalam hubungannya dan pengaruh (timbal balik) dengan daerah lainnya. Dari segi pergaulan hidup, Dr. P.S.Bouman (1980: 105 ) mendefinisikan bahwa 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, sehingga usaha-usaha yang dilakukan sempat dipengaruhi oleh hukum-hukum dan kehendak alam dan dalam tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan pada tradisi dan kaidah sosial.

Istilah desa dimaksudkan sebagai istilah pengganti "Inlandsche Gemeente (IG)" dalam perundang-undangan Hindia Belanda dahulu, yang tidak hanya meliputi desa-desa di Jawa melainkan juga mencakup satuan-satuan seperti di luar Jawa yang nama aslinya disebut kampung, nagari, marga dan lain-lain. Desa-desa tersebut memiliki hak dan wewenang untuk menganut dan mengurus atau menyelenggarakan rumah tangganya yang lazim disebut dengan otonomi desa.

Otonomi desa pada hakekatnya tumbuh dari dalam masyarakat yang isinya seakan-akan tak terbatas, fleksibel, elastis, diperoleh secara tradisional, bersumber pada hukum adat yang berlaku, lebih bersifat nyata dan material, bobotnya di wilayah perkotaan (Urban) semakin ringan.

Tindakan-tindakan yang dapat diambil oleh desa otonom, dalam arti dapat melakukan tindakan-tindakan hukum adalah:

1. Melakukan keputusan atau memuat peraturan yang dapat mengikat segenap warga desa atau pihak tertentu sepanjang menyangkut penyelenggaraan rumah tangga.
2. Menjalankan pemerintahan desa.
3. Memilih kepala desa.
4. Memiliki harta benda dan kekayaan sendiri.
5. Memiliki tanah sendiri
6. Menggali dan menetapkan sumber-sumber keuangan sendiri
7. Menyusun APPKD (Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa)
8. Menyelenggarakan peradilan desa
9. Menyelenggarakan usaha lainnya, demi kesejahteraan masyarakat desa.

Dalam hal unsur otonomi desa yang penting adalah sebagai berikut:

1. Adat tertentu yang mengikat masyarakat (di) desa yang bersangkutan.
2. Tanah, Pusaka dan Kekayaan desa
3. Sumber-sumber pendapatan desa
4. Urusan rumah tangga desa
5. Pemerintah desa yang dipilih oleh dan dari kalangan masyarakat desa yang bersangkutan
6. Lembaga atau badan perwakilan atau musyawarah yang sepanjang penyelenggaraan urusan rumah tangga desa menangani fungsi-fungsi mengatur.

Dalam perjalanan sejarah, terdapat perubahan-perubahan bobot otonomi desa sedemikian rupa sehingga pada suatu waktu bisa diketemukan satu-satuan masyarakat yang tidak lagi memenuhi seluruh atau sebagian unsur-unsur otonomi desa atau dengan kata lain seluruh atau sebagian hak dan kewajiban sebagai masyarakat hukum adat tidak lagi berfungsi, pada umumnya hal itu terjadi karena:

1. Penduduk desa semakin heterogen sehingga sukar ditentukan, hukum adat mana yang dapat berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan.
2. Aspek-aspek kehidupan masyarakat yang selama ini (cukup) diselenggarakan oleh desa, oleh satu dan lain alasan berdasarkan ketentuan yang lebih tinggi, diselenggarakan oleh pemerintah lebih atas.

3. Kegiatan otonomi sekunder dan tertier sendiri besar, sehingga diperlukan penataan kembali terhadap tata ruang fisik dan tata masyarakat desa yang bersangkutan menurut norma-norma yang lebih tinggi.
4. Sumber-sumber pendapatan asli desa diambil alih oleh pemerintah yang lebih atas.

Upaya peningkatan dan pemerataan kemampuan pemerintah desa di seluruh Indonesia, harus dilakukan sekarang juga. Perencanaan Strategis yang diperlukan antara lain:

1. Stastegi Pembangunan Nasional yang sedemikian rupa sehingga terbuka peluang yang semakin besar bagi pembangunan masyarakat (Community development) atau pembangunan sosial (social development) sehingga persyaratan bagi pembangunan pemerintah desa terpenuhi.
2. Desentralisasi pembangunan sampai desa G. Shabbirdan Dennis A. Rondinelli dalam bukunya "Decentralization and Development (1983, 7)" menyatakan bahwa desentralisasi pembangunan terletak pada fungsinya sebagai alat untuk membangkitkan partisipasi aktif masyarakat menurut kondisi dan aspirasi masyarakat yang bersangkutan. Desentralisasi pembangunan adalah alat untuk mewujudkan demokrasi.

### 3. Employment

Jika Cheema dan Rondinelli menyoroti hubungan antara pemerintah (dalam hal ini adalah pemerintah pusat) dengan pemerintah desa hubungan antara pemerintah dengan masyarakat atau kepala desa dengan masyarakat desa dapat dianalisis melalui ungkapan Cordie Bryant and Louise G White dalam bukunya *Managing Development in The Third Word* (1982, 10),  
 .....Since economics growth will not automatically be benefits is a political issues politics in fact can be defined as the resolution of conflicts over the allocation of benefits from growth. The only way to have a build in mechanism for correcting grossly unfair a locative decisions is for people to have influence. They can then use that influence to raise their issues on to agenda.

Dalam masyarakat yang tak berdaya (Powerless) bersifat nrimo atau dibuat seperti itu, tuntutan dan tekanan terhadap struktur supra pada system politik tidak seberat jika masyarakat peka, sensitif aktif, responsif dan vokal. Pada kondisi pertama beban para pejabat lebih ringan dan tidak begitu pusing memikirkan distribusi nilai secara adil ke dalam masyarakat, seperti yang terjadi di Nicaragua. Sebaliknya di Costa Rica, masyarakat di sana mampu mempengaruhi struktur supra dan proses penyusunan kebijaksanaan pulik dan pemerintahan tidak bersifat represif.

4. Pembinaan masyarakat diarahkan tidak lagi semata-mata dalam arti politik, tetapi juga di bidang ekonomi, khususnya lapangan kerja dan karier

pembinaan lapangan kerja di desa, meliputi penciptaan, differensiasi dan profesionalisme lapangan kerja. Setiap masyarakat memiliki kesadaran in-group dan out-group. Proses penyuluhan dan pelayanan terhadap anggota masyarakat yang memiliki kesadaran in-group yang sama daripada jika hal itu berlangsung di antara pihak yang memiliki kesadaran in-group yang berbeda.

5. Operasionalisasi, asas desentralisasi pembangunan dalam rangka mengisi hak kewenangan dan kewajiban menyelenggarakan rumah tangga desa, basic needs digunakan sebagai sasaran awal pembangunan desa.
6. Sumber pembiayaan masyarakat desa  
Desa diberi sumber tertentu yang sekitarnya menghasilkan manfaat untuk kelancaran pembangunan desa dengan manajemen yang sehat
7. Viabilitas pengurusan rumah tangga desa erat terkait dengan posisi dan perlakuan terhadap desa dalam perencanaan pembangunan nasional.
8. Konsep pemerataan perlu ditinjau kembali.  
Operasionalisasi konsep pemerataan selama ini memberikan kesan, pemerataan diartikan sebagai distribusi anggaran atau alokasi proyek. Pemerataan seharusnya diartikan sebagai pemerataan kemampuan. Program pembangunan nasional harus memberikan akses agar mampu mengajjar ketinggalan.
  - a. Struktur pemerintahan desa diperkuat dengan berkemampuan seimbang dan berperilaku selaras.
  - b. Administrasi Desa perlu distandarisasi dan dirasionalkan.

Otonomi desa pada hakekatnya mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang muncul bersamaan dengan terbentuknya desa, dengan batas-batasnya berupa urusan yang belum diatur oleh pemerintah tingkat atasnya dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup dan penghidupan kesatuan masyarakat bersangkutan.

Isi otonomi desa merupakan sisa dari urusan yang belum dilayani oleh organisasi pemerintah tingkat atasnya dalam hal kepentingan lokal masyarakat setempat. Konsekuensi logisnya, isi dari otonomi daerah dari waktu ke waktu akan semakin mengecil (sejalan dengan pikiran Taliziduhu Ndraha), karena pemerintah tingkat atasnya atau pemerintah supra desa memiliki kecenderungan untuk mengatur lebih banyak urusan, terutama jika dikaitkan dengan adanya "vested of inferested".

Hubungan antara otonomi desa, pemerintah desa, dengan pemerintah supra desa secara tepat digambarkan oleh ungkapan Jawa yaitu "Desa mawa cara, Negara mawa tata, yang artinya kurang lebih yaitu desa mengatur atau mempunyai aturan tentang kehidupan masyarakat, sedangkan negara menata

atau mempunyai tatanan, mengenai kehidupan bagi masyarakat yang lebih luas (bangsa). Mengatur cara hidup teknis mencakup aspek yang sempit, terutama mengenai kehidupan sehari-hari serta antar orang perorangan. Sedang tata kehidupan menyangkut aspek yang lebih luas (makro). Melalui ungkapan tersebut dapat secara jelas dipisahkan antara isi otonomi desa dan usulan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah supra desa.

Jika hal tersebut dikembalikan pada isi dan jiwa UUD 1945 khususnya pasal 18 beserta penjelasannya, maka kecenderungan pengurangan isi otonomi desa secara bertahap perlu dicegah. Desa sebagai daerah bersifat istimewa harus dilindungi dan dikembangkan sesuai dengan jaman tanpa harus kehilangan sifat hakikinya, sehingga dapat menjadi tempat hidup dan penghidupan serta sebagai sumber inspirasi perjuangan bangsa Indonesia. Dalam hal ini disadari sepenuhnya bahwa upaya memajukan kehidupan desa selalu menghadapi dilema antara modernisasi dengan kebutuhan mempertahankan nilai-nilai lama. Meskipun demikian hendaknya dicarikan jalan keluar melalui pendekatan eklektik yaitu berupa upaya modernisasi dengan tetap berdasarkan nilai-nilai lama yang universal sesuai dengan kamajuan jaman.

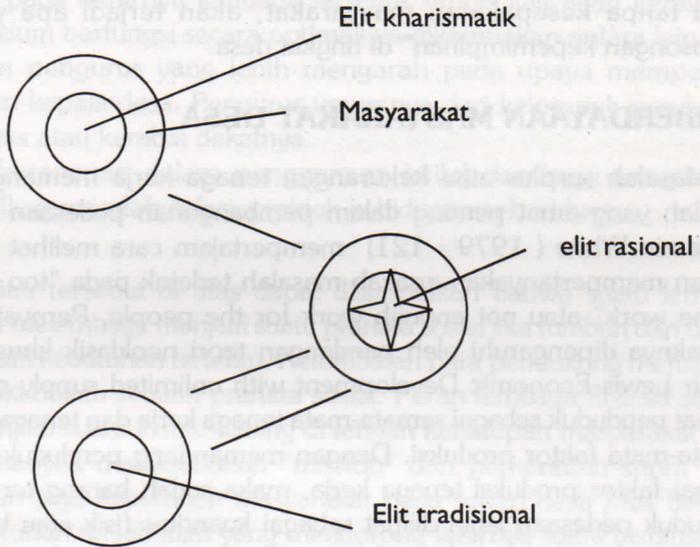
Secara umum telah diketahui bahwa isi dan luas otonomi desa berbeda dari satu desa ke desa lainnya. Meskipun demikian paling sedikit ada tiga pokok yang selalu ada di dalam otonomi desa yaitu:

1. Hak untuk mempunyai hukum ataupun aturan sendiri yang berlaku bagi kesatuan masyarakat hukum tersebut.
2. Hak untuk secara bebas memilih pemimpinnya sendiri.
3. Hak untuk mempunyai kekayaan sendiri serta mempergunakannya untuk kepentingan bersama masyarakat kesatuan hukum dimaksud.

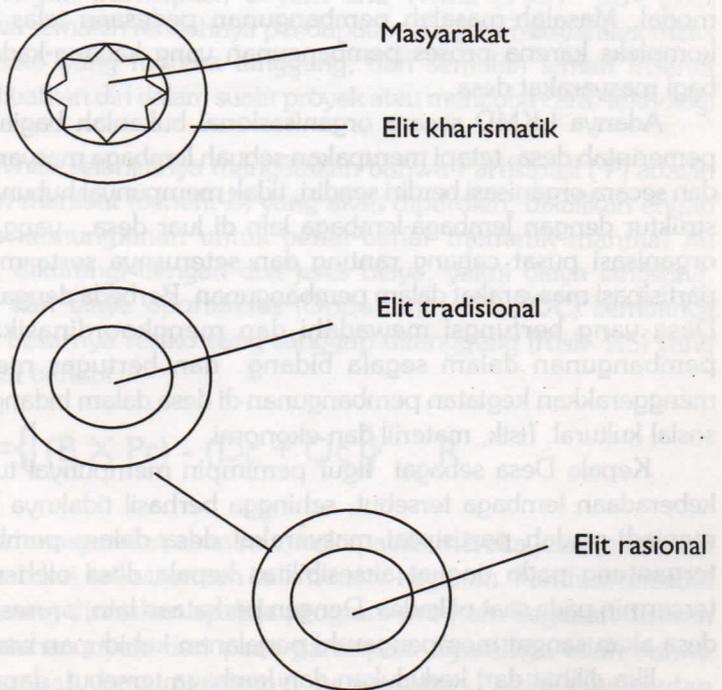
Pola perubahan elit yang berkuasa di desa dari elit kharismatik menuju ke arah elit rasional berdasarkan konsep dari Max Weber ( 1954 : 426 ) secara sederhana dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut:

Pola pergeseran elit yang berkuasa di desa

Pola Pertama



Pola Kedua



Kecepatan pergeseran kelompok elit yang ada di desa tidaklah berjalan secara serentak tetapi sangat bervariasi tergantung kepada kondisi dan situasi masyarakat setempat. Perubahan tersebut hendaknya dibiarkan berjalan secara alami tanpa kesepakatan masyarakat, akan terjadi apa yang disebut "kekosongan kepemimpinan" di tingkat desa.

## **PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DESA**

Masalah surplus atau kekurangan tenaga kerja memang merupakan masalah yang amat penting dalam pembangunan pedesaan di Indonesia. Benyamin White (1979 : 121) mempertajam cara melihat penduduk ini dengan mempertanyakan apakah masalah terletak pada "too many people for the work" atau not enough work for the people, Pernyataan pertama tampaknya dipengaruhi oleh pandangan teori neoklasik khususnya tulisan Arthur Lewis Economic Development with unlimited supply of labor, yang melihat penduduk sebagai semata-mata tenaga kerja dan tenaga kerja sebagai semata-mata faktor produksi. Dengan memandang penduduk semata-mata sebagai faktor produksi tenaga kerja, maka sudah barang tentu, manusia/penduduk pedesaan lebih dilihat sebagai kuantitas fisik atau bahkan angka dibanding dengan persediaan faktor produksi lain yaitu berupa tanah dan modal. Masalah-masalah pembangunan pedesaan jelas bersifat semakin kompleks karena proses pembangunan yang kadang-kadang sangat asing bagi masyarakat desa.

Adanya LKMD secara organisasional bukanlah bagian dari organisasi pemerintah desa, tetapi merupakan sebuah lembaga masyarakat bersifat lokal dan secara organisasi berdiri sendiri, tidak mempunyai hubungan organisatoris-struktur dengan lembaga-lembaga lain di luar desa, yang berarti tidak ada organisasi pusat cabang ranting dan seterusnya serta merupakan wadah partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Berbeda dengan Lembaga Sosial Desa yang berfungsi mewadahi dan mengkoordinasikan perencanaan pembangunan dalam segala bidang dan bertugas melaksanakan dan menggerakkan kegiatan pembangunan di desa dalam bidang mental spiritual, sosial kultural, fisik, materiil dan ekonomi.

Kepala Desa sebagai figur pemimpin mempunyai tugas memayungi keberadaan lembaga tersebut, sehingga berhasil tidaknya lembaga tersebut menjadi wadah partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan sangat tergantung pada tingkat aksesibilitas kepala desa oleh masyarakat yang tercermin pada saat pilkades. Dengan perkataan lain, proses pemilihan kepala desa akan sangat mempengaruhi perjalanan kehidupan masyarakat.

Jika dilihat dari kedudukan dan lembaga tersebut, dapat dimasukkan ke dalam kategori Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), yang mempunyai lima

kriteria yaitu: 1). Menjangkau masyarakat paling miskin. 2). Partisipasi atau Botton Up. 3). Tidak birokrasi. 4). Bisa bereksperimen dan 5). Biaya murah

Apabila arus informasi dan keinginan dari pemerintah supra desa datang begitu deras pada akhirnya lembaga tersebut sering kali akan kehilangan jatidirinya. Belum berfungsi secara optimalnya dikarenakan antara lain:

1. Pemilihan pengurus yang lebih mengarah pada upaya memperkuat kedudukan kepala desa. Pengurus umumnya dari kelompok pendukung kepala desa atau kerabat dekatnya.
2. Adanya kerancuan dalam penggunaan istilah lembaga yang sering menimbulkan masalah dalam praktek kehidupan sehari-hari.

Dari uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa suatu lembaga (intitusi) dapat melembaga menjadi suatu pranata sosial jika tumbuh dari bawah guna memenuhi kebutuhan tertentu. Keterlibatan para pendukung merupakan hal yang hakiki dalam sebuah pranata sosial. Peran lembaga di desa selama ini hanya menjadi suatu institusi asing di tengah kehidupan masyarakat yang hanya lebih banyak melaksanakan "mission" dari pemerintah supra desa. Bagaimanapun juga kebutuhan masyarakat pada setiap desa jelas berbeda padahal kebutuhan tersebutlah yang mendorong lahirnya suatu institusi.

Berkaitan dengan partisipasi, Bryant and White (1987: 284-285) mengatakan bahwa semakin rendahnya pendapatan anggota masyarakat maka semakin kecil resiko yang mereka tanggung, dan semakin lemah insentif mereka untuk melibatkan diri dalam suatu proyek atau mencoba cara/teknologi baru.

Bryant and White selanjutnya mangatakan bahwa Partisipasi ( P) adalah sebuah fungsi dari manfaat (benefit-B) yang akan diperoleh, dikalikan engan probabilitas atau kemungkinan untuk benar-benar memetik manfaat itu (probabilitas- Pr), dikurangi dengan dua jenis biaya, yakni biaya langsung, (Direct Cost-DC) dan biaya oportunitas (Opportunity Cost-OC) semuanya dikalikan dengan besarnya resiko yang sanggup ditanggung (Risk- RS) yang dirumuskansebagai berikut:

$$P = \{ (B \times Pr) - (Dc + Oc) \} / R$$

Partisipasi dari masyarakat akan muncul apabila mereka, jelas-jelas akan merasakan manfaat dari keikutsertaan dalam suatu kegiatan. Manfaat tersebut dapat secara langsung dirasakan apabila program-program kegiatan disusun berdasarkan kebutuhan nyata dari pada partisipan. Syaratnya ialah bahwa pimpinan masyarakat yang memimpin penyusunan, pelaksanaan dan pengevaluasian kegiatan dekat dan akseptabel di mata masyarakat sehingga

sering terjadi dialog. Melalui dialog akan diketahui titik kekuatan (strong point) maupun titik lemah (Weak point) dan partisipasi sehingga kepada mereka dapat diberikan beban sesuai dengan kemampuan untuk memikulnya. Pemimpin yang tidak memperoleh dukungan dari bawah atau dukungannya sangat lemah cenderung akan menggunakan pendekatan kekuatan di dalam masyarakat.

Partisipasi dari masyarakat dalam program Bantuan Desa dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Golongan masyarakat yang lebih terikat pada kehidupan ekonomi di desa (petani, buruh tani, bakul) ternyata lebih aktif berpartisipasi pada semua tingkat proyek, dibandingkan dengan mereka yang tidak langsung terkait pada kepentingan ekonomi desa.
2. Umur tidak banyak berpengaruh dalam partisipasi meskipun demikian pada tahap pelaksanaan ada kecenderungan partisipasi semakin besar kelompok usia muda.
3. Tingkat pendidikan nampak berpengaruh besar pada tahap perencanaan proyek.
4. Ada perbedaan yang menarik dalam peranan pemilikan dan penguasaan tanah serta pengaruhnya terhadap partisipasi masyarakat. Apabila kepemilikan tanah terbukti kurang berpengaruh maka faktor pemilikan tanah ternyata cukup berpengaruh pada semua tahap proyek karena penguasa tanah, berarti menyangkut langsung kehidupan ekonomi desa.
5. Tingkat kekayaan warga desa tidak merupakan faktor penting dalam partisipasi masyarakat. Namun demikian pada tahap pelaksanaan, nampak ada bukti bahwa warga desa yang lebih kaya cenderung banyak menyumbangkan pada berbagai kegiatan swadaya gotong royong.

Di samping faktor-faktor sosial ekonomi, yang ternyata tidak secara signifikan membedakan derajat partisipasi masyarakat, penelitian yang dilakukan oleh Drs. R. B. Soemanto, LPSK dan Drs. Suratman, Geografi dari UGM juga meneliti faktor lainnya yaitu menyangkut variabel pengetahuan, kesadaran dan pendapat (penelitian) warga masyarakat atas proyek-proyek yang dilaksanakan, dan pemanfaatan bantuan desa.

Penelitian tersebut juga menemukan adanya kaitan antara partisipasi masyarakat dengan potensi dan orbitasi daerah. Kita mungkin mengharapkan *partisipasi masyarakat lebih besar di daerah-daerah yang potensi alamnya* lebih baik, karena di daerah-daerah yang masyarakatnya miskin dan kritis, orang diduga telah pasrah dan akan hidup seadanya. Penelitian di Boyolali tersebut ternyata mempunyai daya juang lebih tinggi dan menunjukkan partisipasi yang lebih besar terhadap proyek-proyek bantuan desa. Ini berarti bahwa dana-dana bantuan desa tersebut benar-benar mengenai sasarannya

yaitu merangsang setempat untuk lebih bergairah melawan alam atau mencoba memanfaatkan alam yang relatif miskin untuk meningkatkan kehidupan sosial ekonominya.

Studi penelitian yang dilakukan Muchji Muljohardjo dan Suhardi (1996) di kabupaten Boyolali dengan 3 sampel desanya, yaitu desa dengan orbitasi tinggi (Banyudono), desa dengan orbitasi sedang (Simo) dan desa dengan orbitasi rendah (Cepogo), juga mengenai partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan proyek-proyek Inpres, yang menyangkut bantuan untuk gedung-gedung Sekolah Dasar dan sarana Kesehatan (Puskesmas), partisipasi masyarakat dinilai pada tahap-tahap perencanaan, pelaksanaan dan pemanfaatan dan analisa berdasarkan beberapa variabel seperti pendidikan dan status ekonomi berbagai anggota masyarakat. Kesimpulan penelitian yang dilakukan itu:

1. Adanya partisipasi yang berbeda dari jenis-jenis proyek inpres yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemborong dengan yang dilaksanakan oleh masyarakat desa sendiri.
2. Variasi atau jenis-jenis proyek Inpres yang ada di kecamatan dan desa menimbulkan perbedaan dalam partisipasi masyarakat.
3. Dalam hal proyek-proyek Inpres yang pembangunannya dilakukan oleh desa sendiri, faktor kepemimpinan kepala desa berpengaruh kuat terhadap derajat partisipasi masyarakat.
4. Tingkat kesuburan tanah dan tingkat orbitasi desa-desa sampel tidak menunjukkan pengaruh terhadap derajat partisipasi masyarakat.
5. Tingkat diferensiasi kelembagaan yang tinggi pada desa sampel tidak menunjukkan pengaruh terhadap derajat partisipasi masyarakat.
6. Pada umumnya masyarakat desa hampir tidak pernah ikut berpartisipasi pada tahap perencanaan program/proyek-proyek pembangunan Inpres, karena proyek-proyek tersebut biasanya sudah berupa paket yang siap dilaksanakan oleh desa atau pemborong yang ditunjuk oleh pemerintah.
7. Partisipasi masyarakat desa dalam pelaksanaan program-program pembangunan Inpres, baik yang berupa tenaga maupun material sangat tergantung pada kebijaksanaan kepala desa dan peraturan pemerintah daerah yang bersangkutan.
8. Faktor pendidikan, pemilikan dan penguasaan tanah, mempunyai pengaruh positif terhadap derajat partisipasi masyarakat.
9. Proyek-proyek pembangunan Inpres pada umumnya memberikan manfaat cukup besar bagi masyarakat desa.
10. Partisipasi masyarakat desa dalam program-program pembangunan gedung Sekolah Dasar cukup tinggi, khususnya pada tahap pelaksanaan dan pemanfaatan.

Satu aspek lainnya yang amat penting yang sering dibicarakan berkaitan dengan masalah partisipasi adalah demokrasi yang menunjuk pada partisipasi rakyat dalam putusan-putusan politik, dan yang berhubungan dengan itu, partisipasi rakyat untuk memilih pemimpin-pemimpinnya. Bahwa hal itu amat erat kaitannya dengan perubahan di atas kiranya cukup jelas. Pengikutsertaan wong cilik dalam putusan-putusan politik yang menyangkut nasib dan kehidupan mereka berarti menemukan cara-cara yang tepat untuk memberikan kekuasaan kepada mereka. Kekuasaan tidak akan diperoleh tanpa pemilikan sesuatu factor produksi.

Priyono dan Yumiko, dalam bukunya *Demokrasi di Pedesaan Jawa* (1983) memberikan data-data dari lapangan mengenai masalah partisipasi rakyat pedesaan dalam demokrasi ini. Dalam membicarakan masalah ini mereka selalu menunjukan kembali pada kenyataan adanya hubungan bapak-anak (patron-client), yaitu suatu hubungan saling menguntungkan antara rakyat desa dan pemimpin desa.

Salah satu hasil dari pengaturan baru ini adalah cara berpolitik yang sering menjurus ke arah sikap asal tidak setuju dengan pihak lain benar-benar hilang. Tetapi pada saat yang sama segera berkembang sikap negatif "masa bodoh" ketika rakyat tidak mendapat kesempatan berbeda pendapat dengan lurah atau pamong desa. Demokrasi desa pada saat ini haruslah berjalan dengan semestinya, adanya kontrol atau pengawas dari rakyat (melalui partai) atas pekerjaan dan palaksanaan tugas kepala desa. Apabila lurah dicurigai menyalahgunakan wewenang dapat segera diadakan rapat Badan Perwakilan Masyarakat untuk membahasnya. Partisipasi rakyat desa mutlak diperlukan untuk lebih meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintah desa, sehingga lebih menjamin pemerataan hasil-hasil pembangunan untuk mewujudkan keadilan sosial. Untuk maksud tersebut rupanya diperlukan upaya menata kembali organisasi dan lembaga-lembaga desa. Ini berarti kita perlu mengembangkan lembaga-lembaga desa yang bersifat kerakyatan / demokratis dengan mengembangkan pada kehidupan sosial ekonomi anggotanya.

H. S. Wanasinghe dalam *Role of Peasant Organizations in Rural Development* dalam Inayatullah (ed) *Approaches to Rural Development : Some Asian Experiences*, memberikan contoh berikut dari kasus-kasus organisasi petani di Asia dalam daftar tabel berikut ini.

### Hubungan Organisasi Petani dengan Tujuan Pembangunan Pedesaan

Macam-macam tujuan/sasaran program	Tingkat Hubungan dengan tujuan Pembangunan Pedesaan		
	Produktifitas	Solidaritas	Pemerataan/ Keadilan
Program-program Pemerintah dalam pembangunan prasarana	Besar	Kecil	Kecil
Program-program pemerintah dalam kesejahteraan social	Sedang	Besar	Sedang
Tindakan bersama untuk meningkatkan kepastian pemilikan tanah, besar sewa, dsb.	Besar	Kecil	Besar
Pembaharuan Agraria (Landreform)	Besar	Kecil	Besar
Produksi Kolektif	Sedang	Kecil	Besar
Pengaturan-pengaturan kegiatan produksi	Besar	Sedang	Kecil
Pelaksanaan jasa/pelayanan bidang ekonomi.	Besar	Sedang	Sedang

Sumber; Wanasinghe, hal 319

Dari contoh-contoh hubungan berbagai program dan pencapaian tujuan pembangunan pedesaan ini, kita dapat menilai apakah setiap program yang kita lakukan cukup mampu atau tidak mencapai tujuannya.

Barangkali pada tahap awal akan lebih aman dan lebih mudah untuk menekankan pada upaya peningkatan solidaritas antar warga desa sebagai modal kemudian untuk meningkatkan pada upaya pemerataan. Peningkatan solidaritas dimaksudkan sebagai upaya menciptakan iklim atau suasana tenggang rasa yang semakin mendalam antar warga desa. Memang awal peningkatan solidaritas harus datang dari pihak-pihak yang serba kekurangan, tetapi yang lebih penting lagi dari semuanya adalah kekurangan harga diri yang pada gilirannya menyebabkan mereka tidak berani berterus terang melahirkan keinginan dan inspirasinya, Wong cilik selalu bersikap nrimo dan terserah dan tidak berani menyatakan pendapat dan meminta lebih menuntut sesuatu.

Dalam keadaan bagaimanapun demokrasi di pedesaan harus dipertahankan dan dikembangkan kalau kita tidak ingin melihat menumpuknya keresahan dan ketegangan sosial yang bias berakibat dengan protes atau pemberontakan. Pengembangan demokrasi desa berarti penyaluran inspirasi penduduk desa yang berarti juga pengembangan partisipasi warga desa, seperti yang dikatakan Dr. Moh. Hatta, ( 1956 : 32 ) dalam *Colonial Society and the ideal of Social Democracy*, "di desa-desa system yang demokratis masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian adat istiadat yang hakiki, dasarnya adalah pemilikan tanah yang komunal yaitu setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama, sewaktu mengadakan kegiatan ekonomi".

Solidaritas sosial yang tinggi ini perlu dipelihara agar dalam mengalami proses modernisasi dan komersialisasi masyarakat desa masih mempunyai daya tahan kolektif. Modernisasi selalu cenderung menimbulkan dua akibat negatif, yaitu:

1. semakin berkurangnya keperluan akan keputusan-keputusan kolektif.
2. Kecenderungan bertahan besarnya pikiran dan perilaku yang bersifat anti partisipasi.

## **PERTUMBUHAN EKONOMI DAN PEMBANGUNAN DI DESA**

Masalah hakiki pembangunan pedesaan adalah sangat kecilnya peluang penduduk untuk mendapatkan pekerjaan yang memberikan pendapatan yang memadai. Karena kurangnya peluang bekerja inilah maka banyak di antara penduduk terpaksa bekerja seadanya, bekerja seharian tetapi hasilnya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidupnya.

Karena masalahnya adalah berupa rendahnya pendapatan dan sempitnya kesempatan kerja, maka pemecahan masalah tentunya berupa analisis mengapa pendapatan mereka rendah dan mengapa kesempatan kerja sangat

sulit dikembangkan. Karena amat sempitnya peluang bekerja di pedesaan maka kelompok miskin pedesaan itu berusaha keluar desanya untuk mencari peluang kerja di kota-kota terdekat, atau mengikuti program transmigrasi, namun keduanya belum mencukupi karena pertumbuhan penduduk pedesaan masih berjalan cukup tinggi.

Salah satu keprihatinan yang sering dinyatakan adalah bahwa peluang kerja ini sebenarnya cukup tersedia, namun mereka nampaknya tidak mampu meraih karena tidak memiliki ketrampilan yang disyaratkan. Akibatnya penawaran dan permintaan tenaga kerja ini tidak dapat bertemu (mismatch). Dalam hal ini orang cenderung menyimpulkan bahwa latihan ketrampilan memang diperlukan dan nampaknya jenis-jenis latihan ini cukup beraneka ragam. Dalam prakteknya jenis-jenis ketrampilan yang diperlukan dalam berbagai kegiatan yang ditawarkan tidaklah terlalu luas, dengan akibat berbagai program latihan yang diadakan oleh pemerintah nampak kurang mengenai sasaran. Akibatnya lebih lanjut adalah proyek-proyek atau industri tertentu tetap harus mengadakan program-program pelatihan khusus bagi mereka yang diterima.

Dengan mulai berkembangnya teknologi baru yang relatif cepat khususnya dalam sektor pertanian, maka ada keharusan bagi pemuda desa untuk juga secara terus menerus meningkatkan kemampuan sehingga dapat mereka miliki untuk meningkatkan pendapatan. Nampaknya faktor orbitasi daerah memegang peranan penting, terlepas apakah suatu daerah termasuk subur atau tidak subur, orbitasi daerah itu dengan daerah perkotaan akan sangat mempengaruhi perkembangannya. Keterampilan memang lebih mudah dimanfaatkan untuk pekerjaan-pekerjaan di luar daerah pedesaan, sehingga semakin tinggi orbitasi suatu daerah maka semakin besar kemungkinan penduduk menambah pendapatan dengan menjual keterampilan yang telah dikuasai.

Sebagian besar pencurahan waktu kerja penduduk pedesaan ada kaitannya dengan kegiatan pertanian dengan demikian dapat dipahami mengapa pendapatan mereka biasanya amat rendah. Di sebagian negara berkembang, karena harga-harga hasil pertanian pada umumnya selalu tertekan, sedangkan barang-barang non pertanian harganya cenderung naik. Akibatnya penghasilan mereka biasanya rendah dan tertekan. Di sisi lain keberadaan petani di Indonesia tidak diberi ruang untuk melakukan bergaining terhadap pasar, kondisi ini akan berpengaruh terhadap kondisi miskin posisi petani. Sedang kita sadari bahwa pembangunan pertanian memang berperan penting dalam membantu menciptakan atau menyerap tenaga kerja. Namun demikian pada umumnya komoditi yang potensi pertumbuhannya besar tidak akan banyak menyerap tenaga kerja, dan sebaliknya komoditi yang banyak menyerap tenaga mempunyai potensi pertumbuhan yang tidak begitu besar.

## PENUTUP

Secara esensi terbukti bahwa UU No. 5/1979 tidak memberikan otonomi pada pemerintah desa dan masyarakatnya. Dampak yang muncul dari UU tersebut menyumbat aspirasi yang ada pada tingkat desa dan semua problem yang berkaitan dengan otonomi dan pemberdayaan telah dibuka pintunya oleh UU No. 22/1999 sehingga tujuan otonomi daerah (desa) adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan peningkatan pelayanan pada masyarakat bukan sebaliknya justru membebani masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan.

Pemberdayaan desa perlu mendapat perhatian dari berbagai pihak terutama pemerintah pusat/pemerintah daerah, kalangan LSM, perguruan tinggi dan lembaga lain yang berkepentingan terhadap kesejahteraan masyarakat desa untuk bersama-sama dan terkoordinasi sehingga desa pada tataran otonomi memperoleh kebebasan untuk menentukan pilihan dan keputusan yang berkaitan terhadap hak dan kewenangannya secara legal dan bebas dari dominasi kepentingan di luar kepentingan masyarakat desa.

KONTRIBUSI SEKTOR KESENJANGAN  
DESA-KOTA

## DAFTAR PUSTAKA

- Bintarto. R, 1968, Penuntun Geografis Sosial. Liberty, Yogyakarta.
- Bouman. PJ, '1980, Ilmu Masyarakat Umum, Pustaka , Jakarta.
- Helsdingen, WS. 1954, Daar Werd Wat Grootds Verricht, Nederland. Indie in de XX ste eeuw, Asterdam.
- Kartohadikoesoema, Soetardjo, 1984, Desa PN. Balai Pustaka, Jakarta
- Max Iver, Rm. & Page, Charlesh, 1954, Society, an Intructory Analysis Rinehart and Company, inc, New York.
- Selo Sumardjan, 2001, Adakah Otonomi Desa, Makalah Seminar Regional di STPMD "APMD" pada Juni 2001, Jogjakarta
- Mubyarto dan Sartono. K. 1988, Pembangunan Pedesaan di Indonesia, Liberty, Yogyakarta.
- Ndraha, Taliziduhu, 1983, Dimensi - Dimensi Pemerintahan Desa
- Prayitno, Hadi, 1987, Pembangunan Ekonomi Pedesaan, Liberty, Yogyakarta.
- Suwigjo, 1986, Administrasi Pembangunan Desa dan Sumber-sumber Pendapatan Desa, Ghalia Indonesia.
- Wasistiono Sadu, 1993, Kepala Desa dan DinamikaPemilihannya, Mekar Rahayu, Bandung.

Tidak setiap tahunnya ribuan penduduk asal desa berangkat ke kota. Ada yang berniat ingin mengadu nasib demi perbaikan ekonomi masa depan, dengan mencari pekerjaan baru di luar sektor pertanian. Ada pula yang berniat ingin mengembangkan kewawasannya dengan melanjutkan pendidikan. Rata-rata suatu alasan, kalau sekolah di kota jauh memiliki fasilitas belajar yang lebih lengkap dibandingkan di desa. Walau, bila dalam hal ini, sekolah di kota dapat dikatakan lebih maju dibanding yang ada di desa. Dalam arti kata, bahan masa depan sekolah di kota banyak memiliki nilai kompositif yang lebih unggul dalam mengokes peluang maupun kesempatan di pasaran kerja.

Kebangkitan mereka ke kota tentu saja tidak asal modal pocket money membawa serta cukup bekal (baca: modal) untuk biaya hidup dan sekolah di kota. Meskipun kalau tahu ada yang bermotif nakot pasti persentasenya jauh

1. Untuk lebih jelasnya mengenai deskripsi Program Pascasarjana Sarjana Pendidikan UIN Yogyakarta