

## Reforma Agraria Berbasis Rakyat: Belajar dari Desa Ngandagan

**D**i negara-negara sedang berkembang, sebagian besar Reforma Agraria dinilai kurang berhasil. Kalau *toh* dianggap berhasil, ternyata hasilnya tidak berlangsung lama atau tidak “*sustainable*”. Mengapa? Salah satu sebabnya adalah karena hampir semua Reforma Agraria itu bersifat “paternalistik”, yakni cenderung menyandarkan diri pada kederewanan pemerintah (*Reform By-Grace*) semata. Akibatnya, begitu pemerintah berganti dan minat pemerintah yang baru berubah, maka habislah hasil-hasil positif yang mungkin pernah dicapai oleh pelaksanaan Reforma Agraria.

Untuk menjamin keberlanjutan Reforma Agraria agar tidak tergantung pada “pasar politik” semacam ini (menurut istilah yang dikemukakan Yushiro Hayami, 1990), maka diperlukan Reforma Agraria yang didasarkan atas pemberdayaan rakyat. Atau dalam ungkapan Powelson dan Stock (1987), “*landreform by leverage*” atau “pembaruan agraria melalui

*dongkrak*". Menurut keduanya, apabila petani/rakyat kecil berdaya dan memiliki posisi tawar yang kuat, maka dalam kondisi "pasar politik" yang bagaimanapun juga hasil-hasil Reforma Agraria sebelumnya tidak akan begitu saja mudah dibalikkan.

#### A. Pengertian *Landreform by Leverage*

Sebenarnya, gagasan *landreform by leverage* ini relatif baru, dan sebagai suatu gagasan ia merupakan konsep yang "belum jadi". Powelson dan Stock sendiri yang melontarkan istilah ini tidak, atau belum, menjabarkan gagasan tersebut secara lebih rinci dan utuh. Sepanjang yang saya ketahui, di kalangan pakar dunia dapat dikatakan juga belum ada seorang pun yang berusaha mengembangkannya secara serius. Hal ini agaknya disebabkan oleh pasang surutnya minat atau perhatian terhadap masalah Reforma Agraria itu sendiri.

Dalam rangka usaha mencari alternatif pemikiran, sebagai hasil dari analisis terhadap pengalaman berbagai negara di dalam meluncurkan Reforma Agraria, konsep *landreform by leverage* ini untuk pertama kalinya saya tawarkan pada Munas Pertama Konsorsium Pembaruan Agraria, Desember 1995, dengan menerjemahkannya sebagai "Pembaruan Agraria Berbasis Rakyat" (PABR). Agar tidak mengundang kesalahpahaman, dari awal perlu ditegaskan di sini bahwa gerakan PABR ini *bukanlah* (dan *tidak sama dengan*) gerakan "aksi-sepihak" a'la PKI di era 1960-an. PABR ini merupakan gerakan pembaruan agraria yang didasarkan atas kekuatan dan kemampuan kaum tani atau rakyat pedesaan sendiri. Namun ini sama sekali tidak berarti melawan wewenang pemerintah ataupun hendak menghilangkan peran negara. Dalam hal ini,

kekuatan dan kemampuan kaum tani justru berfungsi sebagai “dongkrak”, sebagai pendorong yang kuat, untuk menggerakkan peran aktif dari pemerintah.

Untuk dapat mewujudkan peran sebagai pendongkrak (*by leverage*) ini, maka organisasi tani/rakyat haruslah kuat dan mandiri. Bukan saja secara kuantitatif, tetapi juga secara kualitatif. Artinya, secara kuantitatif jumlah massa petani itu harus cukup besar. Sedangkan secara kualitatif, organisasi tani itu harus cukup solid. Artinya, harus terbangun solidaritas yang tinggi. Perbedaan-perbedaan kecil untuk sementara harus dikesampingkan, demi kepentingan bersama yang lebih besar, yaitu mampu melakukan proses tawar menawar untuk mendongkrak kebijakan yang pro-rakyat.

Per definisi, proses tawar-menawar pada hakikatnya merupakan sebuah proses “*information-check*” (Jennifer Alexander, 1987). Saling menduga sejauh manakah lawan memiliki informasi. Karena itu, siapa yang memiliki informasi lebih banyak dan lebih baik, dia yang akan menang di dalam tawar-menawar itu. Untuk itu, agar peran sebagai dongkrak dan pendorong itu dapat lebih efektif, diperlukan langkah-langkah konkret, antara lain dengan menjajaki kemungkinan berkembangnya inisiatif dan peluang untuk melakukan Reforma Agraria tingkat lokal. Hal ini bukanlah hal yang mudah. Beberapa hal berikut ini perlu diperhatikan:

1. Sikap penguasa lokal harus diketahui secara pasti.
2. Peta perimbangan antara yang pro dan anti reform harus diketahui. Jika terlalu tidak seimbang, janganlah dipaksakan melainkan harus dibangun dulu kesadaran secara persuasif dan damai.

3. Harus diusahakan agar tidak terperangkap ke dalam langkah-langkah yang dapat menimbulkan citra sebagai aksi sepihak (membangkitkan trauma masa lalu yang justru akan kontra-produktif).
4. Jangan sampai terjebak ke dalam langkah-langkah yang oleh mereka yang anti reform dapat dipakai sebagai alasan untuk menuduh sebagai pelanggaran hukum, misalnya penjarahan.

Pada skala nasional, satu-satunya negara yang bisa dikatakan telah menerapkan “*reform-by-leverage*” ini (walaupun tidak mengklaim sebagai demikian) adalah Ethiopia pada tahun 1975 (Lihat Rehman Sobhan, 1993). Di sana, sekalipun Undang-Undangnya dibuat oleh pemerintah pusat, tetapi pelaksanaannya amat fleksibel. Bahkan wewenang pelaksanaan undang-undang itu tidak berada di tangan pemerintah tetapi di tangan asosiasi-tani regional atau bahkan lokal, karena rakyat tani setempatlah yang paham betul bagaimana kondisi daerahnya. Akibatnya, di Ethiopia, batas maksimum pemilikan tanah sangat beragam, tergantung dari kondisi daerah dan kemauan petani setempat itu sendiri.

Di Indonesia, *reform-by-leverage* pada skala nasional memang belum ada. Tetapi pada level lokal, setidaknya ada satu kasus pembaruan agraria yang dilakukan atas prakarsa rakyat sendiri, *tanpa* bernuansa “aksi sepihak”, yaitu di desa Ngandagan Jawa Tengah. Kasus ini pernah saya tulis sebagai topik penelitian skripsi S1 untuk mata-kuliah Sosiologi Pedesaan pada tahun 1961. Di bawah bimbingan Prof. Dr. Ir. Sajogyo, tugas lapang untuk skripsi Sosiologi Pedesaan itu semula bertema “hubungan kekuasaan dalam masyarakat desa”

melalui pendekatan “proses pengambilan keputusan”. Namun di tengah-tengah kerja lapangan itu saya menemukan suatu gejala yang menarik, yang kemudian menjadi judul skripsi, yaitu: “Pelaksanaan Landreform di Sebuah Desa Jawa: Ngandagan”.

Secara umum, skripsi ini mengulas tentang pelaksanaan *landreform* di desa Ngandagan pada tahun 1947 yang berasal dari inisiatif pemerintah desa sendiri (bukan pemerintah pusat ataupun daerah), dan bagaimana proses pengambilan keputusan oleh lurah dalam memutuskan dan melaksanakan program *landreform* itu. Hasil penelitian skripsi ini membuktikan bahwa *landreform* lokal berbasiskan rakyat ternyata sangat mungkin dilakukan asal dipenuhi dua syarat, yaitu: (1) kepemimpinan yang demokratis tapi tegas dan berwibawa, dan (2) dukungan penuh dari rakyat.

Apabila diingat suasana yang serba terbatas dan di tengah kecamuk revolusi fisik pada saat itu, maka keberhasilan warga desa Ngandagan dalam melaksanakan *landreform* lokal secara mandiri ini sangatlah mengesankan. Oleh karena itu, kasus “Pembaruan Agraria Berbasis Rakyat” ini amatlah tepat untuk dijadikan bahan refleksi dan pembelajaran kita saat ini untuk lebih mengapresiasi inisiatif-inisiatif lokal dari bawah yang serupa.

Dalam rangka inilah di bawah ini akan disajikan skripsi hasil studi tentang *landreform* di desa Ngandagan tersebut. Mengingat nilai historisnya, skripsi ini disajikan secara lengkap dan apa adanya, seperti bentuk penulisannya pada tahun 1961.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Uraian mengenai *landreform* di Ngandagan ini diterjemahkan oleh penyunting (Moh. Shohibuddin) dari versi bahasa Inggris yang berjudul: *Landreform in a Javanese Village: Ngandagan. A Case Study*

## **B. Latar Belakang Penelitian**

Berbicara tentang landreform, secara sederhana kita maksudkan sebagai usaha penataan ulang struktur kepemilikan tanah, yaitu melalui perubahan hak atas tanah dan fungsi tanah. Pada masa pasca-kolonial, di negara-negara seperti India, Birma, atau negara-negara yang mengalami perubahan revolusioner seperti Cina, pemerintahnya telah menjalankan program land-reform sebagai upaya untuk memperbaiki kehidupan rakyatnya. Upaya-upaya pembaruan itu diatur dalam Undang-undang dan Peraturan Pemerintah. Demikian pula dengan negara kita yang akan segera melaksanakan program landreform.

Meskipun demikian, nun jauh di sana, di sebuah desa terpencil Ngandagan (termasuk dalam Kabupaten Purworejo, Jawa Tengah), suatu bentuk landreform dalam skala kecil ternyata sudah dilaksanakan sejak lama, yakni pada tahun 1947. Pembaruan itu dilakukan bukan atas dasar Undang-undang dan Peraturan Pemerintah, melainkan semata-mata atas dasar keputusan yang dibuat oleh Musyawarah Desa.

Setiap kelompok, organisasi atau masyarakat pasti memiliki tujuan. Tujuan ini mengarahkan para anggotanya untuk melakukan aksi-aksi tertentu. Salah satu faktor paling penting yang bisa digunakan untuk memahami aksi masyarakat adalah proses pengambilan keputusan. Laporan penelitian ini adalah suatu

---

*on the Role of Lurah in Decision Making Process*, diterbitkan sebagai Occasional Paper No. 04, Survey Agro Ekonomi, April 1981. Hal ini karena naskah asli skripsi yang berbahasa Indonesia hilang dari arsip GWR dan belum berhasil ditemukan sampai sekarang.

Untuk membedakan, bagian yang berasal dari terjemahan skripsi dalam versi Inggris ini dimuat dengan menggunakan *font* huruf yang berbeda.

usaha untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik tentang bagaimana warga desa Ngandagan bisa sampai pada keputusan untuk melaksanakan landreform di desa mereka.

### **1. Kerangka Teoritis**

Miller (1951) menyatakan bahwa proses pengambilan keputusan yang terjadi dalam konteks organisasi komunitas mengacu kepada tiga fase berikut: (a) pengambilan suatu keputusan; (b) cara-cara di mana keputusan itu disetujui dan dibuat legitimate; dan (c) pelaksanaan keputusan tersebut melalui alokasi dan/atau manipulasi sarana-sarana yang tersedia di masyarakat.<sup>2</sup>

*Pengambilan keputusan*, dalam pandangan Miller, adalah reduksi atas serangkaian pilihan tindakan terhadap orang atau kelompok oleh satu atau beberapa aktor dalam sebuah sistem hubungan.<sup>3</sup> *Legitimasi* merujuk kepada: (1) hak-hak beberapa orang yang disepakati untuk membuat berbagai keputusan yang berasal dari kapasitas-kapasitas tertentu “kepemilikan hak” (*rightfulness*) yang ada pada para pengambil keputusan; dan (2) persetujuan yang disampaikan oleh kelompok atau perorangan tertentu di dalam komunitas, atau oleh semua orang

---

<sup>2</sup> Paul A. Miller, “The Process of Decision Making within The Context of Community Organization,” dalam *Rural Sociology*, vol. 17, no. 2, Juni 1952, hlm. 153-161.

<sup>3</sup> Cf. Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan, *Power and Society* (New Haven, Yale University Press, 1950), hlm. 74: “Mengingat keputusan adalah penentuan kebijakan secara efektif, maka ia mencakup keseluruhan proses yang melahirkan serangkaian tindakan tertentu.” Robert M. Mac Iver, *The Web of Government* (New York, Macmillan Co., 1947), hlm. 9: “Pengambilan keputusan ditentukan oleh penilaian atas berbagai pilihan dengan tujuan untuk menerjemahkan salah satunya ke dalam tindakan.”

melalui sebuah referendum. *Pelaksanaan keputusan* secara sederhana berarti konsekuensi-konsekuensi keorganisasian dan administrasi yang ditimbulkan oleh proses keputusan, dan membuat pihak-pihak yang dituju oleh keputusan itu terlibat dalam proses tersebut.

Lebih jauh Miller menyarankan empat buah konsep yang saling terkait dan menciptakan kerangka konseptual untuk studi lapangan, yaitu: (1) posisi atau kedudukan, (2) otoritas atau wewenang, (3) kepemilikan, dan (4) pengaruh. Kesimpulan Miller, dalam studinya, adalah bahwa pengambilan keputusan pada satu waktu bisa berlangsung atas dasar posisi dan dengan demikian peran-peran berikutnya dari otoritas, sementara pada waktu yang lain atas dasar kepemilikan atau sumberdaya dan kecakapan komunitas.

Di desa-desa Jawa, biasanya keputusan penting yang menyangkut kepentingan masyarakat dibuat dalam Rapat Desa. Namun dalam praktiknya, Lurah dan para stafnya (Pamong Desa)-lah yang membuat keputusan. Karena jumlah tokoh penting di desa memang sedikit, biasanya segelintir orang inilah yang dipilih sebagai *Pamong Desa*. Mereka ini biasanya menjadi tokoh masyarakat karena berbagai faktor: pendidikan, penguasaan keahlian, pengabdian atau jasa kepada desa, atau karena kekayaan mereka. Atas dasar ini, penulis membuat hipotesis bahwa pengambilan keputusan di desa penelitian berlangsung atas dasar kepemilikan atau kecakapan, dan dari sini posisi, dan kemudian peran-peran berikutnya dari otoritas.

## **2. Tujuan Studi dan Wilayah yang Diteliti**

Hasil studi yang dilaporkan di sini merupakan usaha mene-



rapkan kerangka konseptual Paul Miller yang diuraikan di atas, dan untuk menemukan atas dasar apa pengambilan keputusan berlangsung di desa tineliti. Desa tersebut adalah Ngandagan di Kabupaten Purworejo, Jawa Tengah yang dipilih sebagai area studi kasus dengan alasan di desa ini sistem “pertukaran tenaga kerja” telah dipraktikkan sebagai akibat dari satu bentuk program “landreform” yang dilaksanakan oleh pemerintah desa (dan bukan oleh level pemerintahan di atas desa).

Tujuan berikutnya dari studi ini adalah untuk memahami lebih baik lagi apa yang terjadi di desa ini menyangkut, terutama, latar belakang dan proses implementasi dari landreform ini.

### **3. Pengumpulan Data**

Untuk melakukan pengumpulan data, penulis tinggal di desa Ngandagan selama kurang lebih satu bulan. Jangka waktu ini dianggap mencukupi karena sebelumnya penulis telah tinggal di desa ini selama sekitar satu bulan juga untuk studi lapang yang berbeda.

Ada empat langkah yang ditempuh dalam pengumpulan data ini.

- a. Penelusuran arsip-arsip desa untuk mengkaji “keputusan-keputusan” desa yang lalu-lalu berikut proses pengambilannya dalam rapat-rapat desa.
- b. Pencocokan hasil-hasil penelusuran arsip dengan mewawancarai para pendukung keputusan-keputusan yang dibuat tersebut.
- c. Wawancara intensif dilakukan dengan “para pembuat keputusan tingkat atas” untuk mengidentifikasi “ragam taktik, strategi, negosiasi dan simbol tertentu” yang mereka terapkan.

- d. Wawancara juga dilakukan dengan para pejabat pemerintah yang banyak menangani urusan desa, seperti Dinas Pertanian Rakyat, Dinas Pembangunan Usaha Tani, Pamong Praja, dan lain-lain untuk mengetahui sejauh mana peranan mereka dalam proses pengambilan keputusan desa.

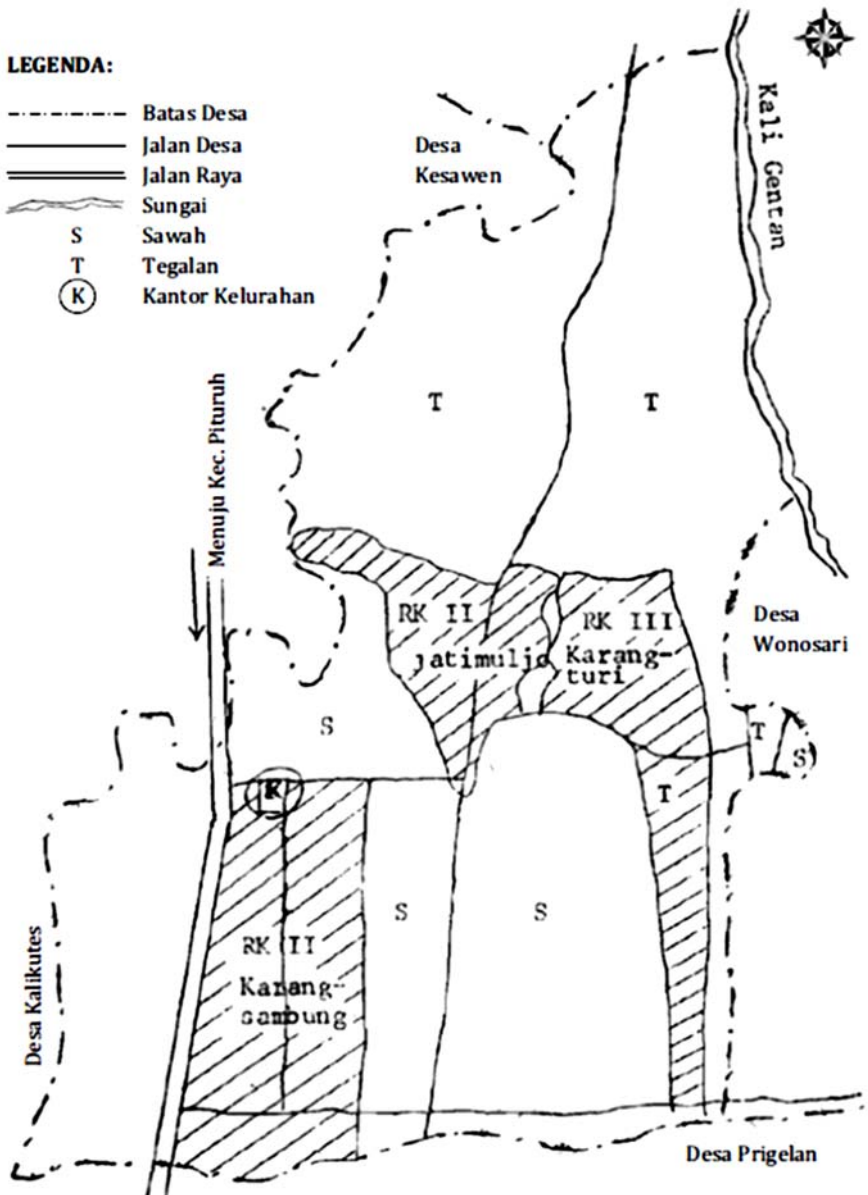
Semua wawancara dilakukan tanpa kuesioner. Berbekal hubungan baik yang sudah penulis jalin dengan warga desa pada kunjungan sebelumnya, maka tidak ada persoalan ketika penulis membuat catatan di hadapan responden. Catatan lapang ditulis setiap hari dan dicek secara terus menerus pada hari-hari berikutnya.

## **C. Gambaran Umum Desa**

### **1. Lokasi**

Desa Ngandagan dari sisi administrasi termasuk Kecamatan Pituruh, Kabupaten Purworejo, Jawa Tengah. Desa ini dikelilingi oleh enam desa lainnya yang berbatasan, dan di sisi utara juga berbatasan dengan hutan. Keenam desa tersebut adalah Kapi-teran di sebelah utara, Wonosari di timur, Prigelan dan Karang-anyar di selatan, dan Kalikutes dan Kesawen di barat. Secara umum, jalan yang menghubungkan desa ini dengan pusat pemerintahan cukup bagus. Desa ini terletak sekitar 4 km dari Kecamatan Pituruh yang berjarak 12 km dari kota Purworejo ke arah barat (Lihat Peta di bawah).

Secara geografis, wilayah desa ini berada di kelerengan dataran tinggi, dan hanya bagian kecil wilayahnya yang merupakan hamparan landai (terutama bagian selatan desa). Kali Gentan, yang menjadi sumber irigasi areal persawahan, mengalir di sepanjang sisi timur desa. Ada tiga dusun yang membentuk desa Ngandagan ini, yaitu Karangsambung, Jatimulyo dan Karangturi.



Gambar 10.1. Peta Desa Ngandagan

2. Tanah

Wilayah desa secara keseluruhan mencapai luas sekitar 136 ha, di mana 11,785 ha ( $\pm 9\%$ ) di antaranya merupakan pekarangan, 36,28 ha ( $\pm 27\%$ ) merupakan sawah, dan 87,72 ha (64%) merupakan tegalan.

Tabel 10.1. Tipe dan Luas Tanah Desa Ngandagan, Desember 1960

Sawah (hektar)		Lahan Kering (hektar)		Total
Kulian	30,535	Tegalan	87,520	118,055
Bengkok	5,745	Pekarangan	11,785	17,530
Total	36,280	Total	99,305	135,385

Sumber: Monografi Desa

Sekitar 44% lahan sawah dimiliki oleh orang luar desa, suatu keadaan yang merupakan warisan masa lampau ketika perjudian merupakan kebiasaan umum warga desa dan norma-norma tradisional banyak diabaikan. Tanah *kulian* yang dilarang dijual menurut aturan tradisional banyak yang telah dilepas kepada orang luar desa sebagai pembayaran atas hutang pemiliknya atau untuk menutupi kerugian di meja judi! (Hal ini akan dibiarkan lagi di bagian bawah.)

3. Kependudukan

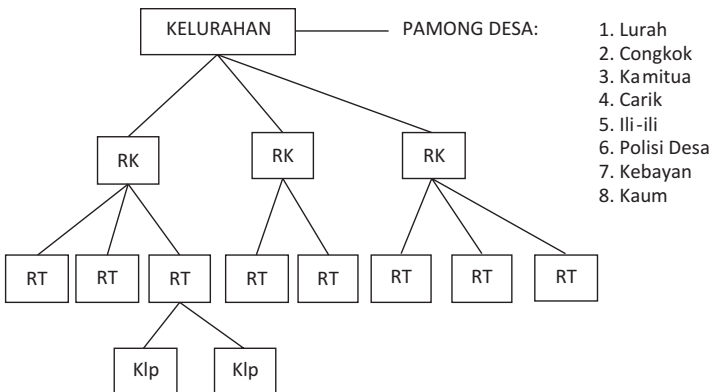
Jumlah penduduk desa pada saat studi lapangan adalah 551 jiwa, terdiri atas 256 laki-laki dan 295 perempuan. Kepadatan penduduk adalah 405/km<sup>2</sup>; jauh di bawah angka di Jawa Tengah secara keseluruhan (538/km<sup>2</sup> pada tahun 1960). Apabila kita perhatikan budidaya pada Tabel 10.1 di atas, maka tanah pertanian per kapita mencapai 0,22 ha.

Bahasa sehari-hari yang dipergunakan di desa adalah Jawa

Bagelen, meskipun sebagian besar penduduk memahami bahasa Indonesia. Pekerjaan utama mereka adalah petani, dan hanya beberapa yang memiliki pekerjaan sampingan sebagai tukang kayu. Beberapa perempuan membuat batik tulis.

#### 4. Struktur Pemerintahan Desa

Seperti desa lain pada umumnya, Pamong Desa merupakan sekelompok orang yang menjalankan pemerintahan desa. Namun, berbeda dari desa lainnya, di Ngandagan ini Rukun Kampung (RK) dan Rukun Tetangga (RT) telah diaktifkan kembali sehingga menjadi pembantu penting Pamong Desa. Kedua lembaga ini praktis telah menjadi bagian dari sistem pemerintahan desa.<sup>4</sup>



Catatan: RK = Rukun Kampung

RT = Rukun Tetangga

Klp = Kelompok

Gambar 10.2. Struktur Pemerintahan Desa

<sup>4</sup> Pada saat pelaksanaan studi, kedua lembaga ini masih dalam tahap permulaan dan dibentuk atas saran (bukan instruksi) dari

Pamong Desa terdiri atas Lurah (kepala desa), Congkok (wakil Lurah), Kamitua (penasehat desa), Carik (sekretaris desa), Ili-ili (pengawas pengairan), Polisi Desa, Kebayan (juru penerangan), dan Kaum (petugas yang menangani urusan agama).

Pembagian administratif kepada RK, RT dan Kelompok hanya menjangkau area pekarangan dan penduduk, namun tidak sawah dan tegalan. Kedua area terakhir ini langsung dikontrol oleh Kelurahan. RK, RT dan Kelompok yang pada dasarnya mengurus administrasi penduduk dibedakan menjadi dua kelompok berdasarkan jenis kelamin. Jadi ada RK laki-laki dan RK perempuan, demikian juga RT dan Kelompok. Ketua RK, RT dan Kelompok ini adalah orang yang dipilih sebagai pemimpin namun bekerja tanpa memperoleh gaji-tanah sebagai mana halnya Pamong Desa.

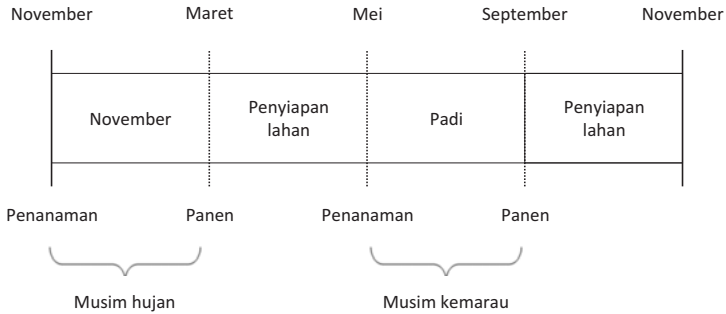
### **5. Pola Pertanian dan Pemilikan Tanah**

Dengan wilayah seluas sekitar 136 ha dan dengan penduduk 551 jiwa, desa ini relatif bukanlah desa yang teramat padat. Jika diperhatikan 64% wilayahnya yang merupakan tanah tegalan, maka desa ini dapat diklasifikasikan sebagai desa berpola “pertanian lahan kering”. Meski demikian, belum semua tanah tegalan telah ditanami, sementara semua tanah sawah ditanami padi dua kali setahun. Dengan demikian, secara umum desa ini dapat dipandang sebagai desa yang memiliki pola pertanian campuran. Di lahan kering yang meliputi bagian utara desa, singkong ditanam terus menerus, dan di dataran rendah

---

pemerintah. Secara harfiah, *rukun* berarti “kedamaian bersama”, *kampung* berarti “wilayah pemukiman”, dan *tetangga* berarti “rumah-tangga yang tinggal berdampingan”.

diterapkan sistem dua kali tanam hampir selalu berupa padi. Bagan di bawah ini memperlihatkan rotasi tanam di lahan sawah.



Gambar 10.3. Rotasi Tanam di Lahan Sawah

Sebelum landreform dilaksanakan pada tahun 1947, terdapat tiga bentuk kepemilikan tanah, yaitu: (1) *sawah bengkok*, yakni tanah yang disediakan untuk gaji Pamong Desa; (2) *sawah kulian*; dan (3) *sawah buruhan*.

*Sawah kulian* awalnya berasal dari tanah komunal yang didistribusikan secara bergiliran di antara warga desa yang berhak menerima menurut adat. Ukuran standar tanah yang didistribusikan adalah 300 ubin atau  $\pm 0,44$  ha (1 ha = 700 ubin). Mereka yang menguasai *sawah kulian* mendapat sebutan *kuli baku* atau *kuli kenceng*. Seorang *kuli kenceng* bisa memiliki lebih dari sebidang *sawah kulian* standar.

Sebagai timbal balik dari tanah yang diterimanya dari komunitas, *kuli baku* memiliki tugas yang disebut “wajib desa”, yaitu pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan untuk kepentingan desa. Hal ini antara lain berupa ronda malam, perbaikan saluran irigasi, jalan dan jembatan. Pekerjaan-pekerjaan yang memerlukan pengerahan tenaga para *kuli baku* ini disebut *karigan*. Beban tugas wajib ini tergantung kepada luas *sawah kulian*

(berapa *kulian* standar) yang mereka kuasai. Namun demikian, tugas wajib ini bisa diwakilkan kepada warga desa lainnya, biasanya mereka yang tidak bertanah atau buruh tani si pemilik tanah. Mereka inilah yang disebut *buruh kuli*. Sebagai imbalannya, *buruh kuli* akan mendapatkan 90 *ubin* sawah dari majikannya. Tanah seluas 90 *ubin* yang diberikan kepada buruh yang menggantikan kerja wajib inilah yang disebut *sawah buruhan*.

Menurut ketentuan UU Agraria colonial 1870, status legal dari *sawah kulian* ini adalah “kepemilikan individual yang turun temurun” (*erfelijk individueel bezit*). Hak atas tanah ini dapat diwariskan, tetapi karena tunduk pada pembatasan komunal, ia berbeda dari hak milik individual (*eigendom*) dalam konsep Barat. Secara tradisi, meski hak atas tanah ini bersifat turun temurun, namun tidak diperbolehkan menjualnya kepada orang luar desa. Ketiga pemegang haknya meninggal dan tidak memiliki anak laki-laki, tanah yang dikuasainya itu harus dikembalikan kepada desa yang lantas akan menetapkan siapa pemegang haknya yang baru. Namun dalam praktik, khususnya setelah tahun 1870, tanah jenis ini dapat dijual kepada orang luar desa.

Adapun hak pada *sawah buruhan* adalah hak untuk menggarap dan bukan hak untuk menjual. Mengingat tanah jenis ini secara aktual merupakan bagian dari *sawah kulian*, maka pemiliknyalah (*kuli baku*) dan bukannya *buruh kuli* yang harus membayar pajak tanah.

Hak dan kewajiban para *kuli baku* dan *buruh kuli* ini, dan hal-hal lain terkait dengan kepemilikan tanah, mengalami perubahan setelah pelaksanaan apa yang disebut dengan “sistem pertukaran tenaga kerja” dan “landreform”. Perubahan-perubahan ini akan dijelaskan lebih lanjut pada Sub Bab C2 di bawah.



## **6. Struktur Sosial Masa Lalu**

Sebelum Perang Dunia II, jumlah penduduk di desa ini sangat kecil dengan pekarangan yang tersebar dan jarak antar rumah yang berjauhan. Permainan judi merupakan kebiasaan umum warga desa yang dalam perjalanannya telah menimbulkan berbagai konsekuensi tertentu. Lahan kering meskipun relatif luas tidak diolah dengan baik karena kebiasaan judi telah menimbulkan sikap malas-malasan. Bahkan sawah pun akhirnya dijual kepada orang luar. Menurut penuturan seorang Pamong Desa, sebelum landreform dilaksanakan, lebih dari 70% sawah di desa dimiliki oleh orang luar dan penduduk desa hidup dalam kesengsaraan. Akhirnya satu-satunya cara untuk keluar dari kesulitan adalah dengan mencuri. Pada saat itu, di mata desa-desa lain, Ngandagan dikenal luas sebagai sarang pimpinan garong.

Semasa pendudukan Jepang, situasi bertambah buruk. Sebuah desa dengan wilayah seluas itu dan dengan penduduk sekecil itu harus kehilangan beberapa warga laki-laki karena dijadikan sebagai *romusha* (pekerja paksa).

Akhirnya tibalah waktu perubahan. Revolusi dan perang kemerdekaan telah mempengaruhi kehidupan sosial desa ini. Seseorang bernama Sumotirto tiba kembali ke desa ini dari Sumatra. Secara formal dia sebelumnya pergi ke Sumatra sebagai “kuli kontrak”. Orang ini betul-betul orang pergerakan karena sebelum perang dia pernah menjadi anggota Syarekat Islam (SI). Pada saat organisasi ini pecah menjadi SI Putih dan SI Merah, dia memilih SI Merah. Pada tahun 1946 ketika dilakukan pemilihan, dia terpilih sebagai Lurah, dan masih menjabat sampai saat studi lapang ini dilakukan. Dialah yang membuat berbagai

langkah mendasar dan perubahan drastis di desa. Rumah-rumah tinggal yang berserakan dan berjauhan dia pindahkan dan tata dalam pola yang teratur. Metode dan lembaga pertanian diperbaiki, dan kebiasaan buruk seperti berjudi secara bertahap berhasil dihapuskan.

#### **D. Komunitas Desa dan Pamong Desa**

##### **1. Ngandagan Sebagai “Komunitas Tani” (Peasant Community)**

Seperti disebutkan sebelumnya, pekerjaan utama penduduk Ngandagan adalah bertani. Pekerjaan lain seperti membajak, berjualan eceran di pasar, dan lain-lain adalah pekerjaan sampingan yang umumnya dikerjakan pada masa menunggu panen (*masa paceklik*).

Desa Ngandagan dapat dianggap sebagai “komunitas tani” mengingat, seperti penuturan para responden dan Pamong Desa, hampir semua padi yang diproduksi digunakan untuk konsumsi sendiri. Sebagai sebuah desa Jawa, Ngandagan membuktikan kebenaran beberapa pernyataan Geertz<sup>5</sup> bahwa ia adalah “tanpa bentuk, struktur sosial yang tidak jelas, tanpa tujuan”, dll. Namun, pernyataan Geertz bahwa desa Jawa “kurang pengenalan personal yang erat di antara penduduk yang tinggal terpisah hanya beberapa meter; kedangkalan ikatan perte-

---

<sup>5</sup> Clifford Geertz, *Ethnics versus National Loyalties in the Indonesian Village: The Javanese Village*. Mimeograf, 1959. Catatan penyunting: Naskah ini dimuat dengan judul “The Javanese Village” dalam G.W. Skinner (ed.), *Local Ethnic and National Loyalties in Village Indonesia: A Symposium*. New Haven: Yale University Southeast Asia Program Cultural Report Series, hlm. 34-41.

manan” dll. tidak berlaku di desa Ngandagan. Namun memang benar bahwa tidak ada lagi “institusi tradisional” (dalam pengertian Geertzian). Institusi tradisional yang tersisa seperti *sela-matan*, *bersih desa* dll. telah dihapuskan oleh Lurah, figur yang memiliki ideologi politik tertentu. Revolusi telah mengubah desa Ngandagan, dari sebuah desa yang dicirikan oleh, dalam kata-kata Geertz, “kelonggaran ikatan antar individu” (dengan menganggap bahwa ini tercermin pada rumah-rumah yang ter-serak dalam jarak berjauhan), menjadi sebuah desa yang lebih rapi dan terpadu.

Oleh karena itu, meski dibandingkan desa-desa Bali (sebagaimana disaksikan Geertz) tingkat “solidaritas internal” di Ngandagan lemah, namun dibandingkan dengan desa-desa Jawa sekelilingnya solidaritas internal itu sangatlah kuat. Kuatnya solidaritas ini boleh jadi karena mereka memiliki satu pandangan dunia (dalam pengertian *aliran*). Inilah *aliran* yang dibawa masuk ke desa oleh Lurah Sumotirto. Tetapi bagaimana bisa seluruh warga desa tergabung ke dalam satu kelompok *aliran*? Hal ini terjadi barangkali karena Lurah mampu membuktikan kapabilitasya memperbaiki kehidupan ekonomi warganya dengan meluncurkan program *landreform*. Melalui penataan kembali atas cara bertani dan hubungan perburuhan, atas hak dan kewajiban para *buruh kuli* dan *kuli baku*, dan atas status dari kepemilikan tanah, Lurah dipandang oleh rakyatnya sebagai sosok pemimpin yang bersungguh-sungguh, sementara buah dari upaya-upanya itu dirasakan sebagai sebuah kesuksesan. Oleh karena itu, rakyat kemudian mengikuti *aliran* Lurah.

Geertz membedakan dua tipe dalam integrasi pola nasional ke dalam kehidupan ekonomi desa, yaitu cara integrasi “infusif”

dan “konstitutif”. Namun desa Ngandagan sulit untuk dimasukkan ke dalam salah satu dari dua tipe itu. Seperti dijelaskan Geertz, dalam tipe “konstitutif” (lainnya desa-desa Jawa secara umum), “loyalitas nasional” menentukan “loyalitas lokal”. Sebagai contoh, seseorang bergabung dalam golongan tertentu karena ia merupakan anggota dari partai politik tertentu seperti PNI (Partai Nasional Indonesia), NU (Nahdlatul Ulama), dan sebagainya. Hal ini berkebalikan sama sekali dari apa yang mencirikan tipe “infusif” (seperti desa-desa Bali pada umumnya) di mana seseorang akan menjadi anggota PNI, NU, dan lain-lain karena dia termasuk ke dalam satu golongan tertentu.<sup>6</sup>

Di Ngandagan, penduduk memilih *aliran* (sehingga menjadi satu golongan) bukan karena mereka telah tergabung ke dalam sebuah golongan, tidak pula mereka tergabung ke dalam golongan karena mereka telah menjadi anggota dari sebuah *aliran*. Mereka memilih menjadi pengikut *aliran* PKI (Partai Komunis Indonesia) semata-mata karena Lurah mereka, sosok yang mereka pandang mampu menciptakan kehidupan yang lebih baik, adalah pengikut *aliran* PKI.

Tidak ada satu pun golongan yang terorganisir di desa ini. Atau, jikalau ada, maka bisa dikatakan bahwa satu golongan itu adalah keseluruhan desa itu sendiri karena seluruh warga desa Ngandagan praktis tergabung dalam satu *aliran*. Formasi sosial yang ada tampaknya sama dan sebangun dengan “desa” itu sendiri. Sebagai contoh, seluruh orang dewasa adalah anggota dari *Kerukunan Tani*.

Seperti telah dikemukakan, salah satu alasan mengapa pen-

---

<sup>6</sup> Clifford Geertz, *Ibid*.

duduk Ngandagan menjadi satu kelompok yang solid adalah karena mereka sangat mengindahkan Lurah mereka. Untuk memahami alasan lainnya, marilah kita perhatikan sejenak situasi umum Kabupaten Purworejo secara keseluruhan.

Pada Pemilihan Umum 1955, wilayah Kabupaten Purworejo menjadi basis kuat Partai Nasional Indonesia (PNI). Ini berarti desa Ngandagan merupakan “bisul” yang dimatangkan oleh kalangan PNI sendiri. Pada tahun 1947, seperti disinggung di muka, desa Ngandagan di bawah kepemimpinan Lurah Sumotirto menjalankan landreform dan konsolidasi areal perumahan tanpa menunggu instruksi ataupun meminta ijin dari pemerintahan yang lebih tinggi. Suatu langkah yang sangat tidak lazim, mengingat aturan normal menuntut setiap kebijakan mendasar yang diambil di desa harus, paling tidak, dilaporkan kepada pemerintahan di atasnya. Tanpa mampu mencegah langkah ini, maka Bupati, Camat dan para Lurah di desa sekeliling secara blak-blakan menuding desa ini sebagai “Ngandagan Komunis”. Penduduk Ngandagan, seperti penduduk desa pada umumnya, yang tidak banyak memahami apa sebenarnya arti dari menjadi PNI, NU atau Komunis, akhirnya mengambil kesimpulan sederhana. Perubahan-perubahan yang telah dibuat oleh Lurah Sumotirto mereka rasakan telah menimbulkan berbagai perbaikan. Upaya-upaya itu membuat penduduk lain mencap mereka sebagai komunis. Maka kesimpulan mereka, berarti komunis itu baik. Demikianlah, mereka kemudian menjadi pengikut PKI.

Meskipun desa Ngandagan dapat dipandang sebagai sebuah komunitas yang solid, namun ini tidak berarti bahwa tidak terdapat cerminan protes sama sekali. Maka tidak dapat disangkal kebenaran dari apa yang dinyatakan Wertheim bah-

wa “tidak ada satu pun masyarakat manusia yang merupakan entitas yang terintegrasi sepenuhnya. Di setiap komunitas selalu terdapat bentuk-bentuk protes, baik yang tersembunyi maupun terbuka, yang menentang struktur hirarkis yang berlangsung.”<sup>7</sup> Protes ini membentuk “*counterpoint*” yang berfungsi sebagai suatu “cara integrasi sosial”.

Di desa Ngandagan, bentuk-bentuk protes tidak terlembagakan semata-mata karena tidak ada media tradisional untuk pengejawentahannya. Protes-protes ini hanya akan terungkap secara terang-terangan (meskipun hal itu tidak akan menjadi sebuah konflik yang riil) ketika, misalnya, kita mulai mewawancara penduduk. Sikap dan tindak tanduk beberapa orang di desa ini memperlihatkan bahwa mereka sebenarnya tidak setuju dengan struktur baru hubungan perburuhan yang dipaksakan oleh Lurah. Seperti akan dijelaskan kemudian, struktur baru itu adalah “sistem pertukaran tenaga” yang pada prinsipnya menetapkan “setiap orang dewasa harus bekerja”. Ketika saya bertanya pada mereka: “Apa pendapat Anda mengenai sistem ini?” beberapa jawabannya adalah: “*Kula niki sing penting nyambut damel, wonten hasile, pun*” (Bagi saya yang penting adalah bekerja dan memperoleh hasil, itu saja). Pernyataan ini tampaknya memang memperkuat prinsip di atas. Namun, di balik jawaban ini, ungkapan Jawa semacam itu sebenarnya mencerminkan ketidakpuasan yang, pada saat ini, belum mampu penulis gali lebih dalam lagi.

---

<sup>7</sup> W.F. Wertheim, “Society as a Composite of Conflicting Value System.” Makalah pada seksi “Pendekatan-pendekatan Antropologi Sosial” dalam The Fourth World Congress of Sociology, Stressa, 1959.

Contoh protes lain diperlihatkan oleh perilaku Congkok (wakil Lurah) yang dapat dijelaskan sebagai berikut: “dia sedapat mungkin selalu mengerjakan tanahnya sendiri”. Dengan begitu, dia tidak berhutang tenaga pada orang lain, dan oleh karenanya dia tidak perlu bekerja di tanah orang lain untuk membayar tenaga yang dia pergunakan (sesuai yang dipersyaratkan dalam “sistem pertukaran tenaga”). Dia beralasan sebagai berikut: “Congkok kok disuruh bekerja di sawah rakyat?” Bagi dia, hal semacam ini masih dianggap tidak patut. Meski demikian, sikap semacam ini, yang mencerminkan ungkapan protes, sebenarnya juga memperkuat prinsip bahwa setiap orang harus bekerja, dan ini berlawanan dari sikap yang menyatakan bahwa “siapa pun yang sanggup mengupah buruh, biarlah dia mengupah buruh yang dia gunakan, dan tidak perlu ia bekerja sendiri”.

## **2. Landreform dan Sistem Pertukaran Tenaga**

Tipe kepemilikan tanah di masa lampau seperti dijelaskan pada Sub C.5 di atas telah mengalami perombakan pada tahun 1947 ketika satu bentuk landreform dilakukan di desa ini di bawah kepemimpinan Lurah Sumotirto yang baru terpilih. Perubahan-perubahan itu dijelaskan berikut ini.

Di bawah peraturan desa yang baru, semua tanah *kulian* dikenai “pemotongan” oleh desa. Dari setiap ukuran standar *kulian* (yakni 300 ubin), dipotong seluas 90 ubin dan diberikan kepada desa. Jumlah keseluruhan tanah yang diperoleh dari pemotongan ini dikumpulkan, dan kemudian didistribusikan kepada petani tak bertanah (tuna kisma). Ukuran baru standar tanah *kulian* setelah pemotongan ini menjadi  $(300-90) = 210$  ubin, namun pemilik tanahnya tetap diharuskan membayar pajak

untuk luasan awal, yaitu 300 ubin. Sebagai kompensasi, mereka sekarang dibebaskan dari kerja wajib untuk kepentingan desa (*kerigan*).

Tanah-tanah yang didistribusikan kepada para tuna kisma inilah yang kini disebut *sawah buruhan*. Setiap penerima mendapatkan satu ukuran standar baru *sawah buruhan*, yaitu 45 ubin (0,064 ha). Para pemilik tanah ini memiliki kewajiban *kerigan*, dan mereka disebut *buruh kuli*. Tetapi *kerigan* ini terbuka bukan hanya untuk *buruh kuli*, namun juga untuk pemilik tanah semula kalau yang terakhir ini menghendaknya. Apabila seorang pemilik *kulian* atau *kuli kenceng* mau mendapatkan kewajiban *kerigan*, maka dia juga berhak memperoleh tanah 45 ubin. Uraian di bawah ini barangkali bisa memberikan contoh yang lebih jelas.

Seorang warga desa (A) sebelumnya memiliki satu tanah *kulian* (300 ubin). Setelah tanahnya dipotong sebanyak 90 ubin, maka sisa tanahnya menjadi 210 ubin, dan dia bebas dari kewajiban *kerigan* tetapi diharuskan untuk menggarap tanahnya sendiri. Dia tidak bisa mempekerjakan buruh lagi. Tetapi jika ia masih menghendaki kewajiban *kerigan*, maka dia memperoleh *sawah buruhan* seluas 45 ubin sehingga luas keseluruhan tanahnya menjadi 255 ubin. Beban kewajiban *kerigan* kini sama untuk setiap pemilik *sawah buruhan*, berbeda dari ketentuan lama di mana beban kerja wajib tergantung pada seberapa luas tanah *kulian* yang dimiliki. Sebagai contoh, warga desa yang lain (B) memiliki tiga ukuran standar tanah *kulian* ( $= 3 \times (300 - 90) = 630$  ubin), dan dia masih menghendaki kewajiban *kerigan*, sehingga total luas tanahnya menjadi  $(630 + 45) = 675$  ubin. Namun beban kewajibannya untuk mengerjakan *kerigan* sama dengan si A di



atas yang hanya memiliki satu tanah *kulian*. Hal ini karena kewajiban *kerigan* ini didasarkan pada prinsip bahwa setiap pekerja *kerigan* hanya dapat memiliki satu *sawah buruhan* (45 ubin). Pada masa sebelumnya, beban kewajiban si B lebih berat dari si A karena dia harus mengerjakan tiga satuan pekerjaan sesuai dengan jumlah tanah *kulian* yang dia miliki. Dalam kasus ketika si B mewakilkan seluruh kewajibannya itu kepada buruhnya, maka sebagai imbalan dia harus memberikan *buruh kuli*-nya itu  $3 \times 90$  ubin dari tanahnya untuk mereka garap. Namun *buruh kuli*-itu tetap menjadi *buruh* si B yang akan mengerjakan tanahnya.

Dengan demikian, perbedaan mendasar antara susunan sebelum dan setelah *landreform* adalah sebagai berikut.

*Sebelum landreform: buruh kuli* adalah orang yang melayani dan bekerja untuk *kuli baku* (pemilik tanah). Selain harus mengerjakan tanah *kuli baku*, dia juga harus mengerjakan *kerigan* yang sebenarnya kewajiban pemilik tanah sesuai aturan, dan atas hal ini dia mendapatkan sebidang *sawah buruhan*.

*Setelah landreform: buruh kuli* adalah orang yang melayani atau bekerja untuk desa, dan karenanya dia memperoleh imbalan dari desa. Namun kewajibannya hanyalah mengerjakan *kerigan*.

Kewajiban *kuli baku* untuk membayar pajak tetap sama seperti sebelumnya, yaitu bahwa mereka harus membayar pajak menurut berapa banyak bidang tanah *kulian* yang mereka punya menurut ukuran standar yang lama. Sebagai contoh, seorang warga yang sebelumnya memiliki dua bidang tanah *kulian* ( $2 \times 300$  ubin) dan sekarang juga mengerjakan *kerigan* sekarang menguasai tanah hanya seluas  $(210 \times 2) + 45 = 465$  ubin, namun

ia harus membayar pajak seluas 600 *ubin*. Selain itu, mereka kini dilarang menjual tanahnya kepada orang luar. *Buruh kuli* bebas dari kewajiban pajak, namun mereka tidak diperkenankan menjual, menyewakan atau menggadai tanah yang telah dibagikan kepada mereka.

Upaya pembaruan ini dimaksudkan untuk menerapkan prinsip bahwa setiap orang di desa harus bekerja, bahwa setiap penggarap harus dijamin keamanan haknya atas tanah, dan semua rumahtangga yang ada di desa harus memiliki tanah untuk diusahakan sebagai sumber penghidupannya.

Semua tanah yang dimiliki oleh orang luar juga dikenai penataan ulang ini, yaitu dipotong seluas 90 *ubin* untuk setiap 300 *ubin* tanah *kulian*. Mengingat pemiliknya bukan warga desa, mereka tidak bisa mengerjakan *kerigan* untuk desa sehingga mereka tidak dapat memperoleh tambahan 45 *ubin*. Melalui cara ini, maka orang luar merasa “terpojok” untuk menjual kembali tanahnya kepada warga desa Ngandagan. Seperti yang telah disebutkan terdahulu, pada saat studi ini terdapat 44% tanah *kulian* yang masih dimiliki oleh orang luar, atau berkurang sekitar 30% dari keadaan sebelum landreform dilaksanakan.

Tanah *bengkok* juga disusun ulang sehingga, dengan tanah gaji yang tersedia, distribusinya di antara anggota Pamong Desa menjadi lebih merata. Dengan penyusunan ulang ini maka luas tanah *bengkok* berkisar dari 150 hingga 700 *ubin* di mana yang terluas diperuntukkan kepada Lurah (700 *ubin* = 1 ha).

Para pemimpin desa menyadari bahwa susunan baru ini akan mempengaruhi hubungan-hubungan perburuhan. Oleh karena itu, susunan baru mengenai hal ini juga harus diterapkan dengan prinsip bahwa semua orang harus bekerja. Tidak ada

buruh upahan lagi yang bisa digunakan. Tenaga harus dibalas dengan tenaga, Oleh karena itu, “sistem pertukaran tenaga” pun diperkenalkan.

Namun sistem ini hanya diterapkan pada pekerjaan yang paling berat dalam penanaman padi, yaitu saat penggarapan tanah dan saat panen.

#### a. Tenaga Penggarapan Tanah

Marilah kita ambil contoh seorang pemilik tanah *kulian* (A) dibanding dengan seorang pemilik tanah *buruhan* (B).

##### SAWAH

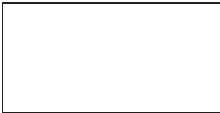
A	A
A	B

Jadi,  
A = *kuli baku*  
B = *buruh kuli*

Catatan:

Sketsa di samping dimaksudkan sekedar untuk memudahkan penjelasan. Sketsa itu tidak berarti bahwa tanah si B diperoleh dari, atau bagian, tanah si A. Di sini, tanah si B dapat saja merupakan bagian yang berasal dari pemotongan tanah *kulian* yang lain.

##### TEGALAN



Gambar 10.4. Sketsa Pertukaran Tenaga Penggarapan Tanah

A dan B termasuk dalam satu kelompok di dalam sistem pertukaran tenaga ini. Sistem ini berjalan dengan cara berikut: A dan B bekerja bersama di tanah A dan lantas berpindah ke tanah B. Apabila B telah bekerja di tanah A, maka giliran A bekerja di tanah B. Dalam sketsa di atas, sebagai contoh A dan B mengerjakan tanah B dan selesai dalam tempo dua hari. Ini berarti B berhutang dua hari kerja kepada A. Jadi, nilai dari tenaga yang dicurahkan dihitung menurut ukuran waktu. Lalu sesuai gilirannya, maka A dan B mengerjakan tanah A. Karena luas tanah A

tiga kali lipat dari tanah B, maka waktu yang dihabiskan mencapai enam hari kerja. Dalam kasus ini, maka A berhutang empat hari kerja kepada B. Namun karena B tidak memiliki sawah lagi untuk dikerjakan, lantas di mana A harus membayarkan hutang tenaganya? Di tegalan!

Sebelum landreform, tegalan di desa ini tidak pernah diusahakan (lahan tidur). Di bawah peraturan landreform desa, tanah ini terbuka bagi siapapun warga desa dalam arti siapapun yang memiliki *sawah buruhan* akan dengan sendirinya memiliki sepetak tanah tegalan sejalan dengan mekanisme “sistem pertukaran tenaga”. Batas luas tanah tegalan tergantung pada seberapa luas tanah tersebut telah digarap. Jadi, dalam kasus contoh di atas, maka untuk membayar tenaga B selama empat hari, A harus bekerja (bersama B tentunya) di tegalan selama empat hari. Luasan tanah yang bisa dikerjakan oleh A dan B selama empat hari itulah yang kemudian menjadi milik B. Namun mengingat penggarapan lahan tidur ini lebih berat dari sawah, maka luasan tanah ini lebih sempit dibanding sawah milik A (yang telah dikerjakan oleh mereka berdua selama empat hari).

Sistem pertukaran tenaga di desa ini dijalankan dalam beberapa kelompok. Satu kelompok terdiri atas 4-7 rumah tangga (Lihat Gambar 10.2 di atas). Jadi, pertukaran tenaga ini merupakan tukar menukar tenaga dalam satu kelompok. Ia dapat dilakukan di antara para *kuli baku*, di antara para *buruh kuli*, ataupun di antara semua petani yang menjadi anggota suatu kelompok.

Kadangkala juga terdapat kesepakatan tambahan di antara pihak-pihak yang bertukar tenaga ini menyangkut penggunaan bajak. Rasio umum dari penggunaan bajak dengan penggunaan cangkul adalah 1 : 3 yang berarti satu jam pekerjaan membajak

harus diganti dengan tiga jam pekerjaan mencangkul. Penggunaan bajak milik orang lain tidak dikenai pembayaran.

### b. Tenaga Pemanen (Derep)

Sistem pertukaran tenaga dalam pemanenan sedikit berbeda dari yang berlaku pada penggarapan tanah. Pada kenyataannya, dalam pemanenan ini tidak berlaku sistem pertukaran secara murni karena tenaga pemanen tetap mendapatkan imbalan padi (*bawon*) atas jerih payah mereka. Jumlah *bawon* ini tetap sama seperti kebiasaan lama, yaitu seperenam.

Mekanisme pertukaran tenaga untuk *derep* ini serupa dengan mekanisme pada penggarapan tanah, yaitu seluruh anggota kelompok bekerja di tanah salah satu anggota, kemudian beralih ke anggota berikutnya, dan begitu seterusnya. Sebagai contoh, A, B, C, D tergabung dalam satu kelompok. Mula-mula, mereka semua memanen padi di sawah A, kemudian berpindah ke sawah B, berikutnya ke sawah C, dan akhirnya ke sawah D (Mekanisme I). Namun kadang-kadang diterapkan susunan yang berbeda, sebagaimana diperlihatkan dalam Mekanisme II.

Tabel 10.2. Alokasi Tenaga dan Jadwal Waktu dalam Sistem Pertukaran Tenaga Pemanenan di Desa Ngandagan, 1960

Mekanisme I		Mekanisme II				
A	B	Hari dan Jam	Alokasi Tenaga Pemanen			
			Sawah A	Sawah B	Sawah C	Sawah D
		Hari Pertama 08.00-10.00 14.00-16.00	A + B -	C + D -	- A + B	- C + D
C	D	Hari Kedua 08.00-10.00 14.00-16.00	C + D -	A + B -	- C + D	- A + B

Jadwal waktu dalam Mekanisme II yang ditunjukkan dalam Tabel 10.2 di atas hanyalah satu ilustrasi untuk memperlihatkan susunan pertukaran tenaga pemanenan. Dalam pelaksanaan aktual, susunannya tidaklah persis demikian sebab ukuran tanah mereka berlainan sehingga waktu yang dibutuhkan untuk memanen padi juga berbeda-beda. Lantas, bagi mereka yang memiliki tanah yang lebih luas, bagaimana mereka harus membayar hutang tenaganya? Pasti tidak mungkin karena di tegalan tidak ada padi! Masalah ini kemudian dipecahkan dengan mempertahankan sistem *bawon* yang lama. Dengan demikian, dalam kasus pemanenan, nilai dari tenaga tidak sepenuhnya diukur berdasarkan waktu. Sehingga, konsekuensinya, sangat mungkin bahwa hasil bersih dari sawah yang lebih luas bisa lebih rendah daripada sawah yang lebih sempit, dengan mengandaikan bahwa pemilik sawah yang lebih sempit mampu memanen lebih cepat daripada pemilik sawah yang lebih luas.

Ilustrasi berikut ini barangkali dapat memberikan contoh yang lebih jelas. Asumsikan bahwa sawah A memiliki tingkat kesuburan dan kondisi yang sama dengan sawah B, dan andaikan bahwa sawah A adalah delapan per lima dari sawah B. Apabila sawah B bisa menghasilkan padi sebanyak 500 *ikat* (1 *ikat* = 2 kg), maka sawah A bisa menghasilkan 800 *ikat*. Lantas keduanya bersama memanen padi secara bergantian di sawah mereka, namun dengan kecepatan yang berbeda. Anggaplah A dapat memanen 20 *ikat* per hari sedang B mampu 30 *ikat* per hari sehingga total panen 50 *ikat* per hari. Ketika keduanya memanen di sawah A, mereka dapat menyelesaikan panen dalam 16 hari ( $16 \times 50 = 800$  *ikat*), sementara di sawah B dalam 10 hari ( $10 \times 50 = 500$  *ikat*). Apabila tenaga *derep* diperhitungkan dari

segi waktu, maka A berhutang kepada B selama 6 hari.

Imbalan derep A dari sawah B =  $\frac{1}{6} \times 20 \times 10 = 33,33$  ikat

Imbalan derep B dari sawah A =  $\frac{1}{6} \times 30 \times 16 = 80$  ikat

Jadi, panen bersih A =  $800 - 80 + 33,33 = 753,33$  ikat, sementara panen bersih B =  $500 - 33,33 + 80 = 546,67$  ikat. Andai-kan sawah B sama luas dengan sawah A, maka panen bersih B adalah  $\frac{8}{5} \times 546,67 = \pm 875$  ikat, yang berarti lebih besar dari 753,33 ikat. Atau dikemukakan dengan cara lain, B yang luas sawahnya  $\frac{5}{8}$  dari sawah A mestinya secara teoritis memperoleh panen bersih sebanyak  $\frac{5}{8} \times 753,33 = 470$  ikat (yakni lebih kecil dari 546,67 ikat). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa B *relatif* menghasilkan panen bersih lebih banyak dari A. Meski demikian, kenyataan ini dapat diterima oleh semua orang karena secara aktual A berhutang tenaga enam hari kepada B dan kelebihan jumlah padi dianggap sebagai bentuk pembayaran hutang A kepada B.

### **3. Pamong Desa dan Hubungannya dengan Warga**

Seperti diketahui bersama, desa-desa di Jawa kurang lebih bersifat otonom. Lurah bersama segenap anggota Pamong Desa selaku badan pemerintahan desa memiliki kewenangan penuh di desa. Pemerintah Pusat tidak dapat melakukan langkah apapun di desa tanpa persetujuan Lurah. Demikian kuatnya kekuasaan Lurah sehingga ia tidak ubahnya seorang “raja kecil” di desa. Oleh karenanya tidak mengherankan jika posisi ini banyak diburu oleh orang-orang yang berambisi. Hal ini juga terbukti setidaknya di desa Ngandagan.

Di desa ini, anggota Pamong Desa ditunjuk oleh Lurah yang terpilih. Biasanya mereka yang ditunjuk sebagai anggota adalah

yang dapat bekerja sama dengan Lurah baru, atau yang banyak berjasa kepadanya sehingga dapat terpilih. Pihak yang terakhir ini, yang disebut *botoh* (sponsor), adalah para pendukung yang bekerja keras selama masa pemilihan. Di desa ini, persaingan antar calon kepala desa selama kampanye amat ketat, dan beberapa kali bahkan sampai disertai dengan benturan fisik. Hal ini sekaligus menunjukkan betapa menggiurkannya posisi Lurah ini. Jadi meski anggota Pamong Desa tidak dipilih oleh rakyat, namun situasi keresahan warga juga berkecamuk di sini begitu Lurah yang baru memulai tahap memilih orang untuk menjabat di berbagai posisi dalam struktur Pamong Desa.

Congkok (wakil Lurah) dan Polisi Desa yang kini menjabat adalah pendukung kuat Lurah Sumotirto selama kampanye pemilihan pada tahun 1946. Pak Kromo, Polisi Desa, baru saja lulus dari *Kursus Pemberantasan Buta Huruf* saat ia ditunjuk menduduki jabatan ini. Memang, pada saat itu, masih lazim di desa-desa Jawa para anggota Pamong Desa, dan bahkan Lurah sendiri, tidak bisa baca-tulis. Biasanya, Carik (sekretaris desa) merupakan satu-satunya Pamong Desa yang, pada batas tertentu, telah terdidik. Bagi seorang Lurah, yang terpenting adalah kemampuannya memimpin, pengaruhnya, dan kekuasaannya. Meski demikian, Lurah Sumotirto bukan hanya memiliki kemampuan kepemimpinan yang baik, bahkan juga tingkat pendidikan yang tinggi. Dia menamatkan sekolah menengah Belanda, yaitu MULO (*Meer Uitgebreid Lagere Onderwijs*).

Carik yang sedang menjabat adalah pesaing dari Lurah sekarang selama masa kampanye pemilihan. Dia anggota PNI, namun setelah kalah dalam pemilihan kepala desa, dia menerima tawaran untuk menjabat sebagai Carik. Martosudarmo,



Congkok yang menjabat sekarang, juga sama. Dia adalah anggota PNI sampai sekarang, dan pada awalnya juga turut serta dalam persaingan kepala desa. Namun merasa yakin dia bakal kalah, pada saat-saat terakhir sebelum pemilihan dia mengundurkan diri dan kemudian bergabung dalam barisan Sumotirto, dan bahkan menjadi pendukungnya.

Selain Pamong Desa, biasanya juga terdapat beberapa figur informal yang ketokohnya didasarkan pada kekayaan, pendidikan atau prestasi. Di Ngandagan, semua warga terkemuka telah dimasukkan ke dalam pemerintahan desa, baik di dalam Pamong Desa, atau sebagai Ketua RK, RT atau Kelompok. Program penyuluhan pertanian yang dijalankan oleh Dinas Pertanian Rakyat dan Dinas Pembangunan Usaha Tani selalu kesulitan menemukan “tokoh kunci” di luar Pamong Desa, sehingga kedua Dinas ini melaksanakan program-programnya melalui saluran resmi.

Organisasi para petani, *Kerukunan Tani*, pada kenyataannya juga “sebangun” (*congruent*) dengan desa itu sendiri, karena seluruh petani penggarap menjadi anggotanya dan Lurah menjadi ketuanya. Hal yang sama juga terdapat pada organisasi perempuan. Semua perempuan di desa Ngandagan menjadi anggotanya dan Bu Lurah menjadi ketuanya.

Meskipun ideologi politik komunis dianut oleh Lurah, yang kemudian diikuti oleh mayoritas penduduk, namun tidaklah terlalu keliru jika dikatakan bahwa di desa ini sisa-sisa norma feudalisme masih banyak diikuti. Pada era feudal, kepala desa biasa digunakan oleh Raja untuk mengumpulkan pajak. Di dalam desa sendiri Lurah sangat berkuasa dan dihormati layaknya raja. Relasi-relasi sosial dimapankan dengan cara yang demikian

itu sehingga tingkah laku seseorang dalam berkomunikasi dengan yang lainnya harus disesuaikan dengan tingkatan statusnya dalam komunitas. Kendatipun Revolusi Kemerdekaan telah membuat banyak perubahan, namun sisa-sisa dari norma itu masih tampak jelas. Ini tercermin dalam cara orang berbicara satu sama lain, dalam sapaan yang mereka sampaikan satu sama lain, dan dalam tingkatan bahasa Jawa yang mereka gunakan (*krama* atau *ngoko*)—semuanya ini tergantung pada apakah seseorang yang dituju lebih tinggi atau lebih rendah kedudukan sosialnya dibanding si pembicara. Sebagai misal, berbicara kepada istri keempat Lurah yang masih amat belia, Pak Kromo, anggota Pamong Desa yang sudah lanjut usia, menggunakan bahasa *krama*, sementara perempuan ini menggunakan bahasa *ngoko* layaknya seorang ratu yang memerintahkan menterinya. Seharusnya tidaklah demikian jika pembicaraan keduanya itu semata-mata berdasarkan hubungan usia. Contoh yang lain adalah ketika seorang warga tiba-tiba berpapasan dengan Lurah di jalan, maka dia sontak merubah caranya berjalan dengan membungkukkan badan dan lengannya (*munduk-munduk*). Meskipun Lurah sendiri selalu menyatakan bahwa Pamong Desa adalah “Bapak” dan rakyat desa adalah “anak”, namun tampaknya penduduk sendiri tidak mau merubah sikapnya.

Di dalam Pamong Desa sendiri terdapat peringkat dan urutan. Sebagai misal, Polisi Desa harus lebih menghormati Congkok dari pada yang terakhir ini kepadanya. Oleh karena itu, tidaklah sepenuhnya benar pandangan bahwa perilaku sopan santun yang berlebihan merupakan sisa-sisa “feudalisme” semata. Di semua masyarakat atau organisasi yang terdapat pihak “yang mengatur” dan “yang diatur”, rasa penghargaan

yang mencerminkan jarak sosial harus dipertahankan. Jarak di antara keduanya ini, walaupun kecil, harus tetap dijaga sebab tanpanya maka otoritas (pengaruh) tidak akan terjadi. Seperti dikemukakan Michels, “otoritas tidak akan lahir atau terpelihara tanpa penciptaan atau pelanggaran jarak antara mereka yang memberi perintah dan mereka yang mematuhi.”<sup>8</sup>

Gagasan penataan ulang desa Ngandagan diperkenalkan oleh Lurah Sumotirto, sebuah gagasan yang tidak seorang pun di desa yang memikirkannya. Gagasan inilah yang kemudian dirasakan oleh penduduk membawa banyak kemanfaatan pada mereka. Ini merupakan prestasi yang meningkatkan prestise sang Lurah, dan dengan demikian otoritasnya. Kepatuhan penduduk Ngandagan kepada para pemimpinnya sebagiannya disebabkan oleh otoritas yang melekat pada kepribadian Lurah Sumotirto.

#### **4. Kerukunan Tani Sebagai Formasi Sosial**

Pada saat Lurah Sumotirto hendak mewujudkan gagasannya tentang penataan kembali desa, dia sadar bahwa penduduk desa harus diorganisir. Tindak lanjut dari landreform haruslah didukung oleh aktivitas-aktivitas swadaya masyarakat. Namun, dengan mempertimbangkan kondisi yang ada saat itu, dia mendorong warganya untuk berorganisasi secara informal saja. Dalam perkembangannya kemudian, dia berhasil menciptakan sebuah organisasi tanpa nama formal yang anggotanya mencakup seluruh rumah tangga di desa. Organisasi ini mengakomodasikan semua aktivitas masyarakat yang muncul dari bawah.

---

<sup>8</sup> Roberto Michels, “Authority,” *Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, 1930, Vol. 2, hlm. 420.

Secara bersamaan, sejak tahun 1952 Dinas Pembangunan Usaha Tani (DPUT) merencanakan program pengembangan masyarakat. Dalam program ini dilaksanakan berbagai upaya untuk mendorong warga desa menggulirkan “berbagai kegiatan swadaya yang terorganisir”. Apa yang dituju oleh dimaksud oleh Dinas ini bukanlah mendirikan sebuah organisasi formal dengan statuta yang lengkap, melainkan lebih sebuah asosiasi informal yang melaluinya warga membuat berbagai inisiatif untuk melakukan sesuatu. “Organisasi” dengan maksud demikian dinamakan Kertani, kependekan dari Kerukunan Tani. Namun, ketika program ini sampai ke desa Ngandagan, asosiasi dalam pengertian demikian sudah terlebih dulu ada di desa ini, yakni kelembagaan yang diperkenalkan oleh Lurah Sumotirto.

Ironisnya, ketika DPUT kemudian memperkenalkan gagasan ini, adalah Lurah Sumotirto sendiri yang mentransformasikan organisasi informal yang sudah ada itu menjadi organisasi formal yang memiliki statuta, dengan dirinya sendiri sebagai Ketua dan Carik sebagai sekretarisnya. Maka Kertani yang kini ada di Ngandagan menjadi sebangun dengan “desa” itu sendiri. Ia bukan lagi formasi yang mengakomodasi aktivitas-aktivitas yang muncul dari bawah. Melainkan Ketuanya-lah, melalui otoritasnya dalam posisi sebagai Lurah, yang memberi perintah kepada Seksi-seksi dalam Kertani untuk melakukan sesuatu. Kendatipun semua penduduk desa menjadi anggota Kertani, namun tidak semuanya benar-benar paham mengenai apa yang akan mereka peroleh dengan menjadi anggota. Apa yang mereka tahu adalah perintah dari Lurah atau istrinya.

Kegiatan *arisan* (pertemuan rutin ibu-ibu di mana iuran uang

dihimpun, dan jumlah uang yang terkumpul itu diberikan kepada satu orang secara bergiliran sebagai kredit tanpa bunga) merupakan salah satu aktivitas Kertani. Kegiatan ini tidaklah lahir dari para perempuan tersebut, namun mereka melakukannya karena diperintahkan oleh Bu Lurah. Kasus Taman Pemuda Tani (satu Seksi dalam Kertani) juga sama karena Ketuanya adalah salah satu anggota Pamong Desa.

Terlepas dari itu, menurut DPUT sendiri seluruh perkembangan Kertani saat ini barulah merupakan fase permulaan, yaitu fase pengaktifan. Selanjutnya diharapkan bahwa organisasi swadaya ini akan “menggelinding sendiri” (*self-propelling*) pada tahap-tahap berikutnya.

## **E. Proses Pengambilan Keputusan di Desa**

### **1. Pengambilan Keputusan**

Beberapa sarjana percaya bahwa desa-desa di Jawa sejak masa lampau telah mempraktikkan demokrasi tradisional. Menurut Wertheim, “suatu ukuran tertentu dari demokrasi sudah melekat dalam struktur sosial Indonesia primitif. Keputusan-keputusan penting tidak dibuat oleh satu orang pemimpin dengan kekuasaan yang semau-maunya, melainkan oleh para tetua atau pertemuan para warga desa utama”.<sup>9</sup>

Di Ngandagan, pertemuan desa dihadiri tidak hanya oleh “warga desa utama”,<sup>10</sup> tetapi juga oleh semua orang dewasa.

---

<sup>9</sup> W.F. Wertheim, *Indonesian Society in Transition*. Edisi Kedua, 1956, hlm. 116.

<sup>10</sup> “Warga desa utama” adalah mereka yang leluhurnya membuka dan mendirikan desa pada masa lampau.

Pertanyaannya adalah, apakah demokrasi benar-benar diterapkan dalam pertemuan itu? Jawabannya adalah, paling tidak secara formal, ya! Namun, dalam praktiknya dapat dirasakan bahwa perbincangan berlangsung dalam suatu cara sehingga hasilnya diarahkan oleh Pamong Desa, khususnya oleh Lurah. Pada satu pertemuan di mana penulis turut hadir,<sup>11</sup> suasananya terasa bersifat “pengarahan”, dan digunakan untuk penyampaian resmi. Dalam kesempatan ini, badan pemerintah (dari tingkat Kabupaten) menggunakan pertemuan ini untuk menginformasikan dan menjelaskan masalah-masalah mereka mengenai desa.

Apabila ada sesuatu yang harus diputuskan, Pamong Desa cukup menjelaskan kepada penduduk dalam pertemuan karena sebenarnya keputusan itu sudah ditetapkan oleh Pamong Desa sendiri. Gagasan-gagasan atau masalah-masalah baru yang muncul baik dari Pamong Desa sendiri atau dari masyarakat sebenarnya telah didiskusikan dengan para tetua di dalam Kelompok yang terlibat, jadi pada tingkat akar rumput, dan baru kemudian dibawa ke pertemuan RT sebelum akhirnya ke pertemuan RK. Apabila masalah itu hanya melibatkan perkara di dalam sebuah Kelompok, RT atau RK dan tidak melibatkan perkara keseluruhan desa, apa yang diperlukan hanyalah persetujuan dari Pamong Desa. Namun apabila masalah yang harus diputuskan itu menyangkut perkara keseluruhan desa, maka kendati pembahasan dan keputusan telah dilakukan di beberapa tingkat, ia tetap harus dibawa ke Rapat Desa.

Seperti telah dijelaskan pada Sub Bab A, pengambilan

---

<sup>11</sup> Penulis berkesempatan hadir dalam dua pertemuan.

keputusan adalah reduksi atas serangkaian pilihan tindakan. Ia merupakan suatu proses yang melibatkan berbagai sikap atau posisi dan mekanisme yang mengantarkan pada pilihan tertentu di antara berbagai alternatif. Ia akan melibatkan pertanyaan-pertanyaan mengenai siapa yang mengajukan gagasan, siapa yang memberikan alternatif yang berbeda, berapa banyak alternatif yang muncul, dan bagaimana beragam alternatif itu disaring.

Di Ngandagan, proses pengambilan keputusan mengenai pelaksanaan landreform dan sistem pertukaran tenaga merupakan satu kasus yang coba diamati oleh studi ini. Kasus ini terjadi pada tahun 1947 ketika Sumotirto baru saja terpilih sebagai Lurah pada satu tahun sebelumnya.

Gagasan untuk membuat perubahan dalam struktur penguasaan tanah dan hubungan perburuhan berasal dari Sumotirto sendiri. Langkah-langkah yang diajukan dimaksudkan untuk menyusun sistem penguasaan tanah dalam satu cara sehingga semua orang di desa dapat merasakan manfaat dari sumberdaya desa yang ada. Untuk mencapai tujuan ini dibutuhkan satu syarat, yaitu bahwa setiap orang di desa ini harus bekerja. Agar hal ini mungkin maka semua rumahtangga di desa harus menguasai tanah untuk dikelola, baik sebagai tanah milik (penguasaan formal) maupun tanah garapan (penguasaan efektif). Hal ini hanya dapat dilakukan dengan cara menyisihkan secuil tanah dari ukuran standar tanah *kulian* yang ada yang dapat didistribusikan kepada para tuna kisma sebagai tanah garapan (*sawah buruhan*).

Gagasan ini kemudian diajukan dalam Rapat Desa yang dihadiri oleh semua warga desa utama dan para pinisepuh. Sela-

ma pembahasan dalam forum ini muncul dua alternatif lain. Pertama diajukan oleh Kartodikromo, saat itu adalah Polisi Desa dan kemudian menjadi Kaum atau Modin (anggota Pamong Desa yang menangani urusan agama). Kartodikromo mengusulkan bahwa akan lebih baik jika keseluruhan tanah, dan bukan sekedar tanah “kelebihan” yang disisihkan dari pemotongan, yang didistribusikan ulang sehingga prinsip “sama rata” dapat betul-betul diterapkan. Dia beralasan bahwa pembaruan yang diusulkan Lurah akan berarti bahwa distribusi hak-hak atas tanah akan tetap tidak merata karena para *kuli baku*, kendati tanahnya telah dipotong, akan tetap dalam kedudukannya dengan hak atas tanah yang lebih luas dibanding yang lain, padahal tanah-tanah *kulian* secara historis adalah milik desa.

Alternatif kedua disampaikan oleh dua penentang, yaitu Martosudarmo (saat itu Congkok dan kemudian Kamitua) dan Salam (Carik). Keduanya termasuk dalam pengikut PNI. Dalam pandangan keduanya, gagasan yang diajukan Lurah dapat dianggap sebagai pemaksaan dalam derajat tertentu dan tidak demokratis. Oleh karena itu mereka cenderung membiarkan sistem penguasaan tanah yang sekarang ada terus berlangsung. Namun menyangkut penyakapan, keduanya mengusulkan agar bagi hasil dengan rasio sepertiga untuk pihak penggarap mesti didorong.

Bagaimana kedua alternatif ini bisa tersisih tampaknya merupakan prestasi dari seseorang yang berpengaruh besar di desa, yaitu Tirtosumo. Dia telah menjabat sebagai Congkok di desa selama bertahun-tahun sebelum pergantian kepada Pamong Desa yang sekarang. Dia adalah orang kaya di desa dan menantu dari Lurah sekarang. Agaknya karena “hubungan



keluarga” inilah yang menyebabkan Tirtosumo berpihak kepada Lurah. Gagasan mengenai landreform dan sistem pertukaran tenaga ini dibawa ke bawah pada rapat-rapat RT dan RK yang selalu dihadiri oleh Tirtosumo.

Kartodikromo, sang Polisi Desa, adalah orang miskin dan kurang terdidik jika dibandingkan dengan Pamong Desa yang lain sehingga dia tidak memiliki pengaruh besar pada masyarakat. Meskipun gagasan yang dikemukakannya terdengar revolusioner (perjuangan persamaan), namun tanpa mampu memberikan penjelasan yang memadai, Kartodikromo gagal meyakinkan para peserta rapat lainnya. Dalam prosesnya, gagasan ini pun tidak menjadi pilihan yang dipertimbangkan.

Sang Carik (Salam) adalah orang yang terdidik, tetapi dia juga miskin seperti Kartodikromo sehingga tingkat pengaruhnya pun tidak jauh berbeda. Menjadi “orang PNI” yang minoritas di desa, ia memutuskan untuk tidak bersikukuh mempertahankan pandangannya dan memilih “abstain”.

Sementara Salam dan Kartodikromo merupakan dua penentang yang lemah atas gagasan landreform Lurah, maka Martosudarmo adalah sebaliknya. Dia sangat berkeras hati! Dia terus bertahan dengan pandangannya hingga saat terakhir.

Pertemuan-pertemuan di antara anggota RT dan RK berhasil menyepakati satu alternatif yang disisihkan, yaitu yang diusung oleh Kartodikromo. Namun pertemuan-pertemuan di berbagai tingkatan itu gagal menghasilkan satu pilihan saja, sehingga dua pilihan yang tersisa dibawa kembali ke Rapat Desa untuk dipertandingkan. Ketika Rapat Desa diadakan beberapa waktu kemudian, Mortosudarmo tetap teguh mempertahankan pendiriannya. Pada pertemuan inilah Lurah akhirnya mem-

buat sebuah pernyataan ancaman berikut: “Apabila kamu tidak mau mengikutiku, maka aku akan mengundurkan diri dari jabatan Lurah!”. Martosudarmo, yang menyadari diri sebagai pendukung utama (*botoh*) Sumotirto saat pemilihan kepala desa, lalu merasa harus konsisten mendukung orang yang telah dia kampanyekan sampai terpilih. Pada titik inilah dia menyerah. Akhirnya, keputusan menerapkan gagasan Sumotirto mengenai pelaksanaan landreform pun berhasil dicapai.

## **2. Legitimasi**

Secara sosial, keputusan menjalankan landreform di Ngandagan adalah absah karena penduduk desa ini dapat menerimanya. Penerimaan ini agaknya didasarkan pada kenyataan bahwa mereka semua diundang untuk turut membahas persoalan ini pada pertemuan-pertemuan Kelompok, RT dan RK.

Namun secara legal, desa Ngandagan menghadapi persoalan. Kendatipun desa bersifat otonom, namun ia tetap tunduk kepada tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Dan keputusan yang dibuat oleh desa membutuhkan persetujuan dari Kecamatan dan Kabupaten untuk dapat dijalankan. Menurut prosedur legal, begitu keputusan dibuat maka Carik harus membuat laporan ke Kecamatan yang kemudian akan meneruskannya ke Kabupaten. Apabila pejabat berwenang di kedua tingkat itu menyetujuinya, maka hanya setelah itulah keputusan desa tadi dapat diterapkan.

Dalam kasus program landreform, Ngandagan telah mengikuti semua prosedur tersebut. Quorum yang diperlukan untuk Rapat Desa, yaitu dua pertiga dari seluruh warga dewasa di Ngandagan, sudah dicapai. Sistem “musyawarah”-lah yang dija-

lankan, dan bukannya pemungutan suara. Pamong Desa menyetujui keputusan yang dicapai, dan Carik pun sudah menyampaikan laporannya ke Kecamatan. Oleh karena itu, sampai pada titik ini, semua hal secara legal telah sah. Persoalannya adalah pejabat pemerintah di kedua tingkat itu tidak menyetujui program yang diusulkan.

Seperti telah disebutkan, wilayah Purworejo merupakan basis kuat PNI, dan hampir semua pejabat di tingkat Kabupaten maupun Kecamatan adalah anggota PNI. Demikian pula Bupati Kabupaten Purworejo. Dengan demikian dapat dipahami apabila Bupati, yang memandang program ini mengandung “aroma komunistik”, sangat enggan untuk memberikan persetujuan. Meskipun demikian, desa Ngandagan melangkah terus untuk melaksanakan keputusannya tersebut.

### **3. Pelaksanaan Keputusan**

Pelaksanaan keputusan menuntut konsekuensi-konsekuensi keorganisasian dan administratif yang ditimbulkannya. Baik secara keorganisasian maupun administratif, pelaksanaan landreform di Ngandagan ditangani oleh birokrasi desa sendiri, yakni Pamong Desa, RK, RT dan Kelompok.

Sekalipun Bupati dan Camat tidak memberikan persetujuan atas program ini, keduanya tidak dapat berbuat apa-apa. Mereka bahkan tidak bisa mencopot Lurah. Hal ini barangkali disebabkan oleh solidaritas penduduk Ngandagan yang agaknya sangat kuat sehingga begitu suatu keputusan dibuat maka mereka dengan teguh berupaya menjalankannya.

Pada saat studi ini dilakukan, yang berarti tiga belas tahun setelah program landreform diterapkan, sistem pertukaran

tenaga terlihat berjalan dengan mulus. Ketika secara kebetulan penulis menjumpai musim panen saat berada di lapangan, kesan yang penulis rasakan adalah bahwa satu perwujudan pemerataan sedang terjadi. Di halaman depan setiap rumah penulis bisa menyaksikan hamparan gabah yang sedang dijemur di bawah terik matahari dalam jumlah yang relatif sama.

## **F. Catatan Penutup**

Membuat generalisasi atas sesuatu yang hanya didasarkan pada satu kasus merupakan hal yang tidak bisa diterima. Paparan berikut ini hanyalah satu upaya untuk menyajikan kesimpulan yang dapat dikaitkan dengan kerangka teoritik yang sudah diuraikan sebelumnya.

Seperti telah disebutkan, semua figur terkemuka di desa telah dimasukkan ke dalam birokrasi desa (Pamong Desa, Rukun Kampung, Rukun Tetangga dan Kelompok). Mereka semua, dengan demikian, merupakan para eksponen atau faktor penting dalam proses pengambilan keputusan desa. “Peran otoritas” sangatlah nyata, meski hal ini tidak berarti tidak ada landasan lain bagi beroperasinya proses pengambilan keputusan. Salah satunya adalah “peran kepemilikan”. Seperti telah diulas sebelumnya, Martosudarmo adalah petani yang cukup kaya. Meskipun posisinya menentang usulan Lurah barangkali didorong oleh ketidaksudiannya membiarkan sawahnya dipotong, kenyataan bahwa dia mampu bersiteguh dalam pendiriannya sampai saat terakhir menunjukkan bahwa dia juga memiliki pengikut. Di pihak lain, mantan Congkok Tirtosumo, kendatipun ia juga petani kaya, memilih mendukung Lurah. Dia ingin memperlihatkan kepada penduduk bahwa dia mau melepaskan secuil

tanahnya demi kepentingan para tuna kisma. Dengan demikian, kesimpulan yang bisa diambil adalah bahwa di Ngandagan proses pengambilan keputusan berlangsung atas dasar “posisi”, kemudian “peran otoritas”, dan “kekayaan”.

Pertanyaan lain yang mencuat dari apa yang ditemukan di lapangan adalah, mengapa dan bagaimana bisa semua penduduk di Ngandagan terlihat mematuhi semua aturan yang ditetapkan Lurah? Sebagian dari penjelasan hipotetis telah disampaikan di depan. Dalam pandangan masyarakat, implementasi landreform telah berhasil membawa perubahan ke arah tatanan masyarakat yang lebih adil. Perubahan itu tak lain adalah gagasan Lurah. Akibatnya, mereka pun mempercayai kepemimpinan tokoh ini. Mereka dapat merasakan bahwa keadilan terwujud di desanya, tidak peduli apapun perkataan orang lain di luar desa mengenainya.

Memang, keadilan tidak bisa diformulasikan ataupun didefinisikan. Keadilan hanya bisa dirasakan. Selama keadilan dirasakan, maka rakyat akan mematuhi hukum. Oleh karena itu tidaklah terlalu salah untuk mengiakan apa yang dinyatakan Laski bahwa “warganegara dapat dipaksa mematuhi hukum tertentu hanya jika hukum tersebut memenuhi rasa keadilannya”.<sup>12</sup>

Orang-orang di luar Ngandagan selalu mengkritisi apa yang telah dilakukan di desa ini sebagai sistem komunistik. “Pembauran itu dijalankan dengan menerapkan ‘tangan besi’,” kecam mereka. Tetapi pemerintah desa tidak memiliki aparat bersenjata. Lantas, apa yang dapat menjadi “tangan besi”-nya? Bagai-

---

<sup>12</sup> Harold Laski, *Grammar of Politics*, Macmillan Company, New York, 1959.

mana mungkin “tangan besi”, walaupun ada, bisa diterapkan tanpa perangkat apapun? Kuatnya kepemimpinan Lurah disebabkan oleh “hak” yang diberikan oleh rakyat desanya, yakni hak untuk menetapkan aturan yang kemudian dirasakan memuatkan mereka. Tanpa dilandasi oleh hak yang dapat diterima secara sosial oleh masyarakat, betapapun besarnya kekuatan “tangan besi” seseorang, ia tidak akan mampu memerintah mereka. “Tangan besi” tidaklah bisa menciptakan hak selama masyarakat tidak memberikannya. Sebab, seperti dinyatakan Rousseau, “kekuatan tidak menciptakan hak!”<sup>13</sup>

Betapapun, kasus Ngandagan ini sangatlah menarik. Tetapi apakah kesimpulan yang diuraikan di atas juga berlaku untuk tempat lainnya, dibutuhkan riset lebih lanjut untuk dapat mengetahuinya.

---

<sup>13</sup> Jean J. ORousseau, “The Social Contract,” Buku I, Bab III, seperti disunting dalam Sommerville dan Santorni, *Social and Political Philosophy*, Doubleday Ancho Book, hlm. 207-208.

**BAGIAN KETIGA**  
**BERBAGAI ASPEK PENELITIAN AGRARIA**

