

PENGUATAN OTONOMI DESA: ANTARA WACANA DAN PRAKTEK

Oleh: Drs. Ayat Suryatna, M.Si.¹

Abstrak

Permasalahan desa dan otonomi desa sampai saat ini masih menjadi wacana bagi para penyelenggara pemerintahan. Bagi warga desa, keotonomian tidak membutuhkan suatu pewacanaan melainkan dipraktekkan dalam hidup dan kehidupannya. Tumpang tindah inilah yang membuat keterhubungan diskursus dan realitas desa dalam kehidupan yang sebenarnya akan menemukan sejumlah permasalahan yang dihadapi desa dalam menegakkan benang basah otonomi desa. Oleh karena itu, pewacanaan akan lebih bermakna jika diimbangi dengan kecermatan praktik desa dan otonomi desa yang tengah berlangsung. Selain itu, dibutuhkan pula pendekatan dan strategi revitalisasi otonomi desa serta komitmen yang sungguh-sungguh dari pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun daerah, agar usaha yang telah dilakukan dapat menunjukkan hasil yang nyata bagi kehidupan desa di masa yang akan datang

PENDAHULUAN

Tulisan ini lebih memfokuskan pada persoalan desa dan otonomi desa yang akhir-akhir ini menyedot perhatian berbagai pihak. Stimulasi pendapat dan pandangan telah mengemuka berkenaan dengan posisi dan kepentingan otonomi desa. Serangkaian pandangan yang positif ini menunjukkan apresiasi nasib desa dan otonomi desa yang dalam percaturan reformasi birokrasi di Indonesia belum memadai. Dalam konteks reformasi birokrasi, keseluruhan birokrasi didorong untuk meningkatkan vitalitasnya dalam mengayomi masyarakat, khususnya dalam pelayanan, sementara Desa sebagai birokrasi yang “terhilir” dan langsung bersentuhan dengan kebutuhan masyarakat masih dipandang sebelah mata.

Harus diakui, sampai saat ini peraturan dan perundangan belum berpihak pada desa, setidaknya bisa dikatakan bahwa desa dibiarkan ambivalen atau diposisikan secara tidak “ajeg”. Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang meski oleh para perumus sudah memuat semangat keragaman, namun belum bisa memberi kejelasan posisi desa dan konstruksi otonomi desa. Istilah *self governing community* sebagai asosiasi dengan makna “istimewa” atau “otonomi asli” dalam penjelasannya masih berbaur dengan pemaknaan *local self government*. Makna tersebut bila diresapi sebenarnya lebih condong pada bingkai makna “otonomi daerah”. Terlebih lagi desa dalam UU 32/2004, oleh banyak ahli dipandang bukan

* Drs. Ayat Suryatna, M.Si. adalah dosen Universitas Pendidikan Indonesia dan Dosen luar biasa STIALAN Bandung sejak tahun 1995. Pernah menjadi Tenaga Out Sourcing di Litbang PKP2A I LAN Bandung

memperjelas, melainkan sebaliknya makin menjauhkan dan mengkaburkan pada makna "otonomi desa". Tegasnya, istilah atau kata "desa" memang benar-benar telah hilang dalam peta konsep desentralisasi yang diagungkan. Otonomi desa benar-benar telah "dikangkangi" dalam koridor otonomi daerah.

Selama ini terdapat tiga kelompok yang mewacanakan desa dan "otonomi desa". **Pertama**, kelompok pewacana desa sebagai "*daerah otonom tingkat III*". Para pewacana ini mengambil vitalisasi gagasan tahun 1960-an (Kartohadikusumo: 1964). Para pewacana memandang gagasan otonomi tingkat III masih relevan digunakan untuk mengkonstruksi desa dan otonomi desa. **Kedua**, kelompok pewacana desa dan otonomi desa sebagai *self governing community* yang diidentikkan dengan makna *otonomi asli*. Sebenarnya sumber gagasan pewacana kelompok ini juga cukup lama, karena sudah dikenal pada Undang-Undang No. 5/1979. Namun pewacana merangkai argumen yang dimaksud dengan otonomi asli mengacu pada makna desa sebagai satu kesatuan masyarakat dalam lingkup hukum adat. **Ketiga**, kelompok pewacana yang menafsirkan desa dan otonomi desa sebagai "*desa otonom*". Para pewacana mengeluarkan jurus ini sebagai serangan atas perundungan yang ada, yakni pembelaan atas UU No. 22/2009 dan UU No. 32/2004 yang dinilai amat keliru dalam menempatkan desa sebagai subsistem dari Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Menurut para pewacana, semestinya desa-lah yang menerima *penyerahan kewenangan* dari Pemerintah (pusat), bukan lagi *pelimpahan* dari Pemerintah Daerah.

Desa dan keotonomian desanya sebenarnya telah diciptakan, dipertahankan dan pada batas-batas tertentu dikembangkan oleh para pendukungnya. Bagi warga desa, keotonomian tidak membutuhkan pewacanaan melainkan diperaktekan dalam hidup dan kehidupannya. Praktek keotonomian bagi warga desa sedikit banyak sudah direalisasikan dalam dharma pelayanan, pemberdayaan maupun pengaturan desa. Ketiga misi hidup desa telah melekat dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kolektivitas sosial mereka. Secara tersirat, bagi warga dan pemerintah desa, wacana otonom atau tidak otonom tidak menjadi persoalan utama, melainkan bertahan dan hidupnya kehidupan warga desa.

Dalam kenyataan hidup dan kehidupan desa antara satu desa dengan desa lain sekalipun masih dalam satu wilayah kecamatan memang menunjukkan adanya kadar dan variasi yang berbeda-beda. Kenyataan ini yang menjadikan alasan para pewacana untuk bersemangat mengkampanyekan nasib desa dan otonomi desa.

Ada dua faktor yang menunjukkan desa dan keotonomian desa hidupnya "tidak membuat hidup semakin hidup", yakni faktor internal desa yang menjadi konstruksi yang *inheren* dengan hidup dan kehidupan masyarakat desa. Mengingat setiap desa memiliki karakter berbeda, maka keragaman hidup dan kehidupan desa akan dipengaruhi oleh kadar keotonomian desa. Faktor eksternal adalah faktor dari luar desa yang secara langsung maupun tidak langsung ikut mempengaruhi kemadirian desa dan keotonomian desa. Kedua faktor tersebut dapat dicermati melalui tabel berikut:

Tabel 1. Hambatan Desa Dan “Otonomi Desa”

SUMBER HAMBATAN	
Hambatan Eksternal	Hambatan Internal
1. Peraturan dan perundangan mengenai desa belum jelas dan tegas memposisikan desa dan “otonomi desa”.	1. Kecenderungan pemahaman mengenai “otonomi desa” belum komprehensif, baik pemerintah desa maupun masyarakat desa yang diwakili Badan Permusyawaratan Desa (BPD).
2. Banyaknya perundang-undangan dan kebijakan yang kontradiktif dalam pelaksanaan penguatan desa dan keotonomian desa.	2. Kecenderungan pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat desa berlangsung seadanya yang diakibatkan keterbiasaan pada waktu sebelumnya.
3. Kemauan politik dan aksi politik Pemerintah Daerah belum sepenuhnya optimal dan berbeda kadarnya.	3. Kecenderungan pemberdayaan masyarakat desa, khususnya peningkatan ekonomi kerakyatan secara internal di lingkungan desa belum didukung oleh pranata yang kuat dan kompak.
4. Belum banyak Pemerintah daerah menetapkan Perda berkenaan dengan pelimpahan sebagian wewenang kepada desa.	4. Kecenderungan penyelenggaraan pengaturan desa masih mengikuti pola yang telah dijalankan sebelumnya, sehingga pola pengaturan lebih ketinggalan atau belum sesuai dengan harapan.

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Memahami diskursus desa dan “otonomi desa” mengharuskan kita mengenali unsur-unsur desa berikut dengan karakteristiknya. Keduanya akan menghasilkan tipologi desa yang kenyataannya berbeda-beda. Pengkategorian diperlukan untuk dapat memahami kemampuan desa dalam merealisasikan misi utamanya yakni menjalankan pengaturan, pemberdayaan dan pelayanan kepada masyarakat desa demi keberlangsungan hidup dan kehidupan desa yang lebih baik.

Agar diskursus desa “bersahut” dengan konteks desa yang sebenarnya, maka diperlukan penggalian informasi mengenai realitas desa. Analisis mengenai realitas dan komparasi antartipe desa berikut dengan karakter

desa secara kritis akan menghantarkan tingkatan praktek misi pengaturan, pemberdayaan dan pelayanan yang tengah dan kemungkinan akan dilakukan oleh desa.

Keterhubungan diskursus dan realitas desa dalam kehidupan yang sebenarnya akan menemukan sejumlah permasalahan yang dihadapi desa dalam menegakkan benang basah otonomi desa. Permasalahan desa dan otonomi desa yang terus “berkelindan” dalam realitas kehidupan masyarakat desa akan merefleksikan permasalahan desa yang sebenarnya. Sejumlah realitas masalah menjadi agenda terpenting bagi seluruh pihak untuk memformulasikan pendekatan dan strategi yang dapat mengantarkan desa “bikin hidup semakin hidup” dengan keotonomiannya.

Pendekatan dan strategi revitalisasi otonomi desa harus menggambarkan pentahapan agar usaha yang dilakukan menunjukkan langkah maju bagi kehidupan desa di masa datang.

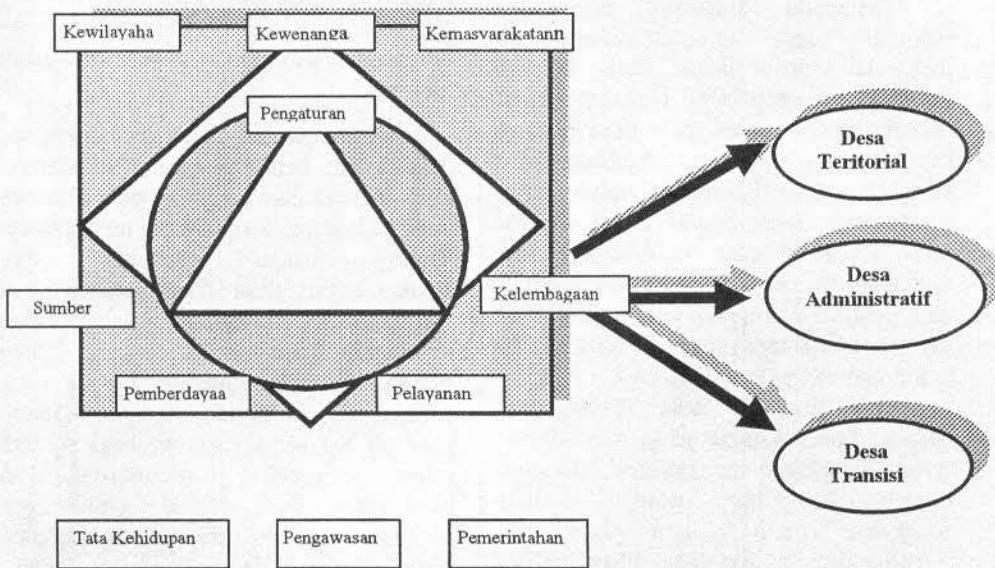
TEORISASI DESA DAN "KEOTONOMI DESA"

Konstruksi teori mengenai Desa dan Otonomi Desa didukung dalam tiga rumpun konsep, yakni *konsep desa*, *keotonomian desa*; dan *misi pemerintahan desa*. Rumusan mengenai desa dapat dipandang sebagai satu kesatuan masyarakat yang menghuni secara menetap pada suatu wilayah, sehingga memiliki tata cara kehidupan yang bersifat permanen. Pengkonseptan desa tersebut mengimplikasikan bahwa desa dibangun atas empat unsur utama, yakni: (1) Unsur kewilayahan; (2) Unsur

kemasyarakatan; (3) Unsur tata kehidupan; dan (4) Unsur pemerintahan desa

Pengkonseptan "otonomi" pada desa adalah keadaan desa yang dapat mengatur, memberdayakan dan menjalankan pelayanan hidup dan kehidupan desa yang dilakukan secara mandiri. Pengkonseptan otonomi desa akan dapat terwujud manakala telah terpenuhi empat syarat dasar, yakni: (1) Adanya kewenangan; (2) kelembagaan desa; (3) sumber daya, termasuk SDM dan pembiayaan; serta (4) adanya komunikasi dan kepengawasan. Keempat syarat dasar tersebut harus diperoleh desa untuk dapat menjalankan keotonomiannya. Sekalipun demikian, keempat syarat tersebut bukan diartikan sepenuhnya melainkan sebagai sebuah tingkatan, sehingga keotonomian desa akan mencerminkan kadar yang berbeda-beda.

Gambar 1
Visualisasi Konsep Desa dan Otonomi Desa



Desa dan keotonomian desa bilamana dihubungkan dengan karakter desa, maka secara teoritik akan menghasilkan tiga ragam desa yang kita sebut tipologi desa. Dengan memperhitungkan hubungan Desa dan Otonomi Desa, maka diperoleh

formula pengkategorian menjadi tiga jenis, yakni: (1) tipe desa teritorial; (2) tipe desa genealogis; dan (3) tipe desa transisi. Karakteristik ketiga tipologi berikut unsur dan dimensinya dapat dicermati pada tabel 2 berikut:

Tabel 2. Karakter Tipe Desa Berdasar Dimensi Desa

KARAKTER TIPE DESA DI INDONESIA	KARAKTER TIPE DESA TERITORIAL	KARAKTER TIPE DESA TRANSISI	KARAKTER TIPE DESA GENEOLOGIS
UNSUR KEWILAYAHAN DESA			
Sub Unsur Jenis dan kuantitas kewilayahannya desa	Letaknya berada di wilayah pegunungan	Letaknya berada di wilayah Pantai	Letaknya berada di wilayah datar
	Secara kuantitas wila-yahnya sangat luas,	Secara kuantitas wila-yahnya cukup luas	Secara kuantitas wila-yahnya kurang luas
	Tanahnya sangat subur;	Tanahnya cukup subur;	Tanahnya kurang subur
Sub Unsur Sumber dan kualitas Kewilayahannya desa	Dominan wilayah Perdagangan barang dan jasa.	Campuran sumber daya wilayah pertanian dan perdagangan.	Dominan wilayah Pertanian & perkebunan, perikanan, dll.
	Makanan, minuman, jasa, pakaian, kerajinan, dll.	Campuran antara pertanian & budidaya dengan perdagangan	Sawah, kebun, palawija, perikanan darat, dll.
Sub Unsur jarak kewilayahannya desa	Posisi wilayah yang dekat dengan pusat keramaian	Posisi wilayah yang menengah dengan pusat keramaian	Posisi wilayah jauh dari pusat keramaian
	Relatif lebih terbuka dan cepat berkembang	Relatif bisa terbuka & berkembang dengan kecepatan sedang	Relatif tertutup dan perkembangannya lambat
UNSUR MASYARAKAT DESA			
Sub Unsur Latar Penduduk Desa	Penduduk desa yang heterogen	Penduduk desa yang homogen	Penduduk desa yang campuran
Sub Unsur Jumlah Penduduk Desa	Penduduk desa yang padat	Penduduk desa yang sedang.	Penduduk desa yang jarang
Sub Unsur Kualitas Penduduk Desa	Penduduk desa yang produktivitas tinggi	Penduduk desa yang produktivitas sedang	Penduduk desa yang produktivitas rendah
UNSUR KEMERDEKAAN DESA			
Sub Unsur tata sosial Desa	Tata sosial desa yang terbuka dan dinamis.	Tata sosial desa yang kondisional untuk statis atau dinamis.	Tata sosial desa yang tertutup dan statis.
Sub Unsur tata budaya Desa	Tata budaya desa yang renggang dgn adat setempat.	Tata budaya desa yang transitional dgn mengikutkan adat setempat dan dari luar.	Tata budaya desa yang kental dengan adat setempat.
UNSUR PEMERINTAHAN DESA			
Sub Unsur bentuk pemerintahan Desa	Bentuk pemerintahan desa formal	Bentuk pemerintahan campuran antara formal dan informal	Bentuk pemerintahan informal
Sub Unsur kepemimpinan pemerintahan Desa	Kepemimpinan desa yang formal hasil pemilihan	Kepemimpinan desa yg campuran antara modern & kharismatik.	Kepemimpinan desa yang kharismatik tanpa pemilihan
Sub Unsur tata administrasi pemerintahan Desa	Tata administrasi pemerintahan desa campuran antara modern & tradisional.	Tata administrasi pemerintahan desa campuran antara modern & tradisional.	Tata pemerintahan desa yang tradisional.

Sumber: Data olahan dari berbagai sumber, 2007

Konstruksi tiga kategori desa akan berpengaruh pada karakteristik "keotonomian desa" yang disandang masing-masing desa. Ada empat pilar atau dimensi keotonomian desa, yakni (a) dimensi kewenangan desa; (b) dimensi kelembagaan desa; (c) dimensi sumber daya (termasuk SDM) dan pembiayaan desa; (d) dimensi komunikasi dan kepengawasan desa. Dengan memperhitungkan dimensi-dimensi otonomi desa, maka konstruksi teori otonomi desa terbagi menjadi tiga bagian, yakni otonomi desa teritorial; otonomi desa genealogis dan otonomi desa transisi.

Eksistensi desa dalam menjalankan "keotonomiannya" diwujudkan melalui pelaksanaan pelayanan pada masyarakat desa; pelaksanaan dalam pemberdayaan pada masyarakat desa; dan pelaksanaan dalam pengaturan desa. Berkait dengan rangka teori sebelumnya, maka akan diperoleh tipologi keotonomian desa teritorial dalam bidang pelayanan,

pemberdayaan maupun pengaturan; keotonomian tipe desa genealogis dalam bidang pelayanan, pemberdayaan maupun pengaturan; dan keotonomian tipe desa transisi dalam bidang pelayanan, pemberdayaan dan pengaturan desa.

Setiap tipologi desa (teritorial, genealogis dan transisi) dengan keotonomian melaksanakan misi utamanya (bidang pelayanan, pemberdayaan dan pengaturan) akan memperlihatkan citra yang berbeda. Selain faktor internal yang berupa tuntutan dan kebutuhan masyarakat juga faktor eksternal desa yang menjadi permasalahannya. Perbedaan dalam kadar masalah keotonomian desa dikomparasikan satu sama lain, sehingga melahirkan peta masalah "otonomi desa" dalam pelaksanaan bidang pelayanan, pemberdayaan dan pengaturan desa. Hubungan otonomi desa dan dimensi desa dapat disarikan pada Tabel 3.

Tabel 3
Dimensi Otonomi Desa Dengan Tipologi Desa

DIMENSI OTONOMI	TIPOLOGI DESA		
	GENEOLOGIS	TERITORIAL	TRANSISI
Kewenangan	<ul style="list-style-type: none"> Menerima hak dari keluarga/kelompok secara turun temurun yg diatur dalam adat 	<ul style="list-style-type: none"> Penyerahan hak sesuai aturan hukum yang dibuat pemerintah 	<ul style="list-style-type: none"> Penyerahan hak dengan mengkombinasikan hukum adat & hukum yg dibuat pemerintah.
Sumber Daya dan Pembiayaan	<ul style="list-style-type: none"> Tidak formal pendidikan masyarakat sangat rendah bahkan ada tidak menikmati pendidikan. Pendapatan masyarakat diperoleh melalui hasil pertanian berpindah-pindah 	<ul style="list-style-type: none"> Memiliki kualitas SDM yang memadai. Seperti tingkat pendidikan formal dan informal Demikian juga keuangan. Pendapatan masyarakat disamping hasil pertanian juga dari usaha industri rumah tangga. 	<ul style="list-style-type: none"> Kondisi SDM pada menuju pada tahap memadai. Pendapatan masyarakat diperoleh melalui hasil pertanian pola tanam yang tetap.

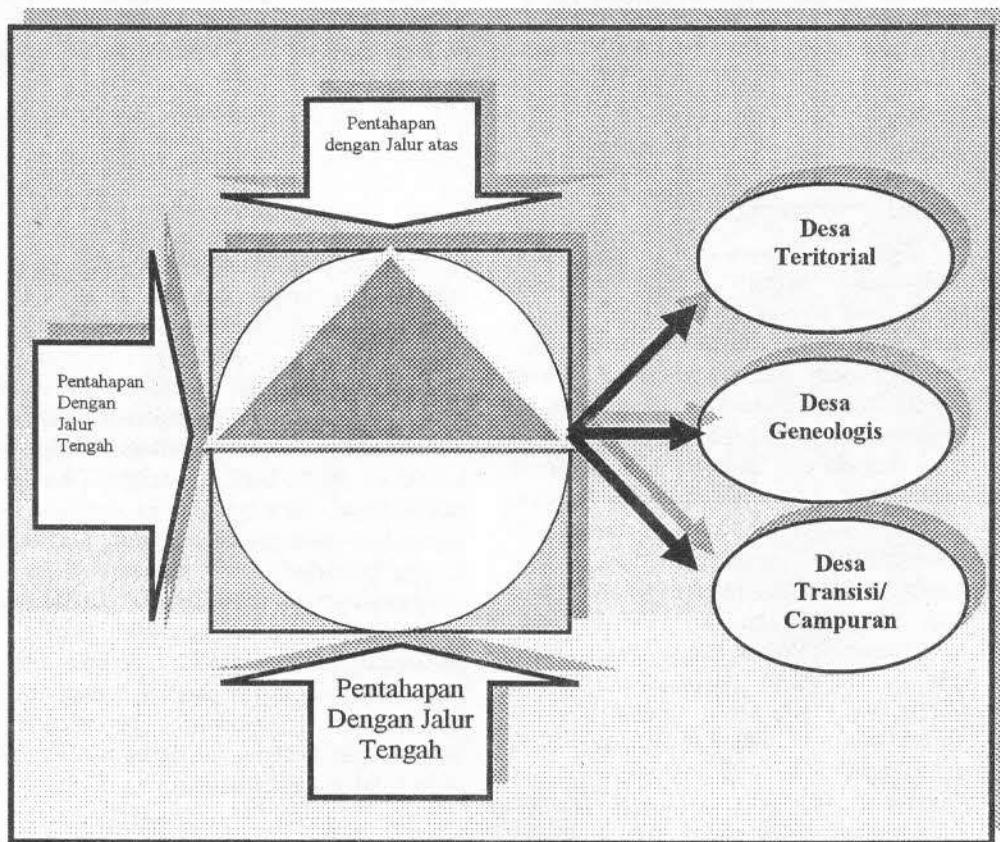
Keorganisasian	<ul style="list-style-type: none"> Tidak punya struktur secara tertulis, tetapi ketiautan sangat tinggi. 	<ul style="list-style-type: none"> Struktur sudah mulai menyesuaikan dengan karakteristik desa 	<ul style="list-style-type: none"> Struktur organisasi desa mengacu kepada peraturan pemerintah
Komunikasi pengawasan	<ul style="list-style-type: none"> Komunikator sebagai Tokoh adat lebih didengar masyarakat. Media melalui pertemuan adat istiadat lebih diutamakan. Mekanisme komunikasi sangat kental mengikuti kekerabatan norma adat. 	<ul style="list-style-type: none"> Menggunakan teknologi komunikasi 	<ul style="list-style-type: none"> Sudah mulai menggunakan media komunikasi

Tiga pendekatan dan strategi yang digunakan untuk memahami dan mendorong penguatan desa dan otonomi desa dalam bidang pengaturan, pemberdayaan dan pelayanan. Pertama, pendekatan Administrasi Negara yang menekankan pada kepentingan kebijakan desentralisasi. Secara operasional pendekatan ini diformulasikan dalam bentuk desentralisasi kewenangan; desentralisasi sumber daya dan pembiayaan; desentralisasi kelembagaan dan desentralisasi komunikasi dan pengawasan. Sedangkan strategi yang relevan dengan pendekatan adalah *penguatan jalur atas*, dengan strategi pelimpahan sebagian wewenang dari pemerintah daerah kepada desa.

Kedua, pendekatan sosial budaya yang menekankan pada desa memiliki hak asal-usul yang harus diserahkan. Formulasi pendekatan dilakukan dengan penyerahan wewenang desa; penyerahan sumber daya dan pembiayaan; penyerahan kelembagaan; dan penyerahan komunikasi serta pengawasan. Pendekatan ini diterapkan melalui strategi *penguatan jalur bawah*.

Ketiga, pendekatan konvergensi yang memadukan kedua pendekatan di atas dengan melibatkan pihak ketiga (*community workers*) yang menghubungkan pemerintah daerah dan desa. Formulasi pendekatan lebih kondisional dan disesuaikan dengan karakter desa berikut dengan kadar masalahnya. Strategi pendekatan yang digunakan menggunakan *jalur tengah*. Ketiga pendekatan dan strategi tersebut penguatannya dilakukan secara bertahap melalui penguatan tahap jangka pendek, penguatan tahap jangka menengah dan penguatan tahap jangka panjang. Keseluruhan formulasi pendekatan, strategi dan pentahapan dapat dicermati pada gambar 2 berikut:

Gambar 2
Pendekatan, Strategi Dan Jalur Penguatan Otonomi Desa



KARAKTER DESA DAN “OTONOMI DESA”

Berdasar Kajian Otonomi yang melibatkan tiga Kabupaten, yakni Kabupaten Sragen (Jawa-Tengah); Kabupaten Musi Rawas (Sumatra Selatan); dan Kabupaten Bulukumba (Sulawesi Selatan), maka dapat dijelaskan adanya tipologi desa dan otonomi desa.

Tipe desa genealogis sebagai tipe desa ini ditandai dengan karakter *keotonomian desa adat*, di mana adat berfungsi menjadi pengatur, pemberdaya dan sekaligus menjadi standar dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat. Keotonomian adat dalam pengaturan otonomi desa tampak sangat besar berfungsinya, khususnya dalam mengatur kewilayah desa dan tata kehidupan. Pengaturan kewilayah

tampak dalam pengelolaan potensi kewilayahan (pemeliharaan dan pengembangan) yang diatur oleh adat. Otonomi adat juga mengatur frekuensi kontak sosial budaya, sehingga keterpenciran letak desa sangat menguntungkan bagi kelestarian adat. Keotonomian pengaturan adat juga beroperasi dalam bidang tata kehidupan, baik kehidupan sosial politik khususnya pengaturan kepemimpinan desa, kehidupan sosial budaya dan keagamaan yang diyakini bersama; kehidupan sosial ekonomi desa juga terikat dengan kolektivitas akan terus bersekutu dengan keadatan. Berkenaan dengan keotonomian pemberdayaan dan pelayanan dalam keadatan sekalipun ada, namun tidaklah menonjol. Pemberdayaan dilakukan dengan standar adat yang ada, sehingga hanya sebatas kepentingan keutuhan hidup warga adat saja. Ketidakmenonjolan juga berlangsung pada otonomi pelayanan kepada masyarakat yang berlangsung dalam kebiasaan dan turun-temurun.

Contoh desa-desa seperti Sumber Jaya; Suka Maju; (Kab. Musirawas), Tamatto (Kab. Bulukumba); Kedungupit; Cumpleng; Tugu; Bandung Sogo; Gabus dan Desa Tangkil III (Kab. Sragen) dan desa lain yang serupa adalah termasuk desa *tipe teritorial*. Karakteristik keotonomian desa dicirikan dengan *keotonomian pada non-adat* atau *keotonomian formal-administratif* yang ditunjukkan dengan mengutamakan peran pada pelayanan, selain pemberdayaan dan pengaturan. Bidang pelayanan dan pemberdayaan jauh lebih nampak pada aspek kemasyarakatan desa, baik dalam sektor pendidikan dasar, kesehatan masyarakat, peningkatan kesejahteraan

maupun ketersediaan sarana dan prasarana desa. Penduduk desa territorial relative lebih banyak dan cenderung padat bila dibandingkan dengan tipe desa lainnya, namun memiliki ketersediaan sumber daya manusia lebih berkualitas dan rata-rata memiliki mobilitas sosial yang tinggi dan kecakapan hidup yang lebih tinggi.

Pada dimensi pemerintahan desa ditandai dengan keformalan dan dikelola oleh perangkat desa yang sudah memiliki keterampilan administrasi yang baik. Pada umumnya kepala pemerintah desa juga dipilih langsung dan terbuka dan figur kepala desa bukan atas keturunan melainkan atas kemampuannya. Pengaturan dalam kewilayahan desa umumnya sudah tertib, sebab letak desa strategis dan aksesnya terbuka. Batas-batas desa ditunjukkan dengan berbagai tanda batas. Potensi wilayah desa dapat mendorong kehidupan masyarakat desa tidak hanya sekedar dapat memenuhi kebutuhan lingkungannya, melainkan dapat diperjualbelikan dengan mengoperasikan industri rumah tangga, baik komoditi barang maupun jasa. Unsur lembaga kemasyarakatan tumbuh dari bawah, relatif konflik bisa dikenalkan dan diarahkan ke berbagai saluran politik yang integratif. Pada desa ini cenderung hukum adat mulai memudar dan diganti perannya lewat aturan hukum positif. Upaya mencipta dan mengembangkan peraturan atas kesepakatan atau musyawarah lebih utama, sehingga peran kepemimpinan formal cukup kuat dibandingkan dengan peran pemimpin adat. Dalam pengetahuan keagamaan menunjukkan ekspresi kersosionalan yang berbeda warna meski tidak terlalu tegas.

Desa-desa seperti Desa Darma Sakti; Wonosari; Megang Sakti V; Megang Sakti III; Madang; (Kab. Musirawas); Desa Bantu Waciuma; Bira; Polewali; Darubiah; Dwi Tiro; Ngapam dan Desa Blardi (Kab Bulukumba) termasuk desa *tipe desa transisi* dengan variasi transisi genealogis (*transigen*); transisi territorial (*transiter*) dan transisi medial (*transimed*). Karakteristik keotonomian desa adalah *keotonomian desa campuran antara adat dan formal-administratif*. Keotonomian campuran ini tampak dalam berbagai segi kehidupan, baik dalam pemberdayaan, pengaturan maupun pelayanan. Sebagaimana diketahui, otonomi desa campuran banyak mengindikasikan ketidak-tegasan arah. Pada dimensi kemasyarakatan desa yang jumlah penduduknya sedang dan kualitasnya tergolong bervariasi. Sebagian masyarakat desa transisi masih terselimuti oleh adat yang tradisional, selain terdapat juga kelompok masyarakat yang mulai mengadopsi pola kehidupan baru, sehingga pertemuan keduanya sering melahirkan friksi dan konflik tersembunyi.

Dalam sosial politik desa mencerminkan sikap yang setengah terbuka. Peran konvensi menjadi metamorfosa dari pengaruh adat keluarga besar. Demikian halnya dalam penyelenggaraan pemerintahan desa kebanyakan disandarkan pada kebiasaan generasi sebelumnya, meski di sana-sini terdapat juga kehendak untuk memperbaiki aturan yang memang tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. Dalam gaya kepemimpinan desa tercermin adanya dualisme antara tradisional dan formal. Bahkan pemilihan kepala pemerintahan desa adalah

kombinasi antara konvensi kharismatik dan pemilihan terbuka. Dalam otonomi, pengaturan pada desa transisi terasa banyak kontradiksi yang ditunjukkan pada pengaturan kewilayahan desa. Memang desa transisi letak geografinya bervariasi yang berpengaruh pada variasi dalam potensi sumber dayanya. Perbedaan ini tampak pada sistem pengelolaan yang belum sepenuhnya intensif. Terkadang batas-batas kewilayahan desa formal berbaur dengan batas wilayah keadatan yang mencakup beberapa desa. Khusus dalam pengaturan tata kehidupan banyak sekali mengalami pergeseran dan standar ganda berlangsung dimana-mana. Dalam kehidupan beragama antara ritual dan adat ada yang bisa dikompromikan yang menunjukkan adanya fenomena pencarian identitasnya. Bahkan sistem sosial budaya dengan adatnya ada yang masih saling bersilangan antara "pola dari" dan "pola bagi" perilaku dan tindakan anggota masyarakat desa.

MASALAH KEBUTUHAN "OTONOMI DESA"

Setiap tipe desa, baik genealogis, territorial maupun transisi memiliki kebutuhan untuk melaksanakan misi pelayanan, pemberdayaan dan pengaturan, sekalipun kadar dan tingkat yang berbeda-beda. Misi pelayanan mengarah pada kebutuhan akan peningkatan pelayanan masyarakat desa dan aparat desa. Misi pelayanan desa membutuhkan kewenangan untuk mengelola dan memiliki pembiayaan dalam melayani masyarakat desa dan aparat desa. Selain kebutuhan dalam aspek kelembagaan, khususnya kelembagaan pendidikan dasar, kesehatan,

kesejahteraan ekonomi dan sarananya. Kebutuhan penguatan misi pelayanan juga mengarah pada penguatan sistem komunikasi, baik dengan media elektronik, maupun cetak bahkan dalam informasi komunikasi. Dalam batas-batas tertentu juga menghendaki adanya pengawasan.

Sebagaimana pelayanan, dalam pemberdayaan juga membutuhkan kewenangan berikut dengan sumber daya dan pembiayaannya. Dalam pemberdayaan sangat penting adanya kelembagaan, khususnya dalam kesejahteraan ekonomi, kesehatan dan pendidikan. Dalam pemberdayaan memerlukan suatu pola komunikasi, mengingat sering terjadi perbedaan persepsi. Bahkan ada juga yang kebutuhan untuk saling mengawasi, khususnya antara masyarakat dan aparat desa.

Bidang otonomi pengaturan adalah yang paling luas, mencakup dimensi kewilayahan, kemasyarakatan, tata kehidupan dan pemerintahan desa. Keotonomi desa dalam pengaturan sangatlah penting adanya. Kebutuhan adanya kewenangan dalam mengatur kewilayahan, kemasyarakatan, tata kehidupan dan pemerintahan desa. Untuk bisa mengimplementasi kewenangan dalam pengaturan, maka dibutuhkan juga sumber daya manusia ataupun modal pembiayaan. Mengatur kewilayahan desa, kemasyarakatan, tata kehidupan dan pemerintahan membutuhkan sumber daya dan pembiayaan yang tidak sedikit. Dengan demikian pengaturan kewilayahan, kemasyarakatan, tata kehidupan dan pemerintahan amat dipentingkan. Pengaturan komunikasi untuk tertibnya dalam pengelolaan

kewilayahan, kemasyarakatan, tata kehidupan dan pemerintahan harus semakin ditingkatkan melalui informasi komunikasi yang secara langsung maupun tidak langsung akan berpengaruh pada partisipasi dalam pengawasan bersama.

REALITAS PRAKTEK DESA DAN OTONOMI DESA

1. Praktek Desa dan Keotonomian Desa Genealogis

Praktek pelayanan, pemberdayaan dan pengaturan pada tipe desa genealogis berlangsung dalam kesederhanaan. Praktek otonomi desa tipe genealogis paling menonjol adalah dalam bidang *pengaturan desa*. Fungsi adat adalah mengatur desa. Selain juga menjadi pedoman (*blueprint*) yang diformulasikan dalam bentuk model pengetahuan kolektif dalam memahami dirinya sebagai warga desa adat, menginterpretasi lingkungan desa dan mendorong dalam tindakan untuk terus mengokohkan adat. Sekaitan dengan itu, maka praktik-praktek hidup kelompok masyarakat desa genealogis antardimensi saling berkaitan dan saling mengokohkan. Keberadaan adat menjadi sarana integrasi sosial dan menjadi ciri identitasnya. Keunggulan desa adat dalam misi pengaturan tidak selalu setara dengan misi pelayanan dan pemberdayaan masyarakat desa. Pemberdayaan pada desa adat diikat dengan kenentuan untuk tidak keluar dari nilai dan norma yang sudah ditetapkan oleh adat, sehingga berada dalam lingkaran yang lebih kecil dan tidak mengembangkan daya yang lebih luas. Demikian juga dalam

praktek misi pelayanan, pada desa adat hubungan antara pelayan dan dilayani sangat tipis dan bersifat "khas" adanya.

2. Praktek Desa dan Keotonomian Desa Teritorial.

Praktek "otonomi desa" pada tipe desa teritorial memiliki banyak kelebihan dalam misi pelayanan, pemberdayaan dan pengaturannya. Tipe desa teritorial adalah desa yang telah diformat dapat memerankan bagi kepentingan masyarakat desa, pemerintah desa dan pemerintah daerah. Penduduk desa umumnya memiliki pola pengetahuan yang adaptif dan berkemampuan untuk menyesuaikan dengan perubahan. Misi pelayanan dan pemberdayaan menjadi kelebihan utamanya, meski dalam pengaturan sedikit harus ditingkatkan. Dinamika kehidupan desa terasa menggeliat di berbagai bidang kehidupan, termasuk dalam pelayanan dasar yakni bidang pendidikan dasar, kesehatan masyarakat, kesejahteraan ekonomi dan pemenuhan sarana dan prasarana desa.

3. Praktek Desa dan Keotonomian Desa Transisi

Desa-desa yang termasuk kategori desa transisi jumlahnya paling banyak di Indonesia. Desa-desa transisi memiliki tiga variasi, yakni *transigen* (transisi geneologis); *transimed* (transisi medial); dan *transiter* (transisi territorial). Dalam prakteknya misi desa dalam pelaksanaan misi pengaturan, pelayanan dan sebagian pemberdayaan banyak yang harus dibenahi. Karakter

"otonomi desa" desa transisi adalah desa yang tengah berubah dan terus mencari format yang beridentitas baru. Banyak kajian membuktikan bahwa perubahan desa transisi bukan sekedar yang hanya kasat mata (fisik), namun yang lebih dahsyat yakni perubahan yang non-fisik yakni perubahan model pengetahuan warga desa yang menjadi pedoman dalam mewujudkan perilaku dan tindakannya. Perubahan tersebut utamanya pada perubahan nilai dan norma yang dianutnya. Perbedaan adaptasi dalam perubahan nilai dan norma berimplikasi pada sikap masyarakat desa yang berbeda dalam merespon pembaharuan. Sikap juga ditunjukkan secara psikologis yang lebih sensitif, terkadang curiga, tidak selalu mudah menerima bila tidak terbuktikan, renggang dalam kolektivitas sosialnya, dan sedikit egois.

PENDEKATAN DAN STRATEGI PENGUATAN DESA DAN "OTONOMI DESA"

1. Penguatan Tipe Desa Genealogis

Upaya penguatan desa akan berhasil manakala mempertimbangkan karakteristik desa, tipologi desa "otonomi desa" dan permasalahan yang dihadapi. Penguatan dilakukan dengan memilih dan menetapkan pendekatan dan strategi yang jitu, sehingga dapat dapat mencapai sasaran. Meski demikian, upaya mengkombinasikan pendekatan dan strategi dalam prakteknya dapat saja diterapkan sejalan dengan tuntutan dan kebutuhan.

Mengingat karakter dan permasalahan yang dihadapi, maka penguatan "otonomi desa" bagi tipe desa genealogis adalah dengan mengoperasikan *formula pendekatan sosial budaya* lewat *strategi jalur bawah*. Langkah yang dilakukan yakni dengan mengimplementasikan "penyerahan wewenang" desa berdasarkan hak asal-usul, yang dimulai dari penguatan misi pemberdayaan, kemudian pelayanan dan selanjutnya memantapkan misi pengaturan desa. Langkah selanjutnya adalah dengan mendorong untuk mengoperasikan konstruksi kelembagaan yang sejalan dengan adat, menyiapkan dan menyediakan sumber daya manusia, melaksanakan penggalian sumber pembiayaan, dan menetapkan secara internal mekanisme komunikasi dan pengawasan berdasarkan standar adat desa khususnya dalam penguatan bidang pendidikan dasar, kesehatan dan peningkatan ekonomi masyarakat serta sarana dan prasarana desa.

2. Penguatan Tipe Desa Genealogis

Penguatan "otonomi desa" bagi tipe desa teritorial yakni dengan mengoperasikan *pendekatan formal administratif* dengan *strategi jalur atas*. Langkah-langkah yang dilakukan, yakni dengan mempercepat penerapan kebijakan "pelimpahan sebagian wewenang" dari Pemerintah Daerah kepada desa. Kebijakan tersebut terutama mengarah pada misi desa dalam pengaturan, kemudian memantapkan pemberdayaan dan terakhir

memantapkan pelayanan kepada masyarakat desa berdasarkan standar pelayanan. Langkah berikutnya adalah dengan merealisasikan pelimpahan dalam pembiayaan dan sumber daya manusia yang diperlukan, kemudian pembinaan dalam kelembagaan, membuat mekanisme komunikasi dan pengawasan berdasarkan standar yang ditetapkan dalam bidang pendidikan, kesehatan dan peningkatan ekonomi masyarakat serta sarana dan prasarana desa.

3. Penguatan Tipe Desa Genealogis

Penguatan "otonomi desa" bagi tipe desa transisi, yakni dengan mengoperasikan *pendekatan konvergensi* yang melibatkan pihak ketiga (*community workers*) lewat *strategi jalur tengah*. Langkah utama yang harus dilakukan yakni memastikan sumber kewenangan "otonomi desa" apakah lewat "penyerahan" atau "pelimpahan" kepada desa. Kewenangan dimulai dengan penguatan misi pengaturan, kemudian pelayanan dan memantapkan misi pemberdayaan. Langkah berikutnya yakni mengkolaborasikan pemenuhan pembiayaan dan ketersediaan sumber daya manusia, mengkolaborasikan konstruksi kelembagaan, dan mengkolaborasikan format mekanisme komunikasi dan pengawasan dalam bidang pendidikan, kesehatan dan peningkatan ekonomi masyarakat serta sarana dan prasarana desa.

PENUTUP

Kesimpulan tulisan ini yang didasarkan atas hasil kajian yang dilakukan pada tahun 2006 dan 2007, maka dapat disarikan, sebagai berikut:

1. Sampai saat ini desa dan otonomi desa masih terus menjadi wacana yang terus digelindingkan oleh berbagai pihak berkenaan dengan kejelasan posisi dan peran desa dan keotonomian desa dalam tata kehidupan Negara. Pewacanaan akan lebih bermakna manakala diimbangi dengan kecermatan akan praktek desa dan otonomi desa yang tengah berlangsung. Dalam kenyataan praktek tersebut telah dilakukan oleh masing-masing desa sekalipun dalam tingkatan dan kadar yang berbeda-beda.
2. Kehidupan desa dipengaruhi oleh unsur kewilayahan, kemasyarakatan, tata kehidupan dan pemerintahan desa. Demikian halnya keotonomian desa dipengaruhi oleh kewenangan desa, sumber daya dan pembiayaan desa, kelembagaan desa dan komunikasi pengawasan desa. Pengaruh-pengaruh tersebut terlihatkan pada misi yang dijalankan oleh masing-masing desa berikut dengan permasalahan berkenaan dengan misi pengaturan, pemberdayaan dan pelayanannya pada masyarakat desa.
3. Mengingat masing-masing desa dengan tipologi desa menunjukkan kadar keotonomian desa maka diperlukan pertimbangan dalam upaya penguatan otonomi desa dengan tiga pendekatan, yakni dengan pendekatan administratif, pendekatan sosial budaya dan pendekatan kolaboratif.

Rekomendasi penting yang perlu diajukan mengenai desa dan keotonomian desa yang mempertimbangkan wacana dan praktek yang ada adalah:

1. Bagi Pemerintah, perlu memagang komitmen yang sungguh-sungguh dalam merumuskan dan menetapkan perundangan mengenai otonomi desa yang disandarkan pada keberagaman desa, baik dari unsur-unsur desa, dimensi-dimensi otonomi desa, dan menyandarkan atas kebutuhan dan permasalahan masing-masing tipe desa sehingga dapat memilih pendekatan dan strategi yang tepat untuk penguatan desa dan otonomi desa.
2. Penguatkan "otonomi desa" bagi desa genealogis mengharuskan adanya studi dan menetapkan kebijakan mengenai penyerahan wewenang desa berdasarkan hak asal-usul dalam bidang pelayanan, pemberdayaan dan pengaturan desa berikut dengan penyerahan bantuan pembiayaannya, sumber daya manusia, kelembagaan dan komunikasi pengawasan dalam pendidikan dasar, kesehatan masyarakat, kesejahteraan ekonomi dan kelengkapan sarana dan prasarana desa berdasarkan standar kebutuhan desa genealogis dan sebagian desa transisi (*transigen*).
3. Bagi Pemerintah Daerah adalah kepentingan mewujudkan kebijakan daerah melalui Peraturan Daerah (Perda) tentang "pelimpahan sebagian wewenang" kepada desa harus disertai dengan pelimpahan pembiayaan, pelimpahan sumber

- daya manusianya, pelimpahan kelembagaannya, dan pelimpahan sistem komunikasi dan pengawasannya.
4. Pemerintah maupun pemerintah daerah harus menjawab kepastian sumber kewenangan pada desa-desa transisi (*transigen*, *transimed* maupun *transiter*) untuk dapat menjalankan fungsinya dalam pengaturan, pelayanan dan pemberdayaan desa dalam bentuk pelimpahan dan atau penyerahan wewenang kepada desa berikut dengan pembiayaan dan sumber daya manusia, kelembagaan dan komunikasi pengawasan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah Rozali, 2000, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Adi, Isbandi Rukminto. 2001. Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat dan Inlervensi Komunitas (Pengantar pada Pemikiran dan Pendekalan Praktis). FEUI. Jakarta. Bagian Ilmu Kedokteran Komunitas FKUI (1999). Pedoinaii Kerju Puskesinas.'
- Chambers, Robert, 1992, *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang*, LP3ES, Jakarta
- Clifton, James A. 1968. *Introduction to Cultural Anthropology: Essays in the Scope and Method of the Science of Man*. Boston: Houghton Mifflen Company
- Craig, Ian. 1992. *Teori Teori Sosial Modern: dari Parsons sampai Habermas*. Alih Bahasa Paul S. Baut dan T. Effendi. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Garna, 1996. *Ilmu-ilmu Sosial: Dasar - Konsep - Posisi*, Bandung: Primaco Akademika.
- Kartohadikoesoemo. Soetardjo, 1984, *Desa*, PN Balai Pustaka, Jakarta
- Koentjaraningrat. 1983. *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*. Cetakan kedelapan. Jakarta: Djambatan
- , 1987. *Sejarah Teori Antropologi I dan II*, Jakarta: UI Press
- , 1992. *Beberapa Pokok Antropologi Sosial*. Jakarta : Dian Rakyat
- Koentjaraningrat dan Emmerson K. Donald. 1982. *Aspek Manusia dalam Penelitian Masyarakat*. Jakarta: YOI dan Gramedia.
- Kotler Philip. 1997. *Manajemen Pemasaran. Analisis Perencanaan, Implementasi, dan Kontrol*. Alih bahasa Hendra Teguh dkk. Jakarta : PT. Dadi Kayana Abadi.
- LAN Perwakilan Jawa Barat, 2006, *Kajian Penyerahan Kewenangan Urusan Pemerintahan dari Kabupaten/Kota Kepada Desa*, Bandung
- Manan Bagir, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Murdock, G. Peter. 1949. *Social Structure*. New York: The McMillan Company
- Ndraha, Taliziduhu, 2000, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*. Penerbit Bina Aksara, Jakarta
- Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I LAN, 2004, *Kajian Manajemen*

- Pemberdayaan Masyarakat di Daerah, Bandung, PKP2A I LAN
- Sjafri Sairin, 2002, *Perubahan Sosial Masyarakat Indonesia Perspektif Antropologi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Saparin Sumber, 1986, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Ghalia Indonesia
- Soekanto, Soerjono. 1983. *Teori Sosiologi tentang Perubahan Sosial*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- 1985. *Karl Manheim: Sosiologi Sistematis*. Jakarta: Rajawali
- 1986. *Talcott Parsons: Fungsionalisme Imperatif*. Jakarta: Rajawali.
- 1989. *Analisa Fungsional: Robert K. Merton*. Jakarta: Rajawali Press
- Suhartono dkk, 2001, *Politik Lokal, Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Suwandi I. Made, Oentarto SM, Riyadmadji Dodi, 2004, "Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan", Jakarta, Samitra Media Utama.
- Suhartono, dkk, 2001, *Politik Lokal, Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Wasistiono, Sadu (ed), 2004, *Menata Ulang Kelembagaan Pemerintah Kecamatan*, Citra Pindo, Bandung.
- & Tahir, M. Irwan, 2006, *Prospek Pengembangan Desa*, Fokusmedia, Bandung.
- Yuliati, Yayuk dan Mangku Purnomo, 2003, *Sosiologi Pedesaan*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta
- ## PERATURAN PERUNDANGAN
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa
- Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah
- Permendagri Nomor 30 tahun 2006 Tentang Tata Cara Penyerahan Sebagian Urusan
- Peraturan daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 12 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa dan Perangkat Desa
- Peraturan daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Badan Permusyawaratan Desa
- Peraturan daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 14 Tahun 2006 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
- Peraturan daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa
- Peraturan daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa Dan Perangkat Desa
- Peraturan daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 17 Tahun 2006 Tentang Kerjasama Desa
- Peraturan daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 18 Tahun 2006 Tentang Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Desa
- Peraturan daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 19 Tahun 2006 Tentang Alokasi Dana Desa

Peraturan daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 20 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa

Peraturan daerah Kabupaten Musirawas tentang Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota Kepada Desa

Peraturan daerah Kabupaten Musirawas tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa dan Perangkat Desa

Peraturan daerah Kabupaten Musirawas tentang tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa.

Peraturan desa-desa di Kabupaten Musirawas dan Kabupaten Bulukumba tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Pemerintahan Desa

Peraturan desa-desa di Kabupaten Musirawas dan Kabupaten Bulukumba tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (5 tahun)

Peraturan desa-desa di Kabupaten Musirawas dan Kabupaten Bulukumba tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa

Peraturan desa-desa di Kabupaten Musirawas dan Kabupaten Bulukumba tentang Pengelolaan Keuangan Desa

Peraturan desa-desa di Kabupaten Musirawas dan Kabupaten Bulukumba tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Desa

Peraturan desa-desa di Kabupaten Musirawas dan Kabupaten Bulukumba tentang Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan

