



KAJIAN PENYERAHAN SEBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN KABUPATEN/KOTA KEPADA DESA



PUSAT KAJIAN DAN
PENDIDIKAN DAN
PELATIHAN APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI
NEGARA – 2006



KAJIAN PENYERAHAN SEBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN KABUPATEN/KOTA KEPADA DESA

**Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I
Lembaga Administrasi Negara**

**Bandung
2006**

ABSTRAK

Kebijakan otonomi daerah yang menggeser penyelenggaraan pemerintahan dari Pusat ke Daerah memberikan peluang dan sekaligus tantangan kepada daerah untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahannya serta meningkatkan akselerasi pembangunan di daerahnya. Seiring dengan perubahan dalam sistem pemerintahan daerah yang terjadi pada tingkat propinsi maupun pada tingkat kabupaten kota / desa, pemerintahan desa pun mengalami perubahan pula. Perubahan mendasar terhadap Pemerintahan Desa semenjak diimplementasikannya UU No.22 Tahun 1999, yang kemudian diperbaharui dengan UU No.32 Tahun 2004 adalah pemaknaan desa yang dikembalikan sesuai dengan jiwa Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang mengakui serta menghormati hak-hak dan asal usul daerah yang bersifat istimewa. Untuk meningkatkan peran serta Pemerintahan Desa yang dapat dibentuk di wilayah kabupaten sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka kepada desa diberikan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dalam menjalankan roda pemerintahannya. Dengan demikian agar urusan yang diserahkan kepada desa dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien guna mencapai tujuan pemberdayaan pemerintah masyarakat desa, maka diperlukan suatu upaya yang sistematis dalam menentukan urusan dan kewenangan yang diserahkan.

Penelitian penyerahan urusan pemerintahan kabupaten / kota kepada desa dilakukan untuk mencapai dua tujuan yakni menghasilkan rumusan teoritis yang berisi prinsip-prinsip dasar yang berkenaan dengan makna, proses dan faktor-faktor penyerahan urusan pemerintahan yang digunakan dalam organisasi pemerintahan di Indonesia. Selain itu, penelitian juga bertujuan memenuhi kebutuhan praktis, yaitu penerapan penyerahan urusan pemerintahan yang dapat mengembangkan organisasi pemerintahan kabupaten / kota dan desa dalam mencapai kemandirian yang seutuhnya.

Adapun lokus penelitian ini adalah sebagian daerah kabupaten di Indonesia yang didasarkan pada teknik sampel acak secara sederhana (simple random sampling). Dari hasil teknik sampling sederhana ini maka daerah sampel yang terpilih adalah kabupaten Deli Serdang, Toba Samosir, Bintan, Rohan Hilir, Solok, Sorolangun, Bangka, OKI, Lampung Utara, Lebak, Tasik, Cirebon, Tegal, Sragen, Bangkalan, Gresik, Klungkung, Lombok Barat, Sumbawa Besar, Kupang, Kutai Kertanegara, Bulu Kumba, Tanah Toraja, Gorontalo dan Minahasa.

Metodologi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini didasarkan pada paradigma otonomi daerah yang disesuaikan dengan landasan konseptual yang dipergunakan yaitu pendekatan administrasi pemerintahan (existing) dan pendekatan sosial budaya (needs).

Hasil dari penelitian ini diharapkan agar urusan pemerintahan dan kewenangan kabupaten / kota, masyarakat dan pemerintahan desa, pembagian urusan pemerintahan menurut prinsip-prinsip tertentu dapat relevan serta proses penyerahan urusan yang relatif efektif dapat menghasilkan kewenangan tepat. Temuan teoritis dan praktis di lapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan desentralisasi di kabupaten / kota cenderung mengalami kemacetan, selain terjadi pereduksian makna otonomi yang menjadikan kemauan politik cenderung “ragu” dan pembiayaan untuk diwujudkannya kebijakan tersebut. Untuk itu diperlukan “jurus jitu” yang menembus kebutuhan dan kemandirian otonomi di kabupaten dengan mendorong meluncurkan paket de-desentralisasi.

RINGKASAN EKSEKUTIF

Kebijakan otonomi daerah merupakan kewajiban yang menggeser dominasi penyelenggaraan pemerintahan dari pusat ke daerah. Pergeseran ini memberikan peluang dan sekaligus tantangan bagi daerah untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahannya serta meningkatkan akselerasi pembangunan di daerahnya. Kebijakan negara melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi melalui Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah yang pada intinya mempertegas kembali dan memperkuat posisi desa. Hal itu juga merupakan bagian dan tindak lanjut dari kebijakan desentralisasi di Indonesia serta menjadi momentum untuk merancang model Tata Desa (Pemerintah Desa dan masyarakat desa) yang efektif dan otonom.

Penyelenggaraan otonomi daerah seharusnya seiring dengan pemberdayaan desa karena pada dasarnya otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat, sementara representasi dari masyarakat, salah satunya adalah keberadaan desa yang dipersonifikasikan oleh pemerintah desa.

Terlepas dari posisi kedudukan dan organisasi desa selama ini yang mendua (ambevalen) antara sebagai bagian dari struktur organisasi pemerintahan atau lembaga kemasyarakatan, namun desa dipersepsikan sebagai bagian dari wajah pemerintahan. Hal ini disebabkan, karena desa diposisikan sebagai ujung tombak terdepan dalam pemerintahan, sehingga baik atau buruknya desa merupakan gambaran dari penyelenggaraan pemerintahan secara umum. Di samping itu juga keberhasilan pembangunan nasional dapat dilihat dari pembangunan desa itu sendiri. Oleh karena itu, pemerintah mampu melaksanakan fungsi pengayoman, pelayanan dan pemberdayaan kepada desa.

Namun ada beberapa kendala yang dihadapi oleh desa selain kedudukan dan organisasi desa yang mendua, adalah terbatasnya sumber pendapatan untuk pembiayaan yang memadai, terbatasnya kewenangan yang menjadi urusan rumah tangga desa, terbatasnya sumber daya kelembagaan serta keterbatasan sumber daya aparat desa baik kualitas maupun kuantitas dan menjadi semakin sulit ketika kebijakan pemerintah supra desa tidak memberikan keberpihakan kepada desa.

Esensi otonomi desa tergambar dari terdapatnya serangkaian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya untuk mengatur dan mengurus rumah tangga desa tersebut. Berdasarkan UU 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup: urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa; urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang dapat diserahkan pengaturannya kepada Desa; tugas pembantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah; serta urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan yang diserahkan kepada Desa.

Secara umum rumusan permasalahan dalam kajian ini adalah “ Urusan pemerintahan dan kewenangan apa saja yang dapat diserahkan pengaturannya dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa agar tercapainya optimalisasi pelayanan dan pemberdayaan masyarakat desa?” . Sedangkan tujuan dari kajian ini adalah :

1. Mengidentifikasi ada tidaknya kebijakan terkait dengan penyerahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota yang

dapat diserahkan pengaturannya kepada Desa dalam rangka desentralisasi pemerintahan (Pendekatan Administrasi Pemerintahan);

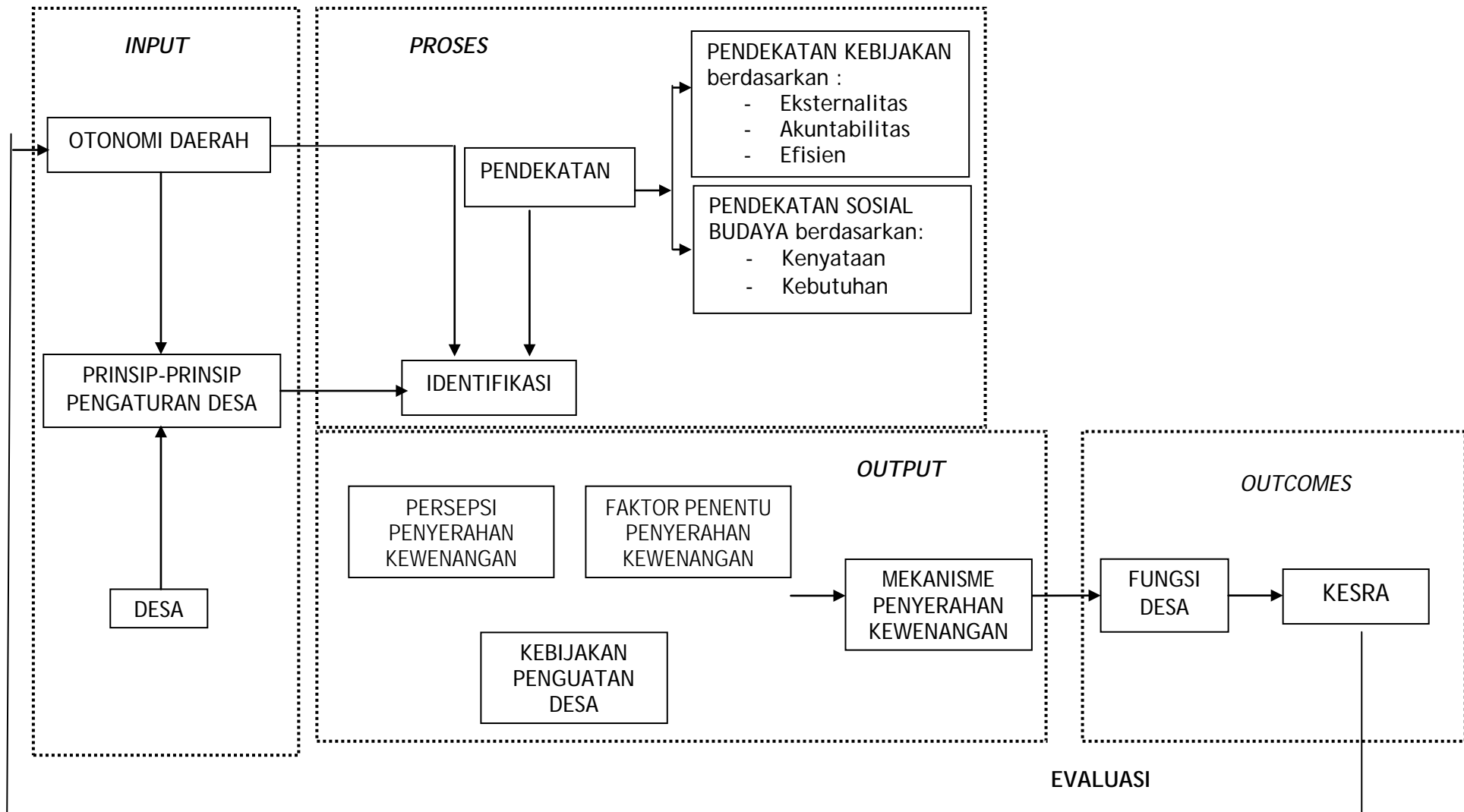
2. Mengidentifikasi hal-hal apa saja yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa agar tugas pokok dan fungsinya terselenggara secara optimal;
3. Mengidentifikasi kewenangan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan yang dibutuhkan agar fungsinya dalam pelayanan dan pemberdayaan masyarakat dapat optimal (Pendekatan Sosial Budaya);
4. Mengidentifikasi tindakan-tindakan sebaiknya dilakukan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk mendukung proses penguatan desa;
5. Mengidentifikasi faktor-faktor apa saja yang secara dominan menghambat proses pelimpahan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa;
6. Merumuskan mekanisme/proses identifikasi dan penetapan penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada Desa.

Adapun kegunaan penelitian ini adalah untuk memberikan suatu model tentang penetapan penyerahan urusan-urusan dan kewenangan-kewenangan daerah Kabupaten/Kota yang dapat diserahkan pengaturannya ke Desa. Dengan demikian, hal ini dapat digunakan sebagai suatu acuan awal dalam mengimplementasikan kebijakan penyerahan urusan Kabupaten/Kota kepada Desa.

Fokus kajian ini adalah urusan pemerintah atau kewenangan yang seharusnya diserahkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa. Adapun ruang lingkup substansi dalam penelitian ini adalah Pemerintah Daerah dengan Kewenangannya menurut Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri, Pemerintah Desa dengan kewenangan wajib dan pilihan yang dapat dan perlu dimilikinya menurut prinsip-prinsip tertentu yang relevan, serta proses penetapan kewenangan yang relatif efektif menghasilkan kewenangan yang tepat.

Adapun Lokus Penelitian ini adalah sebagian daerah Kabupaten di Indonesia yang didasarkan pada teknik sampel acak secara sederhana (*simple random sampling*). Adapun hasil dari teknik sampel sederhana ini maka daerah sampel yang terpilih adalah Kabupaten: Deli Serdang, Toba Samosir, Bintan, Rokan Hilir, Solok, Sarolangun, Bangka, OKI, Lampung Utara, Lebak, Tasikmalaya, Cirebon, Tegal, Sragen, Bangkalan, Gresik, Klungkung, Lombok Barat, Sumbawa Besar, Kupang, Kutai Kertanegara, Bulukumba, Tanah Toraja, Gorontalo dan Minahasa.

Penelitian ini dilaksanakan berdasarkan suatu kerangka pikir yang melibatkan beberapa konsep yang keterkaitannya dapat dilihat dalam gambar seperti berikut ini:



Berdasarkan gambar di atas, selanjutnya berikut ini menjelaskan tentang bagaimana pelaksanaan penelitian yang dilakukan.

1. Dalam melaksanakan fungsi Desa untuk membawa masyarakatnya menuju suatu keadaan yang sejahtera dibutuhkan kewenangan-kewenangan yang sesuai dengan sifat dasarnya sebagai “kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Dengan demikian, maka kewenangan yang dimilikinya merupakan kewenangan bawaan dan berian/limpahan;
2. Pemerintah Daerah berdasarkan amanat Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dapat menyerahkan pengaturan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada Desa melalui proses identifikasi dan berdasarkan pada prinsip-prinsip pengaturan desa. Adapun Prinsip-prinsip pengaturan desa yang dimaksud adalah berdasarkan pada keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat.
3. Proses identifikasi kewenangan yang dapat diserahkan pengaturannya kepada Desa, agar tercapai efektifitas penyelenggaraan fungsinya dilakukan dengan menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan administrasi pemerintahan dan pendekatan sosial budaya.
 - a. Pendekatan Administrasi Pemerintahan yang digunakan adalah proses penetapan urusan dan kewenangan yang didasarkan pada persepsi Pemerintah Kabupaten/Kota tentang urusan yang dapat diselenggarakan atau diatur pelaksanaannya oleh Pemerintah Desa agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di desa lebih efektif dan efisien (Penetapan Urusan secara *Top Down*).
 - b. Pendekatan Sosial Budaya adalah proses penetapan yang didasarkan atas persepsi Pemerintah Desa tentang urusan/kewenangan yang sudah dilaksanakan selama ini dan urusan/kewenangan lain yang dibutuhkan untuk melaksanakan fungsinya secara lebih optimal (Penetapan Urusan secara *Bottom Up*).
4. Urusan dan kewenangan yang dijadikan acuan dalam proses identifikasi ini adalah sebagaimana tercantum dalam Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130-67 Tahun 2002 tanggal 20 Februari 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota dan Daftar Kewenangan Kabupaten/Kota per-Bidang dari Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen.
5. Proses identifikasi yang dilakukan merupakan bagian dari proses mekanisme penyerahan kewenangan-kewenangan yang dapat diserahkan pengaturannya oleh Desa. Dengan demikian diharapkan dari penyerahan pengaturan kewenangan tersebut, Pemerintah Desa dapat menjalankan fungsinya dengan optimal sehingga mempercepat akselerasi kesejahteraan masyarakat.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang pengaturannya dapat diserahkan kepada desa memerlukan pedoman, baik di tingkat

Pusat maupun di tingkat Daerah. Adapun ruang lingkup pengaturan di tingkat Daerah minimal mengatur tentang isi rincian kewenangan yang diserahkan; kriteria penyerahan kewenangan; mekanisme penyerahan kewenangan; serta pembiayaan penyelenggaraan kewenangan yang diserahkan.

Berkaitan dengan penelitian ini, digunakan dua pendekatan yaitu Administrasi Negara dan Sistem Sosial Budaya. Pendekatan administrasi negara mencakup manajemen pemerintahan yang terdiri atas konsep desentralisasi, otonomi daerah, dan otonomi desa, sedangkan pendekatan sistem sosial budaya meliputi konsep integrasi dengan teori struktural fungsional dan konsep disintegrasi dengan teori konflik.

Pendekatan yang pertama adalah pendekatan Administrasi Negara dimaknai sebagai pendekatan dalam memandang kewenangan merupakan aliran/limpahan dari pihak supradesa (Pemerintahan Kabupaten/Kota) kepada desa yang cenderung seragam dan bersandarkan pada prinsip keterkaitan dan hubungan antar struktur dari tingkat atas (*top*) kepada tingkat dibawahnya (*down*) atau dengan kata lain, pendekatan dari atas ke bawah (*top – down approach*). Disamping itu, pendekatan Administrasi Negara ini juga bersandarkan atas kebijakan negara/pemerintah yang berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana didalam UU No. 32/2004, Pasal 11 (1) yang menetapkan tiga kriteria, yaitu kriteria: (1) *Eksternalitas*; (2) *Akuntabilitas*; dan (3) *Efisiensi*. Pendekatan ini juga akan terkait dengan upaya untuk mengidentifikasi tindakan-tindakan yang selama ini dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka meningkatkan peran atau fungsi desa untuk melayani masyarakatnya, mencakup juga ada tidaknya kebijakan penyerahan kewenangan kepada desa dan rincian kewenangan apa saja yang telah dilimpahkan atau diserahkan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa.

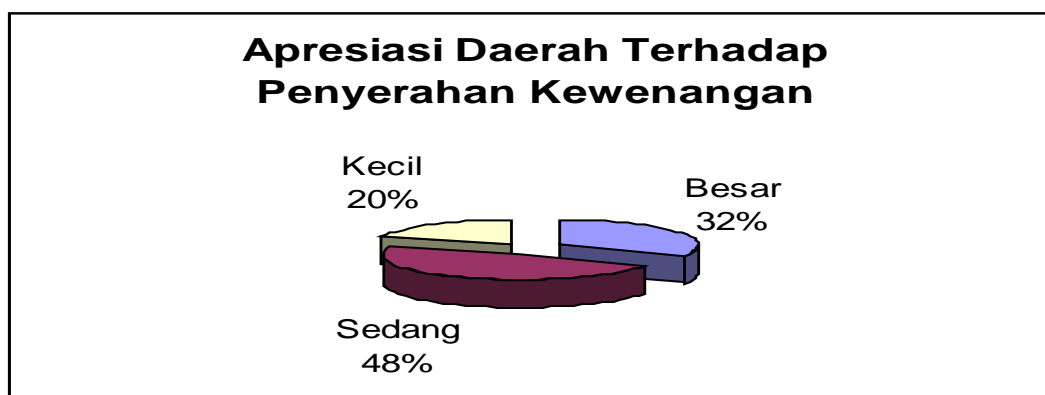
Pendekatan yang kedua adalah pendekatan sosial budaya yang bersifat kebalikan dari pendekatan pertama yang menitikberatkan pada mendekati dan mengidentifikasi penyelenggaraan urusan pemerintahan/wewenang harus didasarkan pada kebutuhan masyarakat setempat (baca: Pemerintah Desa). Dengan kata lain, wewenang bukan hanya dipandang sebagai pemberian tetapi juga hak bawaan (pendekatan *bottom – up*).

Lebih dari itu pendekatan sosial-budaya yang bersumber pada kenyataan (*existing*) dan kebutuhan (*needs*) Pemerintah Desa dimunculkan dalam penelitian penyerahan wewenang adalah untuk mencapai kebergunaan penelitian dalam rangka perbaikan tata pemerintahan desa. Melegitimasi pengakuan suara arus bawah yang bersifat *bottom-up approach* akan mendorong kemampuan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, berupa kebutuhan biologis (pembangunan dan pemberdayaan masyarakat); kebutuhan psikologis (pelayanan pembangunan pedesaan); kebutuhan integratif (pengaturan).

Fokus penelitian dengan menggunakan dua pendekatan tersebut adalah upaya untuk mengidentifikasi secara jernih dan seksama mengenai rincian kewenangan yang dapat diserahkan pengaturannya dari pemerintah Kabupaten kepada Desa. Berdasarkan hal tersebut, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dengan analisis kualitatif.

Hasil penelitian secara implisit menunjukkan bahwa sebagian besar Pemerintah Daerah telah mengindikasikan *kemauannya* untuk melakukan perubahan paradigma dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah (desa). Hal tersebut juga terungkap dari tanggapan mayoritas responden dalam wawancara, dimana pemerintahan daerah semakin menyadari bahwa salah satu upaya dalam mempercepat mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa adalah melalui peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan dengan cara menyerahkan sebagian urusan pemerintahan kepada masyarakat (desa). Berikut gambaran prosentasenya :

Prosentase Penilaian Daerah Terhadap Penyerahan Kewenangan



Selanjutnya dinyatakan, bahwa mengikutsertakan masyarakat secara aktif dalam proses pembangunan yang berlandaskan pada aspek kebutuhan memang sudah seharusnya dilakukan, karena masyarakat desa setempatlah yang mengetahui kebutuhan dan bagaimana pembangunan tersebut dilakukan yang sesuai dengan potensi dan kondisi sosial budaya mereka. Walaupun dari segi kelayakan urusan pemerintahan tersebut dapat diserahkan pengaturannya kepada desa, namun jumlah dan jenis urusan dan kewenangan yang diberikan akan dilakukan secara bertahap dan proporsional sesuai dengan kemampuan desa dan mempertimbangkan faktor-faktor lain yang mempengaruhi, baik dari Pemerintah Daerah maupun dari desa.

Sedangkan, dalam upaya merumuskan bidang dan rincian urusan pemerintahan yang akan diserahkan pengaturannya dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa dapat ditempuh dengan lima tahapan, yakni : (1) Tahap mengidentifikasi; (2) tahap mengelompokkan; (3) tahap merumuskan; (4) tahap menetapkan; dan (5) tahap menyerahkan.

1. Tahap Mengidentifikasi

Tahap mengidentifikasi dimaksudkan mencari dan menemukan bidang-bidang urusan pemerintahan dan jenis kewenangan apa yang akan diserahkan kepada desa. Untuk mencapai hal tersebut diperlukan pengidentifikasian pada karakteristik desa; kebutuhan masyarakat desa; dan pemerintahan desa.

Karakteristik desa dapat diidentifikasi dari keadaan geografis berikut dengan kecenderungan struktur tanah yang dimiliki oleh masing-masing desa. Secara umum kondisi desa dibagi dalam tiga bagian, yakni (a) desa yang berada di dataran tinggi atau pegunungan; (b) desa yang berada di dataran pantai; dan (c) desa yang berada di dataran datar. Selain mengidentifikasi desa dari kewilayahannya, secara langsung maupun tidak langsung akan mengidentifikasi tingkat kesuburannya. Dengan demikian desa tertentu mempunyai tingkat kesuburan yang masuk dalam kesuburan tinggi; kesuburannya sedang; dan kesuburan rendah.

Berdasarkan identifikasi tersebut akan ditemukan karakteristik dominan dari produk yang dihasilkan oleh suatu desa. Dengan kata lain identifikasi tersebut akan menghasilkan kebutuhan masyarakat desa yang berkaitan dengan mata pencaharian umum dari penduduk desa. Kebutuhan masyarakat desa tersebut dikategori dalam tiga bagian, yakni kebutuhan masyarakat desa dalam bidang pertanian; perikanan; dan perdagangan/industri.

Kebutuhan masyarakat dalam pertanian, terutama produksi padi yang dihasilkan dari lahan sawah basah maupun sawah kering. Dalam kebutuhan ini juga melibatkan usaha dalam bidang perkebunan, buah-buahan, palawija, perikanan darat, dan sejenisnya. Kebutuhan masyarakat pantai terutama dalam ekonomi perikanan mengandung yang berupa kebutuhan usaha nelayan, budidaya ikan di tambak, ataupun budidaya rumput laut. Pendeknya mata pencaharian yang bertumpu pada kondisi daerah pesisir atau sungai besar. Kebutuhan masyarakat desa juga ada yang berkiprah alam sektor perdagangan atau industri yakni desa yang menekankan pada home industri, baik berupa barang ataupun jasa. Pada umumnya perdagangan masyarakat desa menekankan pada makanan, minuman, pakaian ataupun berbagai jenis kerajinan tangan. Identifikasi kebutuhan masyarakat juga berlaku pada jenis kebutuhan psikologis dan kebutuhan sosial politiknya.

2. Tahap Mengelompokkan

Tahap kedua, yakni melakukan pengelompokkan pada pemerintahan desa berikut dengan pengelompokkan identifikasi kebutuhan masyarakat desa. Pengelompokkan pemerintahan desa terbagi dalam tiga macam, yakni: (a) *Pemerintahan Desa Adat*, yakni pemerintahan desa yang dibentuk atas legitimasi adat-istiadat dari masyarakat setempat; (b). *Pemerintahan Desa Administratif* atau desa yang didasarkan pada kepentingan dan aturan administrasi; (c) *Pemerintahan Desa Campuran* yang mengekspresikan pemerintahan desa yang sebagian masih terikat dengan pemerintahan adat dan sebagian lagi sudah menggunakan karakter pemerintahan administrasi.

Atas dasar pengelompokkan tersebut, maka akan ditemukan kebutuhan pemerintahan masing-masing kelompok desa. Kebutuhan pemerintahan desa diarahkan pada fungsi dan tugas pokoknya yang diembannya. Berkenaan dengan fungsi pemerintahan desa yang pada dasarnya merupakan kebutuhan pemerintahan desa terdapat tiga bagian utama, yakni (a) jenis kebutuhan pemerintahan desa yang berkenaan dengan urusan pemberdayaan dan pembangunan; kebutuhan fungsi pengaturan; dan kebutuhan fungsi pelayanan.

Berdasarkan pengelompokkan desa, maka desa kategori desa geneologis, urusan rumah tangga desa yang prioritas berkenaan dengan keberlangsungan adat-istiadat. Pada

desa administrasi, urusan pemerintahan merupakan penyerahan urusan pemerintahan yang dapat mengembangkan fungsi desa.

Perumusan bidang dan urusan pemerintahan harus didasarkan pada konsep desa yang dipandang sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang memang dilegalkan atau diakui dalam sistem pemerintahan tingkat daerah manapun nasional. Atas landasan tersebut, maka pemerintahan desa harus diberikan kewenangan yang dapat menghidupi rumah tangganya sendiri. Kewenangan itu tiada lain merupakan produk hukum yang berisi ransian mengenai urusan pemerintahan yang diserahkan.

Perumusan bidang dan urusan pemerintahan mencakup (a) urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa; (b) urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa; (c) tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota; dan (d) urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Khusus mengenai bidang dan urusan pemerintahan yang berkategori pemerintahan adat dalam kaitan dengan urusan rumah tangga desa berupa: (a) menyelenggarakan (mengatur dan mengurus) desa belum “diambil alih” atau dijadikan urusan pemerintah lebih tinggi; (b) tidak bertentangan atau dilarang oleh ketentuan resmi yang berlaku lebih tinggi; (c) berada dalam batas-batas kemampuan desa; (d) dilakukan untuk menunjang, melanjutkan, atau dalam rangka penggunaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah yang lebih atas; (e) dipandang mendesak, darurat dan seperti itu, kendatipun secara hukum atau administrasi urusan itu adalah urusan instansi yang lebih atas, guna keselamatan, keamanan dan ketertiban masyarakat desa yang bersangkutan.

3. Tahap Merumuskan

Tahap ketiga yakni melakukan perumusan kebutuhan urusan pemerintahan desa yang menjadi prioritas dari masing-masing kelompok desa. Dalam tahap perumusan perlu dipertimbangkan empat aspek, yakni: (1) Aspek pemberdayaan sumber daya manusia yang didalamnya terkandung penyiapan pemimpin dan kepemimpinan yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat desa; (2) Aspek pemberdayaan bidang kelembagaan pemerintahan desa yang berkaitan erat dengan karakteristik desa berikut dengan kebutuhan masyarakatnya; (3) Aspek pemberdayaan ketatalaksanaan pemerintahan desa yang bersendi pada nilai kesejahteraan yang berkeadilan pada masyarakat desa; (4) Aspek pemberdayaan dalam pemenuhan kebutuhan pembiayaan dalam melaksanakan tugas pelimpahan sebagian wewenang tersebut.

Keempat aspek tersebut membentuk kesatuan dalam merumuskan penyerahan urusan pemerintahan desa. Hubungan antaraspek akan membentuk prinsip-prinsip dasar yang dapat menjadi pedoman oleh pihak kabupaten ataupun desa dalam mewujudkan kebijakan daerah dalam pelimpahan sebagian kewenangan. Dalam prakteknya hubungan prinsip antaraspek tidak ada maknanya bilamana sekedar pemenuhan kewajiban menjalankan aturan, bukan atas tujuan yang lebih luhur yakni komitmen untuk mencapai kesejahteraan bersama, khususnya melalui pelimpahan sebagian kewenangan.

Rumusan urusan terbagi menjadi tiga bagian, yakni (1) *siap maksimum* atau *simak*; (2) *siap minimum* atau *simin*; dan (3) *siap medium* atau *simed*. Adapun kategori kesiapan desa ini dapat menjadi pertimbangan kebijakan oleh Pemerintah Daerah dalam menetapkan jumlah urusan dan kewenangan yang akan diserahkan kepada desa.

Desa dengan tingkat kesiapan *Simak* bercirikan desa perkembangan yang sangat dinamis. Kapasitas sumber daya meningkat cepat dan berorientasi ke depan, sehingga cenderung sikapnya terbuka dengan berbagai pembaharuan yang menguntungkan individu ataupun kelompok sosial. Kehidupan masyarakat desa yang variatif latar belakang menjadikan sistem budaya terbaru yang dijadikan acuan kesepakatan bersama dalam menjalankan kemandiriannya. Berdasarkan tingkat kesiapan ini, Pemda dapat memberikan urusan dan kewenangan dengan jumlah “maksimal”. Kebalikan dari desa *simak* adalah *Simin*, sehingga jumlah dan besaran kewenangan yang diserahkan pada batas-batas urusan pemerintahan yang sifatnya mendasar dan sangat dibutuhkan masyarakat desa yang kecenderungannya untuk memenuhi kebutuhan biologis dan psikologis. Disamping itu, perlu juga diperhatikan apakah desa tersebut tergolong kategori desa geneologis/adat atau administratif.

Adapun desa *Simed* dicirikan sebagai kelompok desa (administratif) yang sedang berkembang maju, ini disebut juga desa dalam tahap transisi karena perpindahan dari kehidupan yang terikat dengan adat-istiadat menuju kehidupan yang lebih menerima perubahan modernisasi. Untuk tipe desa ini, maka jumlah dan besar kewenangan yang diberikan disesuaikan dengan tingkat perubahan yang sedang terjadi di desa ini.

4. Tahap Menetapkan

Tahap keempat, yakni menetapkan rumusan urusan pemerintahan dan jenis kewenangan yang telah disusun menjadi rancangan Perda yang akan diajukan kepada DPRD. Adapun rumusan tersebut adalah rumusan yang sudah mengakomodir versi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota c.q. Perangkat Daerah dan versi dari Pemerintahan Desa, yang telah dikonfirmasi kepada Kepala Daerah dan mendapatkan persetujuan.

Pembahasan rancangan Perda di DPRD mengikuti mekanisme penetapan Perda sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, antara lain mengikutsertakan berbagai komponen masyarakat/*stakeholders* khususnya Pemerintahan Desa. Penyertaan Pemerintahan Desa adalah mutlak mengingat yang akan menerima dan melaksanakan serta mempertanggungjawabkan ketetapan tersebut adalah mereka. Disamping itu, penyertaan itu juga sebagai wadah *controlling* apakah isi rancangan tersebut telah mendekati kesesuaian dengan kebutuhan dan kemampuan desa. Hal ini penting, karena untuk meminimalisasi dan mengeliminasi kemungkinan bahwa ketetapan tersebut akan menjadi beban bagi desa sehingga tujuan yang diharapkan tidak tercapai.

Apabila rancangan tersebut disetujui untuk ditetapkan menjadi Perda, maka Pemerintah Daerah selanjutnya merumuskan dan menyusun kebijakan yang berisi petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis); program dan kegiatan dalam rangka mempersiapkan Pemerintahan Desa melaksanakan urusan pemerintahan yang akan diserahkan. Hal ini *crucial* untuk dilakukan mengingat rata-rata kemampuan desa masih terbatas dalam substansi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Adapun pentahapan dalam rangka penyerahan urusan pemerintahan sebagaimana dijelaskan di atas dapat diilustrasikan dalam bagan 7.1, sedangkan prosedur penetapan urusan pemerintahan dapat dilihat pada gambar 7.1, sebagai berikut:

Bagan 7.1

Tahapan Prosedur Perumusan Urusan Pemerintahan



Penelitian penyerahan urusan pemerintahan kabupaten/kota kepada desa dilakukan untuk mencapai dua tujuan, yakni menghasilkan rumusan teoritik yang berisi prinsip-prinsip dasar yang berkenaan dengan makna, proses dan faktor-faktor penyerahan urusan pemerintahan yang digunakan dalam organisasi pemerintahan di Indonesia. Selain itu juga penelitian bertujuan memenuhi kebutuhan praktis, yaitu penerapan penyerahan urusan pemerintahan yang dapat mengembangkan organisasi pemerintahan Kabupaten/Kota dan desa dalam mencapai kemandirian yang seutuhnya. Kepentingan praktis ini sekaligus menjadi bahan pertimbangan dalam pembuatan berbagai kebijakan yang berkenaan dengan penguatan otonomi pemerintahan di tingkat desa. Berdasarkan tujuan tersebut, maka dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Konsep desentralisasi sebagai bagian Otonomi Daerah memiliki makna yang meluas dan mendalam, sehingga setiap individu atau kelompok sosial yang terlibat dalam pemerintahan memperlihatkan multi tafsir. Kecenderungan Pemerintahan Kabupaten/Kota mempersepsikan desentralisasi dengan makna *tujuan* bukan sebagai *alat*. Persepsi sebagai *tujuan* desentralisasi digunakan untuk melegitimasi kewenangan pemerintahan yang diperoleh dan disandarkan prinsip yang harus dipertahankan. Selain itu juga terdapat persepsi makna desentralisasi sebagai *alat* yang digunakan oleh Pemerintahan Kabupaten/Kota untuk mempercepat pencapaian kesejahteraan masyarakat yang meluas dan berkeadilan. Muti tafsir tersebut, menjadikan konsep desentralisasi mengalami reduksi (lebih jauhnya pembelokkan makna) yang digandengkan dengan pemahaman politis, mengingat kewenangan Pemerintahan Kabupaten/Kota hasil perjuangan politis.
2. Desentralisasi yang dimaknai tidak sesuai dengan "warna aslinya" itu, menunjukkan interpretasi teoritis lebih jauh, dimana sistem budaya sebagian elit Pemerintah Kabupaten/Kota belum mengalami *progress* berkenaan dengan perubahan gaya sentralistik ke desentralistik. Artinya, sekalipun sudah mengemas dalam desentralistik, namun substansinya masih sentralistik. Hal ini dibuktikan dengan kemauan politik Pemerintah Kabupaten/Kota umumnya yang sama, yakni masih kurang (hanya satu dari dua puluh lima Kabupaten) dalam mewujudkan amanat undang-undang nomor 32 tahun 2004, khususnya dalam penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari Kabupaten/Kota kepada pemerintah desa.
3. Secara sosial politik belum ditemukan sebuah perencanaan dan penanganan pemerintah kabupaten/kota dalam usaha memperkuat posisi pemerintahan desa dalam kebijakan-kebijakannya. Pemberian bantuan dana sebagai perilaku dan strategi politis dalam memperlihatkan apresiasi kepada pemerintah desa dalam bentuk santunan. Santunan dana yang tidak diiringi usaha pembinaan bukan menjadikan produktif, justru pada kabupaten tertentu melahirkan konflik horizontal di kalangan elit Pemerintah Desa dan BPD.
4. Reduksi makna desentralisasi menjadi *sentralisasi* itu manakala dibiarkan terlalu lama mengendap akan merambah pada pemerintahan desa. Dengan kata lain, konflik horizontal akan bermetamorfosa menjadi konflik vertikal ketika pemerintah desa memahami pesan UU Nomor 32 tahun 2004. Untuk itu, desentralisasi harus dilanjutkan kepada redesentralisasi. Dengan kata lain redesentralisasi menjadi jurus yang "menembus batas" *pseudo* desentralisasi yang menyelimuti sebagian pemerintahan kabupaten/kota.
5. Bilamana konsep desentralisasi mengacu pada penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah pusat kepada Pemerintahan Kabupaten/Kota, maka *de-desentralisasi* adalah proses penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Desa. Proses ini dilakukan dengan jalur

penyerahan urusan pemerintahan atau PENYERU PEMERINTAHAN, agar mencapai sasarannya yakni pemberdayaan pemerintah desa. Dengan kata lain, pemerintahan desa disandingkan dengan *de-desentralisasi* sebagai *Daerah Otonom Ketiga* di masa depan yang menitikberatkan kekuatan pemerintahan di Indonesia berada di tangan desa. Jadi, pemerintahan otonomi daerah itu tiada lain pemerintahan berbasis desa.

Berkenaan dengan temuan penelitian yang bersifat praktis di lapangan menunjukkan arah pengembangan pengembangan pemerintahan desa sebagai otonomi desa ketiga dapat diterapkan sebagai berikut:

1. Ditemukan perbedaan kebutuhan urusan pemerintahan, yang disebabkan cara pandang yang berbeda. *Pertama*, pandangan atau persepsi Pemerintahan Kabupaten/Kota yang mendasarkan kewenangan dari penilaian kelayakan pada bidang dan jenis kewenangan yang diberikan. *Kedua*, pandangan kebutuhan pemerintahan desa yang mendasarkan pada karakteristik desa, karakteristik kebutuhan masyarakatnya dan kebutuhan pemerintahan desa.
2. Ditemukan faktor-faktor dominan yang mempengaruhi de-desentralisasi dengan penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Pemerintahan Desa. Faktor tersebut bersumber dari pihak Kabupaten berupa faktor kemauan dan kebijakan pemerintah kabupaten/kota dan pertimbangan pembiayaan mengenai konsekuensi penyerahan urusan pemerintahan. Faktor dari pihak Pemerintah Desa yakni; faktor kebutuhan masyarakat desa; faktor kesiapan sumber daya; dan faktor sarana dan prasarana.
3. Dengan berbagai analisis kualitatif dan *cross* informasi, maka ditemukan tiga kelompok desa yang memiliki potensi untuk pelaksanaan penyerahan kewenangan, yakni desa *Unggul Tradisi*; desa *Unggul Aksi* dan desa *Unggul Kreasi*. Pengkajian ketiga kategori desa berdasarkan kebutuhan dan studi kelayakan, maka diperoleh temuan kelompok desa Siap Minimum (*SiMin*); desa Siap Medium (*SiMed*); dan desa Siap Maksimum (*SiMak*) dalam penyerahan urusan pemerintahan berikut jenis kewenangannya.
4. Berdasarkan pertimbangan berbagai pihak diskusi kajian lain, maka diperoleh temuan, bahwa penyerahan urusan pemerintahan harus dilakukan secara bertahap dan mengharuskan dilakukannya prakondisi yang dapat tumbuh dan berkembangnya kepercayaan diri dari pihak pemerintahan desa dalam penerimaan urusan pemerintahan. Dalam kaitan itu prakondisi harus dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota dalam usaha memperkuat pemerintahan desa.
5. Prosedur dan alur yang dapat digunakan oleh pemerintah kabupaten/kota dalam merencanakan penyerahan, maka harus dilakukan dengan dengan dua jalur. *Pertama* dengan jalur *top-down* yang dilakukan dengan cara mengevaluasi kelayakanan setiap desa dan memperbandingkan antardesa dalam lingkungan Kabupaten/Kota yang sama. Sedangkan jalur kedua yakni jalur *bottom up*, yakni dengan melakukan pengkajian dengan pentahapan identifikasi, perumusan dan menetapkan urusan pemerintahan berdasarkan kebutuhan masyarakat desa.

Berdasarkan temuan teoritik dan paraktis di lapangan menunjukkan, bahwa pelaksanaan desentralisasi di Kabupaten/Kota cenderung mengalami kemacetan. Selain terjadi pereduksian makna otonomi yang menjadikan kemauan politik cenderung "ragu" dan pembiayaan untuk diwujudkan kebijakan tersebut. Untuk itu diperlukan "*jurus jitu*" yang menembus kebutuhan dan kemandegan otonomi di Kabupaten dengan mendorong dan meluncurkan paket *de-desentralisasi* . Paket

kebijakan itu berisi kebijakan penyerahan urusan pemerintahan Kabupaten/Kota kepada pemerintah desa tujuan untuk memperkuat posisi pemerintahan desa melaksanakan tugas dan fungsinya yakni memenuhi kebutuhan masyarakat desa Indonesia yang 60% berada di pedesaan. Paket ini sekaligus menjadi kebijakan yang merintis ke arah terbentuknya *otonomi daerah ketiga* atau *otonomi desa*. Atas dasar kajian tersebut, maka dalam kajian ini direkomendasikan kepada ketiga pihak, yakni:

1. Bagi Pemerintah pusat adalah perlu mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Pemerintah atau Permendagri yang menjadi *pedoman* Pemerintah Kabupaten/Kota untuk menindaklanjuti UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 72 Tahun 2006.
2. Pemerintah Daerah yakni Kabupaten/Kota segera melakukan langkah kongkrit berupa perancangan peraturan daerah yang mengatur penyerahan urusan pemerintahan dari Kabupaten kepada desa dengan prosedur dan alur secara bertahap. Penyerahan harus dilakukan dengan identifikasi, pengelompokkan, perumusan dan penetapan bidang dan urusan sesuai dengan karakteristik desa dan pemerintahan desa dalam waktu sesegera mungkin.
3. Bagi Pemerintah Desa harus meningkatkan kapasitasnya dalam menerima penyerahan urusan pemerintahan yang berkaitan dengan rumah tangga sendiri, baik dalam sumber daya maupun sarana dan prasarana. Kesiapan pemerintahan desa perlu dilakukan agar kebijakan *de-desentralisasi* mencapai sasaran yakni memperkuat pemerintahan desa yang dapat memfungsikan tugasnya sebagai pemberdaya dan pembangunan, pengatur dan pelayan masyarakat desa dengan sebaik-baiknya.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, Segala Puji Bagi Allah SWT karena berkat ridlo dan bimbingan-Nya, kami dapat menyelesaikan laporan kajian "Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota Kepada Desa". Pelaksanaan kajian ini merupakan implikasi dari amanat UU No. 32 Tahun 2004 pasal 206 dan PP No. 72 Tahun 2005 pasal 7. Disamping itu, kajian ini juga merupakan "jawaban" atas kondisi penyelenggaraan pemerintahan di desa dan tuntutan perkembangan masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintahan di desa cenderung kurang optimal. Hal ini disebabkan antara lain karena keterbatasan "kemampuan" Pemerintah Desa dan relatif kurangnya "perhatian" Supradesa. Walaupun era otonomi daerah/desentralisasi yang telah dimulai dari tahun 1999 dengan UU No. 22 Tahun 1999, namun kenyataan menunjukkan bahwa otonomi daerah tersebut hanya milik daerah Kabupaten/Kota belum mengalir kepada Desa. Dengan kata lain desentralisasi baru pada tahapan dari Pusat kepada Daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota), dan belum sampai kepada Desa sehingga perlu dilakukannya upaya **re-desentralisasi**, yaitu dengan memberikan/mengembalikan kewenangan yang sebelumnya dimiliki desa atau yang sebaiknya dimiliki oleh Desa.

Kenyataan dilapangan menunjukkan demikian, yaitu dari 25 Daerah dengan 43 Desa yang dijadikan sampel, bahwa baru 1 daerah yang telah menyerahkan sebagian urusan pemerintahannya kepada desa melalui Peraturan Daerah. Walaupun demikian, terdapat Daerah yang telah sampai pada pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, namun ada juga baru pada tahap "wacana".

Dalam kesempatan ini, kami mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada Pemerintah Kabupaten/Kota yang telah menerima dengan baik dan bersedia memberikan data/informasi kepada Tim Peneliti dan para Narasumber serta semua pihak yang telah membantu sehingga terselesaikannya kajian ini.

Akhirul kalam, semoga kajian ini dapat menjadi salah satu *reference* khususnya bagi Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pengkajian guna menetapkan urusan-urusan pemerintahan yang dapat diserahkan pengaturannya kepada Desa. Selanjutnya kepada Desa, diharapkan dapat mempersiapkan diri menyambut **re-desentralisasi** sehingga masyarakat desa dapat melepaskan diri dari belenggu keterbatasannya, Semoga.

Bandung, Oktober 2006

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GAMBAR	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	3
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	4
D. Ruang Lingkup Penelitian	4
E. Kerangka Pikir Penelitian	5
F. Sumber Pembiayaan dan Waktu Pelaksanaan	7
BAB II KONSEP DAN KEBIJAKAN PENATAAN KEWENANGAN DESA	8
A. Desa dan Kewenangan Pemerintahan Desa	9
1. Pengertian Desa	9
2. Unsur-Unsur Desa	13
3. Kelembagaan Pemerintah Desa	17
4. Kewenangan Desa	20
B. Pendekatan Administrasi Pemerintahan dan Sosial Budaya	22
1. Pendekatan Administrasi pemerintahan	22
1.1. Konsep Desentralisasi	22
1.2. Jenis-Jenis Desentralisasi	25
1.3. Urusan dan Kewenangan	28
2. Pendekatan Sistem Sosial Budaya	35
2.1. Pendekatan Integrasi Sosial	36
2.2. Pendekatan Disintegrasi	37
2.3. Pendekatan Strategik Penyerahan Urusan Pemerintahan	40
C. Pembagian Urusan Pemerintahan dan Penyerahan Kewenangan	44
3.1. Pembagian Urusan Pemerintahan	44
3.2. Prinsip-Prinsip Penyerahan Kewenangan	46
3.3. Mekanisme Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota Kepada Desa	49

BAB III	METODOLOGI PENELITIAN	51
	A. Metode Penelitian	51
	B. Teknik Pengumpulan Data.....	52
	C. Sampel Daerah Penelitian.....	53
	D. Teknik Pengolahan.....	55
	E. Teknik Analisis Data	55
BAB IV	KARAKTERISTIK DESA LOKUS PENELITIAN	57
	1. Tipologi Desa	57
	2. Tipologi Kebutuhan Masyarakat Desa	60
	3. Tipologi Kebutuhan Urusan Pemerintahan Desa	63
	4. Deskripsi Karakteristik Desa	66
BAB V	PERSEPSI DALAM PENYERAHAN URUSAN PEMERINTAHAN KABUPATEN/KOTA ..	110
	A. Persepsi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota	112
	1. Kelayakan Objek Kewenangan yang Diserahkan	113
	2. Kesiapan Sumber Daya	118
	B. Persepsi Pemerintah Desa	120
	1. Pelaksanaan Kewenangan	120
	2. Dukungan Sumber Daya	121
BAB VI	DIMENSI PENYERAHAN URUSAN PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA BERDASARKAN TIPOLOGI DESA	125
	A. Faktor-faktor Penentu Penyerahan Urusan	125
	1. Faktor Eksternal Desa	126
	a. Faktor Kemauan dan Kebijakan Politik	126
	b. Faktor Pembiayaan Penyerahan Urusan Pemerintahan	127
	2. Faktor Internal Desa.....	129
	a. Faktor Kesiapan Pemerintah Desa.....	129
	b. Faktor Kebutuhan Masyarakat Desa	131
	3. Faktor Ketersediaan Sumber Daya	132
	B. Analisis Kesiapan Desa Dalam Menerima Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota.....	133
	C. Tingkat Kesiapan Desa dan Besaran Urusan Pemerintahan yang dapat diserahkan ...	135
	1. Tingkat Kesiapan : Siap Maksimum (SiMak)	137

2. Tingkat Kesiapan : Siap Medium (SiMed)	138
3. Tingkat Kesiapan : Siap Minimum (SiMin)	138
BAB VII PROSEDUR PENYERAHAN URUSAN PEMERINTAHAN	140
1. Tahap Mengidentifikasi	140
2. Tahap Mengelompokkan	141
3. Tahap Merumuskan	142
4. Tahap Menetapkan	143
BAB VIII KEBIJAKAN DAN PROGRAM PENGUATAN DESA (Kasus di Beberapa Kabupaten)	146
A. Kebijakan Program Kabupaten Kepada Desa	147
1. Kebijakan Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah Kabupaten Solok kepada Pemerintahan Nagari	147
2. Kebijakan Program GERBANG DAYAKU di Kab. Kutai Kertanegara	149
a. Gerbang Wilayah Pedesaan	150
b. Gerbang Wilayah Perkotaan	150
c. Gerbang Kualitas SDM	151
d. Pemberdayaan BPD	151
3. Kebijakan Program SANDIRI di Kabupaten Gorontalo	152
B. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Pasca UU 32 Tahun 2004 (Kasus Beberapa Daerah)	155
1. Kabupaten Solok	155
2. Kabupaten Klungkung	157
3. Kabupaten Lebak	158
BAB IX KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	162
A. Kesimpulan	162
B. Rekomendasi	164
DAFTAR PUSTAKA	166
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Perubahan Konsep Desa Menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004	10
Tabel 2.2	<i>Types of Decentralization</i>	26
Tabel 3.1	Sampel Penelitian	53

Tabel 4.1	Tipologi Desa	58
Tabel 4.2	Tipologi Desa Lokus Penelitian	59
Tabel 4.3	Tipologi Kebutuhan Masyarakat Desa	61
Tabel 4.4	Tipologi Kebutuhan Masyarakat Desa Lokus Penelitian	62
Tabel 4.5	Tipologi Kebutuhan Urusan Pemerintahan Desa	64
Tabel 4.6	Tipologi Kebutuhan Urusan Pemerintahan Desa Lokus Penelitian	65
Tabel 4.7.1	Karakteristik Desa Cinta Rakyat, Kabupaten Deli Serdang	67
Tabel 4.7.2	Karakteristik Desa Dalihanatolu, Kabupaten Toba Samosir.....	68
Tabel 4.7.3	Karakteristik Desa Hutnamora, Kabupaten Toba Samosir	69
Tabel 4.7.4	Karakteristik Nagari Paniggahan, Kabupaten Solok	70
Tabel 4.7.5	Karakteristik Nagari Koto Gadang Koto Anau, Kabupaten Solok	71
Tabel 4.7.6	Karakteristik Desa Bangko Pusako, Kabupaten Rokan Hilir	72
Tabel 4.7.7	Karakteristik Desa Batu Hampar, Kabupaten Rokan Hilir.....	73
Tabel 4.7.8	Karakteristik Desa Tua Paya, Kabupaten Bintan	74
Tabel 4.7.9	Karakteristik Desa Teluk Bakau, Kabupaten Bintan	75
Tabel 4.7.10	Karakteristik Desa Sebelas, Kabupaten Sarolangun	76
Tabel 4.7.11	Karakteristik Desa Duabelas, Kabupaten Sarolangun	77
Tabel 4.7.12	Karakteristik Desa Margo Bhakti, Kabupaten OKI	78
Tabel 4.7.13	Karakteristik Desa Celikah, Kabupaten OKI	79
Tabel 4.7.14	Karakteristik Desa Kimak, Kabupaten Bangka	80
Tabel 4.7.15	Karakteristik Desa Riding Panjang, Kabupaten Bangka	81
Tabel 4.7.16	Karakteristik Desa Bojong Barat, Kabupaten Lampung Utara	82
Tabel 4.7.17	Karakteristik Desa Sumber Arum, Kabupaten Lampung Utara	83
Tabel 4.7.18	Karakteristik Desa Kanekes, Kabupaten Lebak	84
Tabel 4.7.19	Karakteristik Desa Sawarna, Kabupaten Lebak	85
Tabel 4.7.20	Karakteristik Desa Cikunten, Kabupaten Tasikmalaya	86
Tabel 4.7.21	Karakteristik Desa Buntet, Kabupaten Cirebon	87
Tabel 4.7.22	Karakteristik Desa Lurah, Kabupaten Cirebon	88
Tabel 4.7.23	Karakteristik Desa Muncang Larang, Kabupaten Tegal	89
Tabel 4.7.24	Karakteristik Desa Slawi Kulon, Kabupaten Tegal.....	90
Tabel 4.7.25	Karakteristik Desa Kedungupit, Kabupaten Sragen	91

Tabel 4.7.26	Karakteristik Desa Padeg, Kabupaten Gresik	92
Tabel 4.7.27	Karakteristik Desa Burneh, Kabupaten Bangkalan	93
Tabel 4.7.28	Karakteristik Desa Kamasan, Kabupaten Klungkung	94
Tabel 4.7.29	Karakteristik Desa Dawan Klod, Kabupaten Klungkung	95
Tabel 4.7.30	Karakteristik Desa Klungkung, Kabupaten Sumbawa Besar	96
Tabel 4.7.31	Karakteristik Desa Boak, Kabupaten Sumbawa Besar	97
Tabel 4.7.32	Karakteristik Desa Babussalam, Kabupaten Lombok Barat	98
Tabel 4.7.33	Karakteristik Desa Bolok, Kabupaten Kupang	99
Tabel 4.7.34	Karakteristik Desa Tablolong, Kabupaten Kupang	100
Tabel 4.7.35	Karakteristik Desa Manunggal Jaya, Kabupaten Kutai Kertanegara	101
Tabel 4.7.36	Karakteristik Desa Sungai Mariam, Kabupaten Kutai Kertanegara	102
Tabel 4.7.37	Karakteristik Desa Tana Tuo, Kabupaten Bulukumba	103
Tabel 4.7.38	Karakteristik Desa Dwi Tiro, Kabupaten Bulukumba	104
Tabel 4.7.39	Karakteristik Lembang Rante, Kabupaten Tana Toraja	105
Tabel 4.7.40	Karakteristik Lembang Keso Malenong, Kabupaten Tana Toraja	106
Tabel 4.7.41	Karakteristik Desa Mongolato, Kabupaten Gorontalo	107
Tabel 4.7.42	Karakteristik Desa Telaga Timur, Kabupaten Gorontalo	108
Tabel 4.7.43	Karakteristik Desa Watumea, Kabupaten Minahasa	109
Tabel 4.8	Tabulasi Karakteristik Lokus Desa	109
Tabel 5.1	Persepsi Pemerintah Daerah Terhadap Kelayakan Urusan Pemerintahan	114
Tabel 5.2	Prioritas Bidang Urusan Wajib yang Diserahkan Pengaturannya kepada Desa	115
Tabel 5.3	Prioritas Bidang Urusan Pilihan yang Diserahkan Pengaturannya kepada Desa	116
Tabel 5.4	Kompilasi Persepsi Perangkat Daerah Terhadap Kesiapan Sumber Daya Pemerintah Desa	118
Tabel 5.5	Pelaksanaan Kewenangan dan Kondisi Dukungan Sumber Daya Personil dan Sarana Prasarana Pemerintahan	122
Tabel 6.1	Faktor-faktor Dominan Penyerahan Urusan Pemerintahan Desa	125
Tabel 6.2	Perbandingan PDRB Pemerintahan Kabupaten Lokus Penelitian	127
Tabel 6.3	Faktor-Faktor Dominan Penyerahan Urusan Pemerintahan Desa	133
Tabel 6.4	Tingkat Kesiapan Desa dan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota yang Dapat diserahkan pengaturannya kepada desa	136
Tabel 8.1	Urusan dan Jenis Kewenangan yang dilimpahkan Kabupaten Solok kepada Nagari	145

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Kerangka Penelitian Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota ke Desa	5
Gambar 2.1	Kedudukan Desa Menurut UU No. 32 Tahun 2004	19
Gambar 2.2	Dimensi Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota yang Pengaturannya oleh Desa	50
Gambar 5.1	Prosentase Penilaian Daerah Terhadap Penyerahan Kewenangan	117
Gambar 5	Tahapan Prosedur Perumusan Urusan Pemerintahan.....	144
Gambar 6	Prosedur Penetapan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota yang dapat Diserahkan Pengaturannya kepada Desa	145

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebijakan Otonomi Daerah merupakan kebijakan yang menggeser dominasi penyelenggaraan pemerintahan dari Pusat ke Daerah. Pergeseran ini memberikan peluang dan sekaligus tantangan bagi Daerah untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahannya serta meningkatkan akselerasi pembangunan di daerahnya. Adapun tujuan pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam rangka:

- 1). meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat;
- 2). menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah;
- 3). mampu menjamin hubungan yang serasi antara daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Seiring dengan perubahan dalam Sistem Pemerintahan Daerah yang terjadi pada tingkat Propinsi maupun pada tingkat Kabupaten/Kota, Pemerintahan Desa pun mengalami perubahan pula. Perubahan mendasar terhadap Pemerintahan Desa semenjak diimplementasikannya UU No. 22 Tahun 1999, yang kemudian diperbaharui dengan UU No. 32 Tahun 2004, adalah pemaknaan desa yang dikembalikan sesuai dengan jiwa Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang mengakui serta menghormati hak-hak, asal-usul daerah yang bersifat istimewa. Penegasan makna desa tersebut terlihat pada Pasal 1 Butir 12 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang menyebutkan:

“Desa atau yang disebut nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul

dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Lebih lanjut disebutkan bahwa landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat. Adapun makna dari masing-masing landasan pemikiran tersebut sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005, yaitu:

1. Keanekaragaman, artinya istilah Desa dapat disesuaikan dengan asal usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.
2. Partisipasi, artinya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat.
3. Otonomi asli, artinya kewenangan pemerintahan desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat, namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan negara yang selalu mengikuti perkembangan jaman.
4. Demokrasi, artinya penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diartikulasi dan diintegrasikan melalui BPD dan lembaga kemasyarakatan sebagai mitra pemerintah desa.
5. Pemberdayaan Masyarakat, artinya penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat.

Landasan pemikiran di atas, merupakan wujud pemberian dukungan dan dorongan kepada Desa dalam rangka meningkatkan peran sertanya dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Disamping itu juga, landasan-landasan tersebut mencerminkan Pemerintahan Desa sebagai kesatuan pemerintahan yang terkecil dan yang terdekat dengan masyarakat yang dipandang memiliki kedudukan yang sangat strategis serta sekaligus diharapkan dapat meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat secara langsung dan cepat.

Untuk meningkatkan peran serta Pemerintahan Desa yang dapat dibentuk di wilayah Kabupaten sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka kepada Desa diberikan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dalam menjalankan roda pemerintahannya. UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 200 mengatur bahwa “Pemerintahan desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa”

Lebih lanjut UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 206 menjelaskan tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, adalah:

- a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
- b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota;
- d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Berdasarkan Pasal 206 di atas, khususnya pada Butir b, maka sebagai upaya untuk lebih memberdayakan Pemerintah Desa dalam melaksanakan pembangunan dan meningkatkan pelayanan masyarakat di desa, Pemerintah Kabupaten/Kota dapat menyerahkan pengaturan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada desa. Oleh karena itu, penyerahan sebagian urusan tersebut harus dilakukan dengan semangat pemberdayaan, dan urusan/kewenangan yang diserahkan adalah yang dapat mendorong peningkatan pembangunan dan pelayanan publik di desa, bukan urusan dan kewenangan yang akan menjadi beban bagi Pemerintah Desa.

Dengan demikian agar urusan yang diserahkan kepada desa dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien guna mencapai tujuan pemberdayaan pemerintah dan masyarakat desa, maka perlu dilakukan suatu upaya yang sistematis dalam menentukan urusan dan kewenangan yang diserahkan. Upaya yang sistematis dimaksud tentu saja harus berdasarkan prinsip-prinsip pengaturan tentang desa dan mempertimbangkan faktor-faktor lainnya, misal: dukungan supradesa (Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota), sarana dan prasarana, pembiayaan, personil (kualitas dan kuantitas SDM), serta aspek sosial budaya masyarakat desa.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah persepsi Pemerintah Kabupaten/Kota terhadap penyerahan urusan pemerintahan yang pengaturannya dapat diserahkan kepada Desa?
2. Bagaimanakah persepsi Pemerintah Desa dalam menerima penyerahan urusan pemerintahan Pemerintah Kabupaten/Kota?
3. Faktor-faktor apa sajakah yang menentukan proses penyerahan urusan pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Desa ?
4. Bagaimanakah rumusan urusan pemerintahan Pemerintah Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya berdasarkan karakteristik desa dan kebutuhan Pemerintah Desa?
5. Kebijakan-kebijakan dan program apa saja yang telah ditetapkan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka penguatan desa?
6. Bagaimanakah model mekanisme dan langkah-langkah proses penyerahan urusan Pemerintah Kabupaten/Kota yang dapat diserahkan pengaturannya kepada Desa?

Rumusan masalah-masalah tersebut dapat dinyatakan ke dalam satu rumusan pokok penelitian yaitu *“Urusan pemerintahan dan kewenangan apa saja yang dapat diserahkan pengaturannya dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa agar tercapainya optimalisasi pelayanan dan pemberdayaan masyarakat desa?”*.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk merumuskan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa dalam rangka meningkatkan peranserta Pemerintahan Desa yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Lebih lanjut tujuan dari pelaksanaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi persepsi Pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka penyerahan urusan pemerintahan;
2. Mengidentifikasi persepsi Pemerintah Desa dalam menerima penyerahan urusan pemerintahan Pemerintah Kabupaten/Kota;

3. Menemukan faktor-faktor yang menentukan persepsi Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa dalam penyerahan urusan pemerintahan;
4. Mendeskripsikan karakteristik tipologi desa dan kebutuhan Pemerintah Desa mengenai urusan pemerintahan;
5. Memperoleh rumusan urusan pemerintahan Pemerintah Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
6. Mengidentifikasi kebijakan-kebijakan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka penguatan Pemerintah desa;
7. Memperoleh model mekanisme dan langkah-langkah penyerahan urusan Pemerintah Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa.

Adapun kegunaan penelitian ini adalah untuk memberikan suatu model proses penyerahan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang dapat diserahkan pengaturannya ke Desa. Dengan demikian, hal ini dapat digunakan sebagai suatu acuan awal dalam mengimplementasikan kebijakan penyerahan urusan Kabupaten/Kota kepada Desa.

D. Ruang Lingkup Penelitian

Fokus kajian ini adalah urusan pemerintah dan kewenangan Kabupaten/Kota yang dapat diserahkan pengaturannya kepada Desa. Adapun ruang lingkup substansi dalam penelitian ini adalah urusan pemerintahan dan kewenangan Kabupaten/Kota; Masyarakat dan Pemerintahan Desa; pembagian urusan pemerintahan menurut prinsip-prinsip tertentu yang relevan, serta proses penyerahan urusan yang relatif efektif menghasilkan kewenangan yang tepat.

Adapun Lokus Penelitian ini adalah sebagian daerah Kabupaten di Indonesia yang didasarkan pada teknik sampel acak secara sederhana (*simple random sampling*). Adapun hasil dari teknik sampel sederhana ini maka daerah sampel yang terpilih adalah Kabupaten: Deli Serdang, Toba Samosir, Bintan (Kepulauan Riau), Rokan Hilir, Solok, Sarolangun, Bangka, OKI, Lampung Utara, Lebak, Tasikmalaya, Cirebon, Tegal, Sragen, Bangkalan, Gresik, Klungkung, Lombok Barat, Sumbawa Besar, Kupang, Kutai Kertanegara, Bulukumba, Tanah Toraja, Gorontalo dan Minahasa.

E. Kerangka Pikir Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan berdasarkan suatu kerangka pikir yang melibatkan beberapa konsep yang keterkaitannya dapat dilihat dalam gambar seperti berikut ini:



Berdasarkan gambar di atas, selanjutnya berikut ini menjelaskan tentang bagaimana pelaksanaan penelitian yang dilakukan.

- a. Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan amanat Undang-undang No. 32 Tahun 2004 pasal 206 dan PP No. 72 Tahun 2005 dapat menyerahkan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada Desa melalui proses secara sistematis.
- b. Desa yang berdasarkan peraturan tersebut yang akan menerima penyerahan urusan pemerintahan membutuhkan kewenangan-kewenangan yang sesuai dengan sosial budaya masyarakat dan sifat dasarnya sebagai “kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.;
- c. Pendekatan yang digunakan dalam rangka proses penyerahan urusan pemerintahan menggunakan dua pendekatan, yaitu Pendekatan:
 - a. Administrasi Pemerintahan yang digunakan adalah proses penetapan urusan dan kewenangan yang didasarkan pada persepsi Pemerintah Kabupaten/Kota tentang urusan pemerintahan yang dapat diselenggarakan atau diatur pelaksanaannya oleh Pemerintah Desa agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di desa lebih efektif dan efisien (Penetapan Urusan secara *Top Down*).
 - b. Sosial Budaya adalah proses penetapan yang didasarkan atas persepsi Pemerintah Desa tentang urusan/kewenangan yang sudah dilaksanakan selama ini dan urusan/kewenangan lain yang dibutuhkan untuk melaksanakan fungsinya secara lebih optimal (Penetapan Urusan secara *Bottom Up*) .
- d. Urusan dan kewenangan yang dijadikan acuan dalam proses identifikasi ini adalah sebagaimana tercantum dalam Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130-67 Tahun 2002 tanggal 20 Februari 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota dan Daftar Kewenangan Kabupaten/Kota

per-Bidang dari Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen dan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

- e. Proses identifikasi tersebut bertujuan:
 - a. Mengetahui persepsi Pemerintah Daerah Kabupaten dan kebutuhan urusan pemerintahan berdasarkan karakteristik desa;
 - b. Menemukan dimensi-dimensi yang menentukan untuk proses penyerahan urusan;
 - c. Merumuskan mekanisme penyerahan urusan pemerintahan yang dapat diserahkan pengaturannya oleh Desa.
- f. Berdasarkan proses identifikasi tersebut diharapkan:
 - a. Pemerintah c.q. Menteri Dalam Negeri menetapkan Pedoman penyerahan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturan kepada desa;
 - b. Kabupaten/Kota menetapkan Peraturan Daerah yang mengatur urusan pemerintahan dan kewenangan yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
 - c. Pemerintah Desa akan meningkatkan kapasitas dengan urusan yang akan diterimanya sehingga dapat menjalankan fungsinya dengan optimal sehingga dapat mempercepat akselerasi kesejahteraan masyarakat desa.

F. Sumber Pembiayaan dan Waktu Pelaksanaan

Kajian Penyerahan Sebagian Kewenangan Kabupaten/Kota kepada Desa bersumber dari dana APBN melalui DIPA LAN Tahun 2006. Pelaksanaan kajian dilakukan dari mulai bulan Januari 2006 sampai dengan Desember 2006.

BAB II

KONSEP DAN KEBIJAKAN PENATAAN KEWENANGAN DESA

Kebijakan negara melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi melalui Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pada intinya mempertegas kembali dan memperkuat posisi Desa. Hal itu juga merupakan bagian dan tindak lanjut dari kebijakan desentralisasi di Indonesia serta menjadi momentum untuk merancang model Tata Desa (Pemerintah Desa dan masyarakat desa) yang efektif dan otonom.

Penyelenggaraan otonomi daerah seharusnya seiring dengan pemberdayaan desa karena pada dasarnya otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat, sementara representasi dari masyarakat salah satunya adalah keberadaan desa yang dipersonifikasikan oleh pemerintah desa.

Terlepas dari posisi kedudukan dan organisasi desa selama ini yang mendua (*ambevalen*) antara sebagai bagian dari struktur organisasi pemerintahan atau lembaga kemasyarakatan, namun desa dipersepsikan sebagai bagian dari wajah pemerintahan. Hal ini disebabkan, karena Desa diposisikan sebagai ujung tombak terdepan dalam pemerintahan, sehingga baik atau buruknya desa merupakan gambaran dari penyelenggaraan pemerintahan secara umum. Disamping itu juga keberhasilan pembangunan nasional dapat dilihat dari pembangunan desa itu sendiri. Oleh karena itu, pemerintah diharapkan mampu melaksanakan fungsi pengayoman, pelayanan dan pemberdayaan kepada desa.

Beberapa kendala yang dihadapi oleh desa selain kedudukan dan organisasi desa yang mendua, adalah terbatasnya sumber pendapatan untuk pembiayaan yang memadai, terbatasnya kewenangan yang menjadi urusan rumah tangga desa, terbatasnya sumber daya kelembagaan serta keterbatasan sumber daya aparat desa baik kualitas maupun kuantitas dan menjadi semakin sulit ketika kebijakan pemerintah supra desa tidak memberikan keberpihakan kepada desa.

Esensi otonomi desa tergambar dari terdapatnya serangkaian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya untuk mengatur dan mengurus rumah tangga desa tersebut. Berdasarkan UU 32/2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi

kewenangan desa mencakup: urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa; urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang dapat diserahkan pengaturannya kepada Desa; tugas pembantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah; serta urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan yang diserahkan kepada Desa.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang pengaturannya dapat diserahkan kepada desa memerlukan pedoman, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah. Adapun ruang lingkup pengaturan di tingkat Daerah minimal mengatur tentang isi rincian kewenangan yang diserahkan; kriteria penyerahan kewenangan; mekanisme penyerahan kewenangan; serta pembiayaan penyelenggaraan kewenangan yang diserahkan.

Berkaitan dengan penelitian ini, digunakan dua pendekatan yaitu Administrasi Negara dan Sistem Sosial Budaya. Pendekatan administrasi negara mencakup manajemen pemerintahan yang terdiri atas konsep desentralisasi, otonomi daerah, dan otonomi desa, sedangkan pendekatan sistem sosial budaya meliputi konsep integrasi dengan teori struktural fungsional dan konsep disintegrasi dengan teori konflik.

A. Desa dan Kewenangan Pemerintahan Desa

1. Pengertian Desa

Istilah desa sudah dikenal jauh sebelum penjajahan Belanda dimulai. Seorang warga Belanda yang membantu Gubernur Jendral Inggris yang menjadi anggota *Raad van Indie* melaporkan di tahun 1817 bahwa di wilayah pesisir pantai utara Jawa sudah terdapat sebuah pemukiman yang terorganisir dalam mengatur kehidupan masyarakatnya. Pada kesempatan lain, Ia juga menemukan komunitas lain yang disebut desa di luar Pulau Jawa yang keadaannya mirip dengan desa yang ada di Jawa (Soetardjo, 1984:36). Hal ini dapat diduga, bahwa desa berasal dari kata “Swadesi” (bahasa India) yang arti awalnya adalah tempat asal, tempat tinggal, negeri asal, atau tanah leluhur yang menunjukkan adanya kesatuan hidup, kesatuan norma, dan memiliki batas-batas kewilayahan yang jelas. (Soetardjo, 1984: 15; Yuliati, 2003: 24).

Dalam kajian administrasi pemerintahan yang diterbitkan tahun 1965 – 2004, desa diartikan dengan bermacam-macam sebagaimana yang dituangkan

dalam undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 sebagai berikut: Desa adalah: *”Suatu wilayah setempat yang merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum dengan kesatuan penguasa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, Desa diposisikan sebagai Daerah Administratif terkecil“*

Sementara itu Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 menbatasi pengertian desa *”Suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”*.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 membatasi desa sebagai *”wilayah masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah Kabupaten.”*

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 membatasi desa adalah *Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

Selanjutnya bila kita komparasikan perubahan pengaturan Desa dalam Undang-

dengan istilah, pembentukan, badan perwakilan, kewenangan, masa jabatan dan sumber pendapatan sebagaimana tampak pada tabel berikut ini:

Tabel 2.1.

Perubahan Konsep Desa Menurut UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004

No	Materi	UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004
1.	Istilah	Desa adalah suatu wilayah masyarakat hukum yang	Desa atau disebut dengan nama lain, adalah kesatuan

No	Materi	UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004
		memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah Kabupaten	masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2.	Pembentukan	Desa dapat dibentuk, dihapus, dan digabungkan dengan memperhatikan asal-usulnya, atas prakarsa masyarakat.	Desa dapat dibentuk, dihapus, dan digabungkan dengan memperhatikan asal-usulnya, atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Kabupaten dan DPRD.
3.	Badan Perwakilan	Badan <i>Perwakilan</i> Desa berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.	Badan <i>Permusyawaratan</i> Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
4.	Kewenangan	<ul style="list-style-type: none"> • Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa. • Kewenangan yang belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah. • Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Provinsi, dan/atau Kabupaten/Kota. 	<ul style="list-style-type: none"> • Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa. • <i>Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupate/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.</i> • Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Provinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota. • Urusan pemerintah lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan ke desa.
5.	Masa jabatan	10 tahun atau dua kali masa	6 tahun dan dapat dipilih

No	Materi	UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004
	Kepala Desa	jabatan	kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.
6.	Sumber Penghasilan/ Pendapatan	<p>Sumber Pendapatan Desa terdiri atas:</p> <p>a. pendapatan Asli Desa, yang meliputi :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Hasil usaha desa 2) Hasil kekayaan desa 3) Hasil swadaya dan partisipasi masyarakat. 4) hasil gotong royong. 5) lain-lain pendapatan desa yang sah. <p>b. bantuan dari Pemerintah Kabupaten yang meliputi :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) bagian dari perolehan pajak dan retribusi daerah; dan 2) bagian dari dana perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten. <p>c. bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Propinsi;</p> <p>d. Sumbangan dari pihak ketiga; dan</p> <p>e. pinjaman Desa</p>	<p>Sumber Pendapatan Desa terdiri atas:</p> <p>a. Pendapatan Asli Desa, yang meliputi :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Hasil usaha desa 2) Hasil kekayaan desa 3) Hasil swadaya dan partisipasi masyarakat. 4) hasil gotong royong. 5) lain-lain pendapatan desa yang sah. <p>b. Bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten.</p> <p>c. Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kab/Kota.</p> <p>d. Bantuan dari Pemerintah yang meliputi :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bersumber dari APBN. 2. Bersumber dari APBD Provinsi. 3. APBD Kab/Kota. <p>e. Hibah dan Sumbangan dari pihak ketiga</p>

Beberapa ahli mengemukakan pendapat mengenai desa dalam tinjauan masing-masing. Bintarto (1983) yang melihat desa dari segi geografi dengan pembatasan *“suatu hasil dari pewujudan antara kegiatan sekelompok manusia dengan lingkungannya. Hasil dari perpaduan itu ialah suatu wujud atau penampakan di muka bumi yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografi, sosial*

ekonomis, politis dan kultural yang saling berinteraksi antar unsur tersebut dan juga dalam hubungannya dengan daerah lain”. Lebih lanjut Kartohadikusumo melihat desa dari sudut hukum yang menyatakan: *“Desa merupakan suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri (1953 : 2)”*.

Batasan desa dapat juga dilihat dari pergaulan hidup, seperti yang dikemukakan oleh Bouman (dalam Bertha, 1982 : 26) yang memtasi desa *“sebagai salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal; kebanyakan yang termasuk di dalamnya hidup dari pertanian, perikanan dan sebagainya, usaha yang dapat dipengaruhi oleh hukum dan kehendak alam. Dan dalam tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan pada tradisi dan kaidah-kaidah sosial”*. Pengertian lain dapat dijumpai dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1993: 200) yang menyebutkan bahwa desa adalah: (1) sekelompok rumah-rumah di luar kota yang merupakan kesatuan; kampung; dusun; (2) udik atau dusun (dalam arti daerah pedalaman sebagai lawan kota; (3) tempat; tanah; daerah. Pengertian ini (pengertian yang disusun oleh orang-orang berangkat dari kontra pemahaman mengenai kota.

Berdasarkan berbagai tinjauan dan pendapat dapatlah ditarik kesimpulan secara umum, sebagai berikut: *Pertama*, bahwa desa merupakan lokasi pemukiman di luar kota sekaligus bukan kota; *Kedua*, desa adalah suatu komunitas kesatuan, yakni komunitas homogen; *Ketiga*, desa menunjukkan suatu sifat dari lokasi sebagai akibat dari posisinya yang berada di pedalaman-*udik* (membuat arti terbelakang) pengertian ini mengandung unsur sosiologis, selain bias kota yang sangat kentara - dengan demikian, posisi marjinal orang desa dalam wacana, merupakan konstruksi orang kota.

Dalam kenyataan di lapangan, istilah-istilah yang berasosiasi dengan pengertian desa yang ada di Indonesia sebagaimana yang disebutkan pada bagian awal telah dirangkum oleh Kartohadikusumo dan disarikan oleh Sumber Saparin (1986) menjadi, sebagai berikut :

1. Desa hanya dipakai pada masyarakat Pulau Jawa, Madura dan Bali. Sebutan yang lazim untuk desa ialah kelurahan, disebabkan karena kepala desa

mendapat sebutan LURAH. Sedangkan kampung/dukuh/grumbul ialah merupakan bagian dari pada desa yang merupakan bagian yang merupakan kelompok tempat warga masyarakat.

2. Dalam masyarakat hukum suku bangsa Aceh dipakai nama Gampong atau Meunasah buat daerah hukum paling bawah. Di daerah Alas untuk pengertian masyarakat seketurunan disebut MARGO.
3. Dalam masyarakat suku bangsa Batak setingkat desa dinamakan KUTA, atau HUTA. Sedang dusun Sosor senilai sama dengan pedukuhan di Jawa yang artinya "Anak Desa". di Simalungun, desa sebagai kesatuan masyarakat hukum sudah terdesak. Selanjutnya terbentuk gabungan kuta yang dinamakan PERBAPAN INDUK NIHUTA. Bagiannya anak nihuta atau sosor. Di hukum Batak Utara gabungan tadi dinamakan HUNDULAN, yang bersifat pemerintahan bukan daerah hukum. Di daerah hukum Batak Selatan, maka daerah hukum yang paling bawah bukan daerah yang setingkat dengan desa melainkan yang terdiri dari sekumpulan kampung atau tempat kediaman penduduk yang dinamakan KURIA, dahulu disebut JANJIAN. Marga atau Merga sebutan buat masyarakat keturunan.
4. Daerah hukum suku bangsa Minangkabau dinamakan NAGARI, sedang daerah Gabungan ada yang dinamakan LUHA.
5. Di Sumatera Timur daerah hukum yang paling bawah ialah SUKU.
6. Di Sumatera Selatan (Kerinci, Palembang, Bengkulu) nama daerah hukum ialah dusun dan daerah gabungan dinamakan MENDOPO atau MARGA.
7. Daerah hukum di Lampung namanya DUSUN atau TIUH.
8. Di Daerah Minahasa disebut WANUA.
9. Di daerah hukum Ujungpandang namanya ialah GAUKANG.
10. Di daerah hukum Bugis adalah MATOA.
11. Di daerah hukum Toraja, disebut LEMBANG dan sebutan berbeda pada bagian daerah Toraja lainnya.
12. DUSUN DATI sebutan untuk desa di Maluku. Daerah hukum yang paling bawah disebut NEGORI atau DATI.

Berkenaan dengan sebutan Kepala Desa pada masyarakat yang ada di Indoensia juga bermacam-macam. Hal itu tampak pada masyarakat Karo (suku

bangsa Batak) bahwa kepala desa disebut *Kesair Penghulu*; di daerah Jawa disebut dengan *Lurah, Bekel, Kuwu, Petinggi*; di daerah Kupang disebut *Tembukung*; di daerah Jawa Barat dan Banten disebut *Mandor, Lembur Kokolot*; di daerah Gayo, Alas, Aceh disebut *Kejuron, Penghulu Suku, Keucik*; di Sumatera Selatan disebut *Penyimbang, Kepala Marga*; di Bali disebut *Klian, Parek*; di Gorontalo disebut *Marsaoleh*; di Kalimantan Selatan disebut *Komelaho*; di Sulawesi Utara disebut *Hukum Tua*, dan di berbagai daerah di Papua disebut *Kurano* (Soetardjo, 1984:174; Saparin, 1986:30). Di samping itu, masih banyak lagi sebutan yang bercorak ragam menurut istilah-istilah daerah setempat yang sebenarnya mempunyai pengertian yang sama.

2. Unsur-Unsur Desa

Beragamnya istilah dan batasan yang berkenaan dengan desa mengharuskan untuk menelusuri mengenai unsur-unsur yang termaktub dalam pengertian desa. Bintarto (1983:13) menjelaskan ada tiga unsur dominan yang berkaitan dengan desa, yakni: *unsur daerah; unsur penduduk; dan unsur tata kehidupan*. Ketiga unsur tersebut melekat dan saling berkaitan satu sama. Unsur Daerah, penduduk dan tata kehidupan menjadi satu kesatuan (*a living unit*). Maju mundurnya suatu desa amat tergantung pada ketiga unsur tersebut.

2.1. Unsur Daerah

Unsur daerah berkaitan dengan karakteristik dan berbagai aspek yang berkenaan dengan kondisi tanah. Didalam unsur daerah juga mengandung aspek-aspek yang berhubungan dengan struktur tanah yang dimiliki oleh masing-masing desa. Secara umum kondisi daerah atau tanah suatu desa umumnya dibagi dalam tiga bagian, yakni (a) daerah yang berada di dataran tinggi atau pegunungan; (b) daerah yang berada di dataran pantai; dan (c) daerah yang berada di daratan datar. Unsur daerah juga mengandung makna masing-masing kategori daerah desa memiliki tingkat kesuburan yang berbeda-beda. Pembagian tingkat kesuburan dibagi menjadi tiga bagian, yakni (a) daerah yang tingkat kesuburan tinggi; (b) daerah yang tingkat kesuburannya sedang; dan (c) daerah yang tingkat

kesuburannya rendah. Keadaan daerah atas jenis tanah dan tingkat kesuburan dapat diperhatikan dalam bagan berikut:

Tipologi Desa

Berdasarkan Letak Geografis

Keadaan Daerah Desa		
Daerah Gunung	Daerah Pantai	Daerah Datar
Sangat subur; subur; dan kurang subur	Sangat subur; subur; dan kurang subur	Sangat subur; subur; dan kurang subur

Tingkat kesuburan suatu daerah dapat diperhatikan dari produksi desa yang dihasilkannya. Pada umumnya produksi desa berkaitan dengan mata pencaharian umum dari penduduk desa yang pada dasarnya memanfaatkan potensi daerah yang ada. Terdapat tiga kategori produksi desa, yakni: (a) produksi pertanian; (b) produksi perikanan; dan (c) produksi perdagangan/industri.

Kebanyakan desa di Indonesia produk utamanya pertanian, terutama produksi padi yang dihasilkan dari lahan sawah basah maupun sawah kering. Produksi pertanian juga melibatkan usaha berbagai jenis perkebunan, buah-buahan, palawija, perikanan darat, dan sejenisnya. Produksi perikanan mengandung batasan produksi yang diperoleh di daerah pesisir, baik berupa menjadi nelayan, budidaya ikan di tambak, ataupun budidaya rumput laut, atau dengan kata lain mata pencaharian yang bertumpu pada kondisi daerah pesisir atau sungai besar. Produksi desa pada perdagangan atau industri yakni desa yang menekankan pada *home* industri, baik berupa barang ataupun jasa, dan pada umumnya desa tersebut cenderung berkecimpung dalam perdagangan makanan, minuman, pakaian ataupun berbagai jenis kerajinan tangan.

Tipologi Daerah Desa
Berdasarkan Produksi Ekonomi

Mata Pencanharian Penduduk Desa		
Pertanian	Perikanan	Pergangan/industri
Sawah, kebun, palawija, perikanan darat, dll.	Nelayan, budidaya ikan tambak, rumput laut, dll.	Makanan,minuman, jasa, pakaian, kerajinan, dll.

Letak geografi adalah bagian dari unsur daerah. Letak atau posisi desa ikut dalam menentukan kemajuan suatu desa. Terdapat desa yang posisinya jauh dari wilayah perkotaan atau pusat keramaian, artinya desa yang terpencil. Untuk mencapai wilayah desa yang demikian harus menempuh perjalanan yang panjang. Posisi kedua adalah desa yang berdekatan dengan pusat keramaian, atau berbatasan dengan wilayah kota. Posisi desa ketiga adalah desa yang berada di tengah-tengah. Tidak terlalu jauh dan tidak terlalu dekat dengan pusat kota.

Ketiga posisi desa diasumsikan akan memiliki tingkat kemajuan yang berbeda. Desa yang terpencil cenderung kemajuannya rendah di bandingkan dengan desa yang letak posisinya berdekatan dengan pusat keramaian/kota. Sedangkan desa yang berada di medium berada dalam tingkatan menengah dalam perkembangannya. Hal ini dapat diperhatikan pada bagan berikut:

Tipologi Daerah Desa
Berdasarkan Perkembangan

Letak dan Perkembangan Desa		
Posisi dekat dari kota	Posisi menengah	Posisi jauh dari kota
Berkembang cepat	Berkembang sedang	Berkembang lambat.

2.2.Unsur Penduduk

Unsur penduduk adalah unsur yang berkaitan dengan jumlah, pertambahan, kepadatan, persebaran dan mata pencaharian penduduk desa pada umumnya. Dari segi kepadatan suatu desa dikategorikan desa yang

kepadatarannya tinggi; sedang dan rendah. Unsur letak geografis dan penduduk dipandang menentukan kemajuan suatu desa. Pada desa yang berada di daerah yang subur dan berdekatan dengan kota memiliki tingkat kepadatan penduduk yang tinggi dibandingkan dengan desa yang terpencil dan tanahnya kurang subur.

Tipologi Penduduk Desa

Perkembangan Penduduk Desa		
Desa penduduknya padat	Desa Penduduknya sedang	Desa Penduduknya jarang
Tanah subur, dekat kota	Tanah sedang, jarak dgn kota sedang	Tanah kurang subur, jauh dari kota.

Banyak pemikiran dikemukakan, bahwa aspek penduduk atau manusia akan dapat memanfaatkan potensi daerahnya. Dalam kenyataan, masing-masing desa mempunyai *“geographical setting”* dan *“human effort”* yang berbeda, sehingga dapatlah diasumsikan masing-masing desa akan memiliki tingkat kemajuan yang berbeda pula.

Penduduk adalah unsur yang penting bagi adanya desa. *“potential manpower”* yang ada di wilayah desa terikat dengan kehidupan pertanian. Terkadang pada desa terdapat tenaga yang berlebihan di bidang pertanian, sehingga menimbulkan apa yang disebut dengan pengangguran tak kentara (*disguished unemployment*). Dalam hal ini perlu kiranya dipikirkan mengenai lajur penyaluran yang tepat, misalnya dengan mengembangkan lapangan kerja baru atau mendirikan *“rural industries”* atau migrasi yang efisien.

2.3. Unsur Tata Kehidupan

Adalah unsur yang berkaitan dengan pola tata pergaulan, ikatan-ikatan pergaulan antarwarga desa. Tata kehidupan berkaitan dengan seluk beluk tentang kehidupan masyarakat desa berikut dengan tradisi adat-istiadatnya. Unsur tata kehidupan yang ada menonjol adalah corak kehidupan, dimana desa dicirikan dengan corak ikatan kekeluargaan yang rapat. Jenis masyarakat desa seperti itu dinamakan juga paguyuban atau *“gemeinschaft”*. Ciri pokoknya adalah adanya

semangat gotong royong yang tinggi di kalangan masyarakat. Semangat ini dibangun atas hubungan antarindividu yang berjalan “face to face”, sehingga seluruh anggota masyarakat desa menjadi saling mengenal secara mendalam.

Hubungan-hubungan sosial pada masyarakat desa telah dibangun bersama dengan dalam satu hunian tempat tinggal. Kesamaan pada lingkungan hunian yang sama melahirkan ikatan perasaan yang sama sebagai suatu kesatuan sosial, akhirnya menjadi ranah bagi perasaan senasib dan sepenanggungan. Perasaan kolektif itu dijalin dan diperkuat dengan landasan saling memerlukan (Sukanto, 1995: 164).

Bashar (dalam Craib, 1992; Kaplan dan Manner, 2002) memandang dimanapun adanya kelompok individu (termasuk dalam masyarakat desa) senantiasa mencipta, mempertahankan dan juga mengembangkan kehidupan agar dapat mencapai kemajuan bersama. Ikatan kemajuan tersebut tidak selalu dapat diamati secara jelas, melainkan sering bersembunyi pada kedalaman hubungan emosional, perasaan dan sentimen kolektif. Pada masyarakat desa atau *rural community*, hubungan antarindividu atau kelompok sosial seringkali ditujukan dengan kesamaan satu daerah, khususnya keterikatan pada tanah tumpah darah. Acapkali kedalaman hubungan itu berasosiasi dengan adanya ikatan kekerabatan dimana anggota masyarakat satu sama lain memang masih dalam satu keturunan.

Sebagaimana yang dikemukakan Kartohadikoesoemo (1965:5) masyarakat desa bukan sekedar saling memerlukan, melainkan juga memiliki tujuan mencapai kemajuan hidup bersama. Dengan kata lain tata kehidupan juga mencerminkan kebutuhan-kebutuhan bersama yang dapat dikategorikan dalam tiga bagian, yakni: kebutuhan biologis, psikologis dan sosial.

Tipologi Kebutuhan Penduduk Desa

Kebutuhan Dasar Penduduk Desa		
Kebutuhan Biologis	Kebutuhan Psikologis	Kebutuhan sosial
Makan, minum, rumah, dll.	Rasa aman, nyaman, jauh dari rasa takut, dll.	Kerjasama, dihargai sebagai bagian kelompok, dll.

3. Kelembagaan Pemerintahan Desa

Masyarakat desa bertahan dan berkembang disebabkan adanya pola pengaturan dalam suatu organisasi. Salah satu organisasi yang bersifat formal yakni kelembagaan pemerintahan desa. Corak masyarakat desa yang ada di Indonesia, sekalipun berciri dan berkarakter stereotipe demikian, namun dalam kenyataannya memperlihatkan corak yang amat bervariasi. Lebih dari 300 etnis dengan puluhan subetnis lain yang bercabang telah menghuni secara permanen di lingkungan pedesaan. Dalam konteks ke-etnisan, kenyataan banyaknya etnis di Indonesia mempengaruhi pengelolaan organisasi pemerintahan desa. Terdapat tiga kelompok sistem pemerintahan, yakni desa geneologis, desa administratif dan desa campuran.

Tipologi Jenis Pemerintahan Desa

Jenis Pemerintahan Desa		
Desa Adat	Desa Campuran	Desa Administratif
Dibentuk atas kepentingan adat.	Dibentuk atas campuran adat dan administrasi.	Dibentuk atas kepen-tingan Adminsitasi.

Pemerintah Desa sebagai organisasi formal pada masyarakat Indonesia merupakan fakta yang tidak bisa dipungkiri tentang berlangsungnya sistem sosial masyarakat desa. Sebuah sistem pemerintahan desa mengandung banyak bagian yang antarbagian saling berhubungan guna mencapai tujuan pemenuhan kebutuhan hidup bersama. Dengan demikian, pemerintahan desa sebagai sistem akan memberi gambaran mengenai posisi pemerintah desa dalam struktur pemerintahan yang lebih tinggi. Demikian juga khirarhi maupun hubungan fungsional pemerintahan dengan masyarakat desa, tugas-tugas dan fungsi pokok yang diembannya. Berkenaan dengan fungsi pemerintahan desa yang pada dasarnya merupakan kebutuhan pemerintahan desa terdapat tiga bagian utama, yakni fungsi pemberdayaan dan pembangunan; pengaturan; dan pelayanan.

Tipologi Kebutuhan Pemerintahan Desa

Fungsi Pemerintahan Desa		
Pemberdayaan dan Pembangunan	Pengaturan	Pelayanan
Sarana dan prasarana bidang ekonomi	Penguatan sosial politik	Administrasi

Status pemerintah desa adalah menjelaskan posisi pemerintah desa dilihat dari aspek karakteristik pokoknya. Pemerintahan desa dapat dibedakan antara desa sebagai organisasi pemerintahan dan desa sebagai organisasi kemasyarakatan. Sadu Wasistiono (1996) yang dapat membedakan status desa dalam aspek organisasi kemasyarakatan dengan ciri-ciri, sebagai berikut:

- a. Pada desa terdapatnya kekuasaan atau wewenang yang sah untuk dapat memerintah warga desa. Pengakuan atas kekuasaan yang sah ini datang baik dari pemerintah *supra desa* maupun dari masyarakat setempat.
- b. Adanya urusan pemerintahan yang ditujukan untuk pelayanan yang dijalankan baik untuk kepentingan masyarakat desa sendiri maupun dalam kaitannya dengan kepentingan *supra desa*.

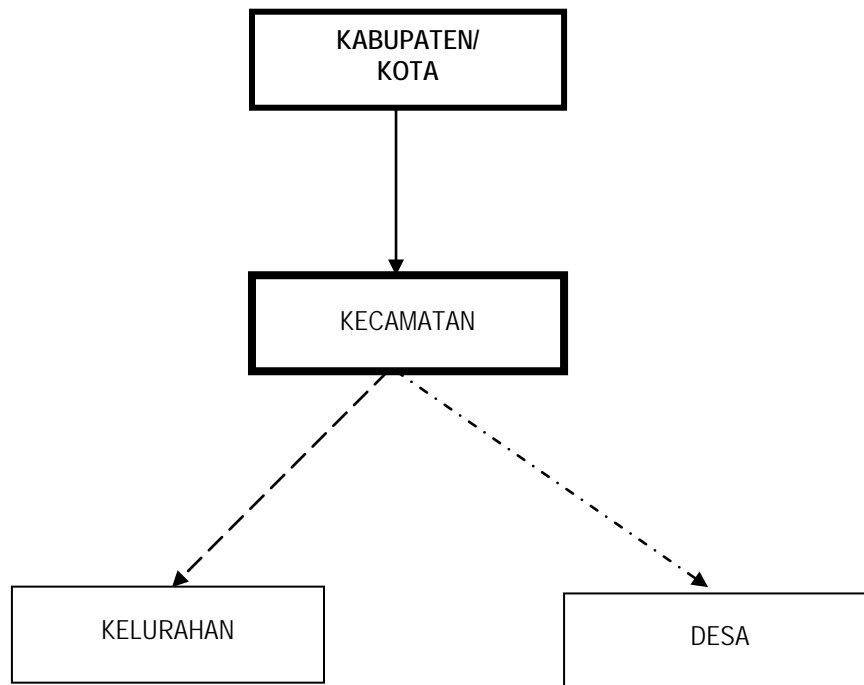
Dilain pihak, pemerintah desa juga dapat dipandang sebagai organisasi kemasyarakatan yang didalamnya memiliki ciri-ciri, sebagai berikut:

1. Menjalankan kebijakan-kebijakan berdasarkan konsesus, tanpa disertai memaksakan kehendak (*coersive*), yang berupa sanksi yang dimiliki bersama.
2. Tidak ada sumber keuangan yang dapat dipastikan, seperti pajak ataupun *retribusi*. Sumber yang ada pengelolaan kekayaan atau pemberian sumbangan yang bersifat sukarela, berlandaskan pada hukum yang tidak tertulis (hukum adat), konsesus bersama, dimana sanksi yang diberikan juga bersifat sosial.
3. Secara formal, kepala desa dan perangkat desa disebut sebagai pejabat pemerintah desa, tetapi mereka tidak termasuk sebagai pegawai negeri. Kepala Desa juga tidak termasuk sebagai pejabat negara.
4. Kecuali kepala desa, anggota organisasi dapat keluar masuk secara bebas, tanpa norma-norma baku yang harus ditaati.
5. Anggota organisasi tidak digaji secara rutin dalam bentuk uang, melainkan dalam bentuk tanah jabatan (*apanage*).

Dalam Undang-undang 32 Tahun 2004 tidak disebutkan secara gamblang kedudukan desa, namun demikian dari materi yang telah diatur pada pasal 126 ayat (3), yakni tugas camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan, antara lain: membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan. Lebih lanjut Bagian penjelasan butir 10 tentang Desa dijelaskan bahwa kepala desa pada dasarnya bertanggungjawab kepada rakyat desa yang prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Hal ini menunjukkan bahwa desa merupakan subsistem dari sistem pemerintahan daerah Kabupaten/Kota.

Dari penjelasan tersebut, maka kedudukan pemerintahan desa menurut Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 dapat digambarkan, sebagai berikut:

Gambar 2.1.
Kedudukan Desa Menurut UU No 32 Tahun 2004



 Keterangan

- - - - - : Garis Koordinasi

- . - . - : Garis Pembinaan dan Pengawasan

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa undang-undang secara jelas menempatkan desa sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan, yang secara politis memiliki wewenang dalam mengatur warga atau anggotanya. Baik sebagai akibat posisi politisnya yang merupakan bagian dari negara, maupun hak asal usul dan adat istiadat. Namun demikian, masih belum tergambarkan secara jelas mengenai kualitas otoritas yang dimiliki desa, terutama berkaitan dengan kekuatan politik di atasnya, yakni negara.

4. Kewenangan Desa

Fungsi utama pemerintah desa adalah kemampuan dalam pemenuhan kebutuhan hidup anggota masyarakatnya. Untuk bisa berfungsi, maka diperlukan adanya otoritas atau wewenang. Dalam masyarakat desa di Indonesia, terdapat kewenangan yang diberikan kepada individu atau kelompok sosial yang berkemampuan dalam

menjalankan pemerintahan berdasarkan asal-usul keturunan (*herediter*). Sistem kesepakatan pada keturunan pemangku adat dipandang oleh sebagian masyarakat desa di Indonesia dapat menjalankan roda pemerintahan desa. Individu yang diberikan wewenang tersebut dikarenakan *privilege* keturunan kelompok masyarakat tertentu yang bersifat turun-temurun. Sangatlah berbeda dengan model penyerahan urusan pemerintahan desa modern yang diberikan kepada individu hasil mekanisme pemilihan. Dengan demikian, otoritas wewenang akan lebih meluas dan tergantung kepada kompetensi individu dalam memangku adat.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan maka prasyarat yang harus ada adalah terdapatnya urusan. Stoner, Freeman dan Gilbert (1996:43) menjelaskan bahwa “Wewenang adalah salah satu bentuk kekuasaan”. Jadi kewenangan adalah serangkaian urusan pemerintahan yang diserahkan atau dimiliki untuk diwujudkan oleh individu atau kelompok sosial yang bertugas dalam pemerintahan. Tegasnya aktivitas pemerintahan desa tiada lain usaha mewujudkan urusan–urusan yang diperoleh dan diserahkan oleh pihak pemerintah kabupaten.

Robbin (1994:275) mengartikan kewenangan sebagai “*Hak untuk bertindak atau untuk memerintah orang lain untuk bertindak dalam rangka untuk pencapaian tujuan organisasi*”. Selanjutnya Sutarto (1995:158) mengemukakan “*kewenangan adalah hak seorang pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas serta tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dengan baik*”. Sementara itu Nawawi (dalam Kaho, 2002:218) memandang wewenang dalam sudut lain, yakni sebagai “*Hak suatu unit atau satu satuan kerja atau seseorang untuk melakukan tindakan agar tugas atau pekerjaan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab*”.

Wasistiono (2004), mengklasifikasikan kewenangan pemerintahan dalam beberapa kategori, yakni: (1) Kewenangan Perizinan; (2) Kewenangan Penetapan; (3) Kewenangan Fasilitas; (4) Kewenangan Rekomendasi; (5) Kewenangan Pengendalian; (6) Kewenangan Pengawasan; (7) Kewenangan Koordinasi; (7) Kewenangan Pengumpulan Data dan (8) Penyampaian Informasi.

Kewenangan pemerintahan desa (baik desa administratif maupun desa geneologis) merupakan urusan-urusan yang diperankan oleh pemerintah pada seluruh aspek kehidupan masyarakat. Pada desa geneologis, urusan rumah tangga desa yang

merupakan kewenangan yang berdasarkan hak asal usul desa atau adat-istiadat. Pada desa administrasi, urusan pemerintahan merupakan penyerahan urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintahan supra desa. Saat ini urusan pemerintahan desa administratif semakin tereduksi, sehingga agak sulit memerankan pemerintahan secara baik.

Kewenangan ditujukan untuk mengurus keadaan rumah tangga dari masyarakat desa itu sendiri. Hal ini sejalan dengan konsep desa yang dipandang sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang memang dilegalkan atau diakui dalam sistem pemerintahan tingkat daerah manapun nasional. Atas landasan tersebut, maka pemerintahan desa harus diberikan kewenangan yang dapat menghidupi rumah tangganya sendiri. Kewenangan itu tiada lain merupakan produk hukum yang berisi rinsipian mengenai urusan pemerintahan yang diserahkan.

Dengan pandangan tersebut, maka kewenangan yang diserahkan harus dapat mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa sesuai dengan kondisi dan sosial budaya masyarakat desa dan jenis pemerintah desa yang bersangkutan. Penyerahan urusan pemerintahan yang diberikan kepada pemerintah desa dalam rangka terwujudnya konsep ya otonomi daerah di tingkat desa. Dengan kata lain penyerahan urusan dalam rangka menjalankan undang-undang otonomi daerah.

Dalam konteks Undang-undang Nomor 32 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 206 menyebutkan bahwa Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan desa mencakup:

- a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa.
- b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
- c. tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota.
- d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Kewenangan desa yang merupakan urusan rumah tangga desa oleh Ndraha (1991:67), disimpulkan yang dimaksud dengan urusan rumah tangga desa, ialah urusan-

urusan yang secara tradisional berdasarkan adat setempat menjadi urusan rumah tangga desa:

1. Dalam menyelenggarakan (mengatur dan mengurus) desa mempunyai kedudukan dan peranan desisif dan responsibel.
2. Tidak atau belum “diambil alih” atau dijadikan urusan instansi pemerintah lebih tinggi.
3. Tidak bertentangan atau dilarang oleh ketentuan resmi yang berlaku lebih tinggi.
4. Berada dalam batas-batas kemampuan desa.
5. Perlu dilakukan guna menunjang, melanjutkan, atau dalam rangka penggunaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah yang lebih atas.
6. Bersifat mendesak, darurat dan seperti itu, kendatipun secara hukum atau administrasi urusan itu adalah urusan instansi yang lebih atas, guna keselamatan, keamanan dan ketertiban masyarakat desa yang bersangkutan.

B. Pendekatan Administrasi Pemerintahan dan Sosial Budaya

1. Pendekatan Administrasi Pemerintahan

1.1. Konsep Desentralisasi

Saat ini desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah merupakan pilihan atau orientasi yang sedang diupayakan untuk diterapkan. Konsep dan semangat penerapan otonomi daerah sudah dicanangkan semenjak kemerdekaan yang dituangkan dalam UUD 1945. Pendekatan ini sebagai sintesis dari konsep negara federalis dan negara kesatuan yang cenderung sentralisasi dan sebagai jalan tengah dalam mewujudkan Negara kesatuan yang terdesentralisasi. Dengan dasar tersebut pemerintah telah melakukan berbagai upaya implementasinya yang dimulai dengan UU Nomor 1 Tahun 1945 sampai dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang diberlakukan saat ini.

Desentralisasi dapat dipahami sebagai suatu proses penyerahan wewenang kepada daerah agar dengan kewenangan yang dimiliki daerah dapat menjalankan fungsi dan perannya secara mandiri atau secara otonom. Dengan demikian otonomi daerah merupakan output atau hasil dari proses desentralisasi. Sejalan dengan pemikiran

tersebut Hoesein (1997:14) menyimpulkan bahwa desentralisasi mengandung dua pengertian. *Pertama* desentralisasi mengandung arti sebagai pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang tertentu kepada daerah oleh pemerintah pusat. *Kedua*, desentralisasi dapat pula diartikan sebagai penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonom yang telah dibentuk oleh pemerintah pusat.

Selanjutnya desentralisasi yang dinamis mengalami perkembangan dan perluasan arti. Desentralisasi tidak hanya diartikan sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat pada daerah tetapi juga diartikan sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintah kepada sektor swasta. Hal tersebut antara lain dikemukakan oleh Litvack & Seddon (1998:7) yang memberi pengertian desentralisasi sebagai “... *the transfer of authority and responsibility for public functions from the central government to subordinate or quasi-independent government or organization or the private sector – covers a broad range of concepts. Each type of decentralization – political, administrative, fiscal, and market – has different characteristics, policy implications, and conditions for success*”.

Dengan demikian konsepsi desentralisasi telah menggeser konsep birokrasi feodal atau tradisional yang lebih cenderung menerapkan asas sentralisasi penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi dianggap mampu mengatasi permasalahan yang terjadi dalam penerapan sistem sentralisasi. Sistem tersebut dianggap Kingsley sebagai sistem yang kaku, tidak responsif dan bahkan korup (dalam Asfar, 2001:21).

Di samping itu penerapan desentralisasi akan dapat mendorong terjadinya pemberdayaan (*empowering*) dan penguatan (*strengthening*) daerah baik Pemerintah Daerah maupun masyarakat daerah itu sendiri (UNDP, 1996). Penerapan desentralisasi juga akan memberikan keuntungan-keuntungan sebagai berikut: *Pertama*, memungkinkan pemerintahan dalam hal ini pemerintah daerah lebih memahami kebutuhan dan keinginan daerah/masyarakat daerah (*better knowledge of local demands*). *Kedua*, memungkinkan pemerintah lebih mampu merespon atau menjawab berbagai tantangan dan tuntutan dari masyarakat (*ability to respond to local cost variations*). *Ketiga*, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menentukan jalannya pemerintahan (*increased scope for community participation*); dan *terakhir*,

mendekatkan jarak antara masyarakat dan pemerintah sehingga masyarakat merasakan manfaat yang didapat dari biaya yang dikeluarkannya (*closer correspondence between costs and benefits*). (Hofman, 2000).

Namun demikian penerapan desentralisasi di negara-negara berkembang perlu dipersiapkan dan dikelola dengan matang jika tidak ingin terjadi permasalahan-permasalahan yang jauh lebih kompleks. Hal ini telah ditegaskan kembali oleh Jennie Litvack, Juaid Ahmad dan Richard Bird (1998:7) yang menyatakan bahwa:

“Designing decentralisation policy is difficult in any country because decentralisation can affect many aspects of public sector performance and generate a wide range of outcomes. But it is particularly difficult in developing countries because institutions, information and capacity are all very weak”.

Lebih jauh diingatkan bahwa dampak penerapan desentralisasi yang dapat membuat semakin melebarnya ketidakmerataan dan kesenjangan masyarakat miskin terhadap pelayanan publik. Mereka menyatakan, *“..... if the central government makes no effort to redistribute resources to poorer areas, fiscal decentralisation will result in growing disparities. Similarly if provinces or state do not redistribute within their jurisdiction, poor people may lack access to public services”*(1998:8). Dengan melihat realitas tersebut, keberhasilan penerapan desentralisasi dan sentralisasi lebih ditentukan oleh kondisi lingkungan. Werlin menyatakan, bahwa *“there is no way of organizing, they will say, sometimes adding: no best policy, approach, or technology. As evidence, they can point to the centralized hierarchical organization that have no greater probability of success than fragmented or decentralized ones”* (Nasution ; 2000 ; 28).

Permasalahan tersebut cenderung terjadi pada tataran realitas terutama di negara-negara berkembang ketika menerapkan kebijakan otonomi daerah. Kondisi demikian terjadi, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah yang disebabkan karena keterbatasan sumber daya yang dimilikinya. Untuk mencegah terjadinya permasalahan tersebut, maka dalam penerapan desentralisasi terlebih dahulu perlu ditata suatu kondisi yang kondusif dan dilakukan secara bertahap serta terpadu. Minimal terdapat 5 kondisi penting yang dibutuhkan dalam menerapkan desentralisasi menurut World Bank yaitu sebagai berikut:

1. *The Decentralization framework must link, at the margin, local financing and fiscal authority to the service provision responsibilities and functions of the*

local government – so that local politicians can bear the costs of their decisions and deliver on their promises.

2. *The local community must be informed about the costs services and services delivery options involved and the resource envelope and its sources – so that the decisions they make are meaningful.*
3. *There must be a mechanism by which the community can express its preferences in a way that is binding on the politicians – so that there is a credible incentives for people to participate.*
4. *There must be a system of accountability that relies on public and transparent information which enables the community to effectively monitor the performance of the local government and react appropriately to that performance so that politicians and local officials have an incentive to be responsive.*
5. *The instruments of decentralization – the legal and institution framework, the structure of service delivery responsibilities and the intergovernmental fiscal system – are designed to support the political objectives.*

(The World Bank Report, 2000)

Sejalan dengan pendapat tersebut, Aziz dan Arnold (1996) mengemukakan bahwa desentralisasi dapat dilaksanakan secara berhasil di suatu negara apabila terdapat kondisi-kondisi sebagai berikut :

1. *The process of decentralization is seen as a continuum of the governing structure of the nation.*
2. *A dynamic ‘bottom up’ structure of the local government set-up is evolved on a voluntaristic basis.*
3. *The power of decision-making at this level is equitably shared by all the social and economic classes.*
4. *People are mobilised to continue their struggles for democratic right through their own organizations.*

Dengan melihat permasalahan dan kenyataan yang terjadi, penerapan otonomi daerah atau desentralisasi merupakan program yang kompleks dan sulit. Pergeseran kewenangan dalam menjalankan suatu urusan pemerintahan akibat penerapan desentralisasi ini akan membawa konsekuensi pada terjadinya perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik di tingkat daerah maupun di tingkat pemerintahan pusat. Untuk menjembatani antara kondisi ideal yang ingin diwujudkan dari penerapan desentralisasi dengan kondisi riil yang ada dengan keterbatasan-keterbatasan yang ada, maka penerapan desentralisasi di negara berkembang menurut World Bank perlu dilakukan melalui suatu proses yang bertahap,

dimulai dari desentralisasi dalam aspek politik, dilanjutkan dengan desentralisasi aspek administratif di setiap sektor publik dan akhirnya dilanjutkan dengan desentralisasi aspek keuangan. (World Bank, 2000).

1.2. Jenis-Jenis Desentralisasi

Desentralisasi dapat diartikan baik secara luas maupun secara sempit. Desentralisasi secara sempit diartikan hanyalah penyebaran kewenangan secara vertikal saja yaitu Pusat dan Daerah. Sedangkan Desentralisasi secara luas diartikan sebagai proses penyebaran kewenangan secara vertikal yaitu antara pusat dan daerah, dan secara horisontal yakni baik di antara organ-organ Pemerintahan Pusat atau Pemerintah Daerah maupun antara Pemerintah dengan Masyarakat. Dengan menganut pemahaman desentralisasi secara luas, Cheema dan Rondinelli (1983: 18–25) mengemukakan bahwa terdapat 4 (empat) jenis atau bentuk desentralisasi, yaitu:

- *Deconcentration* atau dekonsentrasi yaitu redistribusi tanggung jawab administratif hanya diantara pemerintah pusat, yang dituangkan dengan dibentuknya kantor-kantor wilayah di daerah. Jenis dekonsentrasi dapat berupa: 1) *Field administration* yakni menempatkan kantor-kantor pemerintah pusat di daerah; 2) *Local Administration* yakni seluruh subordinasi pemerintahan dalam suatu negara adalah agen dari pemerintah pusat biasanya lembaga eksekutif. Terdapat 2 jenis *local administration* yakni *local administration* yang terintegrasi (*integrated*) dan *local administration* yang tidak terintegrasi (*disintegrated*).
- *Delegation to semi autonomous or Parastatal Organization* yaitu pendelegasian pengambilan keputusan dan kewenangan manajemen untuk fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi yang tidak secara langsung dibawah pengawasan pemerintah pusat
- *Devolution* yaitu pembentukan dan memperkuat unit organisasi independen melalui devolusi fungsi dan kewenangan.
- *Transfer of function from government to non-government Institution* yakni transfer beberapa perencanaan dan tanggungjawab administratif atau fungsi-fungsi publik dari pemerintah kepada Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM),

organisasi swasta atau organisasi non pemerintah, konsepsi ini sejalan dengan konsep debirokratisasi.

Sejalan dengan pemikiran tersebut, United Nations for Development Program (UNDP, 1997) mengemukakan tipe-tipe Desentralisasi yang diterapkan negara-negara di dunia. Tipe-tipe desentralisasi tersebut yang tertuang dalam sebuah tabel seperti sebagai berikut ini:

Tabel 2.2**Types of Decentralization**

Type of unit to which authority is transferred	Aspect of Governance transferred or shared			Generic Name
	Political (policy decision making or	Economic or financial resource management	Administration and service delivery	
Autonomous lower – level units	Devolution	Devolution	Devolution	Devolution
Semi-autonomous lower-level units	Delegation	Delegation	Delegation	Delegation
Sub-ordinate lower-level units or sub-units	Directing	Allocating	Tasking	Deconcentration
External (non-governmental) units at any level	Deregulation	Privatization	Contracting	Divestment

Sumber : UNDP, 1997

Secara singkat pengertian dari keempat jenis desentralisasi tersebut adalah sebagai berikut :

- Devolusi (*Devolution*) yaitu pelimpahan kewenangan politis Pemerintahan, antara lain dalam pengambilan keputusan/kebijakan.
- Dekonsentrasi (*Deconcentration*) adalah pelimpahan kewenangan administratif.
- Delegasi (*Delegation*) adalah pelimpahan kewenangan teknis administratif.
- Divestasi (*Divestment*) adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah kepada Swasta.

Lebih lanjut, Cheema dan Rondinelli (1983:22) mengemukakan beberapa karakteristik devolusi yaitu: (1) Daerah memiliki otonomi dan independensi dan terpisah dari pemerintah pusat dengan kewenangan pusat yang terhadap daerah relatif kecil dan tidak ada pengawasan langsung kepada daerah. (2) Pemerintah Daerah memiliki batas geografis yang jelas dan legal untuk menerapkan kewenangan dan melaksanakan fungsi pemerintahannya. (3) Pemerintah daerah memiliki status korporasi dan kekuasaan untuk melindungi sumber-sumber dan memelihara fungsi-fungsinya. (4). Devolusi berimplikasi terhadap kebutuhan untuk mengembangkan institusi-institusi Pemerintah Daerah yang merupakan kebutuhan masyarakat setempat sebagai suatu organisasi yang menghasilkan pelayanan yang memuaskan sesuai kebutuhannya dan

sebagai unit pemerintahan yang memiliki pengaruh. (5) Devolusi merupakan pengaturan hubungan yang timbal balik, saling menguntungkan dan koordinatif antara Pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dengan konsepsi tersebut Sherwood (Rondinelli, 1983:23) mengemukakan bahwa:

“Local government discharge obligations as part of a national political system and not as dependent elements of a central hierarchy. The concept of devolution is non hierarchical in the sense that it posits a number of governments having a coordinate, system relationship with one another on an independent, reciprocating basis.”

Disamping konsepsi-konsepsi tersebut tersebut, desentralisasi dalam konteks Indonesia dipahami secara berbeda. Desentralisasi diartikan secara sempit yakni hanya sebagai devolusi, dekonsentrasi bukan bagian dari desentralisasi. Desentralisasi dan dekonsentrasi merupakan asas pemerintahan di Indonesia dengan ditambahkan satu asas lagi yaitu tugas pembantuan *“mendebebind”*. Van Der Pot (Bagir Manan 1994 ; 21) mengemukakan desentralisasi terdiri dari desentralisasi teritorial yang berupa badan yang didasarkan pada wilayah (*gebiedscorporaties*) dan desentralisasi fungsional yang berbentuk badan-badan dengan didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu (*doelcorporaties*). Irawan Soejipto membedakan desentralisasi menjadi desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional dan desentralisasi administratif (dekonsentrasi).

Pemahaman desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional sama dengan yang dikemukakan Van Der Pot. Sedangkan istilah desentralisasi administratif atau dekonsentrasi artinya adalah apabila pemerintah melimpahkan sebagian kewenangannya kepada alat perlengkapan atau organ pemerintah sendiri di daerah, yakni pejabat-pejabat pemerintah di daerah untuk dilaksanakan (1976: 33-34). Menurut Irawan Soetjipto ada dua pendapat mengenai hubungan antara desentralisasi dengan dekonsentrasi yakni dekonsentrasi dianggap sebagai salah satu bentuk desentralisasi dan dekonsentrasi dianggap sebagai pelunasan sentralisasi menuju kearah desentralisasi dengan kata lain dekonsentrasi adalah bagian dari sentralisasi.

Sedangkan Amrah Muslimin membedakan desentralisasi menjadi desentralisasi politik, desentralisasi fungsional dan desentralisasi kebudayaan (1978: 15). Desentralisasi politik memiliki kemiripan dengan desentralisasi teritorial, desentralisasi

fungsional sama dengan pemahaman Van Der Pot dan Irawan Sujipto yang agak berbeda adalah desentralisasi kebudayaan yang diartikan memberikan hak pada golongan minoritas menyelenggarakan kebudayaannya sendiri.

Bryant & White mengemukakan ada dua bentuk desentralisasi yaitu yang bersifat administratif yang biasanya diistilahkan dekonsentrasi dan yang bersifat politik yang diistilahkan devolusi. *Dekonsentrasi* diartikan sebagai delegasi wewenang pelaksanaan kepada tingkat-tingkat lokal. Daerah bekerja dalam batas rencana dan sumber-sumber anggaran dengan memiliki elemen kebijakan dan kekuasaan (diskresi) serta tanggungjawab tertentu dalam hal jasa dan pelayanan di daerah. Diskresi yang dimiliki bervariasi dari mulai peraturan pro forma sampai keputusan-keputusan substansi. *Devolusi* berarti wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya yang diberikan.

Kebijakan otonomi daerah atau desentralisasi menggunakan konsep desentralisasi secara sempit yaitu desentralisasi yang diartikan devolusi saja. Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan merupakan konsepsi yang terpisah dari konsep desentralisasi, sehingga dalam sistem Pemerintahan daerah di Indonesia ketiga konsep tersebut dijadikan azas-azas penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

1.3 Urusan dan Kewenangan

Desentralisasi merupakan keniscayaan politik yang tak bisa diabaikan. Namun untuk memahami makna daerah dan pemerintahan daerah dalam kerangka desentralisasi, menurut MR. Khairul Muluk (2000) perlu ditelaah makna dari *local government* itu sendiri. Istilah tersebut dapat dimaknai dalam tiga pengertian. *Pertama*, sebagai struktur yang seringkali diartikan pula sebagai *local authorities*. Struktur ini mengacu pada dua organ, yakni *council* (DPRD) dan *mayor* (Kepala Daerah: Bupati/Walikota). dalam konteks ini *local government* diartikan sebagai Pemerintah Daerah). *Kedua*, mengacu pada fungsi yang menjadi kewenangan atau urusan Pemerintah Daerah. Kewenangan yang dijalankan berasal dari Pemerintah Pusat (untuk negara kesatuan) atau dari pemerintah negara bagian (untuk negara federal). *Ketiga*, mengacu pada otonomi daerah, yakni kesatuan masyarakat hukum yang berada pada

batas-batas wilayah tertentu. Sebagai kesatuan masyarakat hukum maka otonomi daerah ini merupakan subyek hukum.

Desentralisasi dipahami sebagai suatu sarana untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas dalam melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan. Dalam artian administrasi publik, desentralisasi merupakan usaha untuk melakukan *division or distribution of job*, agar pekerjaan terbagi dan terdistribusi pada organ-organ penyelenggaraan pemerintahan, sehingga tidak terkonsentrasi pada satu atau beberapa organ pemerintahan saja. Dengan adanya desentralisasi maka tiap pemerintahan akan memiliki tugas dan fungsinya tersendiri.

Dalam konteks negara kesatuan seperti Indonesia, dianut prinsip bahwa sumber kewenangan berada di tangan pemerintah nasional atau pemerintah pusat, kemudian sebagian diserahkan kepada daerah. Kewenangan yang tetap ditempatkan di Pemerintah pusat didasarkan pada suatu pertimbangan tertentu. Fungsi-fungsi yang dilakukan suatu pemerintahan, menurut Oates (1972) dan Inman & Rubenfeid (1998) terdiri dari tiga peranan, yaitu: *macro economic stabilization*, *income redistribution* dan *resource allocation (in the case of market failure)*. Terhadap ketiga peranan tersebut pemerintah pusat bertanggung jawab atas *macro economic stabilization* dan *income redistribution*, sedangkan pemerintah daerah bertanggung jawab atas *resource allocation* (Burki, Perry & Dillinger, 1999). Dennis A. Rondinelli (1990) mengemukakan urusan yang seyogyanya diselenggarakan secara sentralisasi adalah sebagai berikut:

Those functions that are essential to the survival of a nation, services that benefit from economies of scale and standardization in production, that depend on large networks of facilities or a hierarchy of services, that can only be distributed equitably by a government large and powerful enough to redistribute wealth in the face of opposition, that create territorial spillover effect, or that depend on massive capital investment, may be better administered by central governments than by decentralized units.

Sedangkan Abdul Aziz dan David D. Arnold mengemukakan tugas pemerintahan daerah (*local government tasks*) adalah sebagai berikut :

1. *Identify local problems and ascertain the felt needs and aspiration of the people*

2. *Take an inventory of locally available manpower and natural resources and assess the development potential of the sub regions in the light of the availability of these resources;*
3. *Estimate the financial resources required to promote regional development in view of the local problems identified and carry out the inventory of the available resources;*
4. *Set out a strategy of resource mobilization, both financial and physical, and implement projects and programs that promote the development of the sub region;*
5. *Decide on the location of project in different villages and hamlets, and accordingly allocate financial resources for their development;*
6. *Determine the implementation and monitoring procedure such that there is no let-up in the implementation of projects and programs taken up by them; and*
7. *Evolve appropriate rules and regulations regarding the use of community resources such as common property resources, community assets like irrigation tanks, community buildings, schools and hospitals, and take appropriate action in the case of misuse of these resources.*

(Abdul Aziz dan David D. Arnold, 1996:14)

Untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut, Pemerintah Daerah membutuhkan adanya atau dimilikinya kewenangan untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan. Peristilahan urusan, pada masa lalu banyak digunakan dalam pengaturan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya dalam konteks membagi tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dewasa ini peristilahan tersebut tenggelam oleh peristilahan kewenangan dan bidang pemerintahan. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menggunakan peristilahan tersebut.

Kewenangan secara konseptual tidak bisa disamakan dengan urusan. Kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan/atau kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan, pengawasan) atas suatu objek tertentu yang ditangani oleh pemerintahan. Rondinelli (1983) menyatakan kewenangan lebih cocok dengan peristilahan “authority”, sedangkan Hans Antlof (1998) menggunakan peristilahan *power*.

Urusan dapat disamakan dengan peristilahan bidang pemerintahan atau dalam terminologi lain diistilahkan sebagai *government tasks* (Abdul Aziz and David D. Arnold, 1996:14) atau sebagai *government function* (Peter A. Watt, 1996). Dengan demikian penggunaan peristilahan tersebut secara internasional pun tidak memiliki

keseragaman antara satu negara dengan negara lain ataupun antara satu ahli dengan yang lainnya.

Urusan dalam pengertian di sini diartikan sebagai suatu objek atau bidang yang ditangani oleh suatu pemerintahan. Urusan dapat dibagi kedalam sub urusan yang kadang-kadang juga bisa terbagi kedalam sub-sub urusan. Dalam pembagian urusan atau kewenangan pemerintahan di suatu negara merupakan suatu hal bersifat samar, sehingga sangat sulit untuk mendefinisikan urusan nasional dan daerah karena tidak ada suatu teori yang memberi batasan tentang urusan daerah dan urusan nasional tersebut. Urusan bersifat dinamik yang akan mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan urusan. Penentuan urusan daerah dan urusan nasional umumnya bersifat subjektif dengan mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial, budaya, politik dan ekonomi.

Dinamika urusan ini menjadikan suatu urusan pemerintahan mengalami pergeseran. Suatu urusan pemerintahan pada suatu ketika masih kecil pada masa yang lain akan mengalami pengembangan bahkan tidak tertutup kemungkinan akan terjadi pergeseran yang mengelola kewenangan atau urusan tersebut. Misalnya tadinya dilakukan oleh Pemerintahan Daerah akan tetapi karena menjadi bersifat strategis nasional maka kemudian berubah menjadi kewenangan pemerintah pusat. Begitu pula sebaliknya tidak tertutup kemungkinan kewenangan yang tadinya bersifat strategis nasional yang penanganannya dilakukan oleh pemerintah pusat, akan tetapi mengalami pengembangan menjadi tidak lagi bersifat strategis nasional sehingga dapat didesentralisasikan ke Daerah.

Dalam menentukan suatu urusan menjadi kewenangan suatu satuan pemerintahan, terlebih dahulu perlu difahami filosofis yang mendasarinya yakni sumber atau kepemilikan asal kewenangan suatu pemerintahan. Kepemilikan asal atau sumber kewenangan pemerintahan tercermin dari bentuk negara yang dianut, negara kesatuan (*unitary state*) atau negara federasi (*federalism state*).

Secara konseptual, terdapat suatu perbedaan prinsip dalam pembagian kewenangan atau urusan antara negara kesatuan dan negara federasi, walaupun pada pelaksanaan urusan atau kewenangan sulit untuk membedakannya. Pada negara federasi kewenangan berasal dari bawah atau dari daerah/negara-negara bagian yang bersepakat

untuk menyerahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah federal, biasanya secara eksplisit tercantum dalam konstitusi negara federasi tersebut. Kewenangan pemerintah pusat dengan kata lain terbatas limitatif dan daerah memiliki kewenangan luas (*general competence*).

Lain halnya pada negara kesatuan dimana kewenangan pada dasarnya berada atau dimiliki oleh pemerintahan pusat yang kemudian diserahkan kepada daerah. Penyerahan kewenangan di negara kesatuan biasanya dibuat secara eksplisit (*ultra vires*), daerah memiliki kewenangan terbatas atau limitatif. Namun dalam perkembangan pemerintahan lebih lanjut tidak selamanya menggunakan pola seperti tersebut. Di negara federal maupun di negara kesatuan pola *ultra vires* dan *general competence* dapat digunakan, bahkan dewasa ini cenderung pola *ultra vires* terdesak oleh pola *general competence*. Negara-negara maju maupun berkembang banyak menggunakan atau merubah pola *ultra vires* menjadi pola *general competence*.

Didasarkan pada filosofis bentuk negara tersebut maka terdapat 2 (dua) pola dasar pembagian urusan pemerintahan “*inter-governmental task sharing*” yang digunakan yaitu sebagai berikut:

- Pola *general competence* atau *open end arrangement* (H. Maddick : 1963), pola ini pun dinamakan model otonomi luas yakni urusan-urusan yang dilakukan oleh pemerintah pusat bersifat limitatif dan sisanya (urusan residual atau tampung tantra atau *vrij bestuur*) menjadi kewenangan pemerintah daerah. Di negara federasi limitasi kewenangan Pemerintah Pusat untuk menjalankan urusan pemerintahan secara eksplisit tersurat didalam konstitusinya sedangkan di negara kesatuan tercantum dalam Undang-Undang atau aturan hukum yang lebih rendahnya.
- Pola *ultra vires* (Otonomi Terbatas) adalah urusan-urusan daerah yang ditentukan secara limitatif dan sisanya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Pembatasan kewenangan ini dilakukan dalam suatu undang-undang atau peraturan pemerintah.

Dalam perkembangannya, dari kedua pola tersebut muncul pola campuran (*mixed model*) yang diterapkan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Model campuran ini

dimaksudkan untuk memberikan kejelasan urusan atau kewenangan dasar yang perlu dilaksanakan daerah namun tetap menyandarkan bahwa kewenangan pada dasarnya telah berada di daerah. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kebingungan daerah yang belum berpengalaman dalam menentukan kewenangannya.

Bagir (1994) dalam membahas tentang pembagian kewenangan atau urusan antara pusat dan daerah dilakukan dengan menggunakan pendekatan Sistem Rumah Tangga Daerah yang digunakan. Sistem Rumah Tangga Daerah (dalam Bagir, 1994: 26–32) dibagi menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu:

1. *Sistem Rumah Tangga Formal*

Pada sistem ini pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara Pusat dan Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Prinsip rumah tangga formal berpangkal pada prinsip tidak ada perbedaan sifat antara urusan pusat dan daerah, apa yang diselenggarakan pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan daerah. Pembagian didasarkan pada suatu keyakinan bahwa suatu urusan lebih baik dan lebih berhasil dilakukan oleh suatu pemerintahan tertentu. Pembatasan yang mengatur daerah adalah daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur dengan Undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi. Dengan demikian sepanjang tidak ada pengaturan daerah berhak untuk mengatur dan menangani urusan tersebut. Sistem ini mirip dengan pemahaman *general competence*.

2. *Sistem Rumah Tangga Materil*

Dalam sistem rumah tangga materil ada pembagian tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah. Sistem ini berpangkal tolak pada pemikiran bahwa ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintah pusat dan daerah. Daerah dianggap mempunyai ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan pusat.

3. *Sistem Rumah Tangga Nyata (Riil)*

Sistem ini lazim disebut otonomi nyata atau otonomi riil karena isi rumah tangga daerah yang didasarkan pada keadaan dan faktor-faktor yang nyata. Sistem ini dianggap sebagai jalan tengah antara sistem rumah tangga formil dan rumah tangga materil. Namun dalam kenyataannya, sistem ini yang diterapkan pada UU 5 Tahun 1974 lebih condong pada dominasi pemerintah pusat.

Indonesia adalah suatu negara kesatuan, yang sistem pemerintahannya terdiri dari satuan pemerintahan pusat (pemerintah pusat) dan satuan pemerintahan sub-nasional yaitu Provinsi dan Kabupaten/Kota. Kedaulatan yang melekat pada bangsa dan negara Indonesia tidak dibagi-bagi kepada satuan pemerintahan daerah tersebut, dan oleh karena itu satuan pemerintahan daerah tidak memiliki kekuasaan membentuk UUD dan UU, serta menyusun organisasi pemerintahannya sendiri. Keberadaan satuan pemerintahan daerah adalah tergantung (*dependent*) dan dibawah (*sub-ordinate*) pemerintah. Hal tersebut menjadi prinsip dasar negara kesatuan sebagai suatu kesatuan yang utuh tidak terpisah-pisah. Senada dengan hal tersebut Hans Antlov (Bhenyamin Hoesein; 2000) mengemukakan tentang negara kesatuan yakni: *“The powers held by local and regional have been received from above, and can be withdrawn through new legislation, without any need for consent from the communes or provinces concerned”*.

Proses selanjutnya pembagian urusan atau kewenangan, baik dalam konteks negara federal maupun kesatuan dilakukan lewat dua macam proses legislasi yaitu melalui legislasi konstitusional (*constitutional legislation*) yang biasa digunakan dalam sistem federal dan melalui legislasi biasa (dituangkan dalam suatu UU Pemerintahan Daerah) yang biasa digunakan dalam negara kesatuan (Conyer: 1982).

Pelimpahan urusan atau kewenangan, dalam konteks negara kesatuan, pada dasarnya berada di tangan pemerintah pusat, sehingga hubungan Pemerintah Daerah dengan pemerintah pusat sebagaimana Mawhood menjelaskan menjadi:

“Decentralized government, as we have defined it, is a semi-dependent organization. It has some freedom to act without referring to the center for approval, but its status is not comparable with that of a sovereign state. The local authority’s powers, and even its existence, flow from a decision of the national legislature and can be cancelled when that legislature so decides”.

Dengan demikian urusan/kewenangan yang dimiliki Daerah adalah sebagian kewenangan yang memiliki sifat atau karakteristik kedaerahan. Bhenyamin Hoesein mengemukakan urusan pemerintah yang didesentralisasikan merupakan urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas. Senada dengan hal tersebut William Hampton (Bhenyamin Hoesein: 2001) mengemukakan *local authorities are elected bodies and are expected to develop policies appropriate to their localities within the framework of national legislation*.

Pemerintahan Daerah dapat dipahami sebagai organisasi semi dependen. Pemerintah Daerah mempunyai beberapa kebebasan untuk bertindak tanpa mengesampingkan pusat, tetapi statusnya tidak dapat melakukan hubungan dengan negara luar. Wewenang kekuasaan lokal dan eksistensinya adalah menindaklanjuti suatu keputusan dari keputusan nasional dan mengkonsolidasikannya. Itu sebabnya, dalam konteks negara kesatuan, maka Pemerintah Daerah mempunyai hubungan yang erat dengan pemerintah pusat, tidak berarti lepas, atau dengan kata lain tanpa adanya koordinasi dengan pusat.

Dengan mengacu pada penjelasan tersebut di atas, maka prinsip dasar pembagian kewenangan atau urusan pemerintahan pada negara kesatuan adalah sebagai berikut :

- Kewenangan atau urusan pada dasarnya milik pemerintah pusat, daerah diberi hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan dan urusan pemerintahan yang dilimpahkan, dengan kata lain terjadi proses penyerahan kewenangan atau urusan.
- Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tetap memiliki garis komando dan memiliki hubungan hierarkies Pemerintah Daerah sebagai suatu sub-ordinate Pemerintah pusat namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal.
- Kewenangan yang ditransfer ke Daerah, dalam kondisi tertentu dimana daerah tidak mampu memberikan layanan yang baik kepada masyarakat dalam melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan, dapat ditarik kembali ke pemerintah pusat sebagai pemilik kewenangan tersebut.

Namun demikian di negara-negara berkembang, walaupun daerah diberikan otonomi yang luas akan tetapi peran pemerintah pusat masih sangat dibutuhkan untuk tetap mengontrol atau mengendalikan pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat yang dilaksanakan pemerintah daerah. Hal tersebut didasarkan pada pertimbangan sebagai berikut:

1. *In the management of the civil service there are clear economic of scale in tasks such as training, personnel management, wage negotiation and the like.*
2. *In many developing countries, there are scarcities of skill.*

3. *The center often takes an interest in the size of the civil service for budgetary reasons since it may end up paying the bill for a bloated subnational civil service.*
 4. *The civil service can be a powerful tool for nation building and unity, and some central influence on the decentralization civil service could therefore be desirable, especially in countries where national unity is a concern.*
- (Bert Hofman, 2000)

Di Indonesia, penyerahan urusan tidak selalu dibarengi dengan penyerahan kewenangan dan sumber-sumber baik SDM maupun sumber daya lainnya. Yang terpenting dalam desentralisasi bukanlah pembagian urusan pusat dan daerah akan tetapi pembagian kewenangan yang jelas antara pusat dan daerah. Desentralisasi akan lebih efektif jika kita menekankan pada kewenangan dengan kata lain Penyerahan kewenangan akan memberikan nilai tambah terhadap desentralisasi daripada hanya penyerahan urusan saja. Penyerahan urusan yang tanpa dibarengi dengan penyerahan kewenangan tidak efektif, Pemerintah daerah tetap sebagai organ dekonsentrasi bukan organ desentralisasi.

Pembagian kewenangan Pusat dan daerah dalam UU 32 Tahun 2004 menggunakan 2 pendekatan yaitu :

- Pendekatan pemisahan kekuasaan yang melahirkan adanya monopoli kekuasaan atau urusan tertentu yang dilakukan oleh pemerintah pusat yaitu: 1) Politik luar Negeri 2) Pertahanan 3) Keamanan 4) Yustisi 5) Moneter dan Fiskal Nasional 6) Agama
- Pendekatan distribusi urusan yang melahirkan urusan bersama yakni urusan yang pengelolaannya dilakukan sebagian oleh pusat, sebagian propinsi dan sebagian Kabupaten/Kota. Untuk mewujudkan pembagian urusan yang concurrent secara proporsional antara Pemerintah, Propinsi dan Kabupaten/Kota maka disusunlah kriteria yang meliputi: 1) akuntabilitas yakni urusan ditangani oleh pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan tersebut, dengan demikian akuntabilitas dapat lebih terjamin. 2) Efisiensi yaitu mempertimbangkan tersedianya sumber daya untuk mendapatkan kecepatan, ketepatan dan kepastian. 3) Eksternalitas yaitu mempertimbangkan dampak yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan tersebut.

2. Pendekatan Sosial Budaya

Pendekatan sosial budaya dalam penelitian yang lebih memperhatikan hubungan-hubungan fungsional dalam struktur yang bertingkat-tingkat, dimana antar gejala yang satu dengan gejala yang lain saling berkaitan dan berhubungan, sehingga membentuk satu kesatuan yang menyeluruh atau *holistik*. (Suparlan: 1986). Mengingat kehidupan masyarakat, khususnya masyarakat desa adalah suatu kesatuan yang utuh, maka upaya memahami gejala pemerintahan masyarakat desa harus memperhatikan gejala lain yang secara langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan persoalan yang dikaji.

Dalam prakteknya, memahami hubungan antargejala dalam masyarakat desa harus dilakukan studi lapangan secara langsung yakni dengan cara menangkap denyut kehidupan masyarakat desa, terutama pandangannya mengenai kehidupan pemerintahan desa yang tengah berjalan (*existing*). Penggalan data yang disandarkan pada pandangan masyarakat setempat (*fonemik*) menjadi ciri terpenting dari kajian sosial budaya. Melalui teknik wawancara dan observasi langsung, peneliti dapat memahami harapan dan kebutuhan (*needs*) masyarakat desa yang dipandang akan dapat mengembangkan kehidupan pemerintahan desa di masa mendatang. Pengkajian mengenai pelimpahan wewenang pemerintahan desa tidak dibenarkan untuk melakukan intervensi terhadap fenomena yang tengah berjalan, melainkan lebih memfokuskan pada usaha mencari keterangan mengenai pandangan masyarakat desa, argumen yang dikemukakan mengenai kehidupan, serta menggeneralisasi dan menafsirkan kondisi pemerintahan desa. Dengan demikian pengkajian melalui pendekatan ini akan berjalan secara natural tanpa intervensi dan jauh dari rasa lebih tahu dari masyarakat desa. Pandangan ini sejalan dengan pikiran Kaplan (2003: 31), bahwa pendekatan sosial budaya berfungsi untuk mengungkapkan konstruksi-konstruksi pemahaman mengenai gejala pemerintahan desa dalam bentuk persepsi mengenai pelimpahan sebagian wewenang.

Pendekatan sosial budaya berdaya guna dalam mengungkapkan gejala manakala masyarakat desa dipandang sebagai suatu kesatuan atau sistem yang di dalamnya memuat subsistem. Masyarakat desa bukanlah sekedar totalitas individu yang membentuk perkumpulan, karena tindakan-tindakan individu terikat dan ditentukan oleh lingkungan masyarakat dimana yang bersangkutan hidup dan dibesarkan (Craib,

1992: 30-31). Masyarakat sebagai sistem diadaptasikan dalam pendekatan sosial budaya untuk mengkaji pelimpahan sebagian wewenang dari pemerintahan kabupaten kepada pemerintahan desa dilakukan dengan dua model. Pertama, yakni model pendekatan Fungsionalisme-struktural yang disebut juga pendekatan integrasi (*integration approach*); dan kedua, pendekatan konflik (*conflict approach*), baik konflik yang bersumber dari strukturalis Marxis maupun konflik non-strukturalis.

2.1. Pendekatan Integrasi Sosial (*integration approach*)

Pendekatan integrasi sosial mengasumsi masyarakat desa (di Indonesia) sebagai sistem yang terdiri dari bagian-bagian. Talcot Parson menjelaskan bahwa subsistem masyarakat desa itu berupa (1) subsistem budaya; (2) subsistem sosial; (3) subsistem kepribadian dan; (4) subsistem organisme perilaku (Taneko, 1994: 47:75). Hubungan antar subsistem saling mempengaruhi dalam rangka mencapai satu tujuan, yakni keteraturan. Disadari sepenuhnya, bahwa integrasi sosial pada masyarakat desa itu tidak akan mencapai kesempurnaan, namun secara fundamental sistem masyarakat desa cenderung akan bergerak ke arah *equalibrium*. Melalui penyesaian-penyesuaian, sistem kehidupan masyarakat desa akan dapat menyelesaikan penyimpangan-penyimpangan yang selama ini terjadi. Sebab kenyataan yang tidak bisa dipungkiri, perubahan yang menjadikan penyimpangan fungsi itu berlangsung tidak bersifat revolusioner melainkan gradual saja. Selain itu faktor konsensus berkontribusi dalam penyelesaian persoalan dalam masyarakat desa yang saat ini berjalan (Nasikun, 1990: 9-27).

Pada sisi lain Pemerintahan desa di Indonesia merupakan subsistem dari pemerintahan supra desa (kabupaten, provinsi ataupun pusat). Pemerintahan desa sebagaimana tertera dalam peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai bagian dari pemerintahan administratif yang menjadi perpanjangan dari pemerintahan supra desa untuk menjalankan fungsi dalam pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa; pengaturan masyarakat desa dan pelayanan masyarakat desa. Apabila pemerintahan desa kehilangan fungsi tersebut, maka cenderung kedudukan pemerintahan desa akan dimodifikasi, atau dirubah dan bahkan diganti dengan struktur pemerintahan lain yang lebih efektif.

Dalam kesejarahan, pemerintahan desa di Indonesia kaitan dengan kajian otonomi desa telah mengalami perubahan dalam lima periode, yakni: (1) *periode*

pemerintahan desa tradisional, yakni pemerintahan desa yang memiliki otonomi yang sangat luas. Periode ini ditandai dengan pemerintahan desa yang memiliki hak dalam wilayahnya sendiri, berhak mengurus pemerintahan dan rumah tangganya sendiri, berhak memilih dan mengangkat majlis pemerintahannya sendiri, berhak memiliki harta bendanya sendiri, berhak atas tanah sendiri dan berhak memungut pajak sendiri. (2.) *Periode pemerintahan “desa kerajaan”*, yaitu desa yang tidak lagi memiliki otonom. Hal itu tampak dari indikasi telah terjadinya proses penyatuan desa-desa menjadi wilayah “negara kerajaan”; Pemerintahan desa tidak lagi memiliki kesatuan yang otonom. (3) *Masa reorganisasi pemerintahan desa*, yaitu desa yang memiliki otonomi terbatas. Cirinya tampak dengan adanya penghapusan sistem feodal; kesatuan tempat telah digabung menjadi kesatuan administrasi baru seperti kelurahan atau desa praja; raja melepaskan hak mereka atas sebagian terbesar dari tanah; dan diadakannya pembagian tanah baru melalui persil tanah garapan untuk penduduk desa. (4) *Masa Pemerintahan desa berdasarkan UU No. 5/74 dan No. 5/79*, yakni desa yang tidak lagi memiliki otonom. Cirinya desa tidak lagi dianggap sebagai satu kesatuan masyarakat yang otonom, khususnya dalam administrasi pemerintahan secara umum; kelurahan hanya berstatus wilayah administratif sebagai wujud perlakuan dari kebijakan dekonstruksi. (5) *Masa Pemerintahan desa berdasarkan UU No. 22 tahun 1999*, yakni desa yang memiliki otonomi “khusus”. Indikasinya di wilayah desa dibentuk pemerintahan desa dan BPD; kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa; pemerintah desa memiliki kewenangan tertentu; kepala desa bertanggung jawab kepada BPD; peraturan desa tidak memerlukan pengesahan Bupati; desa memiliki sumber pendapatan sendiri; dan desa memiliki badan usaha sendiri (Litbang LAN Bandung, 1999:13).

Perkembangan pemerintahan desa di Indonesia yang demikian menunjukkan bukti adanya keterkaitan dengan struktur pemerintahan suprastruktur di Indonesia. Sebagaimana dipahami, bahwa setiap struktur mengandung potensi-potensi untuk terjadinya pertentangan. Selain itu reaksi-reaksi dari sistem pemerintahan desa terhadap perubahan yang datang dari luar (pemerintahan supra struktur) tidak selalu dapat disesuaikan dengan baik, bahkan melahirkan terjadinya ketidakpuasan dan persitegangan. Implikasinya dalam pemerintahan desa dalam waktu yang panjang telah melahirkan pertentangan antarkelas sosial pada masyarakat desa sebagaimana

berlangsung dalam banyak gejala pertentangan antara kepala desa dengan pihak BPD. Bahkan perubahan dalam pemerintahan desa dengan otonomi daerah tidak selalu berjalan secara gradual lewat penyesuaian yang bersifat lunak, melainkan telah berlangsung secara revolusioner sebagaimana nampak pada gejala demonstrasi kepala desa atau yang lainnya.

2.2. Pendekatan Disintegrasi (*disintegration approach*)

Pendekatan kedua, yakni pendekatan disintegrasi atau konflik yang oleh Ritzer dalam bukunya *Sosiologi Berparadigma Ganda* diakui sebagai perlawanan terhadap idiologi pendekatan integrasi. Selain dipicu juga oleh pertentangan dari banyaknya fenomena yang tidak terbukti oleh asumsi-asumsi pendekatan integrasi. Ralf Dahrendorf (dalam Craib, 1999) mengajukan tesis bahwa: “kekuasaan dan wewenang senantiasa menempatkan individu pada posisi atas dan bawah dalam setiap struktur. Karena wewenang itu bersifat syah, maka setiap individu yang tidak tunduk pada wewenang akan terkena sangsi. Jadi, boleh dikatakan bahwa masyarakat itu sebenarnya persekutuan yang terkoordinasi secara paksa”. Lebih tegas lagi dikatakan, bahwa “kekuasaan selalu memisahkan antara penguasa dan yang dikuasai. Dalam masyarakat selalu saja terdapat dua golongan yang saling bertentangan. Masing-masing golongan dipersatukan oleh kepentingan nyata yang bertentangan secara substansial. Pertentangan itu terjadi dalam situasi dimana golongan yang berkuasa senantiasa berusaha mempertahankan *status quo*, sedangkan kelompok yang dikuasai selalu berusaha mengadakan perubahan-perubahan yang akan menguntungkan bagi dirinya”.

Model pendekatan disintegrasi dalam kajian pemerintahan masyarakat desa di Indonesia dapat diformulasikan, sebagai berikut: (a) Masyarakat desa dan pemerintahan desa senantiasa berada dalam proses perubahan yang tidak akan pernah berakhir; (b) setiap masyarakat dan pemerintahan desa mengandung konflik-konflik, artinya konflik pada masyarakat desa merupakan gejala yang tidak bisa dipisahkan; (3) setiap unsur atau subsistem dalam pemerintahan desa memberikan sumbangan yang berarti untuk terjadinya disintegrasi melalui berbagai perubahan yang berlangsung dalam kehidupan sosial; (4) Setiap masyarakat dan pemerintahan desa terintegrasi dalam suatu penguasaan atau dominasi oleh sejumlah individu-individu pada kelompok individu lainnya.

Lebih lanjut Ritzer dan Turner membagi konflik dalam dua kelompok sosial, yakni kelompok semu dan kelompok kepentingan. Kelompok semu merupakan kelompok pemegang kekuasaan atau jabatan dengan kepentingan yang sama yang muncul karena hadirnya kelompok kepentingan. Sedangkan kelompok kepentingan sebenarnya terbentuk dari kelompok semu dalam skala yang lebih luas. Dalam kelompok kepentingan terdapat struktur, organisasi, program, tujuan serta anggota yang sudah jelas. Kelompok kepentingan inilah yang menjadi sumber nyata munculnya pertikaian atau pertentangan dalam masyarakat, khususnya masyarakat desa. Dahrendorf menjelaskan konsep-konsep mengenai kepentingan nyata dan kelompok semu, posisi dan wewenang merupakan unsur-unsur yang dapat menerangkan bentuk-bentuk pertentangan atau konflik yang ada, termasuk dalam masyarakat di Indonesia.

Pada dasarnya menurut Simmer yang dikutip Coser pertentangan itu tidak selalu bernilai negatif. Konflik akan bernilai positif karena dipandang dapat merendahkan ketegangan yang tengah terjadi. Dihubungkan dengan peningkatan interaksi antarkelompok, maka konflik di masyarakat akan menciptakan dinamika kehidupan masyarakat desa secara keseluruhan. Pertentangan dengan kelompok luar (misalnya pemerintahan supra struktur) pada dasarnya akan membantu memantapkan substruktur dan juga dapat mempertinggi integrasi antarkelompok dalam struktur yang ada di masyarakat desa. Akan tetapi harus dicatat, bahwa interaksi dalam kelompok masyarakat, tinggi rendahnya tergantung dari tingkat konsensus yang disepakati bersama sebelumnya. Tegasnya, konflik yang bernilai positif karena untuk memelihara solidaritas; membantu menciptakan ikatan aliansi dengan kelompok lainnya; mengaktifkan peran individu yang terisolir; dan komunikasi berjalan karena adanya kejelasan posisi dimana mereka berada dan berkomunikasi.

Dalam kajian sejarah mengenai otonomi pemerintahan desa di Indonesia sebelumnya dijelaskan bahwa otonomi desa telah berjalan pada masa-masa awal, namun sejalan dengan perkembangan otonomi desa semakin rumit sehingga pemerintahan desa tidak memiliki otonomi. Pemerintahan desa tempo dulu memiliki kebebasan dalam menentukan jalan hidupnya dengan sejumlah hak yang disandangnya. Lembaga Pemerintahan Desa tempo dulu telah memfungsikan dirinya di tengah kehidupan masyarakat desa secara optimal sehingga anggota masyarakat desa merasa memiliki dan berpartisipasi untuk keutuhan otonominya.

Fungsi pemberdayaan dan pembangunan pemerintahan desa tempo dulu berjalan berdasarkan kebutuhan masyarakat setempat. Pemerintahan desa telah memiliki pola yang baku dan disepakati bersama sebagai satu-satunya sistem yang memenuhi kehidupan bersama. Pembakuan dilakukan melalui diterapkannya sistem nilai sosial budaya setempat (sering disebut sistem adat-istiadat) maupun cara lainnya yang pada dasarnya berakar dari nilai-nilai yang sudah dibakukan bersama. Konsep “masyarakat sipil atau masyarakat madani” pada saat itu telah tercapai, sekalipun dalam bentuk yang paling sederhana.

Berbeda dengan sistem pemerintahan desa bergaya modern di Indonesia, dimana pemberian kewenangan telah diatur dalam undang-undang. Untuk menjalankan fungsinya pemerintahan desa harus mengikuti pola seragam, sekalipun tidak sesuai dengan nilai sosial budaya setempat. Fungsi pemerintahan tiada lain sebagai penyambung lidah dari fungsi Pemerintahan suprastruktur yang dikuasai oleh kelompok sosial “elit”. Dengan demikian hubungan pemerintah supradesa dan pemerintah desa diibaratkan hubungan supra atau elit dengan feri-feri. Pola pemerintahan ini digunakan sebagai perwujudan paradigma pembangunan yang terpusat atau dekonsentrasi yang diargumenkan atas nama “persatuan dan kesatuan bangsa” sehingga konsekwensinya tidak ada satu wilayahpun yang diperkenankan untuk berjalan dengan mekanisme sendiri.

Model pembangunan pemerintahan desa tercerminkan dalam pola pembangunan nasional yang pada masa itu bersifat terpusat, dimana posisi desa sebagai unit pemerintahan terkecil harus mengikuti pola dasar yang sama dan seragam serta terkoordinasi dengan sistem pemerintahan “atas” (*top*) ke “bawah” (*down*). Model meknisme pemerintahan demikian telah menjadikan wewenang Pemerintahan Desa menjadi “tergantung” kepada wewenang Pemerintahan yang lebih tinggi. Bahkan lebih jauh, kaum strukturalis memandang posisi desa adalah satelit (*feri-feri*) dari posisi kota, dimana fungsinya untuk mengabdikan dan memberi atau men-*supply* berbagai kebutuhan Pemerintahan yang lebih tinggi (baca:kota).

Banyak kritik telah dikemukakan para ahli sosial-budaya pada tahun 80-an tentang bahaya ketergantungan desa kepada kota. Kritik itu dilancarkan pada gejala carut-marutnya sistem nilai sosial-budaya yang pandangnya sebagai “ruh” dari pranata kehidupan manusia desa. Pranata desa bukan hanya mengalami pergeseran, melainkan

distorsi yang jauh dari sistem nilai sosial budaya setempat. Akibatnya Pemerintahan Desa menjadi kehilangan energi dalam menjalankan fungsi utamanya dalam kehidupan masyarakat. Dalam kenyataan ketergantungan fungsi tidak berarti secara otomatis disederhanakan dengan makna perubahan fungsi baru, melainkan senantiasa diawali dengan kekacauan fungsi yang direfleksikan dengan kesimpangsiuran cara pandang anggota masyarakat desa dalam memahami dirinya dan menginterpretasi lingkungannya. Kesimpangsiuran itu diperparah dengan kekacauan dalam pola tindakan yang menjadikan individualisasi dan materialisasi lebih mengemuka dalam kehidupan pedesaan. Dalam konteks ini kekacauan struktur fungsi Pemerintahan Desa menjadikan otonomi menjadi tidak-otonom (tergantung). Demikian halnya dengan perilaku, pola perilaku dan tindakan sebagian besar anggota masyarakat desa tidak lagi memandang kewajiban memelihara, memperbaiki dan memberdayakan desa menjadi sebagai tanggung jawabnya. Sikap yang tidak integratif sebagai bentuk distorsi dari pengalihan dan pencabutan fungsi dan peran Pemerintahan Desa.

Kritik lain dilancarkan pada sikap pelaku pembangunan saat itu yang cenderung memandang rendah nilai sosial budaya masyarakat setempat dengan konotasi tradisional, tertutup, tidak produktif, anti teknologi, tidak rasional, dll. Labelisasi masyarakat desa yang demikian ditunjukkan dengan gejala rendahnya tingkat partisipatif dalam membangun wilayahnya dan lambatnya penerimaan gagasan pembaharuan dalam sistem ekonomi modern, seperti halnya gagasan intensifikasi pertanian, industrialisasi pertanian dan sejenisnya. Gejala yang ditunjukkan sikap pasif dalam partisipasi pembangunan dalam pandangan sosial-budaya harusnya tidak dipahami dalam gejala permukaan (*covert*) saja, melainkan harus diinterpretasikan sebagai kemunculan ketidaksetujuan terhadap mekanisme yang ada dalam bentuk “protes terselubung”. Ketidaksetujuan atas dirampasnya hak-hak otonomi mereka dan ditempatkannya mereka sebagai obyek pembangunan disadari oleh anggota masyarakat desa.

Usaha mempreteli otonomi Pemerintahan Desa berlangsung dimana-mana. Akan tetapi yang suatu mekanisme memusat tidak selalu berhasil membersihkan watak dasar desa sebagai sebuah sistem sosial-budaya. Pada beberapa kasus, banyak pemerintahan desa memperlihatkan ekspresi “ruh” otoritas desa sekalipun dalam keadaan “tersamar”. Banyak kajian memperlihatkan kemampuan watak asli berganti

baju menjadi modern, namun substansi nilainya masih mengekspresikan kekuatan dasar yang laten berupa sistem nilai sosial budaya setempat.

Peninggalan semangat watak daerah tidaklah diartikan sebagai kembali ke masa lalu, melainkan dapat dijadikan *frame* dalam merekonstruksi otonomi desa. Upaya pemerintah untuk melimpahkan sebagian wewenang Pemerintah Kabupaten kepada Pemerintah Desa dapat dipandang sebagai energi baru bagi Pemerintah Desa yang masih menyimpan ruh otonom desa. Selain itu kita juga dapat menelusuri jejak-jejak otonomi desa tempo dulu yang diasumsikan langsung maupun tidak langsung dan sekalipun dengan kadar berbeda-beda berpotensi untuk menjadi otonom desa dapat dimunculkan dengan cara menggali akar dari awal.

3. Pendekatan Strategik Penyerahan Urusan Pemerintahan

Kajian penyerahan urusan pemerintahan diasumsikan akan dapat mengubah wajah pemerintahan desa yang selama ini ada. Untuk mencapai hal itu diperlukan usaha atau pendekatan yang dapat mengindahkan nilai sosial-budaya masyarakat setempat. Artinya dalam upaya menggali model kajian pelimpahan wewenang dapat menguntungkan bagi masyarakat desa. Untuk itu penggalian data dari “arus bawah” menjadi sangat penting dalam mengeksplanasikan makna otonomi desa yang kini banyak diwacanakan. Untuk memperoleh penjelasan yang mantaf, diperlukan pemahaman yang menyeluruh mengenai makna penyerahan urusan dalam konteks sosial-budaya setempat. Cara ini diharapkan akan merekonstruksi model otonomi desa yang berdasarkan kebutuhan masyarakat desa.

Ian Craib (1992: 91) mencoba mengkomparasikan antara model pendekatan integrasi dengan disintegrasi dalam kehidupan masyarakat, khususnya pada masyarakat desa. Kajian ini bermanfaat untuk digunakan dalam pendekatan kajian pelimpahan sebagian wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah desa. Menurut Craib memandang bahwa kehidupan masyarakat desa menempatkan nilai dan norma sebagai unsur-unsur dasar dari kehidupan sosialnya. Kehidupan masyarakat desa senantiasa melibatkan komitmen, bersifat kohesif dan senantiasa disandarkan pada azas solidaritas. Karena itu Kehidupan masyarakat desa amat menjunjung tinggi prinsip timbal balik (*reciprocity*) dan kerja sama. Bila terdapat masalah selalu diciptakan konsensus, sehingga sistem kehidupan masyarakat desa cenderung bisa

mempertahankan kehidupan integrasi. Sementara itu dalam pandangan disintegrasi masyarakat desa penuh dengan kepentingan. Kepentingan itu melibatkan berbagai dorongan, sehingga diperlukan pembagian dalam kehidupan masyarakat desa. Pembagian atau diferensiasi harus melibatkan kekuasaan. Bila tidak terjadi, maka kehidupan masyarakat desa akan melahirkan konflik struktural yang didalamnya terdapat kepentingan bagian-bagian. Namun dari kesemuanya itu harus disadari, bahwa sistem sosial dalam masyarakat desa akan mengalami perubahan-perubahan.

Secara operasional pendekatan kajian sosial-budaya mengenai pelimpahan sebagian wewenang dari pemerintahan kabupaten kepada pemerintahan desa harus bersandar pada sistem nilai sosial-budaya setempat yang saat ini masih dipertahankan dalam perilaku dan tindakan para pendukungnya (*existing*) selain juga nilai-nilai yang diharapkan (*needs*) dapat diciptakan di masa mendatang. Memperoleh karakter sistem nilai sosial-budaya setempat bukan diartikan asyik menggali nilai-nilai masa lalu, melainkan memberi kesempatan kepada anggota masyarakat desa untuk memahami, menimbang, menggali dan memodifikasi mengenai dirinya dan masa depannya.

Pentingnya menempatkan dan menghargai sistem nilai sosial budaya setempat untuk dijadikan *starting point* dalam mengembangkan potensi Pemerintahan desa berkesesuaian dengan paradigma pembangunan otonomi daerah yang mendasarkan pembangunan atas potensi daerah masing-masing. Lewat memahami sistem nilai hasil dari masyarakat setempat itu sebagai bentuk konsensus akan kenyataan bangsa kita yang multikultur.

Dalam kaitan dengan sistem pelimpahan sebagian wewenang Pemerintah Kabupaten kepada Pemerintah Desa, formulasi pendekatan sistem sosial budaya diperlukan rancangan jenis pelimpahan wewenang apa untuk dijadikan kerangka dalam menjaring kenyataan dan kebutuhan wewenang yang dapat menjadikan pemerintahan desa dapat menjalankan otonomi daerah. Kerangka formulasi itu terbagi dalam dua kategori besar, yakni (1) wewenang wajib yang dibagi dalam 24 bidang; dan (2) wewenang pilihan yang dibagi dalam 8 bidang. Kedua kategori wewenang tersebut akan diapresiasi sebagai stimulus untuk mengidentifikasi keberadaan wewenang masyarakat desa berikut kebutuhannya. Ke dua puluh empat bidang yang dikategorikan sebagai wewenang wajib itu, yakni: (1) bidang pendidikan; (2) kesehatan; (3) lingkungan hidup; (4) pekerjaan umum; (5) penataan ruang; (6) perencanaan

pembangunan; (7) perumahan; (8) pemuda dan olah raga; (9) penanaman modal; (10) koperasi dan UKM; (11) kependudukan dan catatan sipil; (12) tenaga kerja; (13) ketahanan pangan; (14) pemberdayaan perempuan dan perkembangan anak; (15) keluarga berencana dan keluarga sejahtera; (16) perhubungan; (17) komunikasi dan informasi; (18) pertanahan; (19) kesejahteraan pembangunan dan politik dalam negeri; (20) pemberdayaan masyarakat desa; (21) sosial; (22) budaya; (23) statistik; dan (24) arsip. Sementara itu bidang wewenang pilihan memiliki delapan bagian, yakni (1) kelautan dan perikanan; (2) pertanian; (3) perhutanan; (4) energi dan sumber daya mineral; (5) pariwisata; (6) industri; (7) perdagangan; dan (8) transmigrasi.

Memanfaatkan pikiran Hamilton (1990, 185-196) dalam pengkajian pelimpahan sebagian wewenang, maka unsur-unsur pola sistem harus bebas dari hubungan skala jangka pendek. Pertimbangan itu mengarah pada mediasi struktur yang sudah ditetapkan bersama. Masyarakat dan pemerintahan desa harus dipandang bukan sesuatu yang “given” melainkan akan terus berubah dan berkembang. Untuk itu hirarhi dan rincian wewenang harus mengarah pada tiga fungsi utama, yakni: (1) Fungsi pemeliharaan komitmen nilai-nilai; (2) Fungsi pencapaian tujuan; (3) Fungsi adaptasi; dan (4) fungsi integrasi.

Fungsi komitmen nilai-nilai berupa fungsi kembalinya konsensus pada nilai-nilai sosial budaya yang dijadikan identitas dan kebutuhan masyarakat dan pemerintahan desa dalam mencipta dan merenda Otonomi Daerah. Upaya ini secara tidak langsung memberi kepercayaan pada masyarakat desa bahwa mereka mampu merancang, merinci dan menjalankan otonomi daerah untuk difungsikan dalam pemenuhan kebutuhan hidup bersama. Kepercayaan yang tulus akan mendorong partisipasi yang kuat pada masyarakat desa dalam mencapai tujuan hidup bersama.

Pelimpahan sebagian kewenangan yang didasarkan atas nilai secara tidak langsung merupakan pelimpahan atas dasar kebutuhan masyarakat desa. Dengan mempertimbangkan banyak aspek, seperti tampak pada daya dukung lingkungan, sumber daya, sarana dan prasarana yang disesuaikan dengan tipologi desa. Upaya merumuskan tipologi amat berguna dalam pengkajian karena akan dapat membandingkan secara teliti model generalisasi kewenangan pemerintahan desa yang ada dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Dengan demikian, menetapkan tipe akan

mendapatkan jenis-jenis unit yang bisa dipergunakan dalam kajian perbandingan yang cakupannya lebih luas.

Fungsi pencapaian tujuan, yakni tiga fungsi utama pemerintahan desa, maka wewenang wajib dikelompokkan dalam tiga, yakni: *pertama*, fungsi pemberdayaan dan pembangunan atau fungsi kebutuhan biologis yang didalamnya mencakup: (1) bidang pendidikan; (2) perumahan; (3) pemberdayaan perempuan dan anak; (4) lingkungan hidup; (5) perencanaan pembangunan; (6) penataan ruang; (7) pekerjaan umum; (8) koperasi dan UKM; (9) ketahanan pangan; (10) kesejahteraan pembangunan dan (11) pemberdayaan masyarakat desa. *Kedua* adalah pelayanan masyarakat atau fungsi psikologis yang didalamnya terdapat fungsi: (1) kesehatan; (2) olah raga; (3) keluarga berencana; (4) sosial; (5) perhubungan; (6) komunikasi dan informasi; (7) penanaman modal; dan (8) tenaga kerja. *Ketiga* yakni fungsi pengaturan (regulasi) atau fungsi kebutuhan integratif yang didalamnya memuat: (1) kependudukan; (2) kebudayaan; (3) statistik; (4) pertanahan; dan (5) arsip. Berkenaan dengan wewenang pilihan dari delapan bidang tersebut cenderung masuk dalam kelompok fungsi pemberdayaan dan pembangunan atau fungsi kebutuhan biologis.

Fungsi adaptasi, dimaksudkan sebagai penyesuaian pelimpahan sebagian wewenang dari pemerintahan kabupaten kepada desa. Penyesuaian itu dimaksudkan pelimpahan disesuaikan dengan kemampuan pemerintahan desa masing-masing berikut dengan usaha-usaha yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten dalam memberdayakan pemerintahan desa untuk dapat menjalankan sebagian wewenangnya. Sebagaimana disampaikan oleh Bennet (1976) untuk mengkaji adaptasi wewenang maka perlu diperhatikan tiga bidang kajian, yakni: perilaku adaptasi, strategi adaptasi dan tindakan adaptasi.

Perilaku adaptasi adalah perilaku-perilaku yang produktif dan kualitatif ditampilkan oleh segenap pemerintah desa maupun kabupaten untuk menyesuaikan diri dalam merumuskan dan menjalankan sebagian otonomi daerah. Perilaku adaptif juga ditujukan pada seluruh warga desa untuk berpartisipasi dalam menjalankan penyesuaian diri, sehingga terbangunnya kolektivitas perilaku bersama yang mengarah pada tujuan yang sama. Strategi adaptif, yakni serangkaian taktik dan cara yang dilakukan secara sistematis, terencana dan terkoordinasi sehingga dapat berjalan secara efektif dan efisien. Dalam strategi adaptif juga diatur upaya-upaya penyelesaian berdasarkan

konsensus bilamana terjadi hambatan dan penyimpangan dalam menjalankan tugas membangun otonomi daerah di desa. Tindakan adaptif mengarah pada usaha terakhir yang dilakukan oleh pemerintahan desa dan kabupaten untuk menyelamatkan dari kegagalan mencapai tujuan membangun otonomi daerah di desa. Tindakan ini bersifat individual maupun kolektif termasuk mencegah kegagalan akibat adanya perubahan dan dinamika pertentangan di dalam lingkungan masyarakat.

Fungsi integrasi, artinya fungsi yang memberikan posisi keterjagaan hubungan antar subsistem dalam kelompok sistem. Kepentingan berjalannya integrasi menjadi kewajiban bersama, baik pemerintahan pusat, kabupaten ataupun desa untuk merumuskan dan menjalankan kebijakan otonomi daerah dalam pemerintahan desa.

C. Pembagian Urusan Pemerintahan dan Pelimpahan Kewenangan

1. Pembagian Urusan Pemerintahan

Dengan adanya kebijakan otonomi daerah, Kabupaten/Kota memiliki kewenangan atau urusan yang besar. Dengan kewenangan atau urusan yang dimilikinya, Daerah diharapkan dapat mendorong meningkatkan proses pemberdayaan dan pembangunan di Desa. Desa sebagai perangkat pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat dapat dijadikan ujung tombak pelayanan kepada masyarakat. Otonomi boleh saja menjadi *domain* Pemkab/Pemkot, namun *front line* dari sebagian fungsi pelayanan mestinya diserahkan kepada Kecamatan, Kelurahan atau Desa, disamping kepada Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah. Dengan demikian, Pemkab/Pemkot kedepan lebih berperan dalam hal fungsi-fungsi *steering* seperti koordinasi, pembinaan, fasilitasi, dan pengendalian, dari pada fungsi *rowing* atau penyelenggaraan pelayanan dan pembangunan.

Penyerahan urusan pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Desa bukan hanya sekedar tuntutan yuridis, namun lebih merupakan suatu kebutuhan untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan umum di daerah. Pada dasarnya usaha penyarahan urusan akan memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak, baik Daerah itu sendiri karena apabila kewenangan terkonsentrasi di tingkat Kabupaten/Kota. Dengan demikian Kabupaten/Kota cenderung beban kerjanya akan berkurang, dan tentunya fungsi pelayanan kepada masyarakat menjadi kurang efektif. Pada sisi lain, sebagai akibat kewenangan

yang terlalu besar, maka organisasi Kabupaten/Kota yang mewadahi seluruh kewenangan menjadikan format kelembagaan terlalu besar dan menjadi tidak efisien (Widodo, 2005). Dengan urusan yang diserahkan akan bertanggungjawab dalam berkreasi dan berinovasi sehingga terdorong untuk meningkatkan kapasitas dan kapabilitasnya.

Urusan Daerah secara umum telah diatur dalam UU 32 Tahun 2004 Pasal 10 - 18, dimana disebutkan, bahwa urusan pemerintahan yang merupakan bagian dari urusan daerah adalah urusan pemerintahan yang bersifat *concurrence* (bersama antara Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota) yang pembagiannya menggunakan tiga kriteria yaitu: eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. *Pembagaan urusan tersebut akan ditentukan dalam suatu Peraturan Pemerintah yang sampai dengan saat ini belum selesai dibuat.*

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 pasal 13 (1), urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas Kabupaten/Kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas Kabupaten/Kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas Kabupaten/Kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas Kabupaten/Kota;

- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas Kabupaten/Kota;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya pada pasal 14 (1) menyebutkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan yang berskala Kabupaten/Kota yang meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan Kabupaten/Kota yang bersifat pilihan yaitu urusan pemerintahan yang sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah masing-masing yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat (pasal 14 ayat 2). Dalam melaksanakan urusan pemerintahan tersebut perlu dijiwai oleh semangat desentralisasi artinya bahwa kewenangan tersebut harus didistribusikan kepada unit-unit

organisasi baik secara vertikal maupun secara horizontal, baik kepada unit-unit sektoral maupun kepada unit-unit teritorial (kewilayahan). UU 32 Tahun 2004 menghendaki adanya pelimpahan kewenangan kepada Camat (Kecamatan) dan Lurah (Kelurahan) serta menghendaki pelimpahan kewenangan Daerah kepada Desa.

2. Prinsip-Prinsip Pelimpahan Kewenangan

Agar penyelenggaraan kewenangan berjalan secara harmonis efisien dan efektif maka dalam pelimpahan kewenangan perlu didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Menjunjung tinggi kepentingan rakyat, Pelimpahan kewenangan harus berorientasi bagi kemaslahatan masyarakat tidak berorientasi bagi kepentingan individu atau kelompok tertentu. Menetapkan kewenangan berada di Kabupaten/Kota atau pun ditempatkan di Desa, kepentingan rakyatlah yang menjadi acuan utama.
2. Berorientasi bagi peningkatan pelayanan kepada masyarakat melalui upaya menciptakan iklim yang kondusif untuk kesempatan berusaha, mengembangkan dan menarik investasi, menciptakan lapangan kerja dan kesempatan bekerja, serta terciptanya suasana tenteram, tertib hukum dan adanya kepastian hukum.
3. Prinsip Kerjasama, maka pelaksanaan kewenangan daerah/Desa tidak berarti harus dilaksanakan sendiri oleh daerah/Desa yang bersangkutan, namun dapat dikembangkan pola-pola kerjasama baik dengan swasta (termasuk kelompok masyarakat), dengan unit pemerintah lainnya (Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota atau Desa lain).
4. Prinsip Koordinasi artinya tidak menimbulkan potensi benturan, konflik, atau tumpang tindih dengan kewenangan Pemerintahan lainnya. Sebaliknya, kewenangan suatu daerah/Desa dengan kewenangan daerah/Desa lain harus dapat menggambarkan hubungan yang saling mengisi, saling memperkuat, dan saling menguntungkan.
5. Prinsip Legalistik artinya kewenangan yang dilaksanakan Desa memiliki dasar hukum yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. Prinsip Pemberdayaan artinya kewenangan yang dilimpahkan ke Desa dapat memberikan motivasi bagi Desa untuk terus mengembangkan kapasitas dan kapabilitasnya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Disamping prinsip-prinsip umum pengelolaan kewenangan sebagaimana disebutkan di atas, pelimpahan kewenangan Daerah ke Desa haruslah berlandaskan kriteria-kriteria rasional dan akademis yang dapat dijadikan sebagai dasar pembenar dalam rangka pengambilan keputusan (*professional judgement*). Dalam hal ini, paling tidak ada 4 (empat) kriteria yang bisa dipertimbangkan sebagai berikut:

- Didasarkan pada *derajat strategis* dari kewenangan. Nilai strategis ini dapat diukur misalnya dari luas jangkauan atau cakupan dari kewenangan tersebut, kedalaman isi atau materi yang harus diselenggarakan, serta kadar dampak yang ditimbulkan dari kewenangan tersebut.
- Didasarkan pada *aspek administratif* dari objek kewenangan (Kebijakan, Perencanaan, Pendanaan, Rekomendasi, fasilitasi, Perijinan, Pengelolaan, Pemeliharaan, Pengawasan dan Koordinasi). Dalam kaitan dengan kriteria ini, jarang sekali suatu urusan dilaksanakan secara utuh / bulat oleh suatu pemerintahan, tetapi selalu ada *sharing antar Pemerintahan*.
- Didasarkan pada posisi *fisik atau geografis* dari objek kewenangan, setiap obyek kewenangan yang terletak atau berlokasi di suatu daerah, maka pengelolaan obyek tersebut menjadi kewenangan daerah yang bersangkutan. Meskipun demikian, ada kemungkinan bahwa obyek tadi memiliki mobilitas atau dampak yang bersifat lintas batas (*cross border*), walau bukan secara fisik atau geografis. Perlintasan kewenangan ini dapat dalam bentuk obyek maupun dampak dari suatu obyek tertentu, misalnya penyebaran wabah penyakit atau migrasi kependudukan. Dalam kasus seperti ini, walaupun kewenangan tetap berada pada suatu daerah tertentu, namun dalam pelaksanaannya memerlukan koordinasi dengan daerah terkait.
- Didasarkan pada posisi *kemampuan daerah* (khususnya dari aspek SDM dan keuangan) untuk menjalankan kewenangan tertentu. Namun jika tidak memiliki kemampuan yang memadai, maka perlu langkah-langkah pembinaan terlebih dahulu sebelum kewenangan dilimpahkan.

Untuk menghindari terjadinya kegagalan kebijakan mengenai pelimpahan kewenangan tadi, maka beberapa kriteria dibawah ini perlu dipertimbangkan secara seksama:

- a. Dilihat dari *lokus dan kepentingannya*, kewenangan tersebut lebih banyak dioperasionalisasikan di Desa sehingga berhubungan erat dengan kepentingan strategis Desa yang bersangkutan serta memberi kemudahan pelayanan masyarakat
- b. Dilihat dari *fungsi administratifnya*, kewenangan tersebut lebih bersifat *rowing* (pelaksanaan) dari pada *steering* (pengaturan),
- c. Dilihat dari *kebutuhan masyarakat*, kewenangan tadi benar-benar dibutuhkan secara mendesak oleh masyarakat setempat dan lingkungannya setempat.
- d. Dilihat dari *efektivitas penyelenggaraan pemerintahan*, suatu kewenangan lebih efektif dilaksanakan di Desa.
- e. Dilihat dari Efisiensi *penyelenggaraan pemerintahan*, suatu kewenangan lebih efisien dari sisi biaya, waktu, kualitas dilaksanakan di Desa.
- f. Dilihat dari *penggunaan teknologi*, suatu kewenangan tidak membutuhkan pemakaian teknologi tinggi atau menengah, kewenangan yang mudah dan sederhana yang memungkinkan diselenggarakan desa.
- g. Dilihat dari *kapasitas*, Desa memiliki kemampuan yang memadai untuk melaksanakan kewenangan tersebut, baik dari aspek SDM, keuangan, maupun sarana dan prasarana.

Dengan adanya pelimpahan kewenangan terdapat beberapa keuntungan yang diperoleh antara lain adalah:

- Beban Pemda dalam penyediaan/pemberian layanan semakin berkurang karena telah diambil alih oleh Desa sebagai ujung tombak;
- Pemda tidak perlu membentuk kelembagaan yang besar sehingga dapat menghemat anggaran;
- Alokasi dan distribusi anggaran lebih merata keseluruh wilayah sehingga dapat menjadi stimulan bagi pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi

regional;

- Sebagai wahana memberdayakan fungsi Desa yang selama ini terabaikan.

Uraian di atas, menggambarkan bahwa pendelegasian kewenangan kepada Desa akan membawa manfaat tidak saja kepada Desa yang menerima limpahan, namun juga kepada Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Disamping itu, kebijakan untuk melimpahkan kewenangan kepada unit organisasi yang lebih rendah ini juga memiliki manfaat pada 3 (tiga) bidang, yakni:

- *Politik*: menciptakan pemerintah yang demokratis (*egalitarian governance*) serta untuk mendorong perwujudan *good governance and good society*.
- *Sosial ekonomi*: mengurangi kesenjangan antar wilayah (*regional disparity*) atau ketimpangan (*inequity*), memacu pertumbuhan pembangunan (*economic growth*), mendorong prakarsa dan partisipasi publik, dan sebagainya.
- *Administratif*: mendorong efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, mempercepat pelayanan publik, dan memperkuat kinerja pemerintahan secara umum. (Widodo, 2005).

3. Mekanisme Penyerahan Urusan Pemerintahan

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa adalah urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. (Pasal 8 PP No.72 Thn.2006)

Pada dasarnya urusan pemerintahan tersebut adalah urusan pemerintahan yang secara riil menjadi kewenangan Kabupaten/Kota sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Penyerahan urusan pemerintahan Kabupaten/Kota setidaknya mempersyaratkan:

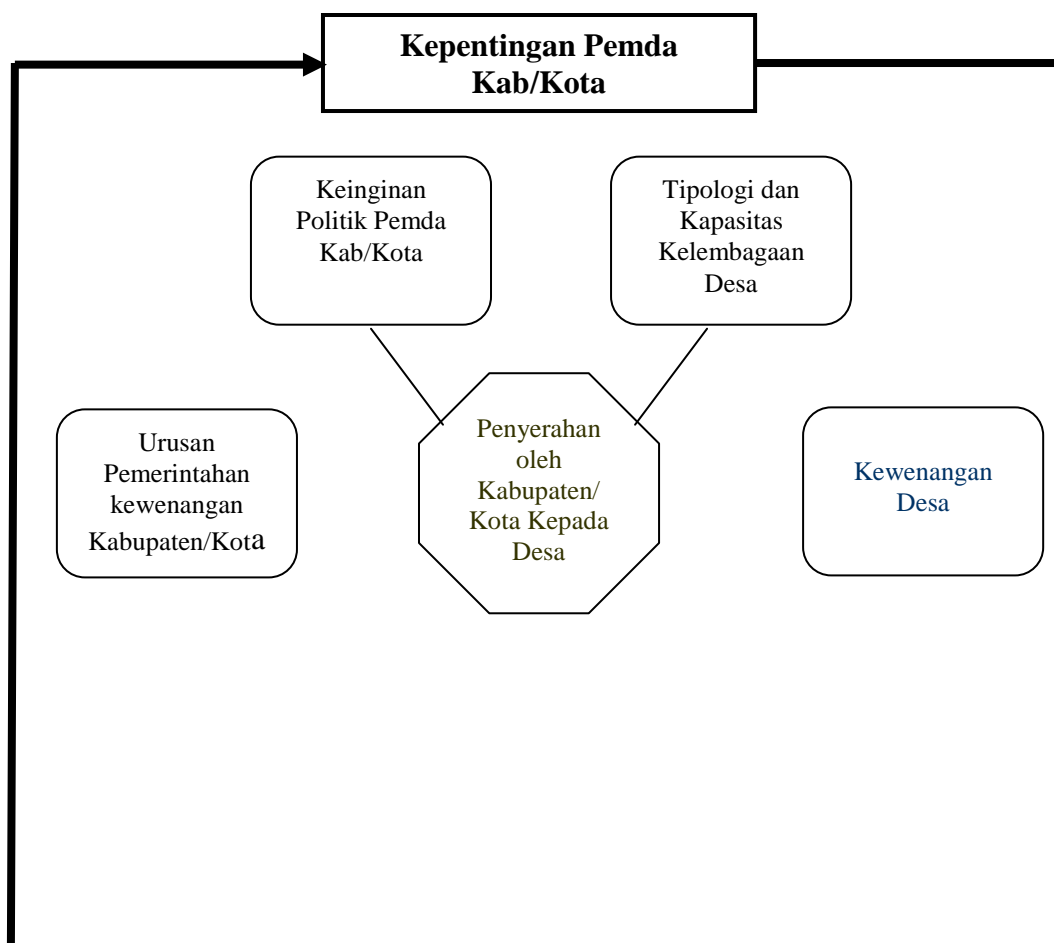
1. Keinginan politik dari pemerintah daerah Kabupaten/Kota untuk menyerahkan sebagian urusan pemerintahnya yang pengaturannya kepada desa.
2. Kapasitas kelembagaan pemerintah desa untuk menerima penyerahan urusan pemerintahan untuk mejadi kewenagannya,

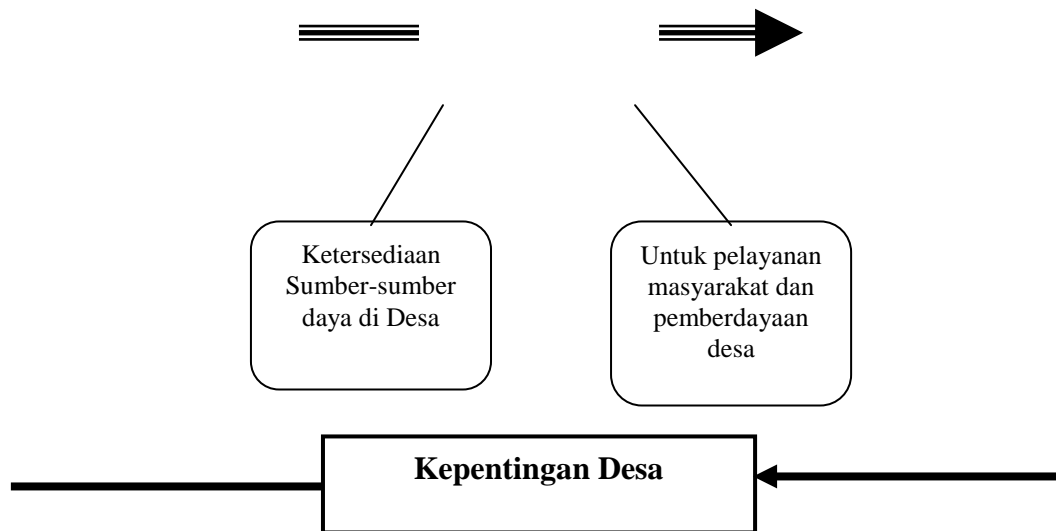
3. Ketersedian sumber-sumber daya untuk mendukung terselenggaranya urusan pemerintahan yang diserahkan Kabupaten/Kota.
4. Bahwa penyerahan urusan pemerintahan tersebut untuk kemudahan pelayanan masyarakat desa dan pemberdayaan masyarakat bukan sebaliknya membebani pemerintah desa dan masyarakat desa.

Persyaratan tersebut menjadi dimensi yang perlu dipenuhi sebagai langkah awal untuk menempuh kebijakan penyerahan kewenangan Kabupaten/Kota kepada desa sebagaimana gambar berikut ini.

Gambar 2.2.

Dimensi Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kabupaten/ Kota Yang Pengaturannya Oleh Desa





Jenis dan rincian kewenangan yang diserahkan kepada masing-masing desa bisa seragam jenis, rincian dan jumlahnya apabila desa-desa tersebut relatif memiliki karakteristik relatif sama, dan tentunya bisa berbeda masing-masing desa apabila desa yang memiliki tipologi/karakteristik yang juga berbeda. Penetapan penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu cara untuk memperoleh suatu kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya dengan menggunakan langkah-langkah yang sistematis, teori yang relevan, melibatkan objek penelitian yang representatif serta teknik analisis yang tepat dan sesuai dengan masalah yang dikaji sehingga dapat menjawab tujuan penelitian yang diinginkan.

Pendekatan yang digunakan ini didasarkan pada paradigma otonomi daerah yang disesuaikan dengan landasan konseptual yang dipergunakan, yaitu: pendekatan administrasi pemerintahan dan *kedua*, pendekatan Sosial budaya (*existing* dan *needs*). *Pendekatan pertama* dimaknai sebagai pendekatan dalam memandang kewenangan merupakan berian/limpahan dari pihak supradesa (Pemerintahan Kabupaten/Kota) kepada desa yang cenderung seragam dan bersandarkan pada prinsip keterkaitan dan hubungan antar struktur dari tingkat atas (*top*) kepada tingkat dibawahnya (*down*) atau dengan kata lain, pendekatan dari atas ke bawah (*top – down approach*). Disamping itu, pendekatan pertama ini juga bersandarkan atas kebijakan negara/pemerintah yang berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana didalam UU No. 32/2004, Pasal 11 (1) yang menetapkan tiga kriteria, yaitu kriteria: (1) *Eksternalitas*; (2) *Akuntabilitas*; dan (3) *Efisiensi*. Pendekatan ini juga akan terkait dengan upaya untuk mengidentifikasi tindakan-tindakan yang selama ini dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka meningkatkan peran atau fungsi desa untuk melayani masyarakatnya, mencakup juga ada tidaknya kebijakan penyerahan kewenangan kepada desa dan rincian kewenangan apa saja yang telah dilimpahkan atau diserahkan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa.

Pendekatan kedua adalah pendekatan sosial budaya. Pendekatan ini bersifat kebalikan dari pendekatan pertama yang menitikberatkan pada mendekati dan mengidentifikasi penyelenggaraan urusan pemerintahan/wewenang harus didasarkan pada kebutuhan masyarakat setempat (baca: Pemerintah Desa). Dengan kata lain, wewenang bukan hanya dipandang sebagai pemberian tetapi juga hak bawaan (pendekatan *bottom – up*).

Lebih dari itu pendekatan sosial-budaya yang bersumber pada kenyataan (*existing*) dan kebutuhan (*needs*) Pemerintah Desa dimunculkan dalam penelitian penyerahan wewenang adalah untuk mencapai kebergunaan penelitian dalam rangka perbaikan tata pemerintahan desa. Melegitimasi pengakuan suara arus bawah yang bersifat *bottom-up approach* akan mendorong kemampuan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, berupa kebutuhan biologis (pembangunan dan pemberdayaan masyarakat); kebutuhan psikologis (pelayanan pembangunan pedesaan); kebutuhan integratif (pengaturan).

Fokus penelitian dengan menggunakan dua pendekatan tersebut adalah upaya untuk mengidentifikasi secara jernih dan seksama mengenai rincian kewenangan yang dapat diserahkan pengaturannya dari pemerintah Kabupaten kepada Desa. Berdasarkan hal tersebut, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dengan analisis kualitatif.

B. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang relevan dengan tujuan penelitian, maka digunakan beberapa cara teknik pengumpulan data, yaitu dengan cara melakukan:

1. Penelitian Kepustakaan

Untuk mendapatkan pengetahuan baik yang bersifat praktis maupun teoritis yang berkaitan dengan tema penelitian, tim peneliti melakukan studi kepustakaan yang diambil dari beberapa literatur ilmiah, majalah, jurnal ilmiah, laporan-laporan hasil penelitian, peraturan perundangan serta kebijakan dalam bentuk peraturan daerah yang ada kaitannya dengan tema penelitian.

2. Penelitian Lapangan

Penelitian Lapangan adalah suatu proses pencarian dan penggalian data primer yang dapat dijadikan bahan analisis data dalam rangka pemecahan masalah yang sesuai dengan tujuan penelitian. Adapun kegiatan yang dilaksanakan dalam penelitian lapangan, yaitu:

a. *Instrumen Penelitian berbentuk Kuesioner*: Pengumpulan data dengan cara memberikan kuesioner atau daftar pertanyaan yang harus diisi oleh para responden yang relevan unsur-unsur dari tema penelitian, khususnya yang berkaitan dengan Kewenangan yang layak diserahkan, dilaksanakan dan dibutuhkan oleh Pemerintah Desa. Instrumen penelitian mencakup 32 bidang urusan dengan rincian 24 urusan wajib dan 8 urusan pilihan. Instrumen penelitian ini ada 2, yaitu :

- Instrumen yang ditujukan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota
Instrumen ini dibuat untuk menggali persepsi penyerahan kewenangan dari sisi Pemerintah Kabupaten/Kota, yang meliputi aspek :
 1. Persepsi terhadap prioritas kewenangan yang akan diberikan kepada Desa;
 2. Kesiapan Sumber Daya Desa untuk menerima pelimpahan kewenangan, yang terdiri dari kesiapan Personil dan kesiapan Sarana Prasarana;
- Instrumen yang ditujukan kepada Pemerintah Desa
Instrumen ini dibuat untuk menilai kondisi pelaksanaan kewenangan dan kebutuhan kewenangan Desa berdasarkan persepsi Pemerintah Desa, meliputi:
 1. Kewenangan-kewenangan apa saja yang sudah dilaksanakan oleh Desa;
 2. Dukungan sumber daya Personil dan Sarana Prasarana;
 3. Kebutuhan kewenangan Desa.

b. *Pelaksanaan Wawancara*: Pengumpulan data dengan melakukan wawancara dengan para responden, baik yang di lingkungan Pemerintah Kabupaten antara lain Sekretaris Daerah/Asisten Daerah Bidang Pemerintahan, Kepala Bagian Pemerintahan, Kepala Sub Bagian Tata Pemerintahan Desa serta Instansi terkait lainnya seperti Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa, maupun dengan aparat Desa yang

terdiri dari Kepala Desa, Ketua BPD dan Ketua LSM yang ada di desa yang bersangkutan.

- c. *Observasi*. Pengumpulan data dengan cara mengamati objek yang diteliti seperti keadaan sarana dan prasarana pemerintahan desa, jenis-jenis pelayanan yang dilakukan dan lain-lain.

C. Sampel Daerah Penelitian

Sesuai dengan judul serta tema dari penelitian ini, dapat ditetapkan bahwa Objek penelitian ini adalah seluruh unsur yang ada kaitannya dengan penyelenggaraan dan pelaksanaan Pemerintahan desa, yaitu seluruh Desa dan Kabupaten/Kota yang ada di wilayah Republik Indonesia. Mengingat jumlah Desa dan Kabupaten/Kota yang sangat banyak, dan keterbatasan sumber daya yang dimiliki, maka dalam penelitian hanya diteliti sebagian saja sebagai Sampel penelitian. Penentuan sampel dilakukan dengan menggunakan *sampling purposif*, yaitu teknik pengambilan sampel berdasarkan pada pertimbangan-pertimbangan tertentu.

Adapun sampel yang ditetapkan dalam penelitian ini adalah 25 Kabupaten dan 43 Desa, sebagai berikut:

Tabel 3.1.

Sampel Penelitian

No	KABUPATEN	DESA
1.	Deli Serdang	1. Cinta Rakyat
2.	Toba Samosir	2. Dalihannatolu 3. Hutanamora
3.	Rokan Hilir	4. Bangko Pusako 5. Batu Hampar
4.	Bintan	6. Tua Paya 7. Teluk Bakau
5.	Solok	8. Paninggahan 9. Koto Gadang Koto Anau
6.	Bangka	10. Kimak 11. Riding Panjang
7.	Sarolangun	12. Bukit Sebelas 13. Bukit Duabelas
8.	Lampung Utara	14. Bojong Barat 15. Sumber Arum
9.	Ogan Komering Ilir	16. Margo Bhakti 17. Celikah
10.	Lebak	18. Kanekes 19. Sawarna
11.	Cirebon	20. Buntet 21. Lurah
12.	Tasikmalaya	22. Cikunten
13.	Tegal	23. Muncang Larang 24. Slawi Kulon
14.	Sragen	25. Kadung Upit
15.	Gresik	26. Padeg
16.	Bangkalan	27. Burneh
17.	Klungkung	28. Kamasan 29. Dawan Klod
18.	Sumbawa Besar	30. Klungkung 31. Boak
19.	Lombok Barat	32. Babusalam

No	KABUPATEN	DESA
20.	Kupang	33. Bolok 34. Tablolong
21.	Kutai Kertanegara	35. Manunggal Jaya 36. Sungai Mariam
22.	Bulukumba	37. Tanah Tuo 38. Dwi Tiro
23.	Tanah Toraja	39. Rante Kayo 40. Keso Malenong
24.	Minahasa	41. Watumea
25.	Gorontalo	42. Mongolato 43. Telaga Timur

D. Teknik Pengolahan

Pengolahan data lapangan dilakukan melalui tahapan sebagai berikut, yaitu:

- *Pertama*; data lapangan yang berasal dari kuesioner atau data angket diolah dengan cara ditabulasikan. Dari instrumen pertama yaitu kewenangan kabupaten/kota yang dapat diserahkan pengaturannya kepada desa dengan responden perangkat daerah Kabupaten/Kota diperoleh informasi mengenai:

- Kelayakan kewenangan yang dapat diserahkan pengaturannya kepada Desa;
- Kesiapan Sumber Daya baik sumber daya personil maupun sarana prasarana desa dalam melaksanakan kewenangan

Sedangkan dari instrumen kedua yaitu kewenangan kabupaten/kota yang dapat diserahkan pengaturannya kepada desa dengan responden Kepala Desa/BKD, diperoleh informasi mengenai:

- Pelaksanaan kewenangan yang sudah dilakukan Desa;
- Dukungan Sumber Daya Personil maupun Sarana Prasarana Desa dalam melaksanakan kewenangan yang sudah dilaksanakan;
- Urusan pemerintahan yang dibutuhkan untuk diserahkan pengaturannya kepada Desa;

- *Kedua*, data lapangan yang berasal dari wawancara dan observasi lapangan serta data sekunder diolah sebagai bahan pembanding atau komparasi dari tabulasi kuesioner yang dibuat sebelumnya, selain juga sebagai pelengkap isian tabulasi. Dari sini dapat dihasilkan beberapa informasi mengenai:
 - Permasalahan yang dalam pengaturan Desa dan faktor-faktor yang mempengaruhi dalam proses penyerahan urusan limpahan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa;
 - Upaya-upaya yang selama ini telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota agar tugas pokok dan fungsi Desa menjadi optimal;
 - Berbagai peraturan daerah berkenaan dengan penyerahan kewenangan dari masing-masing Kabupaten.
 - Informasi dasar mengenai karakteristik dan kondisi masyarakat desa.

E. Teknik Analisis Data

- *Pertama*, dengan menginterpretasikan data dan informasi yang didapatkan dari Responden Perangkat Daerah Kabupaten/Kota maupun oleh Perangkat Desa/BKD maka diperoleh kategori urusan pemerintahan berdasarkan tipologi desa yang meliputi :
 - Kelayakan kewenangan yang dapat diserahkan pengaturannya kepada Desa berdasarkan tipologinya;
 - Kesiapan Sumber Daya baik sumber daya personil maupun sarana prasarana desa dalam melaksanakan kewenangan berdasarkan tipologinya;
 - Pelaksanaan kewenangan yang sudah diserahkan pengaturannya kepada Desa berdasarkan tipologinya;
 - Dukungan Sumber Daya Personil maupun Sarana Prasarana Desa dalam melaksanakan kewenangan yang sudah dilaksanakan berdasarkan tipologinya;
 - Urusan pemerintahan yang dibutuhkan untuk diserahkan pengaturannya kepada Desa berdasarkan tipologinya;

- *Kedua*, mencari korelasi atau keterkaitan antara data dan informasi yang didapatkan, baik dari kuesioner, wawancara maupun pengamatan. Analisa ini dilakukan untuk memperoleh gambaran kesiapan desa berdasarkan tipologinya untuk menerima penyerahan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota yang dapat diatur oleh Pemerintah Desa.
- *Ketiga*, merumuskan proses mekanisme dan langkah-langkah proses penetapan penyerahan urusan pemerintahan Kabupaten yang dapat diatur oleh Pemerintah Desa.

Penulisan dan pelaporan hasil penelitian difokuskan pada usaha mendeskripsikan mengenai urusan pemerintahan yang dapat diserahkan pengaturannya dari Pemerintah Kabupaten kepada Pemerintah Desa, yang mencakup: (1) Persepsi Pemerintah Kabupaten/Kota terhadap penyerahan urusan pemerintahan; (2) Persepsi Pemerintah desa dalam menerima penyerahan urusan; (3) faktor-faktor yang menentukan persepsi Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah desa dalam penyerahan urusan; (4) Gambaran karakteristik tipologi desa dan kebutuhan Pemerintah desa; (5) Rumusan urusan pemerintahan Kabupaten/Kota yang dapat diserahkan pengaturannya kepada desa; (6) Menemukan kasus-kasus kebijakan yang berorientasi penguatan desa; (7) gambaran mekanisme proses penyerahan dan atau penetapan penyerahan sebagian kewenangan Pemerintah Kabupaten kepada Desa.

Bagian terakhir adalah merupakan rekomendasi yang dibuat berdasarkan hasil temuan di lapangan dan analisis data. Secara operasional rumusan rekomendasi akan dijadikan suatu pertimbangan ataupun *input* bagi Pemerintah c.q. Menteri Dalam Negeri dalam menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri dan Pemerintahan Kabupaten dalam menetapkan Peraturan Daerah tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang dapat diserahkan pengaturannya kepada desa. Adapun bagi desa sebagai *trigger* untuk meningkatkan kapasitas pemerintah desa agar dapat mempercepat akselerasi perwujudan kesejahteraan masyarakat desa.

BAB IV

KARAKTERISTIK DESA LOKUS PENELITIAN

Karakteristik adalah corak yang melekat pada suatu obyek. Karakteristik desa berarti corak desa yang dapat dilihat dari berbagai sudut. Setidaknya untuk menggambarkan karakteristik desa secara lengkap membutuhkan tiga tipologi, yakni (1) Tipologi desa berdasarkan kewilayahan atau letak geografis; (2) tipologi desa berdasarkan mata pencaharian atau sistem ekonomi masyarakatnya; (3) tipologi desa berdasarkan pemerintahan desa.

1. Tipologi Desa

Persoalan penyerahan urusan pemerintahan Kabupaten kepada desa mesti diawali dengan penggambaran yang menyeluruh mengenai masing-masing desa lokus penelitian. Hal itu dimaksudkan untuk mengetahui ciri atau karakteristik dari obyek kajian yang bersangkutan. Dalam kaitan dengan karakteristik desa, salah satunya dapat digunakan melalui analisis tipologi desa yang dalam hal ini dibagi dalam tiga bagian, yaitu; (1) tipologi desa berdasarkan letak geografis; (2) mata pencaharian penduduk; dan (3) perkembangan desa.

Tipologi geografi desa di Indonesia memiliki tiga corak, yaitu: (a) corak desa yang karakter kewilayahannya secara dominan daratan yang ada di sekitar pesisir atau disebut juga desa pantai; (b) corak karakter desa yang kewilayahan kebanyakan dataran tinggi atau pegunungan; dan (c) corak karakter desa yang sifat kewilayahannya lebih banyak daratan datar atau wilayah gabungan antara corak pesisir dan pegunungan.

Tipologi kedua adalah desa yang dipandang dari corak hasil produksi yang dijadikan mata pencarian penduduk pada umumnya. Tipologi ini menghasilkan tiga corak karakter desa yang berbeda, yakni: (a) corak desa yang hasil produksi berupa sektor perikanan, baik yang diperoleh dari potensi laut maupun pesisir dengan budidaya ikan laut; (b) corak produksi desa pada sektor ekonomi pertanian yang didalamnya termasuk corak perkebunan dan peternakan; dan (c) corak produksi desa yang dominan di bidang ekonomi industri atau perdagangan, baik berupa barang ataupun jasa.

Tipologi ketiga adalah desa juga dipandang dari sudut perkembangan atau kemajuan yang telah dicapai. Tipologi ini terbagi dalam tiga bagian corak, yakni (a)

corak desa swadaya atau desa yang sangat tradisional dan seringkali terikat dengan adat istiadat yang kuat, sehingga tingkat kemajuannya terhitung rendah; (b) corak desa swasembada adalah desa tidak lagi terikat dengan adat istiadat, sehingga memiliki kemajuan yang tinggi dalam berbagai bidang kehidupannya; (c) corak desa yang perkembangannya berada pada posisi sebagian sudah bisa melepaskan dari adat istiadat, namun tidak seluruhnya. Karena itu disebut desa transisi atau tingkat kemajuannya termasuk sedang.

Dengan memanfaatkan ketiga tipologi tersebut, maka data dilapangan menunjukkan kombinasi karakter. Suatu desa dapat ditafsirkan dan dianalisis kedalam 27 corak yang masing-masing berbeda. Akumulasi corak desa yang demikian disebut kategori corak sebagaimana nampak pada penjelasan tabel 4.1., berikut ini:

Tabel 4.1

TIPOLOGI DESA

TIPOLOGI			N A M A K A R A K T E R D E S A
GE O GR AF IS	E K O N O M IS	PERK EMBA NGAN	
Pes isir	Pe rta nia n	Swaday a	De pa n-1
Pes isir	Pe rta nia n	Swakar sa	De pa n-2
Pes isir	Pe rta nia n	Swase mbada	De pa n-3
Pes	Pe	Swaday	De

isir	rik an an	a	pa n-4
Pes isir	Pe rik an an	Swakar sa	De pa n-5
Pes isir	Pe rik an an	Swase mbada	De pa n-6
Pes isir	In du stri	Swaday a	De pa n-7
Pes isir	In du stri	Swakar sa	De pa n-8
Pes isir	In du stri	Swase mbada	De pa n-9
Dat ara n	Pe rta nia n	Swaday a	De tar- 1
Dat ara n	Pe rta nia n	Swakar sa	De tar- 2
Dat ara n	Pe rta nia n	Swase mbada	De tar- 3
Dat ara n	Pe rik an an	Swaday a	De tar- 4
Dat ara n	Pe rik an an	Swakar sa	De tar- 5
Dat ara n	Pe rik an an	Swase mbada	De tar- 6
Dat ara n	In du stri	Swaday a	De tar- 7

Dat ara n	In du stri	Swakar sa	De tar- 8
Dat ara n	In du stri	Swase mbada	De tar- 9
Peg unu nga n	Pe rta nia n	Swaday a	De pu g-1
Peg unu nga n	Pe rta nia n	Swakar sa	De pu g-2
Peg unu nga n	Pe rta nia n	Swase mbada	De pu g-3
Peg unu nga n	Pe rik an an	Swaday a	De pu g-4
Peg unu nga n	Pe rik an an	Swakar sa	De pu g-5
Peg unu nga n	Pe rik an an	Swase mbada	De pu g-6
Peg unu nga n	In du stri	Swaday a	De pu g-7
Peg unu nga n	In du stri	Swakar sa	De pu g-8
Peg unu nga n	In du stri	Swase mbada	De pu g-9

Catatan: - Depan : Desa pantai
 - Detar : Desa datar
 - Depug : Desa pegunungan

Berdasarkan kombinasi model tipologi yang digunakan, maka desa-desa yang dijadikan lokus penelitian pelimpahan urusan akan mencerminkan karakteristik yang bervariasi, sebagaimana nampak pada gambar tabel 4.2. berikut:

Tabel. 4.2.

TIPOLOGI DESA LOKUS PENELITIAN

No.	DESA	TIPOLOGI DESA			Karakter Desa
		Geografis	Ekonomi	Perkembangan	
1.	Cinta Rakyat	Dataran	Industri jasa	Swasembada	Detar-9
2.	Dalihannatolu	Pegunungan	Industri jasa	Swakarsa	Depug-9
3.	Hutanamora	Pegunungan	Pertanian	Swadaya	Depug-1
4.	Panninggahan	Pegunungan	Pertanian	Swasembada	Depug-3
5.	Koto Gadang Koto Anau	Pegunungan	Pertanian	Swasembada	Depug-3
6.	Bangko Pusako	Dataran	Pertanian	Swakarsa	Detar-2
7.	Batu Hampar	Dataran	Pertanian	Swadaya	Detar-1
8.	Tua Paya	Dataran	Pertanian	Swadaya	Detar-1
9.	Teluk Bakau	Pesisir	Peternakan	Swasembada	Depan-6
10.	Bukit Sebelas	Pegunungan	Pertanian	Swadaya	Depug-1
11.	Bukit Duabelas	Dataran	Pertanian	Swakarsa	Detar-2
12.	Margo Bhakti	Dataran	Pertanian	Swakarsa	Detar-2
13.	Celikah	Pegunungan	Perkebunan	Swakarsa	Depug-2
14.	Kimak	Pegunungan	Pertanian	Swakarsa	Depug-2
15.	Riding Panjang	Dataran	Perkebunan	Swadaya	Detar-1
16.	Bojong Barat	Pesisir	Pertanian	Swakarsa	Depan-1
17.	Sumber Arum	Dataran	Pertanian	Sumber Arum	Detar-2
18.	Kanekes	Pegunungan	Pertanian	Swadaya	Depug-1
19.	Sawarna	Pesisir	Perikanan	Swasembada	Depan-6
20.	Cikunten	Pegunungan	Pertanian	Swasembada	Depug-3
21.	Buntet	Dataran	Pertanian	Swakarsa	Detar-2
22.	Lurah	Dataran	Pertanian	Swasembada	Detar-3
23.	Muncang Larang	Pegunungan	Pertanian	Swakarsa	Depug-2
24.	Slawi Kulon	Pesisir	Perikanan	Swasembada	Depan-6
25.	Kedungupit	Dataran	Pertanian	Swasembada	Detar-3
26.	Padeg	Dataran	Pertanian	Swasembada	Detar-3
27.	Burneh	Dataran	Industri jasa	Swasembada	Detar-9
28.	Kamasan	Dataran	Industri jasa	Swasembada	Detar-9
29.	Dawan Klod	Pegunungan	Pertanian	Swakarya	Depug-2

No.	DESA	TIPOLOGI DESA			Karakter Desa
		Geografis	Ekonomi	Perkembangan	
30.	Klungkung	Daratan	Perkebunan	Swadaya	Detar-1
31.	Boak	Daratan	Pertanian	Swakarsa	Detar-2
32.	Babusalam	Daratan	Pertanian	Swakarsa	Detar-2
33.	Bolok	Daratan	Pertanian	Swakarsa	Detar-2
34.	Tablolong	Pesisir	Perikanan	Swadaya	Depan-4
35.	Manunggal Jaya	Daratan	Industri jasa	Swasembada	Detar-9
36.	Sungai Mariam	Pesisir	Perikanan	Swasembada	Depan-6
37.	Tanah Tuo	Pegunungan	Pertanian	Swadaya	Depug-1
38.	Dwi Tiro	Pesisir	Pertanian	Swakarsa	Depan-2
39.	Rante Pao	Pegunungan	Pertanian	Swakarya	Depug-2
40.	Keso Malenong	Pegunungan	Pertanian	Swadaya	Depug-1
41.	Mongolato	Daratan	Pertanian	Swakarsa	Detar-2
42.	Telaga Timur	Daratan	Pertanian	Swasembada	Detar-3
43.	Watumea	Pegunungan	Perkebunan	Swakarsa	Depug-2

Sumber : Hasil pengolahan data

2. Tipologi Kebutuhan Masyarakat Desa

Mengingat suatu desa memiliki karakteristik yang berbeda, maka secara otomatis akan mencerminkan perbedaan pula dalam kebutuhan pada kelompok masyarakat yang ada pada masing-masing desa bersangkutan. Karakteristik atau corak kebutuhan masyarakat desa lokus dapat dilihat dari tipologi berdasarkan dalam tiga kebutuhan, yakni: kebutuhan masyarakat desa berdasarkan jenis kebutuhannya; skala prioritas kebutuhan; dan level atau jangkauan kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan tipologi kebutuhan masyarakat desa berdasarkan jenis kebutuhannya terbagi dalam tiga bagian utama, yakni: (a) karakteristik kebutuhan biologis adalah kebutuhan yang berhubungan dengan terpenuhinya pemenuhan penjaan organ tubuh seperti makanan, minum dan pakaian; (b) karakteristik kebutuhan psikologis adalah kebutuhan yang menuntut terpenuhinya kepuasan kejiwaan, seperti kebutuhan ketenangan, keamanan ataupun keharmonisan; (c) karakteristik kebutuhan integratif atau kebutuhan untuk diakui sebagai bagian dari kelompok sosial, seperti halnya kebutuhan dalam berkelompok; kebutuhan berperan dalam berorganisasi.

Tipologi kebutuhan masyarakat desa berdasarkan skala prioritas kebutuhan dibagi dalam tiga bagian, yakni: (a) karakteristik kebutuhan primer adalah kebutuhan yang dipandang sangat mendesak untuk dipenuhi oleh umumnya masyarakat suatu desa; (b) karakteristik kebutuhan sekunder adalah kebutuhan yang harus dipenuhi namun tidak terlalu mendesak untuk dipenuhi oleh umumnya masyarakat desa; (c) karakteristik kebutuhan tersier atau kebutuhan yang juga diperlukan, namun dipandang tidak terlalu mendesak untuk dipenuhi oleh umumnya masyarakat desa.

Tipologi kebutuhan masyarakat desa dilihat dari level atau jangkauan kebutuhan pada umumnya. Ada tiga level kebutuhan, yakni: (a) karakteristik kebutuhan yang dirasakan oleh setiap individu yang berada dalam lingkungan masyarakat desa atau disebut level kebutuhan individu; (b) karakteristik kebutuhan yang dirasakan oleh sebagian kecil saja dari masyarakat desa atau disebut level kebutuhan kelompok kecil; (c) karakteristik kebutuhan yang dirasakan oleh sebagian besar dari masyarakat desa atau disebut kebutuhan kelompok besar. Penerapan tipologi kebutuhan masyarakat desa tampak pada tabel 4.3.berikut:

Tabel 4.3.

TIPOLOGI KEBUTUHAN MASYARAKAT DESA

TIPOLOGI			KAR AKT ER KM D
J E NI S	TING KAT AN	L E V E L	
Bi ol og is	Prime r	I n di vi d u	KM D Bio-1
Bi ol og is	Prime r	S e b a gi a n k e ci l	KM D Bio-2
Bi ol og is	Prime r	S e b a gi a n b e s ar	KM D Bio-3
Bi ol og is	Sekun der	I n di vi d u	KM D Bio-4
Bi ol og	Sekun der	S e b	KM D Bio-5

is		a gi a n k e ci l	
Bi ol og is	Sekun der	S e b a gi a n b e s ar	KM D Bio-6
Bi ol og is	Tersie r	I n di vi d u	KM D Bio-7
Bi ol og is	Tersie r	S e b a gi a n k e ci l	KM D Bio-8
Bi ol og is	Tersie r	S e b a gi a n b e s ar	KM D Bio-9

Ps ik ol og is	Prime r	I n di vi d u	KM D Psikh o-1
Ps ik ol og is	Prime r	S e b a gi a n k e ci l	KM D Psikh o-2
Ps ik ol og is	Prime r	S e b a gi a n b e s ar	KM D Psikh o-3
Ps ik ol og is	Sekun der	I n di vi d u	KM D Psikh o-4
Ps ik ol og is	Sekun der	S e b a gi a n k e ci l	KM D Psikh o-5
Ps ik	Sekun der	S e	KM D

ol og is		b a gi a n b e s ar	Psikh o-6
Ps ik ol og is	Tersie r	I n di vi d u	KM D Psikh o-7
Ps ik ol og is	Tersie r	S e b a gi a n k e ci l	KM D Psikh o-8
Ps ik ol og is	Tersie r	S e b a gi a n b e s ar	KM D Psikh o-9
Int eg rat if	Prime r	I n di vi d u	KM D Integ -1
Int eg rat if	Prime r	S e b a	KM D Integ -2

		gi a n k e ci l	
Int eg rat if	Prime r	S e b a gi a n b e s ar	KM D Integ -3
Int eg rat if	Sekun der	I n di vi d u	KM D Integ -4
Int eg rat if	Sekun der	S e b a gi a n k e ci l	KM D Integ -5
Int eg rat if	Sekun der	S e b a gi a n b e s ar	KM D Integ -6
Int	Tersie	I	KM

eg rat if	r	n di vi d u	D Integ -7
Int eg rat if	Tersie r	S e b a gi a n k e ci l	KM D Integ -8
Int eg rat if	Tersie r	S e b a gi a n b e s ar	KM D Integ -9

Catatan: KMD Bio : Kebutuhan Masyarakat Desa Biologis
KMD Psikho : Kebutuhan Masyarakat Desa Psikholgis
KMD Integ : Kebutuhan Masyarakat Desa Integratif

Dengan menggunakan kombinasi tiga tipologi tersebut, maka karakteristik kebutuhan masyarakat desa lokus penelitian dapat dicari dan ditemukan. Akan tetapi karakteristik kebutuhan tersebut bersifat kecenderungan, mengingat kebutuhan suatu masyarakat desa sifatnya menyeluruh. Dalam penelitian ini yang dipentingkan adalah kecenderungan kebutuhan yang paling mendasar yang memungkinkan arah kebutuhan masyarakat desa bersangkutan menjadi lebih mengarah pada suatu corak tertentu. Berdasarkan analisis, maka variasi corak masing-masing desa kemungkinannya berkecenderungan sebagaimana dipaparkan dalam Tabel 4.4. berikut ini

Tabel. 4.4.

TIPOLOGI KEBUTUHAN MASYARAKAT DESA

No.	DESA	KARAKTER KEBUTUHAN MASYARAKAT DESA	TIPE DOMINAN KEBUTUHAN MASY. DESA
1.	Cinta Rakyat	Bio- 2, Psikho- 2, Integ- 7	KMD Integ- 7
2.	Dalihannatolu	Bio- 8, Psikho- 2, Integ- 5	KMD Bio- 8
3.	Hutanamora	Bio- 8, Psikho- 3, Integ- 6	KMD Bio- 8
4.	Paninggahan	Bio- 1, Psikho- 8, Integ- 6	KMD Psikho- 8
5.	Koto Gadang Koto Anau	Bio- 3, Psikho- 8, Integ- 6	KMD Psikho- 8
6.	Bangko Pusako	Bio- 7, Psikho- 4, Integ- 5	KMD Bio- 7
7.	Batu Hampar	Bio- 8, Psikho- 3, Integ- 2	KMD Bio- 8
8.	Tua Paya	Bio- 6, Psikho- 5, Integ- 4	KMD Bio- 6
9.	Teluk Bakau	Bio- 6, Psikho- 3, Integ- 8	KMD Integ- 7
10.	Bukit Sebelas	Bio- 9, Psikho- 4, Integ- 1	KMD Bio- 9
11.	Bukit Duabelas	Bio- 6, Psikho- 7, Integ- 5	KMD Psikho- 7
12.	Margo Bhakti	Bio- 5, Psikho- 4, Integ- 3	KMD Bio- 5
13.	Celikah	Bio- 6, Psikho- 2, Integ- 5	KMD Bio- 6
14.	Kimak	Bio- 5, Psikho- 4, Integ- 5	KMD Bio- 5
15.	Riding Panjang	Bio- 7, Psikho- 5, Integ- 3	KMD Bio- 7
16.	Bojong Barat	Bio- 4, Psikho- 6, Integ- 4	KMD Integ- 6
17.	Sumber Arum	Bio- 7, Psikho- 3, Integ- 6	KMD Bio- 6
18.	Kanekes	Bio- 3, Psikho- 7, Integ- 3	KMD Psikho- 7
19.	Sawarna	Bio- 3, Psikho- 6, Integ- 7	KMD Integ- 7
20.	Cikunten	Bio- 3, Psikho- 5, Integ- 7	KMD Integ- 7

No.	DESA	KARAKTER KEBUTUHAN MASYARAKAT DESA	TIPE DOMINAN KEBUTUHAN MASY. DESA
21.	Buntet	Bio- 4, Psikho- 3, Integ- 7	KMD Integ- 6
22.	Lurah	Bio- 3, Psikho- 5, Integ- 7	KMD Integ- 7
23.	Muncang Larang	Bio- 4, Psikho- 6, Integ- 7	KMD Integ- 7
24.	Slawi Kulon	Bio- 3, Psikho- 5, Integ- 7	KMD Integ- 7
25.	Kedungupit	Bio- 4, Psikho- 6, Integ- 8	KMD Integ- 8
26.	Padeg	Bio- 3, Psikho- 4, Integ- 7	KMD Integ- 7
27.	Burneh	Bio- 6, Psikho- 3, Integ- 7	KMD Integ- 7
28.	Kamasan	Bio- 3, Psikho- 3, Integ- 8	KMD Integ- 8
29.	Dawan Klod	Bio- 6, Psikho- 4, Integ- 3	KMD Bio- 6
30.	Klungkung	Bio- 7, Psikho- 3, Integ- 2	KMD Bio- 7
31.	Boak	Bio- 7, Psikho- 6, Integ- 3	KMD Bio- 7
32.	Babusalam	Bio- 3, Psikho- 4, Integ- 2	KMD Psikho- 4
33.	Bolok	Bio- 4, Psikho- 4, Integ- 3	KMD Bio- 4
34.	Tablolong	Bio- 7, Psikho- 3, Integ- 2	KMD Bio- 7
35.	Manunggal Jaya	Bio- 3, Psikho- 4, Integ- 7	KMD Integ- 7
36.	Sungai Mariam	Bio- 6, Psikho- 5, Integ- 6	KMD Integ- 6
37.	Tanah Tuo	Bio- 8, Psikho- 6, Integ- 2	KMD Bio- 7
38.	Dwi Tiro	Bio- 5, Psikho- 4, Integ- 3	KMD Bio- 5
39.	Rante Pao	Bio- 6, Psikho- 4, Integ- 3	KMD Bio- 6
40.	Keso Malenong	Bio- 8, Psikho- 4, Integ- 3	KMD Bio- 7
41.	Mongolato	Bio- 5, Psikho- 6, Integ- 3	KMD Psikho- 6

No.	DESA	KARAKTER KEBUTUHAN MASYARAKAT DESA	TIPE DOMINAN KEBUTUHAN MASY. DESA
42.	Telaga Timur	Bio- 5, Psikho- 5, Integ- 4	KMD Bio- 5
43.	Watumea	Bio- 6, Psikho- 4, Integ- 2	KMD Bio- 6

3. Tipologi Kebutuhan Pemerintahan Desa

Sebagaimana dipahami bersama, pemerintahan desa dimanapun adanya senantiasa berada pada suatu wilayah atau lokasi yang dihuni oleh masyarakat secara menetap. Selain itu pemerintahan desa dalam banyak hal juga mengikuti perkembangan kebutuhan masyarakat desa yang bersangkutan. Atas dasar pemikiran itu, maka desa-desa yang dijadikan lokus penelitian menunjukkan corak karakter yang berbeda. Demikian juga kebutuhan masyarakatnya memperlihatkan perbedaan. Untuk itu kemungkinan corak karakteristik pelaksanaan pemerintahan pada desa kemungkinan akan menunjukkan perbedaan-perbedaan.

Indikator yang dijadikan adanya corak perbedaan dalam pelaksanaan pemerintahan adalah dari fungsi pemerintahan desa umumnya di Indonesia yang tidak lepas dari tiga fungsi utama, yakni: (1) tipologi corak karakter yang menekankan bidang pemberdayaan dan pembangunan; (2) tipologi corak karakter yang menekankan bidang pelayanan masyarakat; dan (3) tipologi corak karakter yang menekankan bidang pelayanan masyarakat. Ketiga fungsi tersebut pada dasarnya tidak bisa dipisahkan satu sama lain, namun dalam prakteknya masing-masing pemerintahan memberikan tekanan pada satu bidang.

Tipologi kebutuhan pemerintahan pemberdayaan dan pembangunan secara garis besarnya dapat dibedakan dalam tiga bidang, yakni (a) aspek pemberdayaan dan pembangunan bidang ekonomi adalah kebutuhan urusan yang dapat memelihara dan mengembangkan sektor ekonomi masyarakat desa; (b) aspek pemberdayaan dan pembangunan bidang sosial politik adalah pemberdayaan yang akan mendorong kehidupan sosial dan politik yang sesuai dengan karakteristik masyarakatnya; dan (c) aspek pemberdayaan dan pembangunan yang dapat mengembangkan bidang administrasi dalam pemerintahan desa.

Tipologi kebutuhan pemerintahan berdasarkan pelayanan masyarakat desa didasarkan pada konsep pelayanan prima yang secara ringkas dibedakan dalam tiga bagian, yakni (a) aspek kebutuhan urusan pemerintahan bidang pelayanan masyarakat yang bersifat efektif adalah urusan pelayanan yang dilakukan cepat dan tepat sasaran; (b) aspek kebutuhan urusan pemerintahan bidang pelayanan yang bersifat efisiensi adalah pelayanan yang bersifat mudah dan murah; dan (c) aspek kebutuhan urusan pemerintahan bidang pelayanan yang bersifat *emphatik* adalah dilakukan dengan bijaksana.

Tipologi kebutuhan pemerintahan tentang pengaturan masyarakat desa adalah kebutuhan yang dibagi dalam tiga bagian, yakni: (a) kebutuhan urusan pemerintahan desa berkenaan dengan bidang-bidang pengaturan kehidupan masyarakat desa; (b) kebutuhan urusan pemerintahan yang berkenaan dengan sumber pengaturan adalah landasan hukum yang menjadikan pengaturan tersebut bisa ditetapkan; (c) kebutuhan urusan pemerintahan yang berkenaan dengan materi pengaturan adalah apa saja yang diatur untuk urusan pemerintahan desa. Kombinasi tipologi kebutuhan pemerintahan desa dalam penelitian pelimpahan urusan pemerintahan akan mencerminkan model sebagaimana ditampilkan pada Tabel 4.5. berikut ini:

Tabel 4.5.

TIPOLOGI KEBUTUHAN URUSAN PEMERINTAHAN DESA

TIPOLOGI			KARAKTER PEMERINTAHAN DESA
PEMBERDAYAAN	PENDAYAN	PENGURAN	
Ekonomi	Efektif	Perijinan	KPD Eko-1
Ekonomi	Efektif	Penetapan	KPD Eko-2

Ekon omi	Ef ek tif	Pen gen dali an	KPD Eko- 3
Ekon omi	Ef isi en	Per ijin an	KPD Eko- 4
Ekon omi	Ef isi en	Pen eta pan	KPD Eko- 5
Ekon omi	Ef isi en	Pen gen dali an	KPD Eko- 6
Ekon omi	E m ph ati k	Per ijin an	KPD Eko- 7
Ekon omi	E m ph ati k	Pen eta pan	KPD Eko- 8
Ekon omi	E m ph ati k	Pen gen dali an	KPD Eko- 9
Politi k	Ef ek tif	Per ijin an	KPD Pol-1
Politi k	Ef ek tif	Pen eta pan	KPD Pol-2
Politi k	Ef ek tif	Pen gen dali an	KPD Pol-3
Politi k	Ef isi en	Per ijin an	KPD Pol-4
Politi k	Ef isi en	Pen eta pan	KPD Pol-5
Politi k	Ef isi	Pen gen	KPD Pol-6

	en	dali an	
Politi k	E m ph ati k	Per ijin an	KPD Pol-7
Politi k	E m ph ati k	Pen eta pan	KPD Pol-8
Politi k	E m ph ati k	Pen gen dali an	KPD Pol-9
Admi nistra si	Ef ek tif	Per ijin an	KPD Admi -1
Admi nistra si	Ef ek tif	Pen eta pan	KPD Admi -2
Admi nistra si	Ef ek tif	Pen gen dali an	KPD Admi -3
Admi nistra si	Ef isi en	Per ijin an	KPD Admi -4
Admi nistra si	Ef isi en	Pen eta pan	KPD Admi -5
Admi nistra si	Ef isi en	Pen gen dali an	KPD Admi -6
Admi nistra si	E m ph ati k	Per ijin an	KPD Admi -7
Admi nistra si	E m ph ati k	Pen eta pan	KPD Admi -8

Admi nistra si	E m ph ati k	Pen gen dali an	KPD Admi -9
----------------------	--------------------------	--------------------------	-------------------

Dengan menggunakan model tipologi fungsi pada tiga bidang, maka kecenderungan corak karakter kebutuhan pemerintahan desa lokus penelitian dapat dirumuskan. Namun demikian tidak berarti fungsi lain dipandang tidak penting. Berdasarkan pemikiran itu, maka hasil analisis menunjukkan desa-desa yang dijadikan lokus penelitian mengenai penyerahan urusan pemerintahan akan tercerminkan dalam paparan Tabel 4.6. berikut ini:

Tabel 4.6.

TIPOLOGI KEBUTUHAN URUSAN PEMERINTAHAN DESA

No.	NAMA DESA	KARAKTER KEBUTUHAN URUSAN PEMERINTAHAN DESA	TIPE DOMINAN KEBUTUHAN URUSAN PEMERINTAHAN DESA
1.	Cinta Rakyat	Eko- 2; Sospol- 2; Adm- 7	KPD Admi- 7
2.	Dalihannatolu	Eko- 8; Sospol- 3; Adm- 3	KPD Eko- 8
3.	Hutanamora	Eko- 7; Sospol- 3; Adm- 2	KPD Eko- 7
4.	Panninggahan	Eko- 2; Sospol- 5; Adm- 8	KPD Admi- 8
5.	Koto Gadang Koto Anau	Eko- 2; Sospol- 6; Adm- 8	KPD Admi- 8
6.	Bangko Pusako	Eko- 7; Sospol- 4; Adm- 5	KPD Eko- 7
7.	Batu Hampar	Eko- 8; Sospol- 3; Adm- 2	KPD Eko- 8
8.	Tua Paya	Eko- 6; Sospol- 5; Adm- 4	KPD Eko- 6
9.	Teluk Bakau	Eko- 6; Sospol- 3; Adm- 7	KPD Admi- 7
10.	Bukit Sebelas	Eko- 9; Sospol- 4; Adm- 1	KPD Eko- 9

No.	NAMA DESA	KARAKTER KEBUTUHAN URUSAN PEMERINTAHAN DESA	TIPE DOMINAN KEBUTUHAN URUSAN PEMERINTAHAN DESA
11.	Bukit Duabelas	Eko- 6; Sospol- 7; Adm- 5	KPD Sospol- 7
12.	Margo Bhakti	Eko- 5; Sospol- 4; Adm- 3	KPD Eko- 6
13.	Celikah	Eko- 6; Sospol- 2; Adm- 5	KPDEko- 6
14.	Kimak	Eko- 5; Sospol- 4; Adm- 5	KPD Eko- 5
15.	Riding Panjang	Eko- 7; Sospol- 4; Adm- 3	KPD Eko- 7
16.	Bojong Barat	Eko- 4; Sospol- 6; Adm- 3	KPD Adm- 3
17.	Sumber Arum	Eko- 7; Sospol- 3; Adm- 6	KPD Eko- 6
18.	Kanekes	Eko- 3; Sospol- 7; Adm- 1	KPD Sospol- 7
19.	Sawarna	Eko- 3; Sospol- 7; Adm- 8	KPD Admi- 8
20.	Cikunten	Eko- 3; Sospol- 6; Adm- 7	KPD Admi- 7
21.	Buntet	Eko- 4; Sospol- 4; Adm- 7	KPD Admi- 7
22.	Lurah	Eko- 3; Sospol- 5; Adm- 8	KPD Admi- 8
23.	Muncang Larang	Eko- 4; Sospol- 6; Adm- 7	KPD Admi- 7
24.	Slawi Kulon	Eko- 3; Sospol- 5; Adm- 7	KPD Admi- 7
25.	Kedungupit	Eko- 4; Sospol- 7; Adm- 8	KPD Admi- 8
26.	Padeg	Eko- 3; Sospol- 4; Adm- 8	KPD Admi- 8
27.	Burneh	Eko- 6; Sospol- 4; Adm- 7	KPD Admi- 7
28.	Kamasan	Eko- 3; Sospol- 4; Adm- 8	KPD Admi- 8
29.	Dawan Klod	Eko- 6; Sospol- 4; Adm- 2	KPD Eko- 6
30.	Klungkung	Eko- 8; Sospol- 4;	KPD Eko- 8

No.	NAMA DESA	KARAKTER KEBUTUHAN URUSAN PEMERINTAHAN DESA	TIPE DOMINAN KEBUTUHAN URUSAN PEMERINTAHAN DESA
		Adm- 2	
31.	Boak	Eko- 7; Sospol- 7; Adm- 2	KPD Eko- 7
32.	Babusalam	Eko- 3; Sospol- 3; Adm- 2	KPD Sospol- 4
33.	Bolok	Eko- 4; Sospol- 4; Adm- 2	KPD Eko- 4
34.	Tablolong	Eko- 8; Sospol- 8; Adm- 2	KPD Eko- 8
35.	Manunggal Jaya	Eko- 2; Sospol- 5; Adm- 7	KPD Adm- 7
36.	Sungai Mariam	Eko- 5; Sospol- 6; Adm- 4	KPD Admi- 7
37.	Tanah Tuo	Eko- 9; Sospol- 6; Adm- 1	KPD Eko- 8
38.	Dwi Tiro	Eko- 5; Sospol- 5; Adm- 3	KPD Eko- 5
39.	Rante Pao	Eko- 6; Sospol- 4; Adm- 2	KPD Eko- 4
40.	Keso Malenong	Eko- 8; Sospol- 5; Adm- 2	KPD Eko- 8
41.	Mongolato	Eko- 5; Sospol- 6; Adm- 4	KPD Sospol- 6
42.	Telaga Timur	Eko- 5; Sospol- 5; Adm- 4	KPD Eko- 5
43.	Watumea	Eko- 5; Sospol- 7; Adm- 3	KPD Sospol- 7

4. Deskripsi Karakteristik Desa

4.1. Desa Cinta Rakyat, Kabupaten Deli Serdang

Desa Cinta Rakyat termasuk wilayah Kecamatan Sibolangit, Kabupaten Deli Serdang. Sebaian besar wilayahnya berada di dataran datar yang tingkat kesuburan sangat tinggi. Oleh karena itu para penduduknya bermata pencaharian sebagai petani selain usaha sampingan berupa beternak unggas. Kini karena produksi melimpah, sebagian penduduk mulai merintis usaha *home industri* dalam makanan ringan, sehingga umumnya kehidupan desa mengekspresikan sebagai *desa detar-9*.

Kebutuhan masyarakat yang jumlahnya "sedang" ini cenderung menekankan pada kebutuhan peningkatan dalam produksi makanan secara menyeluruh dalam sektor ekonomi pertanian maupun perdagangan dengan cara melakukan kerjasama dengan kelompok masyarakat lain sebagai konsumen. Dalam pemenuhan kebutuhan biologis itu, maka masyarakat desa Cinta Rakyat termasuk kelompok *KMD Integ-7*.

Berdasarkan hal itu, maka pemerintahan desa Cinta Rakyat menekankan pada kepentingan peningkatan sarana dan prasarana yang mendukung kebutuhan masyarakatnya. Bidang administrasi yang sifatnya penetapan dan pengendalian dipandang lebih mendesak untuk diserahkan, terutama dalam pelayanan yang emphatik kepada masyarakatnya atau berkarakter *KPD Adm-7*. Dari indikator karakter kategori Desa Cinta Rakyat termasuk *desa Unggul Kreasi* yang dalam kebutuhan urusan pemerintahan yang seluruhnya dapat diserahkan ditambah sebagian urusan bidang pilihan yakni pertanian dan perdagangan.

Tabel 4.7.1

KARAKTERISTIK DESA CINTA RAKYAT KABUPATEN DELI SERDANG

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Detar-9	<i>Unggul Kreasi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat	- KMD	

	kat Desa	Bio- 2 - KM D Psik ho- 2 - KM D Inte g-7	
3	Kebutuh an Pemerint ahan Desa	- KP D Eko -2 - KP D Sos pol- 3 - KP D Ad m-7	

4.2. Desa Dalihanatolu, Kabupaten Toba Samosir

Desa Dalihanatolu berada di lingkungan dataran tinggi yang kental dengan adat-istiadat suku Batak dengan *Dalihanatolu*. Luas wilayah desanya sangat luas yakni mencapai 4.700 hektar, mengingat terdapat danau besar, namun demikian struktur tanah yang kebanyakan berbukit-bukit dan berbatu menjadikan keadaan tanah kesuburan sangat kurang. Para penduduk umumnya bermata pencaharian dalam sektor jasa pariwisata, khususnya khususnya pada obyek Danau Toba. Sementara perkembangannya relatif lambat. Atas dasar itu, maka desa ini mewakili desa yang berciri *Depug-9*.

Jumlah penduduknya sangat jarang yakni hanya 682 jiwa saja. Kecenderungan kebutuhan biologis masyarakat tertuju pada sektor perdagangan dan jasa sebagai andalannya, mengingat pertanian tidak begitu cocok untuk dikembangkan.

Mendatangkan para turis dari berbagai daerah, khususnya masyarakat kota nampaknya akan mendorong dan menghidupi mata pencaharian sebagian besar penduduk desa ini. Untuk itu desa ini dalam segi kebutuhan masyarakat termasuk karakter *KMD Bio-8*.

Pemerintahan desa cenderung berjalan secara statis karena semakin menurunnya pendapatan penduduk desa. Kebutuhan pemerintahan desa lebih ditujukan pada pengaturan selain pelayanan dalam usaha peningkatan sektor jasa atau berkarakter *KPD Eko-8*. Atau dengan kata lain secara keseluruhan karakteristik desa Dalihanatolu yang kental dengan adat istiadat dan pariwisata termasuk kategori desa *Unggul Tradisi*.

Tabel. 5.7.2.

**KARAKTERISTIK DESA DELIHANATOLU
KABUPATEN TOBA SAMOSIR**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Depug-9	<i>Unggul Tradisi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio-8 - KM D Psikho-2 - KM D Integ-5	
3	Kebutuhan Pemerintahan	- KPD Eko	

	Desa	-8 - KP D Sos pol- 3 - KP D Ad m-3	
--	------	---	--

4.3. Desa Hutnamora, Kabupaten Toba Samosir

Sebagaimana desa Dalihanatolu, wilayah desa Hutnamora berada dalam lingkungan daratan tinggi yang kurang subur, meskipun luasnya mencapai 4100 hektar. Tiupan angin yang kencang menjadi kesulitan tersendiri bagi para petani yang menekuni mata pencahariannya. Selain itu sistem pengairan yang kurang menjadikan usaha dalam bidang pertanian dan perkebunan cenderung kurang berhasil. Itulah sebabnya desa ini dikelompokkan desa tertinggal karena keadaan wilayah yang kurang mendukung tersebut. Dalam hal ini, maka dicirikan dengan ciri *Depug-1*.

Sebenarnya jumlah desa ini cukup besar, yakni mencapai 1.176 jiwa. Umumnya mereka menghendaki dalam peningkatan kebutuhan biologis, diantaranya kebutuhan sarana dan prasarana yang bersentuhan dengan bidang pertanian, khususnya pertanian lahan kering. Selain itu, kebutuhan masyarakat dalam peningkatan kemampuan bertani dan menggunakan teknologipertanian yang dapat menguntungkan. Mengingat indikator karakter tersebut, maka desa ini dikelompokkan sebagai desa *KMD Bio-8*.

Kebutuhan pemerintahan desa Hutnamora tentunya amatlah banyak. Sebagai desa tertinggal, maka pemerintah desa memerlukan bantuan untuk merealisasikan fungsi pembangunan dan pemberdayaan untukmendorong kehidupan ekonomi masyarakat desanya. Selain itu juga kebutuhan dalam jenis-jenis aturan yang cocok dan mengarah bagi kebutuhan masyarakat menjadi prioritasnya. Kerena itu kebutuhan pemerintahan desa dicirikan dengan *KPD Eko-7*. Berdasarkan kaarakteristik tersebut, maka Desa Hutanaora termasuk kategori desa *Unggul Aksi*.

Tabel. 4.7.3.

**KARAKTERISTIK DESA HUTANAMORA
KABUPATEN TOBA SAMOSIR**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Depug-1	<i>Unggul Aksi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio-8 - KM D Psikho-3 - KM D Inte g-6	
3	Kebutuhan Pemerintahan Desa	- KP D Eko-7 - KP D Sos pol-3 - KP D Ad m-2	

4.4. Desa/Nagari Paninggahan, Kabupaten Solok

Nagari Paninggahan memiliki karakter tanah subur, karena berada di wilayah lereng gunung yang aktif yakni Gunung Talang. Produksi desa dari pertanian padi kategori sawah basah, dengan pola pengairan yang diperoleh dari hutan Gunung. Selain itu juga, desa ini memproduksi perkebunan yakni kopi dan cengkeh. Kini mulai dirintis budi daya *ikan bilih* yang cocok untuk daerah tersebut, selain rintisan budidaya *pohon jara* (yang berguna karena sebagai pengganti BBM). Itulah sebabnya perkembangan desa fantastis, sehingga termasuk wilayah desa *Depug-3*.

Jumlah penduduk nagari Paninggahan mencapai 1200 orang. Seluruhnya beragama Islam dengan taat. Ketaatannya juga diikat oleh aturan adat istiadat yang disebut *Adat Nagari*, sehingga kebutuhan masyarakat umumnya lebih menekankan bidang psikologis, yakni terpeliharanya sistem keagamaan dan adat yang terbukti telah mensejahterakan kehidupan kolektif masyarakat Desa Paninggahan. Karena itu ciri kebutuhannya dikelompokkan *KMD Psikho-8*.

Sistem Pemerintahan Desa telah berjalan dengan baik dengan adat Nagari. Kebutuhan pemerintahan desa diletakkan pada administrasi pengaturan dan pelayanan yang bersifat emphatik, karena telah berjalannya kemandirian dalam kehidupan masyarakat desa. Sumber pengaturan dan jenisnya sudah dituangkan dalam peraturan daerah, sehingga desa ini masuk kategori kebutuhan pemerintahan *KPD Adm-8*. Secara keseluruhan indikator karakteristik yang diutarakan, maka Desa Paninggahan benar-benar mencerminkan kategori desa *Unggul Kreasi*.

Tabel. 4.7.4.

KARAKTERISTIK NAGARI PANINGGAHAN KABUPATEN SOLOK

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Depug-3	<i>Unggul</i>

2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio- 1 - KM D Psik ho- 8 - KM D Inte g-6	<i>Kreas i</i>
3	Kebutuhan Pemerintahan Desa	- KP D Eko -2 - KP D Sos pol- 5 - KP D Ad m-8	

4.5. Desa/Nagari Koto Gadang Koto Anau, Kabupaten Solok

Nagari Koto Gadang Koto Anau adalah sebutan khusus desa yang berada di daratan pegunungan yang subur. Karena keadaan tanah yang demikian menjadikan produksi desa lebih menekankan pada sektor pertanian dan perkebunan. Kemajuan dalam ekonomi desa pada setiap tahunnya telah berimplikasi pada kehidupan masyarakat Desa secara keseluruhan, sebagai contoh pola *Gerakan Seribu Minang*, telah berimplikasi pada sistem pendidikan, baik di tingkat sekolah dasar ataupun menengah yang umumnya telah menggunakan komputer dalam pembelajarannya. Berdasarkan hal itu, maka desa secara kewilayahan digolongkan sebagai desa *Depug-3*.

Jumlah penduduk nagari Koto Gadang Koto Anau seluruhnya berjumlah 1000 jiwa. Pada kelompok orang mudanya senang untuk merantau. Merantau bagi mereka telah menjadi kebiasaan yang telah berjalan secara turun-temurun. Tujuannya adalah untuk mengembangkan wawasan selain tujuan mengembangkan sistem ekonomi masing-masing keluarga. Dengan begitu kebutuhan pokoknya selain peningkatan ekonomi dengan dua cara, juga menekankan pada aspek psikologis untuk terus maju, sehingga dimasukkan dalam *KMD-Psikho-8*

Kebutuhan masyarakat demikian menjadi kebutuhan pemerintahan desa lebih menekankan pada aspek pelayanan masyarakat desa yang lebih baik, mengingat kemandirian penduduk yang tinggi. Untuk itu desa ini dikelompokkan desa *KPD-Adm-8*. Dengan kata lain, keseluruhan indikator karakteristik tersebut menjadikan kategori desa Kotogadang Kotoanau termasuk *Unggul Kreasi*.

Tabel 4.7.5.

**KARAKTERISTIK NAGARI KOTO GADANG KOTO ANAU
KABUPATEN SOLOK**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Depug-3	<i>Unggul Kreasi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio-3 - KM D Psikho-8 - KM D Inte	

		g-6	
3	Kebutuhan Pemerintahan Desa	- KP D Eko -2 - KP D Sos pol- 6 - KP D Ad m-8	

4.6. Bangko Pusako, Kabupaten Rokan Hilir

Desa Bangko Pusako berada di wilayah Kecamatan Bangko secara geografis berkarakter daratan datar yang luas. Karakter tersebut digunakan untuk pola pertanian basah disebabkan sistem pengairan dari sungai yang cukup. Produksi desa yang dominan adalah perkebunan sayuran dan buah-buahan. Sektor perdagangan dalam produksi buah dan sayur mulai berkembang dan dijual ke Kota Dumai. Itulah sebabnya perkembangan desa mulai menggeliat. Dengan demikian dalam kewilayahan desa ini termasuk *Detar-2*.

Kebutuhan masyarakat berpenduduk relatif padat yakni 3.023 jiwa memang masih menekankan kebutuhan biologis dari produksi desa, atau disebut juga *KMD Bio-7*. Namun kebutuhan untuk melakukan kerjasama atau integrasi sudah mulai terasa, terutama untuk mengembangkan sektor perdagangan barang. Begitu juga kebutuhan yang sifatnya psikologis, seperti ketenangan dan keharmonisan sekalipun saat ini sudah terjaga, namun harus diusahakan secara kolektif. Kebutuhan pemerintahan desa adalah mendorong pembangunan sarana dan prasarana yang memadai untuk menjadikan kehidupan ekonomi masyarakat desa terus berkembang. Demikian juga dengan pemberdayaan dalam kapasitas berkebun dan berdagang secara efektif dan

efisien semakin terasa penting. Dengan demikian kebutuhan pemerintahan dimasukkan dalam karakter *KPD Eko-7*. Secara keseluruhan indikator ciri desa Bangko Sampurna termasuk kategori desa *Unggul Kreasi*.

Tabel. 4.7.6.

**KARAKTERISTIK DESA BANGKO PUSAKO
KABUPATEN ROKAN HILIR**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Deta r-2	<i>Ungg ul Kreas i</i>
2	Kebutuha n Masyarak at Desa	- KM D Bio- 7 - KM D Psik ho-4 - KM D Inte g-5	
3	Kebutuha n Pemerint ahan Desa	- KP D Eko -7 - KP D Sos pol- 4 - KP D	

		Ad m-5	
--	--	-----------	--

4.7. Desa Batu Hampar, Kabupaten Rokan Hilir

Desa Batu Hampar letak wilayahnya berkarakter daratan yang banyak rawa-rawa. Keadaan ini menunjukkan tanah yang kurang subur. Karena dipisahkan oleh rawa, maka jarak antarkampung saling berjauhan. Produksi desa tidak bervariasi, yakni hanya mengandalkan pertanian dan perkebunan yang hanya cukup untuk kebutuhan masyarakat setempat (subsistem). Tidaklah mengagetkan bilamana desa ini dibanding desa lain termasuk desa tertinggal. Dalam kewilayahan desa ini mencerminkan *Detar-1*.

Kekurangsuburan dan ekonomi yang subsistem menjadikan jumlah penduduknya relatif sangat kecil, yakni hanya 847 orang saja. Kebutuhan utama masyarakat pada pemenuhan kebutuhan biologis dasar, yang selama ini melilitnya dalam kesulitan. Kebutuhan tersebut berupa kemampuan dalam peningkatan pertanian yang cocok di daerah rawa ataupun jenis pekerjaan lain yang sesuai dengan kondisi lingkungannya. Kebutuhan ini dirasakan oleh sebagian besar penduduk desa. Hal ini bukan berarti tidak membutuhkan sektor lainnya. Karena itu dalam kewilayahan termasuk kategori *KMD-Bio-8*.

Kebutuhan Pemerintahan Desa terutama adalah dalam pembangunan sarana dan prasarana sektor pertanian yang diharapkan dapat menunjang meningkatnya sektor ekonomi pertanian. Sektor pemberdayaan masyarakat juga sangat mendesak untuk segera diwujudkan, mengingat selama ini keadaan ekonomi sangat monoton. Agar keluar dari ketertinggalan, maka kebutuhan pemerintahan desa dimasukkan dalam *KPD-Eko-8*. Secara keseluruhan karakteristik Desa ini dikelompokkan desa *Unggul Tradisi*.

Tabel 4.7.7.

KARAKTERISTIK DESA BATU HAMPAR KABUPATEN ROKAN HILIR

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori

1	Desa	- Detar-1	<i>Unggul Tradisi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio- 8 - KM D Psik ho- 3 - KM D Inte g-2	
3	Kebutuhan Pemerintahan Desa	- KP D Eko -8 - KP D Sos pol- 3 - KP D Ad m-2	

4.8. Desa Tua Paya, Kabupaten Bintan

Desa Tua Paya adalah desa yang posisi wilayahnya menjorok ke dalam, yang memiliki dua aliran air yang bersatu. Secara geografis kewilayahan desa ini kombinasi antara dataran rendah dan perbukitan atau *Detar-1*. Pada bagian daratan datar digunakan untuk pertanian, sekalipun masih terbatas. Itulah sebabnya, dibandingkan dengan desa Teluk Bakau kemajuan desa sangat berbeda. Desa ini mencerminkan kondisi desa yang

statis yang tidak tersentuh oleh perubahan yang tengah didengungkan dengan otonomi daerah.

Sesuai dengan namanya, Tua Paya, artinya desa yang sudah lama atau tua dan memiliki keadaan air yang payau (percampuran air tawar dan air laut), maka masyarakatnya terikat dengan tradisi yang sudah dibakukan bersama. Namun keadaan geografis yang kurang menguntungkan menjadikan tidak banyak penduduk yang betah tinggal di desa ini. Karena itu kebutuhan yang paling menonjol adalah aspek pembangunan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat desa. Dalam hal ini karakteristik desa dimasukkan dalam *KMD-Bio-6*.

Demikian juga dengan kebutuhan pemerintahan desa, maka pemenuhan untuk mewujudkan fungsi pembangunan sarana dan prasarana menjadi sangat urgen. Namun demikian, tidak ada artinya pembangunan sarana bilamana masyarakatnya tidak diberdayakan. Karena itu karakter kebutuhan pemerintahan desa masuk dalam KPD-Eko-6. Dengan demikian keseluruhan karakteristik desa Tuo Payau mencerminkan desa *Unggul Tradisi*.

Tabel 4.7.8.

**KARAKTERISTIK DESA TUA PAYA
KABUPATEN BINTAN**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Detar-1	<i>Unggul Tradisi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KMD Bio-6 - KMD Psikho-	

		5 - KM D Inte g-4	
3	Kebutuh an Pemerint ahan Desa	- KP D Eko -6 - KP D Sos pol- 5 - KP D Ad m-4	

4.9. Desa Teluk Bakau, Kabupaten Bintan

Desa Teluk Bakau berada dalam kepulauan yang agak besar, yakni Pulau Kijang dengan nama kecamatannya yakni Kecamatan Kijang. Sebagaimana namanya yang terdiri dari kata teluk dan bakau, maka daerah itu berada di daerah daratan pesisir yang hutan bakau. Geografis ini yang menjadikan masyarakat bergerak dalam perikanan sebagai nelayan ataupun memelihara ikan tambak. Pasir dan bouksit juga banyak dijual ke Singapura, sehingga mata pencaharian penduduk banyak pilihan untuk berkembang. Desa ini dinamis, masyarakatnya banyak bekerja di Malaysia, sehingga ekonomi berkembang dan karenanya dikelompokkan tipe *desa depan-6*.

Kebutuhan masyarakatnya cenderung bervariasi. Hal ini disebabkan banyaknya pilihan dalam mata pencaharian. Sebagian kecil penduduk yang bekerja sebagai nelayan dan penambak menghendaki pemenuhan terjaganya kebutuhan perdagangan ikan. Bagi sebagian penduduk yang bekerja di Malaysia membutuhkan kelancaran dalam bidang jasa. Sementara yang bekerja dalam sektor penggalian pasir dan bouksit kebutuhan pengaturan. Dengan begitu, kebutuhan masyarakat dalam penciptaan kelangsungan hidup yang selama ini tengah dijalani. Atau kebutuhan *KMD Integ-7*.

Pemerintahan Desa yang penduduknya bervariasi memang menekankan pada pola pemenuhan kebutuhan *KPD Adm-7*, yakni dapat memfungsikan desa sebagai pelayan yang emphatik dalam memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Selain itu juga memang kebutuhan pengaturan pada perijinan ataupun penetapan aturan menjadi penting. Berdasarkan itu indikatyor karakteristik tersebut, maka desa ini dikelompokkan desa *Unggul Kreasi*.

Tabel. 4.7.9.

**KARAKTERISTIK DESA TELUK BAKAU
KABUPATEN BINTAN**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Depan-6	<i>Unggul Kreasi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio-6 - KM D Psikho-3 - KM D Integ-7	
3	Kebutuhan Pemerintahan Desa	- KPD Eko-6 - KPD Sos	

		pol- 3 - KP D Ad m-7	
--	--	--	--

4.10. Desa Bukit Sebelas, Kabupaten Sarolangun

Desa Bukit Sebelas secara kewilayahan berada di Kecamatan Pauh yang sifat geografis berada di dataran bukit yang berkombinasi dengan dataran datar atau *Depug-1*. Mata pencaharian penduduk sebagian kecil bertani, namun sebagian besar penduduknya masih bermata pencaharian berburu dan meramu. Karena itu perkembangan ekonomi desa ini termasuk sangat terbelakang dan dapat dikatakan sangat lambat. Salah satu faktor kewilayahan yang dominan dalam peningkatan ekonomi adalah kondisi tanah yang pada umumnya kurang subur, berpasir dan berbatu serta mengandung banyak minyak. Dengan demikian pohon yang cocok untuk sifat tanah demikian adalah karet dan kelapa sawit.

Sebagian besar penduduk Desa masih terbelakang. Hal ini disebabkan masih kuatnya adat istiadat suku *Kubu* yang sering berpindah-pindah bila ada kematian anggotanya (*melangun*). Kebutuhan mereka yang serba kekurangan secara biologis, berupa bahan pangan dasar dan rumah akibat pola hidup yang belum menetap dan terpencar-pencar dalam kelompok kecil. Kebutuhan mereka yang menonjol adalah keperluan lahan pertanian yang berada di dalam hutan. Mereka ahli dalam memelihara hutan, karenanya disebut juga suku *Anak Dalam*. Dengan kebutuhan bahan pangan, maka desa ini dimasukkan dalam *KMD Bio-9*.

Kebutuhan pemerintahan desa dalam memenuhi kebutuhan bertumpu pada *KPD Eko-9*, yakni pembangunan dan pelayanan masyarakat desa yang masih sangat bersahaja. Hal ini bukan berarti tidak membutuhkan dalam bidang pengaturan ataupun pelayanan masyarakat, namun kemiskinan sebagian besar penduduk mengharuskan prioritas dalam ekonomi. Desa Bukitsebelas dalam pengkategorian termasuk desa *Unggul Tradisi* yang bersumber dari adat *Kubu*.

Tabel 4.7.10
KARAKTERISTIK DESA BUKIT SEBELAS
KABUPATEN SOROLANGUN

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Depug-1	<i>Unggul Tradisi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio-9 - KM D Psikho-4 - KM D Inte-g-1	
3	Kebutuhan Pemerintahan Desa	- KP D Eko-9 - KP D Sos pol-4 - KP D Adm-1	

4.11. Desa Bukit Duabelas, Kabupaten Sorolangun

Desa Bukit Duabelas secara geografis bentuknya berbukit, namun sebagian besar dataran datar. Sebagaimana umumnya kondisi tanah di Kecamatan Pauh, Kabupaten Sorolangun yang berminyak, maka cenderung kurang subur untuk lahan sawah basah. Produksi desa yang dominan adalah karet dan perkebunan kelapa sawit yang kuat untuk daerah berudara panas. Jenis produksi desa lainnya adalah perkebunan buah-buahan, meskipun hanya cukup untuk pemenuhan kebutuhan terbatas saja. Dengan demikian, desa ini dikelompokkan *Detar-2*.

Seluruh penduduk desa adalah para transmigran yang berasal dari Jawa-Tengah. Mereka dikenal ulet dalam mengolah tanah menjadikan ekonomi desa menjadi berkembang. Meskipun demikian menurut penuturan kepala desa, kurang mendapat perhatian serius dari Pemerintah Kabupaten. Hal inilah yang menjadikan kebutuhan yang menonjolnya adalah *KMD Psikho-7*, mengingat kebutuhan biologis dapat diusahakan oleh masing-masing keluarga.

Kebutuhan pemerintahan desa Bukit Duabelas adalah dalam bidang pengaturan. Pemerintahan desa menghendaki adanya kesamaan dan pengakuan sebagai penduduk yang syah, sehingga dapat menjadikan ketenangan dalam mengembangkan diri sebagai warga biasa. Untuk itu kebutuhan *KPD Sospol-7* dipandang sebagai kebutuhan mendesak. Secara menyeluruh indikator karakter desa Bukit Duabelas tersebut mencerminkan sebagai desa yang berkategori desa *Unggul Aksi*.

Tabel 4.7.11

**KARAKTERISTIK DESA BUKIT DUABELAS
KABUPATEN SOROLANGUN**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1.	Desa	-Detar-2	<i>Unggul Aksi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	-KMD Bio-6 -KMD Psikho-7 -KMD Integ-5	
3	Kebutuhan Pemerintahan	-KPD Eko-6	

	Desa	-KPD Sospol- 7 -KPD Adm-5	
--	------	---------------------------------------	--

4.12. Desa Margo Bakti, Kabupaten Ogan Komering Ilir

Desa Margo Bakti adalah salah satu desa yang tahun 90-an dijadikan proyek percontohan sawah yang berada di wilayah dataran gambut atau *Detar-2*. Namun proyek ini tidak diteruskan karena kondisi alam yang tidak memungkinkan. Memang kondisi tanah gambut tidak subur sebagaimana di pulau Jawa, sehingga produksi desa kurang memadai. Demikian juga perkembangan ekonomi desa tidak berkembang sebagaimana yang diharapkan.

Desa ini kebanyakan dihuni oleh transmigran yang datang dari Jawa dengan semangat juang untuk memperbaiki tingkat ekonominya. Keterbiasaan penduduk untuk kerja keras menjadikan desa gambut menjadi keadaan tanah dirubah menjadi pesawahan. Masyarakat dengan kemandirian dan gotong royongnya menjadikan terbiasa hidup “*berat sama dipikul, ringan sama dijinjing*”. Kekurangberhasilan dalam bertani menjadi kebutuhan utama masyarakat desa. Kebutuhan itu terutama dalam mengolah dan teknologi pertanian di tanah berkarakter gambut. Untuk itu dalam kebutuhan desa ini berkarakter *KMD Bio-5*.

Pemerintahan desa dalam usaha merealisasikan fungsinya lebih memprioritaskan pada bidang ekonomi. Kebutuhan tersebut berupa sarana dan prasarana pertanian tanah gambut. Selain itu untuk kebutuhan bibit unggul, teknologi pertanian yang cocok untuk tipe tanah juga menjadikan kebutuhan itu masuk dalam *KPD Eko-6*. Akumulasi karakteristik desa, meski belum berhasil dalam pertanian, namun masuk dalam kategori desa *Unggul Aksi*.

Tabel 4.7.12

**KARAKTERISTIK DESA MARGO BAKTI
KABUPATEN OKI**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1.	Desa	-Detar-2	<i>Unggul Aksi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	-KMD Bio-5 -KMD Psikho-4 -KMD Integ-3	
3	Kebutuhan Pemerintahan Desa	-KPD Eko-5 -KPD Sospol-4 -KPD Adm-3	

4.13. Desa Celikah, Kabupaten OKI

Desa Celikah adalah desa yang wilayahnya berada di daerah perbukitan. Para penduduknya yang sebagian besar lahir di tempat bersangkutan, sehingga menjadikan setiap keluarga masing-masing memiliki lahan kebun yang luas. Komoditi desa dari pohon karet, tebu dan kelapa sawit. Produksi karet menjadi penyumbang besar bagi mata pencaharian penduduk. Sedangkan kelapa sawit baru terasa menjadi penyumbang ekonomi dalam lima tahun terakhir. Karena itu karakter kewilayahan desa Celikah dimasukkan dalam *Depug-2*.

Sebagian masyarakat Desa Celikah yang terbiasa dalam bermatapencaharian dalam perkebunan karet tidaklah tampak jelas apa essensi kebutuhannya, kecuali dalam penjualan hasil bumi karet yang secara turun-temurun dinikmati. Namun demikian untuk sebagian lagi penduduk desa yang berprofesi sebagai buruh pablik kelapa sawit jelas menghendaki dalam pemenuhan kebutuhan biologis melalui usaha jasa sebagai pekerja pabrik. Dapatlah dikelompokkan kebutuhan masyarakat desa cukup menonjol bidang peningkatan kebutuhan dasar biologis atau *KMD Bio-6*.

Pemerintahan desa memiliki kompleksitas masalah. Kebutuhan dalam upaya merealisasikan pemberdayaan dan pembangunan bidang ekonomi tampak menonjol. Kebutuhan itu dalam pemberdayaan masyarakat desa untuk bersemangat dalam berusaha lain, tidak hanya mengandalkan kebun karet. Pembangunan sarana ekonomi menjadi penting, karena produksi perkebunan selama ini lebih dikelola oleh pihak swasta. Untuk itu kebutuhan desa Celikah masuk dalam *KPD Eko-6*. Secara keseluruhan inkikasi karakternya menampakkan desa yang sedang berkembang, sekalipun masih lambat. Untuk itu dikategorikan sebagai desa *Unggul Aksi*.

Tabel 4.7.13

**KARAKTERISTIK DESA CELIKAH
KABUPATEN OKI**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Depug-2	<i>Unggul Aksi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio-6 - KM D Psiko-2 - KM D Integ-5	
3	Kebutuhan Pemerintahan Desa	- KPD Eko-6 -	

		KP D Sos pol- 2 - KP D Ad m-5	
--	--	--	--

4.14. Desa Kimak, Kabupaten Bangka

Desa Kimak berada di Kecamatan Merawang yang termasuk desa yang secara kewilayahan termasuk desa pegunungan yang luasnya mencapai 4000 hektar, karena memiliki danau, rawa dan hutan. Produksi desa dari buah-buahan dan perkebunan, karenanya desa ini dirancang untuk menjadi desa agroindustri. Keadaan dan luasnya tanah desa menjadikan penduduk berkonsentrasi pada perkebunan memperlihatkan kemajuan. Untuk itu desa ini dimasukkan dalam kategori *desa Depug-3*.

Jumlah penduduk desa yang banyak yakni mencapai 3.425 jiwa memiliki pekerjaan yang bervariasi. Selain bergerak dalam sektor pertanian dan perkebunan buah-buahan, sawit dan lada, juga terdapat penggalian timah dan pasir masih dilakukan secara liar. Kebutuhan masyarakat desa cenderung mengarah pada pemenuhan kebutuhan biologis yang bertipe *KMD Bio-5*. Hal itu terlihat dengan masih terbatasnya komoditi produksi pertanian, baik dari segi jumlah maupun kualitasnya.

Sementara itu kebutuhan pemerintahan desa pemerintahan desa menghendaki ke arah fungsi pengaturan, namun dibandingkan dengan fungsi pemberdayaan kadarnya jauh lebih besar. Diantaranya kebutuhan pembenahan sarana dan prasarana untuk menyiapkan desa agrowisata. Selain itu pemberdayaan masyarakat untuk bisa mengikuti arah pembangunan desa di masa datang. Karena itu desa ini termasuk *KPD Eko-5*. Berdasarkan indikasi tersebut, maka kategori desa ini termasuk *desa Unggulan Aksi* yang dimasa mendatang akan memperlihatkan citra sebagai desa industri berbasis pertanian.

Tabel 4.7.14

KARAKTERISTIK DESA KIMAK KABUPATEN BANGKA

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Depug-3	<i>Unggul Aksi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio-5 - KM D Psikho-4 - KM D Integ-5	
3	Kebutuhan Pemerintahan Desa	- KP D Eko-5 - KP D Sos pol-4 - KP D Adm-5	

4.15. Desa Riding Panjang, Kabupaten Bangka

Desa Riding Panjang termasuk dalam wilayah Kecamatan Belinyu. Luas wilayahnya mencapai 1.304 hektar, 1000 hektar digunakan oleh penduduk untuk menanam buah-buahan, terutama buah nenas yang paling dominan. Sementara keadaan sawah yang kurang subur menjadikan pesawahan yang ada di desa tersebut hanya 50 ha saja, itupun jenisnya sawah kering/tadah hujan. Itulah sebabnya keadaan desa belum memperlihatkan geliat yang berarti dalam perkembangan ekonomi. Bahkan lebih dari itu tergolong masih rendah. Dalam tipologi kewilayahan, maka desa ini tergolong tipe *desa Detar-1*.

Penduduknya mencapai 3.018 jiwa. Dalam segi pendidikan kebanyakan penduduk tergolong belum tamat sekolah dasar. Tradisi budaya setempat masih kuat dipegang, ditambah dengan keadaan ekonomi yang masih di bawah standar. Karena itu sebagian besar penduduk memilih menjadi dan cenderung tidak keluar dalam mencari penghidupannya. Dalam kebutuhan masyarakat desa pada umumnya cenderung menghendaki adanya perbaikan dalam sektor ekonomi keluarga. Artinya kebutuhan dasar biologi kebanyakan keluarga mendapat perhatian utamanya. Karena itu digolongkan pada *KMD Bio-7*.

Pemerintahan desa tidak menunjukkan tanda-tanda yang optimis untuk adanya kemajuan dalam waktu dekat ini. Aparat pemerintahan desa amat membutuhkan perannya dalam pembangunan sarana dan prasana yang mendorong kebutuhan ekonomi. Selain pemberdayaan masyarakat yang masih rendah kompetensinya, karena menjadi buruh, maka dalam kebutuhan pemerintahan termasuk *KPD Eko-7*. Secara keseluruhan indikator karakteristik, maka Desa Riding Panjang memang termasuk kategori desa yang berstatus *Unggul Tradisi*.

Tabel 4.7.15

**KARAKTERISTIK DESA RIDING PANJANG
KABUPATEN BANGKA**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Detar-1	<i>Ungg</i>

2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio-7 - KM D Psikho-5 - KM D Inte g-3	<i>ul Tradi si</i>
3	Kebutuhan Pemerintahan Desa	- KP D Eko-7 - KP D Sos pol-4 - KP D Ad m-3	

4.16. Desa Bojong Barat, Kabupaten Lampung Utara

Desa Bojong Barat adalah desa yang berada di lingkungan teluk atau daratan pantai. Desa ini memang subur, dimana pertanian padi sawah basah menjadi unggulan produknya. Selain itu perkebunan dan jenis produk lainnya dalam hasil bumi, juga dihasilkan produk dari pantai dan laut, seperti pemeliharaan ikan dan menjadi nelayan. Aneka produk desa tersebut berjalan secara paralel dalam kehidupan masyarakat, sehingga telah mendongkrak perkembangan ekonomi desa beserta penduduknya secara berarti. Karena itu desa ini tergolong tipe *desa depan-1*.

Variasi kehidupan desa menjadikan kebutuhan masyarakat desa Bojong Barat juga bermacam-macam. Sebagian penduduk yang datang dari berbagai daerah menjadikan

kehidupan sosial budaya nampak menonjol. Karena itu dalam pemenuhan kebutuhannya secara kolektif dibutuhkan kerjasama dan saling mengisi antarkelompok masyarakat. Dalam kaitan itu, maka kebutuhan masyarakat desa Bojong dikelompokkan *KMD Integ-6*.

Kebutuhan pemerintahan desa lebih menekankan pada pengaturan kehidupan masyarakat yang bervariasi tersebut. Pemerintahan desa dengan perangkatnya seringkali tidak bisa memenuhi dinamika masyarakat yang terus bergerak. Untuk itu pengaturan dalam perijinan penetapan dan pelaksanaan yang dapat mengakomodir kebutuhan bersama menjadi penting. Dalam hal ini, maka kebutuhan desa yang utama adalah *KPD Adm-3*. Dengan demikian secara menyeluruh indikator karakteristik desa Bojong Barat dapat dikategorikan sebagai desa yang *Unggul Aksi*.

Tabel 4.7.16

**KARAKTERISTIK DESA BOJONG BARAT
KABUPATEN LAMPUNG UTARA**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Depan-1	<i>Unggul Aksi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio-4 - KM D Psiko-6 - KM D Integ-6	
3	Kebutuh	-	

	an Pemerint ahan Desa	KP D Eko -4 - KP D Sos pol- 6 - KP D Ad m-3	
--	--------------------------------	---	--

4.17. Desa Sumber Arum, Kabupaten Lampung Utara

Desa Sumber Arum, sesuai dengan namanya keadaan geografis desa ini menjadi sumber alam yang menghidupi penduduknya. Kopi dan lada menjadi andalan utama desa ini, selain buah-buahan yang tumbuh di hutan seperti durian, buah, pisang, dll. Namun demikian desa benar-benar dihidupi oleh keadaan alam, bukan diusahakan dengan kreativitas penduduk. Selama ini desa memperlihatkan perkembangan yang berarti karena keadaan alam yang subur, namun ke depan hari tidak bisa dipertahankan lagi kemajuannya sebagaimana sekarang. Dalam kewilayahan desa ini masuk dalam tipe *desa detar-3*.

Masyarakat desa Sumber kebutuhan masyarakat desa terutama dalam pemberdayaan penduduk yang masih tradisional dalam mengolah tanah. Kehidupan sosial budaya yang relatif mantap menjadikan suasana desa berjalan dengan biasaa-biasa. Kebutuhan pemberdayaan dilakukan dengan memperbanyak sarana pendidikan dan kesehatan yang, selain pelatihan dan alih teknologi tepat guna yang dapat mendukung peningkatan usaha pertanian yang selama ini berjalan. Dengan begitu desa ini lebih memperhatikan pada aspek kebutuhan dasar yang pada masa depan mungkin ada perubahan. Mengingat demikian, maka dalam kebutuhan masyarakat termasuk tipe karakter *KMD Bio-6*.

Kebutuhan pemerintahan desa dalam memajukan desa dan masyarakat desa adalah dengan memberi tekanan pada fungsi pemberdayaan dan pembangunan dalam

sektor pertanian, atau dengankata lain mencerminkan karakteristik desa *KPD Eko-6*. Hal ini dimunculkan untuk mendorong perubahan sosial ekonomi masyarakat yang selama relatif disebut ”lamban”. Dalam kaitan itu, maka secara keseluruhan indikator karakteristik desa Sumber Arum masih tergolong desa *Unggul Tradisi*.

Tabel 4.7.17.

**KARAKTERISTIK DESA SUMBER ARUM
KABUPATEN LAMPUNG UTARA**

N o	Tipologi	Karakteristik	
		Cor ak	Kate gori
1	Desa	- Det ar-3	<i>Ungg ul Tradi si</i>
2	Kebutuh an Masyara kat Desa	- KM D Bio- 7 - KM D Psik ho- 3 - KM D Inte g-6	
3	Kebutuh an Pemerint ahan Desa	- KP D Eko -7 - KP D Sos pol- 3 - KP	

		D Ad m-6	
--	--	----------------	--

4.18. Desa Kanekes, Kabupaten Lebak

Desa Kanekes menjadikan wilayah yang berada di sepanjang pegunungan Kendeng. Luas Desa Kanekes mencapai 5000 hektar, termasuk didalamnya hutan dan dataran tinggi. Produksi desa amat tergantung pada kondisi tanah yang dijaga dengan konsep kepercayaan pada Dewi Bumi, yakni produksi pertanian padi kering, sebagian kacang-kacangan, buah-buahan yang tumbuh dengan sendirinya dengan sistem pertanian ngahuma. Indikator karakter ini menunjukkan Kanekes sebagai desa *Depug-1*.

Desa ini amat dikenal sebagai desa asli karena ikatan adat Baduy yang masih kuat. Kepatuhan kepada kepala adat pada kepercayaan pada Dewi Bumi (*Sang Hyang Dewi Sri*) menjadikan kebutuhan masyarakat umumnya sulit untuk ditebak. Kebanyakan mereka tidak menghendaki apapun, segalanya sudah cukup bagi kehidupannya. Untuk itu Kebutuhan masyarakat desa Kanekes digolongkan pada tekanan *KMD Psikho-7*.

Pemerintahan gaya masyarakat Kanekes amat berbeda, karena di setiap kampung dipimpin oleh seorang ketua adat atau *Puun* yang pelaksanaan tugasnya dibantu oleh *jaro* (petugas yang menjalankan urusan, baik ke dalam maupun ke luar). Dalam wawancara terbatas menunjukkan pemerintahan Kanekes tidak memerlukan bantuan apapun, malahan sebaliknya justru memberikan dengan upacara *seba* (semacam upeti) untuk para pejabat di Kabupaten dan Provinsi. Kalaulah mau diutarakan kebutuhan mereka adalah tetap disyakkannya sistem kehidupan mereka dan tidak diganggu. Dengan begitu Kebutuhan pemerintahan desa dikelompokkan *KPD Sospol-7*. Berdasarkan indikator ini, maka Desa Kanekes dapat dikategorikan Desa *Unggul Tradisi*.

Tabel 4.7.18

KARAKTERISTIK DESA KANEKES KABUPATEN LEBAK

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Depug-	

		1	<i>Unggul Tradisi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio- 3 - KM D Psik ho- 7 - KM D Inte g-3	
3	Kebutuhan Pemerintahan Desa	- KP D Eko -3 - KP D Sos pol- 7 - KP D Ad m-1	

4.19. Desa Sawarna, Kabupaten Lebak

Desa Sawarna memiliki luas wilayah 16.723 hektar orang. Secara geografis desa ini kebanyakan daratan pantai. Lokasinya di antara Kecamatan Malingping - Bayah yang dikenal dengan pantai Karang Begedur dan Karang Taraje yang amat indah penoramanya. Selain pantai juga terdapat dataran bukit yang berdampingan dengan hutan. Tanahnya subur, sehingga berbagai tanaman bisa diproduksi. Demikian juga produksi desa dari hasil laut berupa nelayan, hasil hutan sampai dengan rintisan untuk menjadi desa wisata. Untuk itulah perkembangan desa ini amat cepat dan

termasuk *Depan-7*

Jumlah penduduknya mencapai 4.941 sekalipun lokasinya jauh dari perkotaan. Namun perkembangan desa dan masyarakatnya fantastis. Masyarakat yang terbiasa dengan keadaan yang statis berubah menjadi dinamis lewat berbagai partisipasi. Kebutuhan pendidikan, sarana dan prasarana, kerjasama dengan berbagai pihak, dan melakukan hubungan sebagai upaya mewujudkan desa wisata di masa depan. Dengan indikator ini menunjukkan kebutuhan masyarakat desa Sawarna masuk dalam karakter *KMD Integ-7*.

Sementara ini pemerintahan desa yang sudah dua kali menjadi desa unggulan pertama di Profinsi Banten menghendaki usaha dalam bidang pelayanan yang prima kepada masyarakatnya. Pelayanan tersebut, yakni dengan memberikan kebutuhan masyarakat misalnya dari sekolah SMA yang jauh dari kota. Pemerintahan desa mencerminkan karakteristik sebagai *KPD Adm-8*. Secara keseluruhan dengan kemampuan desa dan aparatnya membangun masyarakat secara mandiri, maka desa ini benar-benar mencerminkan sebagai desa *Unggulan Kreasi*.

Tabel 4.7.19

**KARAKTERISTIK DESA SAWARNA
KABUPATEN LEBAK**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Depan-7	<i>Unggul Kreasi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio-3 - KM D Psiko-6 -	

		KM D Inte g-7	
3	Kebutuh an Pemerint ahan Desa	- KP D Eko -3 - KP D Sos pol- 7 - KP D Ad m-8	

4.20. Desa Cikunten, Kabupaten Tasikmalaya

Desa Cikunten berada di kecamatan Singaparna. Geografis desa umumnya daratan dan perbukitan yang digunakan oleh penduduk untuk sawah basah dengan air pegunungan. Kesuburan tanah menjadikan berbagai pepohonan dapat tumbuh dengan baik, terutama buah salak yang menjadi komoditi utama. Luas wilayah desa mencapai 173,00 km², setengah dari luas tersebut digunakan untuk usaha pertanian sawah irigasi teknis (basah); sawah non-irigasi teknis (kering) dan sawah tadah hujan yang mencapai Rp. 60.600.000 per tahun. Dengan begitu desa ini memperlihatkan perkembangan yang baik sebagai karakter *Depug-3*.

Penduduk Desa Cikunten cukup banyak, yakni 4941 jiwa. Bidang ekonomi masyarakat yang bermacam-macam menjadikan kebutuhan masyarakat desanya juga bermacam-macam. Yang paling menonjol adalah kebutuhan dalam *KMD Integ-7*, sekalipun kebutuhan lain juga tidak bisa dikesampingkan. Hal itu disebabkan sebagian penduduk Cikunten cukup besar mobilitasnya, dengan mencari tambahan usaha di kota, sehingga sektor perdagangan buah-buahan dan padi diujakan ke wilayah perkotaan.

Kebutuhan pemerintahan desa Desa Cikunten cukup berperan, mengingat sumber daya pemerintahan yang umumnya sudah menamatkan SMTA. Kehidupan pemerintahan desa diarahkan pada pelayanan administrasi yang baik kepadaarganya. Desa ini memenuhi sebagai desa berkarakter jebutuhan desa *KPD Adm-7*, karena didasarkan atas kinerja yang selama ini dalam mendorong industri jasa dan perdagangan yang mencapai Rp. 27.600.000 setiap tahunnya. Dengan melihat indikator karakteristik yang denmikian, maka desa ini layak disebut desa *Unggul Kreasi*.

Tabel 4.7.20

**KARAKTERISTIK DESA CIKUNTEN
KABUPATEN TASIKMALAYA**

N o	Tipologi	Karakteristik	
		Cor ak	Kate gori
1	Desa	- Dep ug- 3	<i>Ungg ul Kreas i</i>
2	Kebutuh an Masyara kat Desa	- KM D Bio- 3 - KM D Psik ho- 5 - KM D Inte g-7	
3	Kebutuh an Pemerint ahan Desa	- KP D Eko -3 -	

		KP D Sos pol- 6 - KP D Ad m-7	
--	--	--	--

4.21. Desa Buntet, Kabupaten Cirebon

Desa Buntet adalah desa yang memiliki luas wilayah 2.675,398 hektar yang kebanyakan tanah daratan yang tingkat kesuburannya cukup tinggi. Produksi desa Buntet kebanyakan dari pertanian dan perdagangan di luar wilayah desa. Pertanian yang berpola sawah teknis dengan pola tanam tiga kali setahun ini telah menjadi mata pencaharian penduduknya pada umumnya. Selain itu, desa juga dikembangkan dengan sektor pedagang sekalipun skala kecil ke kota-kota setiarnya. Komoditi lain dari pesawahan pada musim kemarau digunakan untuk menanam palawija, seperti kacang-kacangan, buah semangka maupun mentimun rujak. Produksi ini telah mencukupi kehidupan warga desa secara memadai. Indikator ini menjadikan desa ini masuk dalam jenis karakter *Detar-2*.

Jumlah penduduk Desa Buntet sangat padat, yakni mencapai 6.658 jiwa. Sebagai desa yang dominan dalam pertanian, maka kehidupan masyarakatnya bersentuhan dengan tradisi keagamaan yang kuat, yakni kelompok Nahdatul Ulama. Pesantren Buntet berada dalam lokasi desa ini. Pada umumnya kebutuhan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dasarnya diikat dengan komunitas dan kerjasama secara kolektif. Itulah sebabnya desa ini dimasukkan dalam *KMD Integ-6* yang memungkinkan di masa datang akan terjadi perubahan yang lebih baik lagi.

Pemerintahan desa Desa Cikunten senantiasa mendorong pergerakan roda ekonomi dengan menggunakan sarana simpan pinjam. Suatu sistem perekonomian yang mencerminkan berkembangnya roda ekonomi desa dan sekaligus adanya ikatan komunitas yang tinggi. Untu itu kebutuhan akan pelayanan pada masyarakat lebih menekankan pada aspek *KPD Adm-7*, yakni fungsi pelayanan yang dilakukan secara simpatik. Dari keseluruhannya, maka desa Buntet termasuk kategori desa *Unggul Aksi*.

Tabel 4.7.21

**KARAKTERISTIK DESA BUNTET
KABUPATEN CIREBON**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Deta r-2	<i>Ung gul Aksi</i>
2	Kebutu han Masyarak at Desa	- KM D Bio- 4 - KM D Psik ho-3 - KM D Inte g-7	
3	Kebutu han Pemerint ahan Desa	- KP D Eko -4 - KP D Sos pol- 4 - KP D Ad m-7	

4.22. Desa Lurah, Kabupaten Cirebon

Desa Lurah yang dijadikan lokus penelitian karena kombinasi wilayahnya antara daratan dan pesisir. Desa dihidupi dengan keadaan tanah yang subur dengan pertanian

sawah basah yang bisa dipanen tiga kali setahun. Selain itu juga desa dapat memproduksi ikan tangkapan di laut ataupun dari tambak. Sebagian kecil desa juga dihiasi dengan produksi kerajinan rotan yang dijual di perkotaan. Dengan produksi unggulan itu, maka perekonomian desa Lurah telah berkembang dengan baik, sehingga digolongkan sebagai *Detar-3*.

Umumnya penduduk Desa yang berjumlah 6.472 berprofesi sebagai petani, petambak, nelayan dan pedagang. Variasi mata pencaharian tersebut mencerminkan variasi dalam kebutuhan hidup masyarakat. Sebagian menghendaki pemberdayaan dan pembangunan pada pertanian dan pertambakan, sebagian lagi pada layanan jasa dan home industri. Namun secara substansial kebutuhan biologis sudah bisa dipenuhi oleh sebagian besar penduduk. Yang paling menonjol dalam pemenuhan kehidupan dasar dengan cara berkolaborasi, mengingat wilayah pantai utara cenderung bersifat *multipot* yang penuh dinamika. Penggolongan karakter kebutuhan masyarakat desa ini adalah *KMD Integ-7*.

Pemerintahan desa Lurah yang menunjukkan desa yang menonjol kepemimpinannya memang mengharuskan pada pemenuhan kebutuhan layanan yang bersifat prima. Hal ini didasarkan kenyataan heterogenitas penduduk dan mata pencahariannya, serta kebutuhan masyarakat yang menghendaki pengembangan usaha. Itulah sebabnya dimasukkan dalam pemerintahan desa *KPD Adm-8*. Secara keseluruhan Desa Lurah mencerminkan desa yang sekalipun banyak kekurangan, namun tergolong *Unggul Kreasi*.

Tabel 4.7.22

**KARAKTERISTIK DESA LURAH
KABUPATEN CIREBON**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Detar-3	<i>Unggul Kreasi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat	- KMD	

	at Desa	Bio-3 - KM D Psik ho-5 - KM D Inte g-7	
3	Kebutu han Pemerint ahan Desa	- KP D Eko -3 - KP D Sos pol- 5 - KP D Ad m-8	

4.23. Desa Muncang Larang, Kabupaten Tegal

Desa Muncang Larang berada di sebelah selatan dan berkarakter wilayah perbukitan atau desa pegunungan. Luasnya mencapai 3.523 km² yang terbagi dalam tiga dusun besar. Mata pencaharian umumnya dari pertanian dan perkebunan. Sebagian lagi desa dihidupi dengan penduduk yang berusaha ke luar dengan membuka “Warung Tegal” di berbagai daerah, termasuk perkotaan. Keuntungan dari usaha mereka sebagian didermakan dan diinvestasikan ke wilayah desa, sehingga fasilitas umum di desa tersebut (mesjid dan sekolah)mencerminkan kemajuan. Untuk itu desa ini tergolong *Depug-3*.

Jumlah penduduk desa seluruhnya mencapai 5.255 jiwa dan umumnya sebagai pemeluk agama Islam yang taat. Secara sosial keterikatan dengan sistem kepercayaan

telah mendorong hidup penduduk desa untuk berikhtiar mencari penghidupan di luar desa. Dengan begitu kebutuhan yang umumnya rasakan pada masyarakat desa Muncang Larang adalah kesanggupan dalam hidup berusaha secara mandiri, baik dalam kelompok kecil ataupun kelompok besar. Dengan kata lain lebih menekankan pada aspek *KMD Integ-7*.

Kebutuhan pemerintahan desa yang utama adalah pada aspek pelayanan penduduk yang kebutuhannya terus berkembang. Pemerintahan desa menghendaki termaksimalkannya fungsi pelayanan yang baik, karena tuntutan masyarakat desa yang memang banyak mendapat informasi kemajuan dari desa di wilayah lainnya. Untuk itu kebutuhan pemerintahan desa Muncang larang cenderung berjenis *KPD Adm-7*. Dengan demikian secara keseluruhan, desa Muncang larang tergolong desa *Unggul Kreasi*, karena besarnya inisiatif untuk pengembangan ekonomi keluarganya di masa mendatang.

Tabel 4.7.23

**KARAKTERISTIK DESA MUNCANG LARANG
KABUPATEN TEGAL**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Depug-3	<i>Unggul Kreasi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio-4 - KM D Psikho-6 - KM D	

		Integ-7	
3	Kebutuhan Pemerintahan Desa	- KP D Eko -4 - KP D Sos pol- 6 - KP D Ad m-7	

4.24. Desa Slawi Kulon, Kabupaten Tegal

Desa Slawi Kulon termasuk salah satu desa yang berada di Kecamatan Slawi. Luas wilayah mencapai 108.00 hektar yang bercorak daratan pantai. Selain hasil laut dan perikanan, juga memiliki sawah dan perunggasan sekalipun tidaklah produksi dominan. Lebih dari itu, Desa Slawi Kulon juga memiliki home industri bidang kerajinan dan pakaian jadi. Karena itu perkembangannya desa cukup baik saat ini. Dengan kriteria itu, maka desa ini dimasukkan desa *Depan-3*.

Jumlah penduduk desa sangat padat, yakni mencapai 7.487 jiwa. Selain itu karakternya dihuni oleh berbagai etnis dan agama, sehingga memperlihatkan sebagai desa heterogen. Dengan melihat produksi yang dihasilkan masyarakat yang bervariasi dan perkembangan yang tergolong maju dan dinamis, maka kebutuhan masyarakat desa mengarah pada kebutuhan kerjasama atau integrasi antarkelompok sosial dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya. Dengan kerjasama yang dinamis memungkinkan kebutuhan dasar dapat terpenuhi oleh masyarakat Desa Slawi Kulon. Tegasnya corak tipologinya termasuk *KMD Integ-7*.

Pemerintahan desa memperlihatkan usaha yang sungguh-sungguh untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Fleksibilitas dan kompetensi aparat desa tampak memadai. Demikian halnya dengan sarana dan prasarana pokok desa telah terpenuhi. Namun demikian, kebutuhan masyarakat yang terus meningkat dalam usaha kerjasama dalam

meningkatkan tarap kehidupannya menjadikan fungsi pelayanan yang baik menjadi perhatiannya. Dengan kata lain, kebutuhan pemerintahan desa Slawi Kulon termasuk tipe kebutuhan pemerintahan desa yang bercorak *KPD Adm-7*. Atas keseluruhan indikasi tersebut, desa ini layak dimasukkan dalam kategori desa *Unggul Kreasi*.

Tabel 4.7.24

**KARAKTERISTIK DESA SLAWI KULON
KABUPATEN TEGAL**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Depan-3	<i>Unggul Kreasi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio-3 - KM D Psiko-5 - KM D Integr-7	
3	Kebutuhan Pemerintahan Desa	- KPD Eko-3 - KPD Sos pol-5 - KP	

		D Ad m-7	
--	--	----------------	--

4.25. Desa Kedungupit, Kabupaten Sragen

Karakteristik geografis Desa Kedungupit adalah dataran rendah yang membentang melebihi luas 588.270 hektar. Lebih dari setengah wilayahnya digunakan untuk lahan sawah, baik sawah basah, sawah kering (tegalan) ataupun sawah tadah hujan. Sebagian lahan kering digunakan untuk perkebunan tebu ataupun ternak binatang berkaki empat. Dengan corak demikian menjadikan perkembangan desa bergerak maju, sehingga tergolong *Detar-3*.

Jumlah penduduk seluruhnya mencapai 5.730 jiwa. Pada umumnya penduduk sudah maju, sehingga teknologi pertanian ataupun usaha lain sudah dikuasai. Kebanyakan masyarakat menghendaki peningkatan perekonomian dengan cara peningkatan kemampuan diri dan kerjasama dengan pihak lain yang berkompeten. Dengan begitu transfer teknologi tepat guna telah berjalan sejak lama. Hal ini menunjukkan keterbukaan masyarakat untuk menerima pembaharuan yang dipandang menguntungkan. Atau dengan kata lain, corak kebutuhan masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan dasarnya menekankan pentingnya kerjasama, sehingga masuk dalam corak desa *KMD Integ-8*.

Pengelolaan pemerintahan desa mencerminkan keunggulan dibandingkan dengan desa lainnya. Kepala desa yang lulusan magister ekonomi telah berkomitmen untuk memajukan desa dengan cara memberi pelayanan yang sebaik-baiknya. Usaha mewujudkan fungsi pelayanan bersambungan dengan partisipasi masyarakat yang tinggi dalam pembangunan jalan, kesehatan dan pendidikan. Perangkat desa yang berjumlah 19 orang itu juga tampak gesit dalam melakukan pelayanan kepada anggota masyarakat yang membutuhkan. Dengan begitu pemerintahan desa ini termasuk desa *KPD Adm-8*. Berarti dari indikator yang ada, Desa Kedung Upit termasuk desa *Unggul Kreasi*.

Tabel 4.7.25

KARAKTERISTIK DESA KEDUNGUPIT KABUPATEN SRAGEN

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori

1	Desa	- Det ar-3	<i>Ung gul Kreas i</i>
2	Kebutuh an Masyara kat Desa	- KM D Bio- 4 - KM D Psik ho- 6 - KM D Inte g-8	
3	Kebutuh an Pemerint ahan Desa	- KP D Eko -4 - KP D Sos pol- 7 - KP D Ad m-8	

4.26. Desa Padeg, Kabupaten Gresik

Desa Padeg berada di sebelah timur Kota Gresik. Karakter wilayahnya sebagian besar adalah dataran rendah yang tingkat kesuburan tanahnya sangat baik. Itulah sebabnya pada umumnya produksi desa diperoleh dari hasil pengolahan sawah basah dengan frekuensi panen sebanyak tiga kali setahun; produksi peternakan kambing; dan produksi ikan (khususnya ikan bandeng). Dengan kreativitas dan kerja keras

menjadikan perkembangannya desa tampak cerah di masa depan. Dengan demikian maka desa ini tergolong karakter wilayahnya desa *Detar-3*.

Jumlah penduduknya terhitung sedang, yakni hanya mencapai 2700 jiwa saja. Diantara penduduk desa banyak yang berketurunan Arab yang sudah lama tinggal menunjukkan desa ini salah satu basis agama Islam di Jawa Timur yang dibuktikan dengan banyaknya pesantren, para intelektual dan perilaku keagamaan yang kuat. Kebutuhan yang dominan penduduk pada kaitan dengan keterjagaan hidup kolektif sebagai komunitas seraya melakukan kerjasama dalam pengembangan kebutuhan dasar dengan kelompok sosial lain di luar desa. Tepatnya kebutuhan masyarakat desa tergolong *KMD Integ-7*.

Pemerintahan Desa Pandeg mencerminkan pemerintahan yang dinamis dan terbuka. Dalam kenyataan sarana utama desa seperti jalan, listrik dan irigasi sudah tersedia dengan baik. Demikian juga dengan gedung sekolah, madrasah dan pesantren mulai TK, SD, sampai SMP sudah tersedia. Bagi generasi muda usaha menyelesaikan pendidikan di perguruan tinggi sudah menjadi keharusan. Dengan begitu bagi pemerintahan desa, fungsi utamanya mengarah pada pelayanan masyarakat, mengingat kebutuhan dasar relatif sudah terpenuhi. Atau dengan kata lain desa ini termasuk desa *KPD Adm-8*. Berdasarkan berbagai sudut pandang, maka corak karakter desa termasuk kategori *Unggul Kreasi*.

Tabel 4.7.26

**KARAKTERISTIK DESA PANDEG
KABUPATEN GRESIK**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Detar-3	<i>Unggul Kreasi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KMD Bio-	

		3 - KM D Psik ho- 4 - KM D Inte g-7	
3	Kebutu han Pemerint ahan Desa	- KP D Eko -3 - KP D Sos pol- 4 - KP D Ad m-8	

4.27. Desa Burneh, Kabupaten Bangkalan

Desa Burneh berada di wilayah Kecamatan Burneh. Luasnya mencapai 1.868 Hektar. Karakteristik geografis umumnya dataran rendah yang sedang, sehingga menjadikan berbagai potensi tanah dapat dihasilkan. Pertanian dan *home industri* kerajinan tradisioal sudah diproduksi sejak lama di desa ini, selain budidaya ikan tambak (bandeng) dan udang windu. Besarnya potensi desa menjadikan perkembangan desa terasa geliatnya pada saat ini, dan kemajuan dimasa dapan tengah menunggu. Desa ini dalam kewilayahan termasuk *Detar-3*.

Jumlah penduduk desa tergolong sedang di desa ini. Sebagaimana diketahui Bangkalan adalah secara sosial politik termasuk basis Nahdatul Ulama dengan PKB-nya serta ikatan patron-klien-nya. Para pengikut setia NU ini terekspresikan dengan sikap dan tindakan yang militan yang kuat, sehingga hal itu merambah pada sikap dan

tindakan dalam bekerja keras. Kebutuhan utama mereka adalah bisa mewujudkan kehidupan masyarakat desa yang dapat bekerja sama atau kompak. Tepatnya kebutuhan itu berupa corak *KMD Integ-7*.

Kebutuhan pemerintahan desa telah didukung oleh sumber daya manusia yang rata-rata sudah berpendidikan menengah. Pemerintahan desa sekalipun belum ada peraturan yang menjadi payungnya telah menjalankan kewenangan, sekalipun dalam hal tertentu saja. Usaha pengaturan perdagangan dan pembuatan sarana pasar sudah dilakukan secara mandiri dengan melibatkan pihak lain. Namanya fungsi desa yang tengah digarap adalah usaha pelayanan yang baik, atau pemenuhan kebutuhan pemerintahan desa *KPD Adm-7*. Jadi, dengan banyaknya indikator menunjukkan kategori desa termasuk *Unggulan Kreasi*.

Tabel 4.7.27

**KARAKTERISTIK DESA BURNEH
KABUPATEN BANGKALAN**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Desar-3	<i>Unggulan Kreasi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KMD Bio-6 - KMD Psiko-3 - KMD Integ-7	
3	Kebutuhan	-	

	an Pemerint ahan Desa	KP D Eko -6 - KP D Sos pol- 4 - KP D Ad m-7	
--	--------------------------------	---	--

4.28. Desa Kamasan, Kabupaten Klungkung

Secara geografis Desa Kamasan wilayahnya kombinasi antara dataran rendah dan pegunungan atau perbukitan yang sangat subur. Sekalipun subur, namun penduduk tidak secara dominan memanfaatkan untuk lahan pertanian. Justru produksi utama desa ini adalah kerajinan lukisan tradisionall Bali yang sudah terkenal. Dari desa inilah gaya khas lukisan Bali telah menyebar dan dikenal sampai mancanegara. Keahlian dalam membuat lukisan yang kadang dikerjakan secara kolektif ini menjadikan kerajinan lukisan menjadi *home industry*. Maka,tidaklah mengherankan jika perkembangan kemajuan mengikuti trend perkembangan industri pariwisata di Bali. Dengan kewilayahan demikian, desa ini termasuk desa *Detar-3*.

Jumlah penduduknya desa Kamasan berjumlah 3425 jiwa, termasuk desa yang sedang kepadatannya. Kebutuhan utaama meereka dalammemenuhi kebutuhan dasarnya tidak bersifat biologis, melainkan keharusan untuk bekerja sama, jalin menjalin antar penduduk, dan penduduk dengan wisatawan. Dari kerjasama yang baik inilah mereka dapat memenuhi kebutuhan bilogis dan psikologisnyaa. Dengan kata lain, kebutuhan masyarakat desa ini termasuk desa *KMD Integ-8*.

Letaknya yang strategis dalam lintasan keramaian pariwisata Bali menjadikan keuntungan tersendiri bagi pemerintah desa Kamasan. Pemerintahan Desa nampaknya tidak lagi berkonsentrasi pada fungsi pemberdayaan dan pembangunan, karena relatif sudah mandiri dan berkreasi. Namun konsentrasi diarahkan pada fungsi pelayanan

kepada masyarakat maupun para pelancong. Karena itu termasuk dalam kebutuhan pemerintahan *desa KPD Adm-8*. Berdasarkan keseluruhan indikator ini, maka desa ini termasuk desa *Unggul Kreasi*.

Tabel 4.7.28.

**KARAKTERISTIK DESA KAMASAN
KABUPATEN KLUNGKUNG**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Detar-3	<i>Unggul Kreasi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio-3 - KM D Psikho-3 - KM D Integ-8	
3	Kebutuhan Pemerintahan Desa	- KPD Eko-3 - KPD Sos pol-4 - KP	

		D Ad m-8	
--	--	----------------	--

4.30. Desa Dawan Klod, Kabupaten Klungkung

Desa Dawan Klod secara kewilayahan memiliki karakteristik geografi yang berada perbukitan atau pegunungan yang subur. Produksi desa yang utamanya adalah bidang pertanian dan perkebunan. Sekalipun diakuinya pola pertanian yang selama ini ditekuni oleh penduduk desa relatif maju, namun sebagian penduduk juga terlibat dalam industri pariwisata. Hal inilah yang mendorong perkembangan desa menjadi dinamis, tidak statis sebagaimana desa yang tidak tersentuh dengan pariwisata. Tepatnya kewilayahan desa termasuk *Depug-2*.

Penduduk desa Dawan Klod termasuk kategori sedang. Ketaatan kepada agama yang tinggi telah mendorong kinerja dan kejujuran dalam berusaha. Meskipun demikian, maka kebutuhan biologis nampak menonjol kuat, terutama dalam pemenuhan kebutuhan dasar penduduk pada umumnya. Karena itu dari analisis di lapangan menunjukkan masyarakat desa ini kebutuhannya termasuk *KMD Bio-6*.

Kebutuhan pemerintahan desa Dawan Klod relatif berjalan baik. Sarana dan prasarana relatif memadai. Usaha pemerintahan desa memajukan ekonomi masyarakat desa terutama bidang pertanian telah dilakukan. Namun harus diakui, bahwa sumber daya manusia masih berjalan lambat, selain faktor tradisi yang kuat dalam bertani juga penerimaan ilmu pengetahuan dan teknologi baru belum terserap dengan sempurna. Itulah sebabnya desa ini termasuk dalam kebutuhan pemerintahan desa *KPD Eko-6*. Jadi, indikator yang ada menunjukkan desa ini termasuk dalam *Unggulan Aksi* dalam berusaha menjadi desa yang maju di masa depan.

Tabel 4.7.29

KARAKTERISTIK DESA DAWAN KLOD KABUPATEN KLUNGKUNG

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1	Desa	- Dep	

		ug-2	<i>Unggul Aksi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio-6 - KM D Psik ho-4 - KM D Inte g-3	
3	Kebutuhan Pemerintahan Desa	- KP D Eko-6 - KP D Sos pol-4 - KP D Ad m-2	

4.30. Desa Klungkung, Kabupaten Sumbawa Besar

Meskipun desa ini namanya Klungkung, namun bukan berkedudukan di Pulau Bali, melainkan di Sumbawa Barat. Sebagaimana diketahui secara historis, sebagian penduduk Sumbawa memiliki hubungan darah dengan suku bangsa Bali. Dari segi kewilayahannya cukup luas, yakni mencapai 4.830 hektar, namun 4000 hektar diantaranya masih berbentuk hutan lebat, sehingga hanya sebagian kecil saja diolah untuk produksi. Keadaan tanah yang tidak subur Bali, selain faktor lainnya

menjadikan produksi desa ini dari perkebunan tidak terlalu memuaskan. Karena itu perkembangan desa relatif lamban. Untuk itu desa ini digolongkan *desa Detar-1*.

Penduduk desa ini tidak banyak yakni 1.489 jiwa saja atau termasuk desa yang jarang penduduknya bila dibandingkan dengan luas wilayah. Keterikatan dengan tradisi yang cukup kuat, menjadikan kolektivitas sosial di desa tersebut menjadi menguat. Namun demikian kebutuhan dalam pemenuhan hajat hidup yang mendasar, secara umum kurang terpenuhi secara baik. Karena itu, desa ini diopinionkan sebagai salah satu desa tertinggal. Atau dengan kata lain, kebutuhan masyarakat desa termasuk kelompok *KMD Bio-7*.

Pemerintahan desa membawahi tiga wilayah dusun yang masing-masing dusun jaraknya sangat berjauhan. Dengan jarak dan keluasan wilayah menjadikan pemerintah desa memiliki kesulitan dalam berkoordinasi. Selain itu kapasitas aparat yang masih rendah dan keadaan sarana yang belum memadai menjadikan kebutuhan pemerintahan desa yang urgen adalah peningkatan ekonomimasyarakat. Tegasnya desa ini termasuk desa *KPD Eko-8*. Dari keseluruhan yang ada menunjukkan Desa Klungkung tergolong pada *Unggul Tradisi*.

Tabel 4.7.30

**KARAKTERISTIK DESA KLUNGKUNG
KABUPATEN SUMBAWA**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Corak	Kategori
1.	Desa	-Detar-1	<i>Unggul Tradisi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	-KMD Bio-7 -KMD Psikho-3 -KMD Integ-2	
3	Kebutuhan Pemerintahan Desa	-KPD Eko-8 -KPD Sospol-	

		4 -KPD Adm-2	
--	--	--------------------	--

4.31. Desa Boak, Kabupaten Sumbawa Besar

Desa Boak, walaupun berada pada wilayah daratan sekitar hutan yang luas seluruhnya mencapai 2.300 hektar. Hanya 600 ha saja yang memproduksi pertanian dan palawija, karena sebagian besar lahan masih berbentuk hutan lebat. Peternakan sapi dan kerbau sebagai produk unggulan desa ini. Peternakan dijalankan karena banyaknya lahan dan wilayah desa yang masih berbentuk tegalan. Perkembangan desa tidak menggembirakan, artinya belum mendorong kemajuan penduduk dalam pendapatan secara kolektif. Karena itu desa ini dalam kewilayahan dimasukkan dalam *desa Detar-2*.

Jumlah penduduk tergolong sedang saja, yakni 1.530 jiwa. Desa ini masih terikat dengan tradisi setempat, sehingga pemberdayaan masyarakat desa belum berhasil. Untuk itu kebutuhan utama masyarakat desa adalah peningkatan sumber daya manusia dan penyediaan sarana yang memadai untuk pemenuhan kebutuhan biologis umumnya penduduk. Artinya desa ini termasuk *desa KMD Bio-7*.

Pemerintahan desa Boak telah berupaya memajukan bidang pendidikan. Saat ini rata-rata penduduk baru tamat sekolah dasar, sehingga sulit dalam pengembangan usaha pertanian yang berbasis iptek. Sistem pemerintahan desa yang dibantu oleh 19 aparat kurang begitu aktif. sementara sarana dan prasarana cenderung kurang memadai. Karena itu kebutuhan pemerintahan desa lebih memprioritas pada *KPD Eko-7*. Sekalipun demikian usaha pembangunan sudah mulai diterapkan oleh sebagian penduduk. Berdasarkan indikator yang dianalisis menunjukkan bahwa Desa Boak termasuk kategori desa *Unggul Tradisi*.

Tabel 4.7.31

KARAKTERISTIK DESA BOAK KABUPATEN SUMBAWA BESAR

No	Tipologi	Karakteristik	
		Jenis	Kategori
1	Desa	- Det	

		ar-2	<i>Unggul Tradisi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio- 7 - KM D Psik ho- 6 - KM D Inte g-3	
3	Kebutuhan Pemerintahan Desa	- KP D Eko -7 - KP D Sos pol- 6 - KP D Ad m-2	

4.32. Desa Babussalam, Kabupaten Lombok Barat

Secara umum desa Babussalam termasuk corak wilayah yang ada di dataran rendah. Produksi desa utamanya adalah bidang pertanian dan peternakan. Namun demikian desa ini belum dikatakan desa yang berkembang, karena produksinya yang selain juga tidak variatif, juga tidak perkembangannya belum dikategorikan dinamis. Kestatisan kondisi deesa menunjukkan ekspresi penduduknya yang masih terikat dengan tradisi. Karena itu maka desa ini tergolong desa *Detar-2*..

Penduduk desa Babussalam ini tergolong penganut Islam yang taat yang ditunjukkan dengan banyaknya bangunan mesjid yang besar, berikut dengan bangunan madrasah dan pesantrennya. Namun keadaan sikap yang masih tradisional masih terasa kuat. Kebutuhan masyarakat desa cenderung pada upaya pemenuhan spiritual yang dipandangnya dapat mendongkrak pada peningkatan bidang ekonomi. Tepatnya kebutuhan masyarakat desa ini tergolong desa *KMD Psikho-4*.

Pemerintahan desa Babussalam juga terikat dengan tradisi. Namun demikian fokus perhatian pemerintahan diletakkan pada tugas pembangunan sarana dan prasarana yang memang kenyataannya masih di bawah standar memadai. Demikian halnya dengan pemberdayaan masyarakat yang masih lemah, juga menjadikan prioritas selanjutnya dalam pembangunan pedesaan. Hubungan-ubungan sosial nampak dikedepankan untuk menjaga kolektivitas sosialnya. Karena itu desa ini dikelompokkan sebagai desa *KPD Sospol-4*. Secara keseluruhan desa ini termasuk desa *Unggul Tradisi*.

Tabel 4.7.32

**KARAKTERISTIK DESA BABUSSALAM
KABUPATEN LOMBOK**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Jenis	Kategori
1	Desa	- Desar-2	<i>Unggul Tradisi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KMD Bio-3 - KMD Psikho-4 -	

		KM D Inte g-2	
3	Kebutuh an Pemerint ahan Desa	- KP D Eko -3 - KP D Sos pol- 4 - KP D Ad m-2	

4.33. Desa Bolok, Kabupaten Kupang

Desa Bolok luasnya lebih kurang 1.516 hektar. Karakteristik wilayahnya daratan yang bersentuhan dengan pantai. Produksi desa banyak mengandalkan sumber daya laut, baik berupa ikan maupun rumput laut. Profesi sebagai nelayan cukup memadai, karena masih keadaan laut yang belum terkontaminasi. Sebagian lagi membudidayakan ikan pada petak-petak tambak yang luas dan buruh pada pelabuhan kecil. Beberapa individu pada musim hujan memanfaatkan untuk pertanian pada musim hujan. Karena itu perkembangan desa relatif stabil, sekalipun masih jauh untuk dikatakan maju. Melihat indikatornya, desa ini masuk dalam *Detar-2*.

Penduduk desa ini kategori sedang yakni mencapai 2.500 orang. Sebagai masyarakat yang mengandalkan sumber daya laut, tentu pola hidupnya sangat berbeda. Namun harus dicatat desa ini tidak bisa memproduksi kebutuhan bahan makanan pokok secara lengkap. Kebutuhan utama adalah peningkatan sarana dan prasarana yang menunjang perekonomian laut, selain keahlian dalam profesi sebagai penghasil ikan di tambak. Melihat geliatnya, kebutuhan masyarakat desa Bolok menandai secara perlahan menandai kemajuan dan karenanya masuk dalam KMD Bio-4.

Pemerintahan desa banyak mengatur kehidupan ekonomi yang didasarkan hasil laut. Adanya pelabuhan kecil tempat singgah nelayan telah memberi sumbangan bagi pembangunan desa selama ini. Namun usaha pemberdayaan dan pembangunan harus diakui belum memenuhi kebutuhan masyarakat umumnya, karena itu fungsi pemberdayaan dan pembangunan yang mendorong peningkatan pendapatan penduduk menjadi prioritas utamanya. Perangkat Desa Balok yang kemampuannya masih rendah menjadi agenda tersendiri bagi pemerintah desa, sehingga dikelompokkan sebagai KPD Eko-4. Secara keseluruhan desa ini mencerminkan desa yang berkategori desa *Unggul Aksi*.

Tabel 4.7.33

**KARAKTERISTIK DESA BOLOK
KABUPATEN KUPANG**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Jenis	Kategori
1	Desa	- Desar-2	<i>Unggul Aksi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio-4 - KM D Psiko-4 - KM D Integr-3	
3	Kebutuhan Pemerintahan Desa	- KPD Eko-4 -	

		KP D Sos pol- 4 - KP D Ad m-2	
--	--	--	--

4.34. Desa Tablolong, Kabupaten Kupang

Letak Desa Tabalong luasnya mencapai 4.500 hektar. Berada di lingkungan pantai dan 90% penduduknya memang menekuni budidaya rumput laut dan nelayan. Produksi rumput laut tumbuh dengan subur di pinggiran pantai mengingat keadaan laut yang masih alami. Bahkan rumput diolah (dikeringkan) dan dijual melalui pembeli dari kota dan dibawa ke Pulau Jawa. Sebagian kecil penduduk ada yang menjadi pengebum buah-buahan dan kacang-kacangan. Desa ini mencerminkan perkembangan yang sangat terbatas dalam mengembangkan masyarakatnya. Karena itu masuk dalam *Depan-4*.

Keadaan penduduk tidak terlalu banyak, namun karena kebiasaan dalam mengolah alam secara turun-temurun menjadikan keadaan kehidupan tidak terpenuhi dengan baik. Karena itu kebutuhan utamanya adalah peningkatan kebutuhan dasar biologis. Diantara kebutuhan itu berupa usaha penjualan rumput laut ataupun nelayan yang masih terikat dengan *sistem ijon*, sehingga sebagian penduduk menjadi terbelit dengan kemiskinan. Dalam kebutuhan pemenuhan kebutuhan dasar desa Tablolong dikelompokkan *KMD Bio-7*.

Pemerintahan desa lebih menekankan pada usaha pemberdayaan masyarakat. Kebiasaan untuk meminjam uang sulit diberantas sepanjang masyarakat desa masih menghendaknya. Pemberdayaan dengan mengolah rumput laut menjadi bahan makanan yakni manisan menjadi prioritas kebutuhan pemerintahan desa, sehingga masyarakat desa tidak hanya menjual bahan baku melainkan bahan jadi. Karena itu masuk desa ini masuk dalam corak karakter *KPD Eko-8*. Secara umum, desa Tablolong menggambarkan sebagai desa yang *Unggul Tradisi*, mengingat belum ada arah usaha yang kongkrit dalam membuka lilitan kesulitan ekonomi masyarakat pada umumnya.

Tabel 4.7.34

**KARAKTERISTIK DESA TABLOLONG
KABUPATEN KUPANG**

N o	Tipologi	Karakteristik	
		Jeni s	Kate gori
1	Desa	- Dep an-4	<i>Ungg ul Tradi si</i>
2	Kebutuh an Masyara kat Desa	- KM D Bio- 7 - KM D Psik ho- 3 - KM D Inte g-2	
3	Kebutuh an Pemerint ahan Desa	- KP D Eko -8 - KP D Sos pol- 4 - KP D Ad m-2	

4.35. Desa Manunggal Jaya, Kabupaten Kutai Kertanegara

Desa Manunggal jaya, bermakna "bersatu kita jaya". Pada awal pembentukan,

penduduk desa ini kebanyakan para transmigran yang dibantu oleh program ABRI. Desa ini luasnya mencapai 3.126 ha yang berada di wilayah kecamatan Tenggarong. Karakteristik wilayahnya adalah daerah datar yang cukup subur untuk pertanian padi dan perkebunan lada dan kelapa. Pada wilayah ini terdapat penggalian logam, sehingga sebagian menjadi karyawan swasta. Perkembangan desa sangatlah baik dan cukup menggeliatkan usaha penduduknya. Karena itu masuk dalam *Detar-9*.

Jumlah penduduk relatif banyak yakni mencapai 4.401 jiwa. Sebagian penduduk datang dari berbagai daerah, termasuk luar Jawa untuk berusaha. Kehidupan desa yang mencerminkan kompetitif terasa, mengingat desa ini memiliki sumber daya yang besar dalam penggalian logam. Lebih dari itu, hebatnya para penduduknya desa umumnya sudah menamatkan SLTA, sehingga dapat ditafsirkan kebutuhan penduduk desa pada aspek KMD Integ-7.

Pemerintahan Desa berjalan secara Pemerintahan Desa sangat dinamis. Hal itu disebabkan selain banyaknya masukan keuangan ke desa juga sumber daya manusianya yang sudah terdidik, sehingga terbuka untuk kemajuan. Berkenaan dengan sarana dan prasarana juga sudah memadai. Suasana kehidupan yang dinamis dan maju ini merangsang pemerintah desa untuk melakukan fungsi pengaturan dan pelayanan yang lebih baik lagi. Untuk itu termasuk desa bercorak KPD Adm-7. Secara keseluruhan desa Manunggal Jaya yang heterogen dan dinamik ini mencerminkan kategori desa yang *Unggul Kreasi*. Hal ini didasarkan pada kenyataan di lapangan yang demikian besar inisiatif dari masyarakat dan pemerintah dalam mengembangkan kehidupan secara kolektif.

Tabel 4.7.35

**KARAKTERISTIK DESA MANUNGAL JAYA
KABUPATEN KUTAI KERTANEGARA**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Jenis	Kategori
1	Desa	- Detar-9	<i>Unggul Kreasi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat	- KMD	

	kat Desa	Bio-3 - KM D Psik ho-4 - KM D Inte g-7	<i>i</i>
3	Kebutuh an Pemerint ahan Desa	- KP D Eko -2 - KP D Sos pol-5 - KP D Ad m-7	

4.36. Desa Sungai Mariam, Kabupaten Kutai Kertanegara

Desa Sungai Mariam sesuai dengan namanya berada di sekitar sungai Mariam yang menuju daerah pesisir. Berada di wilayah kecamatan Anggana dengan karakteristik geografis daratan pantai dan sungai. Luasnya mencapai 1.880 ha, tidak termasuk luas sungai. Produksi desa diperoleh dari sumber alam sungai dan pesisir berupa ikan laut dan tambak, namun juga berlangsung penggalian logam dan perdagangan ikan di pelabuhan nelayan. Desa ini berkembang dengan cepat, sehingga tergolong *Depan-6*.

Jumlah penduduknya padat, lebih dari 4.000 berada di sektor nelayan dan 3.500-an sebagai karyawan di berbagai sektor. Sebagaimana dipahami daerah sungai menjadi menarik dihuni karena sebagai sarana transportasi dan persinggahan, sehingga tidak ayal bilamana berbagai etnis ikut bermukim di daerah tersebut. Kebutuhan masyarakat

bertumpu pada usaha kerjasama. Dengan integrasi yang baik menjadikan kebutuhan pokok hidup dapat terpenuhi. Desa ini tergolong desa *KMD Integ-6*.

Pemerintahan desa telah menyediakan sarana dan prasarana yang memadai untuk sebuah hunian yang bermasa depan. Sarana kesehatan, pendidikan dan jalan sudah baik. Sementara mayoritas penduduk telah menamatkan SLTA, sehingga memungkinkan dapat diarahkan bersifat mandiri dan berinisiatif dalam mengolah potensi alam. Kebutuhan pemerintahan desa adalah melakukan reorganisasi pelayanan yang baik, mengingat dinamika kehidupan masyarakat yang heterogen dan terus berkembang. Karena ini kebutuhan pemerintahan dimasukkan dalam corak *KPD Adm-7*. Dalam keseluruhan indikator menunjukkan desa ini termasuk desa *Unggul Kreasi*.

Tabel 4.7.36

**KARAKTERISTIK DESA SUNGAI MARIAM
KABUPATEN KUTAI KERTANEGARA**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Jenis	Kategori
1	Desa	- Dep an-6	<i>Unggul Aksi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio- 6 - KM D Psik ho- 5 - KM D Inte g-6	
3	Kebutuhan Pemerint	- KP D	

	ahan Desa	Eko -5 - KP D Sos pol- 6 - KP D Ad m-4	
--	--------------	--	--

4.37. Desa Tana Tuo, Kabupaten Bulukumba

Tana Tuo artinya pemukiman pada tanah yang sudah tua usianya. Luas wilayah mencapai 1.220 hektar, 331,70 ha diantaranya hutan lindung. Karakteristik wilayah daerah pegunungan yang kesuburannya sedang, sehingga pola perkebunan dan sawah (tadah hujan) tidak terlalu memuaskan. Produksi desa lainnya adalah beternak sapi, kambing, ayam, kerbau dan kuda, mengingat terdapat lahan yang luas. Perkembangan desa sangat lambat, bahkan dipandang ketinggalan oleh desaa lainnya. Dalam kewilayahan desa ini dikategorikan *Depug-1*.

Jumlah penduduk desa seluruhnya 3.900 jiwa dengan kepadatan pendudukan 530 km². Kepala desa Tanah Towa mengakui, masyarakat desa ini sangat terikat oleh *adat Kajang*, yakni adat yang dipercaya oleh suku bangsa Kajang yang berorientasi pada penyembahan pada dewi bumi, sehingga amat menjaga dari kerusakan bumi. Kebutuhan masyarakat desa Tana Tuo sangat terbatas (*limited need*), bisa jadi agar kehidupan adatnya tidak diganggu. Namun demikian tidak dieksplisitkan kebutuhan dalam biologis, khususnya melalui pola pertanian yang jenis tanaman yang bervariasi tanpa mengganggu kesuburan tanah tampaknya bisa diterima. Desa ini dalam kebutuhan masyarakat desanya menunjukkan corak *KMD Bio-7*.

Sistem pemerintahan dilakukan secara turun temurun, yakni dengan adat-istiadat setempat yakni *Ammatoa*. Adat ini perwujudan adat Kajang yang mana dalam kepemimpinan harus dari lingkungan terdekat. Kebutuhan pemerintahan desa tidak lagi sebagai pengaturan, karena mereka memiliki sistem sendiri, namun pada pemberdayaan yang sesuai dengan sistem keyakinan mereka, sehingga dikelompokkan dalam corak

KPD Eko-8. Secara keseluruhan desa Tana Tuo memperlihatkan kategori desa yang kental dengan *Unggul Tradisi*.

Tabel 4.7.37

**KARAKTERISTIK DESA TANA TUO
KABUPATEN BULUKUMBA**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Jenis	Kategori
1	Desa	- Depug-1	<i>Unggul Tradisi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio-8 - KM D Psiko-6 - KM D Integ-2	
3	Kebutuhan Pemerintahan Desa	- KP D Eko-9 - KP D Sos pol-6 - KP D Adm-1	

4.38. Desa Dwi Tiro, Kabupaten Bulukumba

Secara geografis Desa Dwi Tiro yang berada dalam wilayah Kecamatan Bontotiro berkarakter sebagai desa yang secara dominan dataran pantai. Lusnya hanya 504 ha. Separuh dari luas desa, yakni 255 hektar berupa tanah tegalan yang tidak terlalu subur, dan hanya 27 hektar saja digunakan sebagai sawah tadah hujan. Produksi desa utama adalah dari ladang dan sumber daya laut, baik sektor ikan ataupun rumput laut. Meski desa tidak bervariasi dalam produksinya, namun riak ke arah perbaikan tampak terasa. Oleh karena itu desa ini tergolong *Depan-2*.

Jumlah penduduknya Desa Dwi Tiro tergolong sedang saja. Masyarakat desa ini tergolong agamis, namun adat-istiadat tidak terlalu mengikat. Dalam pendidikan sudah banyak yang menamatkan SMTA bahkan perguruan tinggi, sehingga memungkinkan akan menjadi pembaharu di masa depan. Kenyataan di lapangan tidak bisa dipungkiri bilamana kebutuhan dasar berupa biologis yang bersumber dari mata pencaharian menjadi tekanannya. Karena itu desa ini tergolong desa *KMD Bio-5*.

Pemerintahan Desa Dwi Tiro berjalan cukup baik, meskipun sarana dan prasarana tidak semua bisa dipenuhi dengan baik. Kelembagaan desa banyak dibantu oleh para pegawai negeri, terutama guru Pesantren dan madrasah yang maju menunjukkan karakter masyarakatnya yang agamis. Pemerintahan mewujudkan fungsinya, terutama dalam pemberdayaan dan pembangunan dalam bidang ekonomi pertanian ladang dengan penanaman pohon yang bermutu. Dengan demikian kebutuhan pemerintahan desa bercorak *KPD Eko-5*. Secara keseluruhan, desa ini tergolong *Unggul Aksi*.

Tabel 4.7.38.

KARAKTERISTIK DESA DWI TIRO KABUPATEN BULUKUMBA

No	Tipologi	Karakteristik	
		Jenis	Kategori
1	Desa	- Depan-2	<i>Unggul Aksi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat	- KMD	

	akat Desa	Bio- 5 - KM D Psik ho- 4 - KM D Inte g-3	
3	Kebutuh an Pemerint ahan Desa	- KP D Eko -5 - KP D Sos pol- 5 - KP D Ad m-3	

4.39. Desa/*Lembang Rante*, Kabupaten Tana Toraja

Wilayah lembang Rante karakteristiknya dominan dataran pegunungan atau perbukitan. Tingkat kesuburannya kategori sedang. Sistem pengairan sudah terbentuk, sehingga sebagian lahan digunakan untuk pesawahan basah. Produksi utamanya berupa pertanian dan perkebunan. Sekalipun demikian sebagian kecil penduduk terlibat dalam usaha pariwisata, walaupun dalam skala lebih kecil. Untuk itu perkembangan desa termasuk *Depug-2*.

Jumlah penduduknya termasuk kategori sedang, namun dalam umumnya telah pendidikan SMTA. Sebagian penduduk secara berkala pergi merantau ke kota atau tempat lain untuk berusaha, dan sebagian lagi memilih tinggal di desa sambil menunggu

rumah adatnya masing-masing. Mereka lebih banyak menunggu dan mengharap datangnya kiriman uang dari sanak saudara yang tengah bekerja keras. Kebutuhan masyarakat Desa adalah pemberdayaan kolektif yang menjadi kesepakatan bersama. Bentuknya dalam penumbuhan ekonomi keluarga, sehingga dikelompokkan sebagai masyarakat desa *KMD Bio-6*.

Pemerintahan desa memang lebih menekankan pada pemberdayaan masyarakat desa yang kenyataannya memang kurang memenuhi kebutuhan dasarnya. Jelasnya, kebutuhan tersebut dalam peningkatan sumber daya manusia yang dalam banyak hal terlalu mengikuti kebiasaan yang diturunkan antargenerasi. Bahkan lebih jauh lagi, pemberdayaan tersebut berupa membuka untuk berusaha, bukan lagi menunggu kiriman dari sanak saudara. Dengan demikian dalam pemerintahan desa termasuk desa *KPD Eko-4*. Secara keseluruhan, indikator desa ini termasuk *Unggul Tradisi*.

Tabel 4.7.39

**KARAKTERISTIK LEMBANG RANTE
KABUPATEN TANA TORAJA**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Jenis	Kategori
1	Desa	- Depug-2	<i>Unggul Tradisi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KMD Bio-6 - KMD Psikho-4 - KMD Inte	

		g-3	
3	Kebutu an Pemerint ahan Desa	- KP D Eko -6 - KP D Sos pol- 4 - KP D Ad m-2	

4.40. Desa/*Lembang* Keso Malenong, Kabupaten Tana Toraja

Daerah lembang Keso Malenong karakternya keriput dengan bukit-bukit atau dataran tinggi. Sebagian kecil wilayah terdapat dataran rendah yang digunakan untuk area pesawahan yang produksinya hanya cukup untuk sebagian penduduk saja. Produksi desa lainnya dari buah-buahan, pembuat kerajinan untuk pariwisata. Dengan karakter yang demikian menjaidkan desa ini termasuk *Depug-1*.

Jumlah penduduk lembang Keso Malenong terhitung sedang, akan tetapi karakteristik masyarakat umumnya masih terikat oleh sistem *patron-klien* , sehingga banyak warga yang tergantung pada individu atau elit yang di perkotaan. Para klien tersebut menjadi penggarap sawah para elit yang pemilik sawah atau tuan-tuan tanah. Kebutuhan masyarakat desa Malenong secara eksplisit mengarah pada peningkatan bidang ekonomi, terutama dalam pekerjaan di sektor lainnya. Artinya dalam memenuhi kebutuhan biologisnya menghendaki peluang mata pencaharain lain selain mengolah pertanian yang selama ini digelutinya. Berdasarkan indikator ini, maka desa ini pantas dikelompokkan dalam corak desa *KMD Bio-7*.

Pemerintahan Lembang Malenong yang banyak dipengaruhi oleh Adat istiadat Toraja mengharuskan untuk mengadaptasi kebutuhan masyarakat yang bersangkutan. Dengan demikian kebutuhannya diletakkan pada usaha pemberdayaan dan pembangunan sarana yang dapat memperkuat peningkatan kehidupan ekonomi.

Kerjasama dengan pihak lain, khususnya individu yang berhasil usaha di kota sangat diperlukan dalam waktu dekat ini. Dengan kata lain desa ini termasuk desa *corak KPD Eko-8*. Secara keseluruhan, indikator karakter menunjukkan, desa ini dikategorikan sebagai desa *Unggul Tradisi*.

Tabel 4.7.40

**KARAKTERISTIK LEMBANG KESO MALENONG
KABUPATEN TANA TORAJA**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Jenis	Kategori
1	Desa	- Dep ug- 1	<i>Unggul Tradisi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio- 8 - KM D Psik ho- 4 - KM D Inte g-3	
3	Kebutuhan Pemerintahan Desa	- KP D Eko -8 - KP D Sos pol- 5 -	

		KP D Ad m-2	
--	--	----------------------	--

4.41. Desa Mongolatu, Kabupaten Gorontalo

Desa Mongolatu berada dalam wilayah dataran yang tingkat kesuburannya termasuk sedang. Produksi desa bermacam-macam, namun sebagian besar bertumpu pada pertanian/perkebunan. Produksi unggulan desa adalah jagung. Komoditi ini hasil dari arahan dan kebijakan Gubernur Gorontalo yang berlatar seorang pengusaha untuk menjadikan Gorontalo sebagai unggulan dalam komoditi jagung. Produksi jagung ini dipanen dalam usia 40 hari sudah berbentuk kering dan kemudian diekspor ke Korea. Keadaan desa menunjukkan perkembangan yang meningkat terus, sehingga desa ini termasuk *desa Detar-2*.

Kepadatan masyarakat desa terhitung sedang saja. Para penduduk umumnya sudah berpendidikan menengah, sehingga dapat menerima pembaharuan. Upaya penanaman komoditi (diantaranya jagung) diujicobakan dengan berbagai teknik pemupukan yang dapat mempertahankan dan mengembalikan kesuburan tanah, yakni dengan teknik kompos cair. Dalam usaha memenuhi kebutuhan dasar hidup, pada umumnya disandarkan pada kerjasama dengan masyarakat lain, sehingga termasuk *desa KMD Psikho-6*.

Pemerintahan desa menunjukkan usaha yang serius dalam peningkatan ekonomii masyarakat. Keadaan sarana dan prasarana yang cukup baik, termasuk tingkat pendidikan masyarakat menjadikan usaha-usaha dalam bidang sosial politik harus mendapat perhatian. Tepatnya pemerintahan desa Mongolatu kini memberi tekanan pada bidang fungsi pengaturan pemerintahan termasuk pengaturan dalam pembangunan ekonomi desa. Dengan kata lain desa Mongolatu termasuk *KPD Sospol-6*. Secara keseluruhan indikator karakter desa menunjukkan, desa ini sebagai *desa Unggul Aksi*.

Tabel 4.7.41

KARAKTERISTIK DESA MONGOLATU KABUPATEN GORONTALO

No	Tipologi	Karakteristik	
		Jeni	Kate

		s	gori
1	Desa	- Det ar-2	<i>Ungg ul Aksi</i>
2	Kebutuh an Masyara kat Desa	- KM D Bio- 5 - KM D Psik ho- 6 - KM D Inte g-3	
3	Kebutuh an Pemerint ahan Desa	- KP D Eko -5 - KP D Sos pol- 6 - KP D Ad m-4	

4.42. Desa Telaga Timur, Kabupaten Gorontalo.

Sesuai dengan namanya, Desa Telaga Timur yang berada di kecamatan Telaga Biru yang dulunya sebuah telaga yang mengering. Hal itu dapat dipahami, karena desa ini berada dalam wilayah yang berada di dataran rendah yang tentunya kadar tanah termasuk kategori subur. Komoditi desa yang dihasilkan terutama dari sektor pertanian

dan perkebunan, meskipun juga ada juga yang beternak unggas. Karena kesuburan tanah yang memadai, maka dari kewilayahan menjadikan desa dapat berkembang dan dapat memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Itulah sebabnya desa ini termasuk desa *Detar-3*.

Letak kantor desa ini relatif tidak jauh dari pusat pemerintahan, walaupun sebagian masyarakatnya tinggal relatif jauh dari kantor desa. Penduduknya yang tingkat kepadatannya sedang ini rata-rata telah menamatkan sekolah dasar atau madrasah. Ketaatan pada Agama Islam yang kuat dan bersifat kolektif telah mendorong langkah-langkah usaha yang dilakukannya senantiasa sungguh-sungguh. Namun harus diakui, kebutuhan dasar biologis untuk sebagian penduduk masih terasa berat. Untuk itu kebutuhan masyarakat desa telaga Timur termasuk corak *KMD Bio-5*.

Pemerintahan desa relatif berjalan baik, meskipun keadaan sarana dan prasarana harus terus diusahakan. Kebutuhan desa yang utama adalah aspek pembangunan dan pemberdayaan masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan ekonomi, yakni dengan menciptakan peluang-peluang mata pencaharian baru selain pertanian jagung. Rintisan usaha itu berupa usaha *home industry* makanan dari jagung dan pemanfaatan pohon jagung untuk pemeliharaan ternak. Dari sudut kebutuhan pemerintahan desa, Desa telaga Timur dikelompokkan *KPD Eko-5*. Jelasnya dengan indikator ini desa ini dikategorikan sebagai *Unggul Aksi*

Tabel 4.7.42.

**KARAKTERISTIK DESA TELAGA TIMUR
KABUPATEN GORONTALO**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Jenis	Kategori
1	Desa	- Detar-3	<i>Unggul Aksi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KMD Bio-5	

		KM D Psik ho- 5 -	
3	Kebutuh an Pemerint ahan Desa	KM D Inte g-4 - KP D Eko -5 - KP D Sos pol- 5 - KP D Ad m-4	

4.43. Desa Watumea, Kabupaten Minahasa

Desa Watumea merupakan salah satu desa yang berada di Kecamatan Eris yang sudah dibentuk sejak tahun 1943 dengan nama “*Order Distrik Eris*”. Sejalan dengan perkembangan, kecamatan ini terus mengalami pemekaran, dan terakhir membawahi 7 desa. Desa Watumena berjalan 11 km dari Ibu Kota Minahasa. Luas wilayahnya mencapai 4.011 hektar. Sedangkan karakternya kebanyakan berada dalam dataran tinggi. Produksi desa menekankan sektor ekonomi perkebunan, terutama kelapa, jagung, cengkeh, kopi, pala, dan berbagai jenis kacang-kacangan. Sebagian kecil dalam pertanian sawah basah. Desa ini berkembang dengan baik, sehingga dikelompokkan sebagai *Depug-2*.

Jumlah penduduknya tergolong sedikit yakni hanya 977 orang saja. Sebagai desa yang telah lama dihuni oleh masyarakatnya, maka sudah tentu memiliki adat istiadat yang sudah dibakukan bersama. Kebutuhan utama masyarakat desa lebih menekankan pada kolektivitas sosial, meskipun harus diakui kebutuhan dasar hidup juga dirasakan

oleh sebagian penduduk. Namun demikian kenyataan di lapangan menunjukkan, kebutuhan masyarakat lebih tepat masuk dalam *KMD Bio 6*.

Pemerintahan desa di Minahasa diikat oleh hukum tua (kepala desa). Pelaksanaan teknis di lapangan dilakukan oleh *kepala jasa* (kepala dusun) serta *Mawateng* (pembantu kepala dusun). Kebutuhan utama pemerintahan desa diletakkan pada fungsi pemberdayaan dan pengaturan atau kebutuhan *KPD Sospol-7*. Hal ini didasarkan pada data lapangan, dengan kebiasaan-kebiasaan yang selama ini sudah ada sudah harus mengalami perubahan. Dengan kata lain Desa ini termasuk kategori desa berkarakter *Unggul Tradisi*.

Tabel 4.7.43

**KARAKTERISTIK DESA WATUMEA
KABUPATEN MINAHASA**

No	Tipologi	Karakteristik	
		Jenis	Kategori
1	Desa	- Depug-2	<i>Unggul Tradisi</i>
2	Kebutuhan Masyarakat Desa	- KM D Bio-6 - KM D Psiko-4 - KM D Integ-2	
3	Kebutuhan Pemerint	- KPD	

	ahan Desa	Eko -5 - KP D Sos pol- 7 - KP D Ad m-3	
--	--------------	--	--

Dengan menggunakan kombinasi tipologi, maka karakteristik desa, kebutuhan masyarakat desa, dan kebutuhan pemerintahan desa yang menjadi lokus penelitian mengenai penyerahan urusan pemerintahan berikut dengan kategori karakternya, maka dapat diperhatikan pada tabel 4.8 di bawah ini:

TABEL 4.8
TABULASI KARAKTERISTIK LOKUS DESA

BAB V

PERSEPSI DALAM PENYERAHAN URUSAN PEMERINTAHAN KABUPATEN/KOTA

Sebagaimana tujuan penelitian yang salah satunya berupaya mengidentifikasi urusan pemerintahan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada pemerintahan desa, maka yang perlu dilakukan adalah mengetahui persepsi responden berkaitan dengan hal tersebut. Penelitian ini menetapkan dua kelompok, yaitu: (1) responden yang berasal dari perangkat Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan (2) responden perangkat Pemerintah Desa. Dalam persepsi tersebut, juga berupaya mengidentifikasi faktor-faktor penentu yang mempengaruhi terwujudnya penyerahan urusan pemerintahan dimaksud.

Upaya pengidentifikasian persepsi dan faktor-faktor penentu tersebut yang didapat dari responden Perangkat Daerah Kabupaten/Kota didasarkan atas landasan sebagaimana tertulis dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 10 – 18, khususnya pasal 11 ayat 1. Dalam undang-undang tersebut ditetapkan tiga kriteria dalam identifikasi, yaitu: *kriteria ekternalitas; akuntabilitas; dan efisiensi*. Selain itu, didalam undang-undang tersebut juga mengharuskan dalam identifikasi mempertimbangkan prinsip-prinsip pengaturan desa dengan mencermati: (1) keanekaragaman; (2) partisipasi; (3) otonomi asli; (4) demokratisasi; dan (5) pemberdayaan masyarakat.

Adapun upaya mengidentifikasi kebutuhan responden pemerintah desa dilakukan dengan eksplorasi sistem pengetahuan dan wawasan para perangkat desa yang berhubungan dengan kesadaran mereka untuk mengatur dan mengurus masyarakat dengan sistem pemerintahan desa yang dimilikinya saat ini. Kesadaran pengaturan, melakukan pemberdayaan dan pembangunan serta pelayanan kepada masyarakat untuk mencapai pemerintahan desa yang baik di masa depan.

Penggalan persepsi dan faktor-faktor penentu penyerahan urusan dilakukan dengan pengumpulan data yang diperoleh melalui teknik kuesioner/angket, selain itu juga dilakukan dengan teknik pengamatan terlibat dan wawancara mendalam di lapangan. Materi kuesioner memuat persepsi mengenai bidang kewenangan yang disediakan dengan jumlah 32 buah, yang terdiri dari 24 bidang urusan wajib dan 8

urusan pilihan. Keseluruhan bidang tersebut dirinci dengan rincian kewenangan yang berjumlah 268 kewenangan. Adapun urusan pemerintahan dimaksud adalah:

a. Urusan Wajib, Bidang:

1. Pendidikan
2. Kesehatan
3. Lingkungan Hidup
4. Pekerjaan Umum
5. Penataan Ruang
6. Perencanaan Pembangunan
7. Perumahan
8. Pemuda dan Olahraga
9. Penanaman Modal
10. Koperasi & UKM
11. Kependudukan dan Catatan Sipil
12. Tenaga Kerja
13. Ketahanan Pangan
14. Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
15. Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera
16. Perhubungan
17. Komunikasi & Informatika
18. Pertanahan
19. Kesatuan Bangsa & Politik Dalam Negeri
20. Pemberdayaan Masyarakat & Desa
21. Sosial
22. Kebudayaan
23. Statistik
24. Arsip

b. Urusan Pilihan, Bidang:

25. Kelautan & Perikanan
26. Pertanian
27. Kehutanan
28. Energi dan Sumber Daya Mineral
29. Pariwisata
30. Industri
31. Perdagangan
32. Transmigrasi

Sedangkan rincian kewenangan yang berjumlah 268 merupakan konsep yang diformulasikan oleh tim peneliti dengan pengujian secara khusus dan mempertimbangkan karakteristik lapangan serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain rincian kewenangan, didalam kuesioner juga memuat persepsi kelayakan urusan dan kesiapan sumber daya personil dan sarana prasarana pemerintahan (untuk responden perangkat Pemerintah Kabupaten/Kota) dan persepsi berdasarkan kebutuhan atas urusan pemerintahan tersebut dan dukungan sumber daya personil dan sarana prasarana pemerintahan desa (untuk responden perangkat pemerintahan desa). Eksplorasi data kebijakan dan meknisme kepada Pemerintahan Kabupaten/Kota dilakukan dengan wawancara mendalam dan studi dokumen kebijakan. Demikian juga, penggalian faktor-faktor penentu dalam penyerahan urusan digali dengan menggunakan informan dari pemerintahan desa lokus dengan teknik pengamatan dan wawancara mendalam.

A. Persepsi Pemerintah Daerah

Kepentingan mengeksplorasi persepsi penyerahan urusan dari perangkat Pemerintah Kabupaten/Kota merupakan kewenangan yang harus dioperasionalisasikan oleh perangkat pemerintah daerah sebagaimana tertera dalam undang-undang. Oleh karena itu, keterlaksanaan penyerahan urusan merupakan pertimbangan positif dan kesediaan pemerintah daerah beserta perangkatnya untuk membuat orientasi dalam “berbagi kekuasaan” kepada pemerintahan yang lebih bawah (pemerintahan desa).

Orientasi berbagi kekuasaan dalam paradigma penyelenggaraan otonomi daerah tidak dapat dipandang sebelah mata, melainkan sudah seharusnya menjadi kebutuhan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik. Persepsi dan penilaian yang telah dilakukan responden di lapangan lebih ditafsirkan sebagai politisasi kekuasaan yang selama ini didapatkan Pemerintahan Kabupaten/Kota. Dengan orientasi menciptakan pemerintahan yang baik, maka penilaian yang bersifat objektif mesti diwujudkan. Untuk itu, menjadi penting mengetahui persepsi menyangkut urusan dan kelayakan objek kewenangan yang akan diserahkan; kesiapan personil; sarana dan prasarana yang dimiliki pemerintahan desa didalam wilayah Kabupaten/Kota lokus.

Pada umumnya, persepsi responden perangkat Pemerintah Kabupaten/Kota secara implisit cenderung menyatakan layak untuk menyerahkan 32 bidang yang menjadi urusan pemerintahan di desa. Persepsi ini didasarkan Pemerintah Daerah c.q. perangkat daerah telah memahami makna desentralisasi sebagai pembagian kekuasaan

dalam upaya meningkatkan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Selain latar pengetahuan yang mendorong tumbuhnya partisipasi masyarakat secara aktif sehingga dapat mempercepat akselerasi dalam mencapai kesejahteraan masyarakat.

Dalam konteks penyerahan urusan dari Kabupaten/Kota kepada desa, secara eksplisit data dan informasi dilapangan menunjukkan persepsi yang mengisyaratkan pengakuan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan Kabupaten/Kota selama ini, memang masih dirasakan kurang efektif dan efisien. Hal yang menunjukkan kurang efektif dan efisien tersebut, dapat terlihat antara lain dari indikator masih relatif rendahnya (rata-rata) peningkatan kondisi sumber daya desa, baik dalam peningkatan kompetensi personil pemerintahan desa, dan juga sarana dan prasarana pemerintahan yang dimiliki desa.

Kenyataan kondisi desa yang demikian, seakan menguatkan sinyalemen selama ini, bahwa pemerintahan Kabupaten/Kota cenderung sibuk mengurus dirinya sendiri dengan permasalahan politik lokal dan pembagian kekuasaan diantara *elit* politik Kabupaten/desa. Pemerintah desa yang menjadi subsistem pemerintahan kurang mendapat perhatian yang serius dari pemerintah supradesa, kecuali beberapa Kabupaten/Kota. Kalaupun terjadi perkembangan di desa kecenderungannya bukan disebabkan usaha pemerintahan Kabupaten/Kota, melainkan kemandirian usaha dari masyarakat desa. Dengan kata lain, sejak diluncurkannya kebijakan otonomi daerah *tidak banyak berdampak positif* bagi perkembangan desa.

Sebagian kecil responden perangkat Pemerintah Kabupaten/Kota menyatakan, bahwa personil (perangkat desa) dipandang kurang memadai untuk melaksanakan urusan yang akan diserahkan kepada pemerintahan desa. Hal sama juga dipersepsikan pada kondisi sarana dan prasarana pemerintahan desa saat ini, dimana dipandang cenderung tidak memadai dengan “tanpa beban”, padahal kondisi sumber daya desa yang demikian juga dapat dijadikan penilaian bahwa masih relatif kurangnya perhatian dan pelaksanaan tugas pemerintah daerah.

Berikut ini data yang diperoleh mengenai gambaran persepsi responden perangkat Pemerintahan Kabupaten/Kota dalam proses identifikasi penyerahan urusan.

1. Kelayakan Urusan Pemerintahan

Penilaian kelayakan urusan dan kewenangan dimaksudkan sebagai upaya untuk mengetahui pendapat perangkat pemerintah daerah terhadap kelayakan urusan

dan kewenangan yang akan diserahkan pengaturannya kepada desa. Penilaian yang dilakukan mengindikasikan telah mempertimbangkan kriteria pembagian penyelenggaraan urusan daerah atas 3 hal, yaitu, eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 32 Tahun 2004. Namun demikian, penilaian persepsi tidak dapat sepenuhnya obyektif mengingat status pemerintahan kabupaten/kota yang menjadi aktor dan eksekutor pemegang otoritas yang selama ini diperoleh. Adapun hasil penilaian atas kelayakan urusan-urusan pemerintahan yang dapat diserahkan terlihat pada table 5.1., sebagai berikut:

Tabel 5.1
Persepsi Pemerintah Daerah Terhadap Kelayakan Urusan Pemerintahan

No.	URUSAN PEMERINTAHAN	PROSENTASE
1.	Pendidikan	86,00
2.	Kesehatan	81,58
3.	Lingkungan Hidup	79,38
4.	Pekerjaan Umum	57,14
5.	Penataan Ruang	77,78
6.	Perencanaan Pembangunan	88,64
7.	Perumahan	68,06
8.	Pemuda dan Olahraga	91,67
9.	Penanaman Modal	43,86
10.	Koperasi & UKM	61,67
11.	Kependudukan dan Catatan Sipil	71,60
12.	Tenaga Kerja	63,73
13.	Ketahanan Pangan	66,92
14.	Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	68,71
15.	Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera	81,58
16.	Perhubungan	58,18
17.	Komunikasi & Informatika	58,85

18.	Pertanahan	79,49
19.	Kesatuan Bangsa & Politik Dalam Negeri	67,00
20.	Pemberdayaan Masyarakat & Desa	82,99
21.	Sosial	67,28
22.	Kebudayaan	76,97
23.	Statistik	77,55
24.	Arsip	78,79
25.	Kelautan & Perikanan	45,45
26.	Pertanian	58,88
27.	Kehutanan	65,24
28.	Energi dan Sumber Daya Mineral	31,88
29.	Pariwisata	63,57
30.	Industri	56,39
31.	Perdagangan	77,38
32.	Transmigrasi	52,94

Sumber: hasil penelitian, data diolah kembali.

Berdasarkan tabel di atas, menunjukkan 90,625 % dari 32 bidang urusan pemerintahan dinyatakan layak untuk diberikan oleh pemerintahan kabupaten/kota oleh responden perangkat pemerintahan daerah. Hanya tiga bidang urusan, yakni 9,375% saja yang dipandang tidak layak (satu bidang urusan wajib dan dua bidang urusan pilihan, yakni bidang penanaman modal dan urusan bidang energi, dan sumber daya alam dan bidang kelautan dan perikanan).

Apabila mencermati lebih jauh, bidang urusan wajib yang dinyatakan layak oleh responden yang dikategorikan prioritas kewenangan (*top priority*) dapat diurutkan dalam lima bidang yang dipandang penting, yakni: bidang prioritas pertama yakni urusan Pemuda dan Olahraga (91,69 %); kedua, bidang Perencanaan Pembangunan (88,64 %); ketiga, bidang Pendidikan (86,00 %); keempat bidang Pemberdayaan Masyarakat & Desa (82,99 %); dan kelima bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera (81,58 %). Sementara itu bidang kesehatan menduduki posisi keenam dengan prosentase yang sama dengan bidang Keluarga Berencana yakni (81,56 %). Secara lengkap lima urusan bidang kewenangan yang dipersepsi sebagai prioritas tampak pada table 5.2. sebagai berikut:

Tabel 5.2
Prioritas Bidang Urusan Wajib Yang Diserahkan
Pengaturannya Kepada Desa

No.	BIDANG KEWENANGAN	PROSENTASE
1.	<i>Pemuda dan Olahraga</i>	91,67
2.	<i>Perencanaan Pembangunan</i>	88,64
3.	<i>Pendidikan</i>	86,00
4.	<i>Pemberdayaan Masyarakat & Desa</i>	82,99
5.	<i>Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera</i>	81,58
6.	Kesehatan	81,58
7.	Pertanahan	79,49
8.	Lingkungan Hidup	79,38
9.	Arsip	78,79
10.	Penataan Ruang	77,78
11.	Statistik	77,55
12.	Kebudayaan	76,97
13.	Kependudukan dan Catatan Sipil	71,60
14.	Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	68,71
15.	Perumahan	68,06
16.	Sosial	67,28
17.	Kesatuan Bangsa & Politik Dalam Negeri	67,00
18.	Ketahanan Pangan	66,92
19.	Tenaga Kerja	63,73
20.	Koperasi & UKM	61,67
21.	Komunikasi & Informatika	58,85
22.	Perhubungan	58,18
23.	Pekerjaan Umum	57,14
24.	Penanaman Modal	43,86

Sumber: hasil penelitian, data diolah kembali.

Sementara itu, dalam urusan pemerintahan disamping urusan wajib terdapat pula urusan pilihan. Yang dimaksud dengan urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang disesuaikan dengan potensi daerah masing-masing sehingga satu desa dengan desa lainnya akan bervariasi. Terdapat lima urusan pilihan yang menjadi prioritasnya, yakni: Pertama bidang perdagangan (77, 38 %); kedua bidang kehutanan (65, 24 %); ketiga bidang pariwisata (63,57%); bidang pertanian (58, 88%) dan bidang industri (56,39 %). Selengkapnya urutan penilaian terhadap prioritas urusan pilihan tampak pada table 5.3. sebagai berikut:

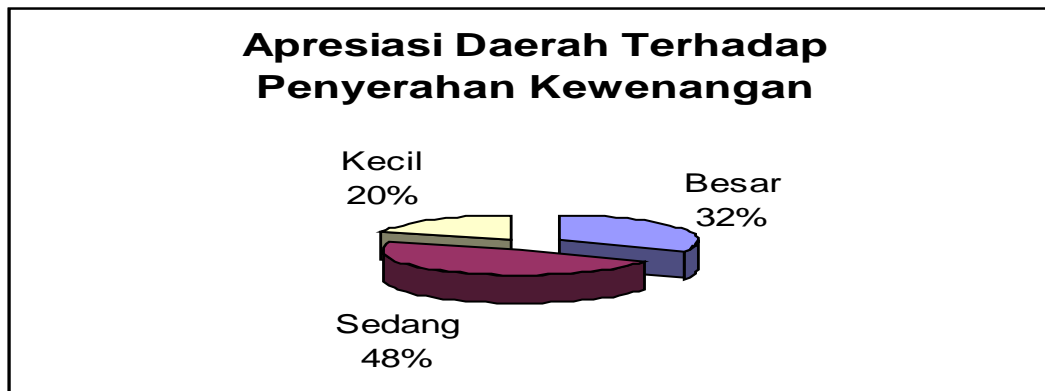
Tabel 5.3
Prioritas Bidang Urusan Pilihan Yang Diserahkan
Pengaturannya Kepada Desa

No.	BIDANG KEWENANGAN	PROSENTASE
25.	Perdagangan	77,38
26.	Kehutanan	65,24
27.	Pariwisata	63,57
28.	Pertanian	58,88
29.	Industri	56,39
30.	Transmigrasi	52,94
31.	Kelautan & Perikanan	45,45
32.	Energi dan Sumber Daya Mineral	31,88

Sumber: hasil penelitian, data diolah

Adapun Daerah yang memberikan apresiasi (prosentase) yang besar untuk menyerahkan urusan kepada Desa sebanyak 8 Daerah (32%), yaitu: Kab. Tana Toraja, Gresik, Kab. Tegal, Bangka, Gorontalo, Kutai Kertanegara, Toba Samosir dan Kab. Sragen, sedangkan Daerah yang memberikan apresiasi relatif rendah/kecil sebanyak 5 Daerah 20%, yaitu: Kab. Tasikmalaya, Deli Serdang, Lebak, Kab. Cirebon dan Kab. Bulukumba. Hal itu tampak pada gambar 5.1. sebagai berikut:

Gambar 5.1
Prosentase Penilaian Daerah Terhadap Penyerahan Kewenangan



Berdasarkan gambaran di atas, secara implisit menunjukkan bahwa sebagian besar Pemerintah Daerah telah mengindikasikan *kemauannya* untuk melakukan perubahan paradigma dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah (desa). Hal tersebut juga terungkap dari tanggapan mayoritas responden dalam wawancara, dimana pemerintahan daerah semakin menyadari bahwa salah satu upaya dalam mempercepat mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa adalah melalui peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan dengan cara menyerahkan sebagian urusan pemerintahan kepada masyarakat (desa).

Selanjutnya dinyatakan, bahwa mengikutsertakan masyarakat secara aktif dalam proses pembangunan yang berlandaskan pada aspek kebutuhan memang sudah seharusnya dilakukan, karena masyarakat desa setempatlah yang mengetahui kebutuhan dan bagaimana pembangunan tersebut dilakukan yang sesuai dengan potensi dan kondisi sosial budaya mereka. Walaupun dari segi kelayakan urusan pemerintahan tersebut dapat diserahkan pengaturannya kepada desa, namun jumlah dan jenis urusan dan kewenangan yang diberikan akan dilakukan secara bertahap dan proporsional sesuai dengan kemampuan desa dan mempertimbangkan faktor-faktor lain yang mempengaruhi, baik dari Pemerintah Daerah maupun dari desa.

2. Kesiapan Sumber Daya

Dalam upaya mewujudkan penyerahan urusan dan pelaksanaan kewenangan, aspek yang berpengaruh dalam keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan adalah dukungan sumber daya, yang didalamnya terkandung sumber daya manusia atau personil (perangkat desa) dan sumber daya fisik berupa sarana dan prasarana pemerintahan. Kriteria penilaian dalam kesiapan sumber daya adalah bila prosentase nilai SM (sangat memadai) dan M (memadai) lebih besar daripada KM (kurang memadai), maka dinyatakan sumber dayanya memadai, begitupun sebaliknya, bila SM dan M lebih kecil daripada KM maka dinyatakan kurang memadai.

Berdasarkan hasil penilaian perangkat Kabupaten/Kota, terdapat 3 kelompok kategori daerah, yaitu: *pertama*, desa yang sumber daya personil, sarana dan prasarana memadai; *kedua*, sumber daya personil memadai, tetapi sarana dan prasarana kurang memadai; *ketiga*, desa yang sumber daya, baik personil maupun sarana dan prasarana kurang memadai. Adapun penilaian sumber daya dimaksud selengkapny dapat dilihat pada tabel 5.4. sebagai berikut:

Tabel 5.4.
Kompilasi Persepsi Perangkat Daerah Terhadap
Kesiapan Sumber Daya Pemerintah Desa

No	Daerah Sampel Kabupaten	Kesiapan Sumber Daya					
		Personil			Sarpras		
		SM	M	KM	SM	M	KM
1.	Deli Serdang	0.6	27.2	72.2	1.46	26.3	72.3
2.	Toba Samosir	2.84	60.3	36.9	2.87	56.6	40.5
3.	Solok	0	36	64	0	41.9	58.1
4.	Bintan	0	34.5	65.5	0.76	22	77.3
5.	Rokan Hilir	1.2	45.8	53	0	39.9	60.1
6.	Sorolangun	3.14	38.8	58	0.79	35.6	63.6
7.	Bangka	0	46.5	53.5	0	32.9	67.1
8.	OKI	1.2	45.8	53	0	39.9	60.1
9.	Lampung Utara	1.2	45.8	53	0	39.9	60.1
10.	Lebak	0	27	73	0	26	74
11.	Tasikmalaya	0	36	64	0	41.9	58.1
12.	Cirebon	0	44.5	55.5	0	32	68
13.	Tegal	0	72.9	27.1	0.39	71	28.6
14.	Sragen	0	88.9	11.1	0.42	88.7	10.9
15.	Gresik	0	42	58	0.4	27.3	72.3
16.	Bangkalan	0.8	45.2	54	0	39.9	60.1

No	Daerah Sampel Kabupaten	Kesiapan Sumber Daya					
		Personil			Sarpras		
		SM	M	KM	SM	M	KM
17.	Klungkung	0.66	27.2	72.2	1.46	26.3	72.3
18.	Sumbawa Besar	1.2	45.8	53	0	39.9	60.1
19.	Lombok Besar	0	34.5	65.5	0.76	22	77.3
20.	Kupang	0.8	37.5	61.8	0.4	33.5	66.1
21.	Kutai Kertanegara	0	58.6	41.4	1.12	45.4	53.5
22.	Bulukumba	0	25	75	0	24	76
23.	Tana Toraja	0.44	45.2	54.4	0.87	31.3	67.8
24.	Gorontalo	2.37	49	48.6	3.85	36.2	60
25.	Minahasa	29.4	29.4	41.3	34.1	11.1	54.8

Sumber: Hasil penelitian, diolah kembali

Berdasarkan tabel 5.4. tersebut terlihat, bahwa secara umum persepsi responden Pemerintahan Kabupaten/Kota terhadap sumber daya pemerintahan desa yang ada didaerahnya rata-rata kurang memadai. Adapun Daerah yang memandang kesiapan sumber daya desanya termasuk kedalam kategori pertama hanya 12% atau 3 daerah, yaitu Kabupaten Sragen, Tegal dan Toba Samosir. Kabupaten Sragen memberikan penilaian 88,9% untuk kesiapan personil dan 89,12% untuk kesiapan sarana prasarana. Kabupaten Tegal kesiapan personilnya menilai 72,9% dan 71,39% untuk sarana prasarana pemerintahan, sedangkan Toba Samosir menilai personil sebesar 62,87% dan kesiapan sarana prasarana sebesar 59,48%.

Daerah yang masuk kedalam kategori kedua dinyatakan oleh 3 Kabupaten (12%), yakni Kabupaten Kutai, Gorontalo dan Minahasa yang menilai desa di wilayahnya memiliki personil yang memadai namun kurang memadai dari sisi sarana dan prasarana. Adapun penilaian dari masing-masing Kabupaten tersebut yakni, Kabupaten Kutai menilai 56,8% sumber daya personilnya telah memadai, namun hanya 46,52% sarana prasarana yang memadai; Kabupaten Gorontalo, 51,37% personil telah memadai dengan dukungan sarana dan prasarana 40,05%; dan Kabupaten Minahasa, 58,8% personil memadai dengan 45,2% kesiapan dukungan sarana prasarana.

Pemerintah Daerah yang mempersepsikan desa di wilayahnya termasuk kedalam kategori ketiga yang minim dalam sumber dayanya, baik ditinjau dari kesiapan personilnya maupun sarana prasarana. Kondisi demikian sebagaimana tampak pada sebagian besar Daerah yaitu 76% (lihat tabel 5.4.)

Berdasarkan hasil wawancara dengan responden menyiratkan, bahwa kondisi sarana dan prasarana desa yang demikian disebabkan karena "kesalahan" kedua belah pihak, baik Pemerintah Daerah maupun Desa. Responden cenderung menyoroti penyebab dari Pemda adalah dikarenakan lebih disibukkan penataan internal terkait terbitnya kebijakan otonomi daerah sehingga kurang memperhatikan kondisi desa. Adapun penyebab dari desa, karena masih lemahnya kemampuan Kepala Desa dan perangkatnya.

Gambaran persepsi di atas, yang melihat dari aspek kelayakan urusan pemerintahan yang diserahkan dan kesiapan sumber daya pemerintahan desa, terlihat bahwa Pemerintah Daerah menyadari bahwa penyerahan urusan pemerintahan kepada desa merupakan salah satu hal yang mungkin dan perlu dilakukan agar kesejahteraan masyarakat desa dapat cepat terwujud. Namun demikian, disadari masih banyak hal-hal yang perlu dibenahi dan dilakukan untuk mempersiapkan desa menerima urusan yang akan diserahkan.

B. Persepsi Pemerintah Desa

Penyerahan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang pengaturannya dapat dilakukan oleh desa mesti memperhitungkan kesiapan pemerintahan desa sebagai subyek yang akan memikul amanat otoritas tersebut. Oleh karena itu, diperlukan data dan informasi mengenai apa dan bagaimana kewenangan yang selama ini dijalankan oleh pemerintahan desa. Data dan informasi ini akan sangat berguna bagi Pemerintah Kabupaten/Kota untuk menjadi pertimbangan dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan berkenaan dengan penyerahan urusan dan kewenangannya. Selain itu, penggalan data dengan pengamatan dan wawancara mendalam mengenai persepsi pemerintahan desa tentang mekanisme yang diinginkan bilamana penyerahan itu dilakukan juga akan digunakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota

Secara umum, kinerja pemerintahan desa dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang selama ini dilakukan rata-rata tergolong *sedang*, walaupun kondisi dukungan sumber daya, baik personil maupun sarana dan prasarana tergolong kurang memadai. Kenyataan ini disebabkan oleh masih relatif banyaknya keterbatasan dan kendala yang dihadapi desa. Adapun keterbatasan dan kendala dimaksud, dipengaruhi

faktor internal dan eksternal desa. Faktor internal dimaksud, yaitu masih terbatasnya kemampuan pemerintahan Desa dan masyarakat; sedangkan faktor eksternal, yakni masih kurangnya perhatian dan pembinaan *pemerintah supradesa* dalam memperkuat pemerintahan desa. Kondisi tersebut dapat diinterpretasikan sebagai kenyataan pemerintahan desa di Indonesia yang rata-rata masih sulit bergeming dan memperlihatkan peningkatan pemberdayaan dan pembangunan serta pelayanan pasca kebijakan otonomi daerah digulirkan.

1. Pelaksanaan Urusan Pemerintahan

Setiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda-beda, baik secara geografis, potensi alam yang dimiliki, sosial budaya maupun masyarakat, maka berimplikasi terhadap pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan yang dilakukan oleh masing-masing desa.

Data dan informasi yang didapatkan dari desa sampel, memang menunjukkan kondisi demikian, bahwa setiap desa bervariasi dalam pelaksanaan urusan. Apabila dilakukan kategorisasi dengan menggunakan interval terhadap jumlah pelaksanaan urusan yang dilakukan oleh desa, maka dapat dibagi kedalam 3 kategori, yaitu:

1. Kategori C: melaksanakan sebanyak 1 – 8 urusan;
2. Kategori B: melaksanakan sebanyak 9 – 16 urusan;
3. Kategori A: melaksanakan sebanyak lebih dari 17 urusan pemerintahan.

Berdasarkan pengelompokan tersebut di atas, yang termasuk kelompok C sebanyak 3 desa (6,98%), yakni desa Bukit Sebelas, Kanekes dan desa Tana Tuo; kelompok B sebanyak 26 desa (60,47%), yaitu desa Cinta Rakyat, Dalihanatolu, Hutnamora, Bangko Pusako, Batu Hampar, Toa Paya, Teluk Bakau, Bukit Duabelas, Riding Panjang, Margo Bhakti, Celikah, Bojong Barat, Sumber Arum, Dawan Klod, Babussalam, Boak, Klungkung, Tablolong, Keso Malenong, Rante, Dwitoro dan Desa Pentadio Timur; dan yang termasuk kelompok A sebanyak 14 desa (32,56%), yaitu nagari Paninggahan, Koto Gadang Koto Anau, desa Cikunten, Buntet, Lurah, Muncang Larang, Burneh, Kamasan, Bolok, Sawarna, Slawi Kulon, Kedungupit, Padeg dan desa Watumea.

Kemudian informasi lainnya yang didapatkan, baik melalui interpretasi dari hasil wawancara maupun pengakuan diri (*self evaluation*) dari perangkat pemerintah desa berkaitan dengan pelaksanaan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah

desa untuk mengetahui bagaimana kinerja (hasil kerja) mereka dalam melaksanakan tugas dan fungsi desa menunjukkan, bahwa rata-rata kinerjanya tergolong *sedang*. Kondisi kinerja yang demikian disebabkan karena masih relatif terbatasnya kemampuan Pemerintah Desa. Adapun penilaian kinerja dari masing-masing desa dapat dilihat pada tabel 5.5.

2. Dukungan Sumber Daya

Sebagaimana kondisi kinerja yang telah disebutkan sebelumnya, keberhasilan dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dan yang akan diterima desa dari Pemerintah Kabupaten/Kota dipengaruhi oleh dukungan sumber daya, baik personil maupun sarana dan prasarana pemerintahan. Dari data dan informasi yang didapat, memperlihatkan 3 kelompok kondisi sumber daya yang dimiliki oleh desa. *Pertama*, desa yang dukungan sumber daya, baik personil maupun sarana dan prasarana pemerintahan memadai. Kelompok ini hanya terdapat di 6 desa (13,95%). *Kedua*, desa yang dukungan sumber daya personilnya terbilang relatif memadai tetapi kurang memadai dari segi sarana dan prasarana. Ini terdapat di 18 desa (44,86%). Kelompok terakhir, *ketiga* adalah desa yang kondisi sumber dayanya kurang memadai yang terdapat di 19 desa (44,19%). Adapun kondisi sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya fisik atau sarana prasarana yang dimiliki pemerintah desa dapat dilihat pada table 5.5. berikut ini:

Tabel 5.5.

Pelaksanaan Kewenangan dan Kondisi Dukungan Sumber Daya Personil dan Sarana Prasarana Pemerintahan

No.	KABUPATEN	DESA	KINERJA	SUMBER DAYA	
				PERSONIL	SARPRAS
26.	Deli Serdang	44. Cinta Rakyat	Sedang	Memadai	Kurang
27.	Toba Samosir	45. Dalihannatolu	Rendah	Kurang	Kurang
		46. Hutanamora	Sedang	Memadai	Kurang
28.	Rokan Hilir	47. Bangko Pusako	Sedang	Memadai	Kurang

No.	KABUPATEN	DESA	KINERJA	SUMBER DAYA	
				PERSONIL	SARPRAS
		48. Batu Hampar	Rendah	Kurang	Kurang
29.	Bintan	49. Tua Paya	Rendah	Kurang	Kurang
		50. Teluk Bakau	Sedang	Memadai	Kurang
30.	Solok	51. Paninggahan	Sedang	Memadai	Kurang
		52. Koto Gadang Koto Anau	Sedang	Memadai	Kurang
31.	Bangka	53. Kimak	Sedang	Memadai	Kurang
		54. Riding Panjang	Rendah	Kurang	Kurang
32.	Sarolangun	55. Bukit Sebelas	Rendah	Kurang	Kurang
		56. Bukit Duabelas	Sedang	Memadai	Kurang
33.	Lampung Utara	57. Bojong Barat	Sedang	Memadai	Kurang
		58. Sumber Arum	Rendah	Kurang	Kurang
34.	Ogan Komerling Ilir	59. Margo Bhakti	Sedang	Memadai	Kurang
		60. Celikah	Rendah	Kurang	Kurang
35.	Lebak	61. Kanekes	Rendah	Kurang	Kurang
		62. Sawarna	Tinggi	Memadai	Kurang
36.	Cirebon	63. Buntet	Sedang	Memadai	Kurang
		64. Lurah	Sedang	Memadai	Kurang
37.	Tasikmalaya	65. Cikunten	Sedang	Memadai	Kurang
38.	Tegal	66. Muncang Larang	Sedang	Memadai	Memadai
		67. Slawi Kulon	Tinggi	Memadai	Memadai
39.	Sragen	68. Kedungupit	Tinggi	Memadai	Memadai
40.	Gresik	69. Padeg	Sedang	Memadai	Kurang
41.	Bangkalan	70. Burneh	Sedang	Memadai	Memadai
42.	Klungkung	71. Kamasan	Sedang	Memadai	Memadai
		72. Dawan Klod	Rendah	Kurang	Kurang
43.	Sumbawa Besar	73. Klungkung	Rendah	Kurang	Kurang
		74. Boak	Rendah	Kurang	Kurang
44.	Lombok Barat	75. Babusalam	Rendah	Kurang	Kurang
45.	Kupang	76. Bolok	Rendah	Kurang	Kurang
		77. Tablolong	Rendah	Kurang	Kurang
46.	Kutai Kertanegara	78. Manunggal Jaya	Sedang	Memadai	Memadai

No.	KABUPATEN	DESA	KINERJA	SUMBER DAYA	
				PERSONIL	SARPRAS
		79. Sungai Mariam	Rendah	Kurang	Kurang
47.	Bulukumba	80. Tanah Tuo	Rendah	Kurang	Kurang
		81. Dwi Tiro	Rendah	Kurang	Kurang
48.	Tanah Toraja	82. Rante Kayo	Sedang	Memadai	Kurang
		83. Keso Malenong	Rendah	Kurang	Kurang
49.	Minahasa	84. Watumea	Sedang	Memadai	Kurang
50.	Gorontalo	85. Mongolato	Sedang	Memadai	Kurang
		86. Telaga Timur	Rendah	Kurang	Kurang

Sumber: Hasil penelitian, diolah kembali

Berdasarkan data dan informasi sebagaimana tergambar pada tabel 4.6 dan setelah dilakukan pendalaman, baik melalui wawancara maupun dokumentasi diketahui, bahwa desa yang masuk dalam kategori memiliki kinerja tinggi adalah desa-desa yang memiliki pemimpin (Kepala Desa dan perangkatnya) yang kapabel, sehingga mampu menggerakkan pembangunan di desa melalui partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan. Kemampuan Kepala Desa tidak hanya dilihat dari latar belakang pendidikan formal, tetapi juga visi dan kemauan Kepala Desa untuk memajukan desa dan mensejahterakan masyarakatnya. Sebagai contoh dari keadaan tersebut sebagaimana ditunjukkan oleh Kepala desa Sawarna dari Kabupaten Lebak. Desa Sawarna telah beberapa kali menjuarai perlombaan desa, baik pada tingkat Kabupaten maupun tingkat Provinsi, terakhir pada tahun 2006 menduduki peringkat pertama pemenang desa tingkat Provinsi Banten (www.depdagri.go.id). Keberhasilan desa Sawarna, tidak terlepas dari figur Kepala Desa (Jaro) yang memiliki visi dalam pembangunan desa dengan menumbuhkan dan melibatkan partisipasi masyarakat, sehingga desa yang sebelumnya tidak terkenal/nyaris tertinggal karena letak yang relatif terpencil dan jauh dari pusat pemerintahan (lihat profil desa) menjadi desa yang “maju” “dan mandiri” sekalipun sumber daya desa yang dimilikinya terbatas dan relatif minimnya bantuan dari pemerintah supradesa.

Gambaran persepsi dari responden desa menunjukkan, bahwa secara umum desa masih banyak menghadapi kendala dan permasalahan dalam penyelenggaraan

pemerintahan di desa. Adapun kendala tersebut, antara lain masih kurangnya kemampuan manajerial dan substansi urusan pemerintahan, Kepala Desa dan perangkatnya; masih minimnya sarana dan prasarana yang ada; permasalahan sosial ekonomi kemasyarakatan seperti rendah tingkat pendidikan, pengangguran, kekurangan pangan. Disamping itu, terungkap pula masih rendahnya perhatian Pemerintah Daerah c.q. perangkatnya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, baik dalam pengaturan, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat desa.

Berkaitan dengan proses penyerahan urusan pemerintahan, bagi desa yang memiliki kinerja tinggi/sedang dan mempunyai dukungan sumber daya personil yang memadai menyatakan kesanggupannya dalam menerima dan melaksanakan urusan yang akan diserahkan. Namun tidak demikian, bagi desa yang memiliki kinerja sedang/rendah yang memiliki sumber daya yang sangat terbatas, tersirat keraguan walaupun menunjukkan kesiapan dalam melaksanakan urusan tersebut.

BAB VI

DIMENSI PENYERAHAN URUSAN PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA BERDASARKAN TIPOLOGI DESA

A. Faktor-faktor Penentu Penyerahan Urusan Pemerintahan

Penyerahan sebagian urusan pemerintahan kabupaten/kota untuk pengaturannya kepada desa dipengaruhi oleh banyaknya faktor. Faktor-faktor tersebut secara umum terbagi dalam dua bagian utama, yakni: *Faktor eksternal*, artinya faktor yang mempengaruhi diluar dari pemerintahan desa; dan *faktor internal* yaitu faktor yang ada pada desa. Kedua faktor faktor tersebut tidak bisa dipisahkan, mengingat urusan penyerahan tidak hanya sesuatu yang ditentukan oleh kapasitas pemerintahan desa semata, melainkan juga dipengaruhi oleh kemauan politik dari pemerintahan kabupaten/kota.

Faktor eksternal yang ikut mempengaruhi secara rinci dibagi lagi ke dalam tiga bagian, yakni: (1) Faktor keinginan dan kebijakan politik dari pemerintah kabupaten/kota, yang terlihat dari wacana, rencana sampai pada pembuatan perda ; (2) Faktor pembiayaan penyerahan yang menjadi bagian penting dari usaha penyerahan urusan. Sementara itu faktor internal yang juga ikut mempengaruhi terbagi dalam tiga bagian, yakni: (1) Faktor kemauan dan kebutuhan masyarakat desa; (2) Faktor kesiapan pemerintahan desa; dan (3) Faktor ketersediaan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam. Masing-masing faktor yang ikut mempengaruhi tersebut dapat diperhatikan pada tabel 6.1. berikut:

TABEL 6.1.
FAKTOR-FAKTOR DOMINAN
PENYERAHAN URUSAN PEMERINTAHAN DESA

No	FAKTOR EKSTERNAL	FAKTOR INTERNAL
1.	Kemauan dan Kebijakan Politik Pemerintah Kabupaten	Kemauan dan Kebutuhan Masyarakat Desa.

2.	Pembiayaan penyerahan urusan	Kesiapan Pemerintahan Desa
3.		Ketersediaan Sarana dan Prasarana Desa

1. Faktor Eksternal Desa

a. Faktor Kemauan dan Kebijakan Politik

Baik UU 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah yang secara umum juga mengatur desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang desa yang didalamnya mengatur penyerahan sebagian urusan pemerintahan yang merupakan kewenangan Kabupaten/Kota diserahkan pengaturannya kepada desa, sudah sekian lama diaundangkan, namun wacana penyerahan urusan pemerintahan di kabupaten belum dipersepsikan dengan benar dan lurus. Fakta di lapangan menunjukkan banyak kabupaten/kota belum sepenuhnya mengambil kebijakan dalam rangkat penguatan desa. Demikain halnya dengan penyerahan urusan pemerintahan yang bertujuan untuk menciptakan kemandirian atau otonomi di tingkat desa pada satu sisi dan mengurangi beban kabupaten/kota dalam melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya disisi lain oleh kabupaten/kota belum sepenuhnya dilakukan.

Sebagian pejabat Kabupaten yang berhasil diwawancarai beropini bahwa kemampuan pemerintahan desa dalam menerima sebagian urusan pemerintahan dari kabupaten masih rendah, sehingga penyerahan urusan pemerintahan kabupaten/kota ke desa dipandang tidak memungkinkan. Sikap apriori ini menggejala pada pemerintahan kabupaten yang merasa otonomi daerah sepenuhnya dimiliki oleh pemerintahan kabupaten/kota. Sekalipun demikian ditemukan juga persepsi positif pada beberapa pejabat kabupaten, dimana pemerintah kabupaten/kota belum merealisasikan bukan karena maksud lain, melainkan karena belum ada petunjuk teknik yang menjadi pedoman dalam penyerahan sebagian urusan pemerintahan kabupaten ke desa. dan juga disebabkan alasan lain yang bersumber dari kemampuan pemerintahan kabupaten/kota.

Bervariasinya bentuk produk kebijakan ada dalam bentuk perda dan juga ada dalam bentuk keputusan bupati, tentang hal ini membuktikan belum seragamnya persepsi dan kemudian berujung pada kemauan politik pemerintahan kabupaten/kota dalam memajukan pemerintahan desa melalui penyerahan urusan. Perbedaan tersebut yang menjadikan perbedaan dalam kebijakan politik secara kongkrit .

Pemahaman yang utuh dan menyeluruh mengenai tujuan otonomi daerah oleh seluruh perangkat pemerintahan kabupaten/kota adalah dalam rangka mempercepat pembangunan di daerah, termasuk desa. Pemahaman yang menyeluruh ini akan

mengeliminir pikiran yang sempit, dimana otonomi daerah ditafsirkan sebagai pelimpahan wewenang dari pusat kepada kabupaten saja. Persepsi yang sempit ini akan mendorong sikap yang tidak lurus kepada pemerintah desa. Sebaliknya, pandangan otonomi daerah sebagai penyerahan urusan dari pemerintah kabupaten kepada pemerintahan desa maka akan melahirkan persepsi yang positif.

Persepsi pemerintahan kabupaten yang positif diformulasikan dalam bentuk kemauan politik (*political will*) untuk mewujudkan penyerahan urusan pemerintahan, baik kemauan politik dari pemerintah (*eksekutif*) maupun dari DPR (*legislatif*). Kemauan politik tampil dalam bentuk wacana dalam kehidupan pemerintahan maupun dalam upaya lain yang mengarah pada penguatan pemerintahan desa. Bentuk penguatan pemerintahan desa dilakukan dengan pembinaan kapasitas personil, pemberian bantuan operasional bahkan sampai kerjasama dalam merealisasi program.

Kemauan politik pemerintahan kabupaten/kota diwujudkan secara kongkrit dalam bentuk kebijakan politik (*policy*), yang berupa peraturan daerah; peraturan bupati/walikota; ataupun keputusan bupati/walikota. Dalam kenyataan di lapangan menunjukkan kemauan politik pemerintah kabupaten menunjukkan indikasi sebagai berikut: (1) hanya satu kabupaten saja dari 25 kabupaten yang secara kongkrit telah menetapkan peraturan daerah; (2) beberapa kabupaten sedang menggodok Perda di DPRD; (3) beberapa kabupaten tengah mengidentifikasi dan merancang kebijakannya; dan (4) sebagian besar pemerintahan kabupaten/kota belum terpikirkan mengenai wacana penyerahan urusan wewenang.

b. Faktor Pembiayaan Penyerahan Urusan Pemerintahan

Faktor pembiayaan dalam penyerahan urusan pemerintahan kabupaten/kota kepada desa adalah salah satu yang ikut menentukan dalam kebijakan penyerahan. Hal ini didasarkan atas pandangan, bahwa pertimbangan perwujudan perda tersebut harus dibarengi dengan pembiayaan. Dalam banyak wawancara di lapangan menunjukkan salah satu pertimbangan kebijakan penyerahan urusan pemerintahan belum dilakukan disebabkan oleh kondisi pembiayaan masing-masing kabupaten.

Dalam kenyataan di lapangan menunjukkan, bahwa masing-masing kabupaten lokus penelitian mempunyai perbedaan yang diametral dalam perolehan besarnya Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) sebagaimana tampak pada tabel berikut:

Tabel 6.2
PERBANDINGAN PDRB PEMERINTAHAN
KABUPATEN LOKUS PENELITIAN

No	KABUPATEN	PDRB HARGA KONSTAN 2004
1.	Deli Serdang	10,345,046.20
2.	Toba Samosir	1,285,571.31
3.	Kab. Solok	1,518,886.03
4.	Rokan Hilir	9,793,555.31
5.	Bintan	1,428,306.74
6.	Sarolangun	801,479.07
7.	OKI	2,384,139.00
8.	Bangka	1,182,197.12
9.	Lampung Utara	2,572,456.00
10.	Lebak	3,186,965.59
11.	Tasikmalaya	4,164,964.19
12.	Cirebon	5,927,043.67
13.	Tegal	2,677,089.69
14.	Sragen	2,206,330.95
15.	Gresik	11,636,733.50
16.	Bangkalan	2,180,542.43
17.	Klungkung	963,079.87
18.	Lombok Barat	1,814,478.35
19.	Sumbawa Besar	4,382,538.77
20.	Kupang	919,235.35
21.	Kutai Kertanegara	23,320,488.00
22.	Bulukumba*	1,216,722.84
23.	Tanah Toraja	969,821.50
24.	Gorontalo	1,068,556.46
25.	Minahasa	1,431,625.45

Tabel tersebut menggambarkan, lima Kabupaten/Kota yang paling besar PDRB-nya adalah: (1) Kabupaten Kutai Kertanegara; (2) Kabupaten Gresik; (3) Deli Sedang; (4) Rokan hilir; dan (5) Cirebon. Sedangkan lima Kabupaten yang paling rendah PDRB-nya adalah: (1) Kabupaten Sarolangun; (2) Kabupaten Kupang; (3) Kabupaten Klungkung; (4) Kabupaten Tana Toraja; dan (5) Kabupaten Bangka.

Besarnya PDRB yang diperoleh suatu kabupaten tidak selalu sejalan dengan kemauan politik dari kabupaten ataupun pihak legislatif dalam urusan kewenangan. Sebagai contoh, Pemerinath Kabupaten Solok yang PDRB-nya tidak terlalu besar juga telah menghasilkan produk perda penyerahan sebagaian urusan pemerintahan kabupaten kepada desa. Demikian juga dengan Kabupaten Tana Toraja yang juga PRDB-nya empat terkecil ternyata sudah merancang perda mengenai penyerahan urusan pemerintahan. Dengan demikian dapat dikatakan faktor pembiayaan sebenarnya mengikuti dari faktor kemauan politik pemerintah Kabupaten/kota.

Kebanyakan pemerintah kabupaten selama ini bukan tertuju pada upaya mengkongkritkan peraturan daerah mengenai penyerahan urusan, melainkan dengan memberi bantuan kepada pemerintah desa yang besarnya beda-beda. Bentuk bantuan tersebut berkisar antara Rp, 100,- juta sampai Rp. 50,- juta. Sumber bantuan tersebut diambil dari APBD. Persepsi pemberian bantuan dipandang sebagai perhatian kabupaten kepada desa, lebih jauhnya sebagai cikal bakal dari usaha penyerahan sebagian program. Persepsi tersebut amatlah berbeda dengan konsep otonomi yang tengah digelindingkan, dimana bantuan tidak sama dengan pembiayaan penyerahan urusan pemerintahan. Berdasarkan analisis ini dapatlah dikatakan pembiayaan penyerahan urusan pemerintah memang masih jauh untuk dapat diwujudkan.

Faktor pembiayaan yang mengikuti kebijakan penyerahan urusan pemerintahan alokasi dan besarnya seyogyanya memperhatikan sebagai berikut: (1) disesuaikan dengan beban kerja dalam menyelenggarakan jenis urusan pemerintahan yang dilimpahkan; (2) memperhitungkan kondisi dan lokus dimana urusan tersebut diselenggarakan; (3) pembiaayaan urusan harus didasarkan pada prinsip transparansi keuangan, artinya benar-benar diketahui secara umum besar dan sumbernya; (4) pembiayaan urusan harus dapat diukur dan dipertanggungjawabkan oleh pemerintah kabupaten ataupun pemerintah desa sehingga memenuhi akuntabilitas.

Berdasarkan indikator tersebut, maka dapatlah disimpulkan bahwa faktor eksternal yang berupa kemauan dan kebijakan politik maupun faktor pembiayaan penyerahan urusan pemerintahan memang ikut mempengaruhi dalam perwujudan kebijakan penyerahan urusan pemerintahan. Artinya, sebesar apapun keinginan pemerintahan desa untuk memperoleh penyerahan urusan bilamana kemauan politik dan pembiayaan dari kabupaten tidak ada, maka urusan penyerahan hanya sebatas wacana.

2. Faktor Internal Pemerintahan Desa

a. Faktor Kesiapan Pemerintahan Desa

Kemauan dan kebijakan pemerintahan kabupaten yang diiringi dengan kecukupan pembiayaan akan sangat baik manakala bersambutan dengan kemauan dan kesiapan dari pihak pemerintahan desa. Meskipun harus kita catat, bahwa apa yang dimaksud dengan kesiapan pemerintahan desa mengenai penyerahan urusan pemerintahan tidaklah menentukan segala-galanya. Sebesar-besarnya kemauan politik dan pembiayaan dari pemerintah kabupaten/kota bilamana tidak disambut dengan kesiapan pemerintahan desa tidak berarti apa-apa. Dengan demikian, kesiapan pemerintahan desa sebagai lapis ketiga dalam perwujudan kebijakan penyerahan urusan pemerintahan.

Dalam banyak kajian ditunjukkan, kesiapan dan kemauan suatu pemerintahan desa memiliki hubungan dengan perhatian intensif dan kontinu dari pemerintah kabupaten/kota. Dalam konteks kesiapan pemerintah desa dalam penyerahan wewenang, seharusnya pihak pemerintah kabupaten/kota sejak awal merancang dan mengambil langkah-langkah yang sistematis dalam mempersiapkan pemerintahan desa. Dalam hal ini kesiapan pemerintahan desa dalam penyerahan urusan tidak diartikan sesuatu yang alamiah atau bersifat apa adanya, melainkan harus direkayasa secara dinamis. Hal itu disebabkan pemerintahan desa dengan karakteristiknya bukanlah tipe pemerintahan yang dapat berubah seketika, melainkan berjalan secara perlahan dan mengikuti perkembangan masyarakatnya. Dengan demikian, kesiapan pemerintahan desa tiada lain sebagai dampak nyata dari serangkaian usaha yang dilakukan pemerintah kabupaten/kota dalam membina dan menyiapkan pemerintahan desa menerima penyerahan urusan pemerintahan.

Keterangan yang digali dari informan yang ada di 43 desa menunjukkan, bahwa pada dasarnya 80% pemerintahan desa memandang usaha penyerahan urusan sebagai sesuatu yang positif, sekalipun sebagian dari informan (karena keterbatasan pengetahuan) masih belum sepenuhnya menangkap essensi dari penyerahan urusan tersebut. Sebagian kecil saja informan yang merasa ragu, terutama dalam persoalan pembiayaan.

Persepsi yang positif dari informan pemerintah desa tidak berarti ditafsirkan kesanggupan penuh. Fakta lain menunjukkan bahwa indikasi dari adanya kesiapan pemerintahan desa yang berupa kesiapan sarana dan prasarana, kesiapan personil masih perlu dibuktikan. Kebanyakan persepsi positif baru berbentuk harapan atau keinginan yang tampaknya terlalu jauh untuk dijangkau. Sikap untuk bersiap diri ternyata tidak diwujudkan dalam bentuk perilaku dan tindakan yang mengarah pada peningkatan kemampuan pemerintahan, baik secara individu ataupun kolektif. Hanya sebagian kecil saja informan pemerintahan desa yang menunjukkan korelasi positif antara persepsi positif satu pihak dengan kesiapan sarpras (sarana dan prasarana) dan personil. Konsistensi persepsi positif dengan kesiapan pemerintahan dapat dibuktikan dengan kelompok pemerintahan desa kategori maju, dimana kelembagaan pemerintahan dan kapasitas sumber daya manusia yang menjadi aparat pemerintahannya memang tergolong berkembang.

Kenyataan lain di lapangan menunjukkan, sekalipun perda Pemerintahan Kabupaten berkenaan dengan penyerahan urusan belum diwujudkan, namun dalam beberapa pemerintahan desa (terutama kategori desa geneologis) ternyata sudah dilakukan sejak lama. Sejumlah bidang urusan pemerintahan kabupaten ternyata sudah dijalankan oleh kelompok *Desa Asli* atau *Desa Adat*, seperti kewenangan dalam mata pencaharian, ketahanan pangan, penjagaan hutan, penanganan anak terlantar, dll. Kewenangan desa yang demikian sebenarnya harus sudah diatur dan dilegitimasi sebagai pengakuan kewenangan asli desa, walau dalam pelaksanaan urusan tersebut bisa saja sumber pembiayaannya dari kabupaten.

Pelaksanaan sebagian urusan pemerintahan juga telah dijalankan oleh kategori desa yang ekonominya berkembang dan maju. Kemajuan ekonomi suatu masyarakat desa ternyata telah meningkatnya kapasitas aparat pemerintahan desa berikut dengan sarana dan prasarannya. Hal ini menunjukkan indikator tersebut sebagai bukti adanya kesiapan yang nyata dari pemerintahan desa. Berdasarkan indikator tersebut hendaknya kesiapan pemerintahan desa mendapat perhatian yang seksama dari Kabupaten.

b. Faktor Kebutuhan Masyarakat Desa

Kemauan dan kebijakan politik pemerintah Kabupaten dalam penyerahan urusan pemerintahan hendaknya sejalan dengan kemauan dan kebutuhan masyarakat desa.

Untuk dapat memahami kebutuhan dalam penyusunan kebijakan penyerahan urusan kepada desa hendaknya mengikutkan perangkat pemerintahan desa untuk mengidentifikasi dan menganalisis kebutuhan dan karakteristik masyarakat desa. Proses identifikasi kebutuhan dapat dilakukan dengan memanfaatkan model tipologi kebutuhan masyarakat desa, dengan demikian akan diperoleh kebutuhan (*need*) masyarakat desa secara riil. Selain itu juga tipologi dapat mengidentifikasi mengenai kondisi *existing* yang selama ini jalankan. Cara mengidentifikasi dengan dua bidang tersebut akan memberikan informasi mengenai kebutuhan yang benar-benar diperlukan dan nyata, yang dapat dirasakan dan berdampak langsung masyarakat.

Upaya menganalisis desa dan masyarakat desa dipandang penting karena setiap desa memiliki karakteristik yang berbeda. Untuk itu perlu kiranya memperhitungkan indikator dari adanya perbedaan dari masing-masing ekologi (alam dan manusia) yang membentuk kebutuhan masyarakat desa yang bersangkutan. Adapun karakteristik tersebut dibentuk/dipengaruhi oleh *jenis kebutuhan* masyarakat yang terbagi kedalam kebutuhan biologis, psikologis dan integratif, kemudian dilihat juga dari *skala prioritas* dan *jangkauan kebutuhan masyarakat* itu. Dari ketiga variabel tersebut akan diperoleh penjelasan, bahwa sekalipun berada dalam satu wilayah Kabupaten namun kebutuhan masyarakat desa bisa berbeda.

Hasil indentifikasi dan analisis kebutuhan yang dilakukan secara cermat diharapkan dapat bermanfaat dalam memetakan kebutuhan masyarakat desa sehingga dapat memberikan informasi dalam menetapkan urusan pemerintahan dan kemungkinan jenis kewenangannya. Selain itu, data tersebut dapat menjadi informasi awal Pemerintah Kabupaten/Kota untuk menyusun dan merumuskan kebijakan dan program kegiatan penguatan pemerintahan desa. Program penguatan pemerintahan desa diarahkan untuk mencapai target kesiapan pemerintahan desa sehingga dapat menjalankan fungsinya, yaitu mengatur, melayani dan memberdayakan masyarakat desa.

Persepsi pembinaan yang strategis di lapangan menunjukkan, bahwa pembinaan kabupaten dipandang cukup dengan memberikan sejumlah dana alokasi untuk pemerintahan desa pada setiap tahun. Persepsi ini menggejala pada aparat pemerintahan kabupaten, sehingga upaya pembinaan desa tidak mencapai substansinya, yakni pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi seluruh program yang selama ini dilakukan oleh pemerintahan desa.

4. Faktor Ketersediaan Sumber Daya

Faktor ketersediaan sumber daya pada pemerintahan desa menjadi penting diperhitungkan. Sumber daya adalah modal dasar bagi pemerintah kabupaten dan juga pemerintahan desa dalam mencapai maksud dan tujuan paradigma Otonomi Daerah. Dengan menghitung ketersediaan sumber daya secara benar akan menjadikan landasan dalam menggerakkan program pembangunan daerah termasuk desa dan hal ini terkait dengan jenis urusan dan besaran kewenangan yang diserahkan pengaturannya kepada desa dari kabupaten. Untuk itu perhitungan sumber daya dibedakan dalam dua kelompok besar, yakni: (1) sumber daya alam; dan (2) sumber daya manusia.

Sumber daya alam adalah lingkungan alam yang selama ini menjadi sumber utama bagi penghidupan individu atau kelompok masyarakat yang menjadi warga desa. Bagi desa yang berkarakter pertanian, maka sumber daya alam menjadi modal bagi penduduk untuk memelihara dan membangun lingkungan desanya. Lahan yang luas dan subur saja tidaklah berarti manakala tidak dimanfaatkan dengan perencanaan yang baik oleh penduduk melalui pengelolaan pemerintahan desa. Sama halnya dengan tidak berartinya dengan upaya mengeksploitasi sumber daya alam yang dilakukan secara besar-besaran tanpa memperhitungkan kesejahteraan dan kesinambungan ekosistem lingkungan.

Pemanfaatan sumber daya alam saat ini tidak bisa dilepaskan dari pengembangan Ilmu pengetahuan dan teknologi, dimana pada tingkatan masyarakat desa pemanfaatan lahan pertanian yang dimiliki pada umumnya masih bersifat ekstensi, yaitu dengan memperluas lahan yang banyak namun menghasilkan prodak yang kurang sesuai harapan. Paradigma pemanfaatan sumber daya alam yang demikian sudah diubah menjadi cara pola pertanian yang berlahan sempit namun menghasilkan prodak yang banyak. Untuk itu dimensi ketersediaan sumber daya alam berkaitan dengan sarana dan prasarana yang berhubungan dengan pola pemanfaatan lahan, seperti irigasi, jalan, dll., sehingga dapat mendorong hasil yang maksimal.

Sekalipun sumber daya alam itu penting, namun yang lebih penting lagi adalah ketersediaan sumber daya manusia. Bagi kelompok masyarakat desa yang hidup dalam lingkungan alam yang kurang subur, namun memiliki sumber daya manusia yang handal cenderung dapat membawa desa dan pemerintahannya kepada perubahan dan

kemajuan yang mengesankan dibandingkan dengan ketersediaan sumber daya alam yang melimpah tetapi sumber daya manusianya tidak berkualitas. Keunggulan sumber daya manusia telah ditunjukkan dengan banyak penelitian. Demikian halnya fakta di lapangan menunjukkan desa yang berlahan sempit ternyata lebih membawa lajur kepada kesejahteraan masyarakatnya.

Keunggulan sumber daya manusia terletak pada kualitas individu atau kelompok dalam memanfaatkan kapasitas pengetahuannya (*knowledge capacity*) yang dengan kemampuan manusia yang piawai dapat menghadirkan suatu produk yang sebelumnya tidak ada atau tidak mungkin menjadi ada dan mungkin. Penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi adalah penerapan dalam kapasitas pengetahuan yang sekaligus menjadi indikasi dari kualitas sumber daya manusia. Selain faktor kemauan untuk mengembangkan kapasitas diri yang selama ini dimiliki memungkinkan akan dapat mensejahterakan dirinya dan lingkungan masyarakat lainnya.

Apapun adanya, ketersediaan sumber daya alam dan manusia tidak akan menghasilkan apapun manakala tidak dikelola dengan baik. Kapasitas sumber daya manusia saat ini terletak pada usaha mengelola kemampuan pengetahuannya. Pembangunan yang berbasis manajemen nampaknya menjadi acuan dalam pembangunan otonomi daerah dalam pemerintahan desa. Pembangunan model ini tidak akan berjalan manakala tidak didasarkan pada pengetahuan manajemen (*knowledge managemant*) yang dimiliki oleh aparat masing-masing pemerintahan kabupaten maupun pemerintahan desa.

B. Analisis Kesiapan Penyerahan Urusan Pemerintahan

Pemberdayaan desa melalui penyerahan sebagian urusan pemerintahan kabupaten merupakan suatu kebijakan yang memiliki prospek yang baik dalam mendorong penguatan otonomi desa. Namun demikian kebijakan ini harus memperhitungkan kesiapan kemampuan desa dalam menerima penyerahan urusan pemerintahan dari kabupaten.

Dari penelitian lapangan ditemukan bahwa kesiapan desa dalam penyerahan sebagian urusan pemerintahan kabupaten kepada desa ditentukan oleh faktor eksternal berupa kemauan politik kabupaten serta pembiayaan urusan yang dilimpahkan dan

faktor internal bagi desa yakni : kapasitas pemerintah desa, kebutuhan masyarakat desa dan ketersediaan sumber daya.

Untuk melihat persebaran tingkat kesiapan desa dalam menerima penyerahan urusan pemerintahan dari kabupaten, sebagaimana tabel 6.3 berikut ini.

TABEL 6.3
FAKTOR-FAKTOR DOMINAN
PENYERAHAN URUSAN PEMERINTAHAN DESA

No	NAMA DESA	KATEGORI KARAKTER ISTIK	FAKTOR PENENTU					Tingkat Kesiapan	
			EKSTER NAL		INTERNAL				Tota l Skor
			K Po l	BIA YA	KP D	KM D	KSD		
1	Cinta Rakyat	<i>Unggul Kreasi</i>	5	7,5	13	16	12	53,5	Minimu m
2	Dalihanna tolu	<i>Unggul Tradisi</i>	15	12,5	12	12	12	63,5	Medium
3	Hutanamo ra	<i>Unggul Aksi</i>	15	12,5	18	15	12	72,5	Maksim um
4	Paninggah an	<i>Unggul Kreasi</i>	20	17,5	15	15	12	79,5	Maksim um
5	Koto Gadang Koto Anau	<i>Unggul Kreasi</i>	20	17,5	15	16	12	80,5	Maksim um
6	Bangko Pusako	<i>Unggul Kreasi</i>	10	12,5	15	15	12	64,5	Medium
7	Batu Hampar	<i>Unggul Tradisi</i>	10	12,5	12	12	12	58,5	Minimu m
8	Toapaya	<i>Unggul Tradisi</i>	10	12,5	12	12	12	58,5	Minimu m
9	Teluk Bakau	<i>Unggul Kreasi</i>	10	12,5	15	15	12	64,5	Medium
10	Bukit Sebelas	<i>Unggul Tradisi</i>	10	12,5	10	10	10	52,5	Minimu m
11	Bukit Duabelas	<i>Unggul Aksi</i>	10	12,5	15	15	12	64,5	Medium
12	Margo Bhakti	<i>Unggul Aksi</i>	10	12,5	15	15	12	64,5	Medium
13	Celikah	<i>Unggul Aksi</i>	10	12,5	12	12	12	58,5	Minimu m

No	NAMA DESA	KATEGORI KARAKTER ISTIK	FAKTOR PENENTU					Tingkat Kesiapan	
			EKSTER NAL		INTERNAL				Tota l Skor
			K Po l	BIA YA	KP D	KM D	KSD		
14	Kimak	Unggul Kreasi	15	12,5	14	13	12	66,5	Medium
15	Riding Panjang	Unggul Tradisi	15	12,5	12	12	12	63,5	Medium
16	Bojong Barat	Unggul Aksi	10	12,5	15	15	12	64,5	Medium
17	Sumber Arum	Unggul Tradisi	10	12,5	12	14	12	60,5	Medium
18	Kanekes	Unggul Tradisi	5	12,5	10	10	10	47,5	Minimu m
19	Sawarna	Unggul Kreasi	5	12,5	18	18	13,5	67	Medium
20	Cikunten	Unggul Kreasi	10	12,5	15	15	12	64,5	Medium
21	Buntet	Unggul Aksi	10	12,5	15	14	12	63,5	Medium
22	Lurah	Unggul Kreasi	10	12,5	15	16	12	65,5	Medium
23	Muncangl arang	Unggul Kreasi	15	17,5	18	15	15	80,5	Maksim um
24	Slawi Kulon	Unggul Kreasi	15	17,5	18	18	15	83,5	Maksim um
25	Kedungup it	Unggul Kreasi	15	17,5	18	18	15	83,5	Maksim um
26	Padeg	Unggul Kreasi	15	17,5	15	18	12	77,5	Maksim um
27	Burneh	Unggul Kreasi	10	12,5	15	14	14	65,5	Medium
28	Kamasan	Unggul Kreasi	10	12,5	15	16	13	66,5	Medium
29	Dawan Klod	Unggul Aksi	10	12,5	15	14	12	63,5	Medium
30	Klungkun g	Unggul Tradisi	10	7,5	12	12	12	53,5	Minimu m
31	Boak	Unggul Tradisi	10	7,5	12	12	12	53,5	Minimu m
32	Babussala m	Unggul Tradisi	10	12,5	12	12	12	58,5	Minimu m
33	Bolok	Unggul Aksi	10	12,5	12	15	12	61,5	Medium
34	Tablolong	Unggul Tradisi	10	12,5	12	12	12	58,5	Minimu m

No	NAMA DESA	KATEGORI KARAKTER ISTIK	FAKTOR PENENTU					Tingkat Kesiapan	
			EKSTER NAL		INTERNAL				Tota l Skor
			K Po l	BIA YA	KP D	KM D	KSD		
35	Manungga l Jaya	Unggul Kreasi	15	17,5	15	17	15	79,5	Maksim um
36	Sungai Mariam	Unggul Aksi	15	17,5	15	14	12	73,5	Medium
37	Tana Tuo	Unggul Tradisi	5	7,5	10	10	10	42,5	Minimu m
38	Dwitoro	Unggul Aksi	5	7,5	15	14	12	53,5	Minimu m
39	Rante	Unggul Tradisi	15	12,5	13,5	13,5	12	66,5	Medium
40	Keso Malenong	Unggul Aksi	15	12,5	12	12	12	63,5	Medium
41	Mongolat o	Unggul Aksi	15	12,5	15	17	12	71,5	Maksim um
42	Telaga Timur	Unggul Aksi	15	12,5	12	12	12	63,5	Medium
43	Watumea	Unggul Tradisi	10	12,5	15	17	12	66,5	Medium

Sumber: Hasil Penelitian

Dari tabel di atas, memperlihatkan bahwa desa-desa sampel penelitian sejumlah 43 (empat puluh tiga) desa pada dasarnya tingkat kesiapan dalam menerima penyerahan urusan pemerintahan dari kabupaten dapat dibedakan dalam 3 (tiga) tingkat kesiapan, yakni siap maksimum, siap medium dan siap minimum menerima penyerahan urusan pemerintahan. Tingkat kesiapan masing-masing desa dalam menerima penyerahan urusan pemerintahan dari kabupaten berkonsekuensi pada jumlah, rincian dan besaran urusan pemerintahan yang dapat diserahkan kepada desa.

C. Tingkat Kesiapan Desa Dan Besaran Urusan Pemerintahan Yang Dapat Diserahkan

Pola penyerahan sebagian urusan pemerintahan Kabupaten/Kota pengaturannya kepada desa bervariasi antar desa di dalam suatu atau antar kabupaten/Kota. Kesiapan desa dalam menerima penyerahan sebagian urusan Kabupaten/Kota untuk menjadi kewenangan desa pada dasarnya dibuat dalam 3 (tiga) kategori, yakni : Tingkat

kesiapan tinggi yang disebut "Siap Maksimum (*Smax*), Tingkat kesiapan menengah atau sedang disebut "Siap Medium (*Smed*)" dan Tingkat kesiapan rendah disebut "Siap Minimum (*Smin*)".

Perlakuan pada desa dengan tiga kategori tingkat kesiapan berbeda besaran urusan pemerintahan yang diserahkan untuk menjadi kewenangan desa tersebut. Pola perlakuan besaran urusan pemerintahan dan bidang kewenangan yang dapat diserahkan kepada desa, sebagaimana tabel berikut ini.

Tabel 6.4

Tingkat Kesiapan dan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota Yang Dapat Diserahkan Pengaturannya Kepada Desa

NO	TINGKAT KESIAPAN	URUSAN PEMERINTAHAN YANG DPT DISERAHKAN		KET ERANGA N
		U r u s a n	U r u s a n	
		W a j i b	P i l i h a	

			n	
1	Si ap M ak si m u m (S m ax)	1. Pendi dikan, 2. Keseh atan, 3. Lingk ungan Hidup , 4. Pekerj aan Umu m, 5. Penata an Ruan g, 6. Perenc anaan Pemb angun an, 7. Perum ahan, 8. Pemu da dan Olahr aga, 9. Penan aman Moda l, 10. Koper asi dan UKM, 11. Kepen duduk an dan Catata n Sipil, 12. Tenag a	1. Kelau tan dan Perik anan, 2. Pertan ian, 3. Kehut anan, 4. Energ i dan Sumb er Daya Mine ral, 5. Pariw isata, 6. Indust ri, 7. Perda gang an dan 8. Trans migra si.	Urusa n Piliha n pada masin g- masin g desa Tingk at Kesia pan Siap Maks imu m (Sma x) yang dpt disera hkan adala h secar a nyata ada dan berpo tensi untuk meni ngkat kan kesej ahter aan masy araka t desa sesua i

		<p>Kerja,</p> <p>13. Ketahanan Pangan,</p> <p>14. Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak,</p> <p>15. Keluaraga Berencana dan Keluarga Sejahtera,</p> <p>16. Perhubungan,</p> <p>17. Komunikasi dan Informatika,</p> <p>18. Pertanian,</p> <p>19. Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri,</p> <p>20. Pemberdayaan</p>		<p>dengan kondisi, kesehatan, dan potensi unggulan desa bersangkutan.</p>
--	--	--	--	---

		<p>an Masy arakat dan Desa,</p> <p>21. Sosial, 22. Kebud ayaan, 23. Statist ik dan 24. Arsip.</p>		
2	Si ap M ed iu m (S m ed)	<p>1. Pendidik an, 2. Keseha tan, 3. Lingku ngan Hidup, 4. Pekerja an Umum, 5. Pemud a dan Olahra ga, 6. Kopera si dan UKM, 7. Kepen duduka n dan Catatan Sipil, 8. Tenaga Kerja, 9. Ketaha nan Pangan , 10. Pember dayaan Peremp uan dan Perlind</p>	<p>1. Kelaut an dan Perika nan, 2. Pertani an, 3. Kehuta nan, 4. Energi dan Sumbe r Daya Minera l, 5. Pariwi sata, 6. Industr i, 7. Perdag angan dan 8. Trans migras i.</p>	<p>Urusa n Piliha n pada masin g- masin g desa Tingk at Kesia pan Siap Medi um (Sme d) yang dpt disera hkan adala h secar a nyata ada dan berpo tensi untuk meni</p>

		<p>ungan Anak,</p> <p>11. Keluar ga Berencana dan Keluar ga Sejahtera,</p> <p>12. Perhubungan,</p> <p>13. Pertanahan,</p> <p>14. Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri,</p> <p>15. Pemberdayaan Masyarakat dan Desa,</p> <p>16. Sosial,</p>		<p>ngkatkan kesejahteraan masyarakat desa sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan desa bersa ngkut an.</p>
3	Siap Minimum (Simin)	<p>1. Pendidikan,</p> <p>2. Kesehatan,</p> <p>3. Kependudukan dan catatan sipil</p> <p>4. Ketahanan Pangan ,</p> <p>5. Pertanahan</p> <p>6. Lingkungan</p>	<p>1. Kelautan dan Perikanan,</p> <p>2. Pertanian,</p> <p>3. Kehutanan,</p> <p>4. Energi dan Sumber Daya Mineral,</p> <p>5. Pariwisata,</p> <p>6. Industr</p>	<p>Urusan Pilihan pada masing-masing desa Tingkat Kesiapan Siap Minimum</p>

		Hidup 7. Pekerja an Umum 8. Sosial	i, 7. Perdag angan dan 8. Trans migras i.	<i>(Smi n)</i> yang dpt disera hkan adala h secar a nyata ada dan berpo tensi untuk meni ngkat kan kesej ahter aan masy araka t desa sesua i denga n kondi si, kekha san, dan poten si ungg ulan desa bersa ngkut an.
--	--	--	---	--

Dari tabel diatas dapat diuraikan besaran dan jenis urusan pemerintahan yang diserahkan pengaturannya kepada desa berdasarkan tingkat tingkat kesiapannya. Tiga

pola dengan kategori tingkat kesiapan dan besaran urusan pemerintahan yang dapat diserahkan, sebagai berikut :

1. **Tingkat kesiapan : Siap Maksimum (*Smax*)**

Pada desa-desa dengan tingkat kesiapan Siap Maksimum ini sesuai dengan keadaan kemauan politik pemda Kab/Kotanya, sumber pembiayaan, kemampuan pemerintahan desa, kebutuhan masyarakat desa serta ketersediaan sumber daya yang tinggi, maka urusan pemerintahan yang dapat diserahkan untuk diatur dan menjadi kewenangannya adalah seluruh urusan pemerintahan wajib sejumlah 24 bidang kewenangan (Pendidikan, Kesehatan, Lingkungan Hidup, Pekerjaan Umum, Penataan Ruang, Perencanaan Pembangunan, Perumahan, Pemuda dan Olahraga, Penanaman Modal, Koperasi dan UKM, Kependudukan dan Catatan Sipil, Tenaga Kerja, Ketahanan Pangan, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera, Perhubungan, Komunikasi dan Informatika, Pertanahan, Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri, Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Sosial, Kebudayaan, Statistik dan Arsip).

Sementara untuk urusan pemerintahan pilihan yang dapat diserahkan adalah urusan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan desa bersangkutan, urusan pemerintahan pilihan tersebut antara lain (Kelautan dan Perikanan, Pertanian, Kehutanan, Energi dan Sumber Daya Mineral, Pariwisata, Industri, Perdagangan dan Transmigrasi).

2. **Tingkat Kesiapan : Siap Medium (*Smed*)**

Untuk desa-desa dengan tingkat kesiapan Siap medium ini sesuai dengan keadaan kemauan politik pemda Kab/Kotanya, sumber pembiayaan, kemampuan pemerintahan desa, kebutuhan masyarakat desa serta ketersediaan sumber daya yang sedang, maka urusan pemerintahan yang dapat diserahkan untuk diatur dan menjadi kewenangannya adalah duapertiga ($\frac{2}{3}$) atau 16 (enam belas) dari 24 bidang urusan pemerintahan wajib, yakni sejumlah 16 urusan meliputi : (Pendidikan, Kesehatan,

Lingkungan Hidup, Pekerjaan Umum, Koperasi dan UKM, Kependudukan dan Catatan Sipil, Tenaga Kerja, Ketahanan Pangan, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera, Pertanahan, Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri, Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Sosial, Kebudayaan).

Sementara untuk urusan pemerintahan pilihan yang dapat diserahkan adalah secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan desa bersangkutan, urusan pemerintahan pilihan tersebut antara lain (Kelautan dan Perikanan, Pertanian, Kehutanan, Energi dan Sumber Daya Mineral, Pariwisata, Industri, Perdagangan dan Transmigrasi).

3. **Tingkat Kesiapan : Siap Minimum (*Smin*)**

Sedangkan pada desa-desa dengan tingkat kesiapan Siap Maksimum ini sesuai dengan keadaan kemauan politik pemda Kab/Kotanya, sumber pembiayaan, kemampuan pemerintahan desa, kebutuhan masyarakat desa serta ketersediaan sumber daya yang rendah/minim, maka urusan pemerintahan yang dapat diserahkan untuk diatur dan menjadi kewenangannya adalah sepertiga ($1/3$) atau 8 (delapan) dari 24 Urusan pemerintahan wajib Kabupaten/Kota yang meliputi (Pendidikan, Kesehatan, Lingkungan Hidup, Pekerjaan Umum, Ketahanan Pangan, Lingkungan Hidup, Pertanahan, Sosial). Pemilihan 8 (delapan) urusan ini ditetapkan melalui pertimbangan bahwa urusan tersebut adalah urusan dasar/pokok atau disebut juga urusan pemerintahan "*primer*" dalam pelayanan masyarakat terutama kalau dikaitkan dengan pembangunan manusia yang indikatornya tingkat kesehatan yang memadai, derajat pendidikan yang cukup dan tingkat penghasilan yang layak.

Sementara untuk urusan pemerintahan pilihan yang dapat diserahkan adalah secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan desa bersangkutan, urusan pemerintahan pilihan tersebut antara lain (Kelautan dan Perikanan, Pertanian, Kehutanan, Energi dan Sumber Daya Mineral, Pariwisata, Industri, Perdagangan dan Transmigrasi).

BAB VII

PROSEDUR PENYERAHAN URUSAN PEMERINTAHAN

Dalam upaya merumuskan bidang dan rincian urusan pemerintahan yang akan diserahkan pengaturannya dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa dapat ditempuh dengan lima tahapan, yakni : (1) Tahap mengidentifikasi; (2) tahap mengelompokkan; (3) tahap merumuskan; (4) tahap menetapkan; dan (5) tahap menyerahkan.

1. Tahap Mengidentifikasi

Tahap mengidentifikasi dimaksudkan mencari dan menemukan bidang-bidang urusan pemerintahan dan jenis kewenangan apa yang akan diserahkan kepada desa. Untuk mencapai hal tersebut diperlukan pengidentifikasian pada karakteristik desa; kebutuhan masyarakat desa; dan pemerintahan desa.

Karakteristik desa dapat diidentifikasi dari keadaan geografis berikut dengan kecenderungan struktur tanah yang dimiliki oleh masing-masing desa. Secara umum kondisi desa dibagi dalam tiga bagian, yakni (a) desa yang berada di dataran tinggi atau pegunungan; (b) desa yang berada di dataran pantai; dan (c) desa yang berada di daratan datar. Selain mengidentifikasi desa dari kewilayahannya, secara langsung maupun tidak langsung akan mengidentifikasi tingkat kesuburannya. Dengan demikian desa tertentu mempunyai tingkat kesuburan yang masuk dalam kesuburan tinggi; kesuburannya sedang; dan kesuburan rendah.

Berdasarkan identifikasi tersebut akan ditemukan karakteristik dominan dari produk yang dihasilkan oleh suatu desa. Dengan kata lain identifikasi tersebut akan menghasilkan kebutuhan masyarakat desa yang berkaitan dengan mata pencaharian umum dari penduduk desa. Kebutuhan masyarakat desa tersebut dikategori dalam tiga bagian, yakni kebutuhan masyarakat desa dalam bidang pertanian; perikanan; dan perdagangan/industri.

Kebutuhan masyarakat dalam pertanian, terutama produksi padi yang dihasilkan dari lahan sawah basah maupun sawah kering. Dalam kebutuhan ini juga melibatkan usaha dalam bidang perkebunan, buah-buahan, palawija, perikanan darat, dan

sejenisnya. Kebutuhan masyarakat pantai terutama dalam ekonomi perikanan mengandung yang berupa kebutuhan usaha nelayan, budidaya ikan di tambak, ataupun budidaya rumput laut. Pendeknya mata pencaharian yang bertumpu pada kondisi daerah pesisir atau sungai besar. Kebutuhan masyarakat desa juga ada yang berkiprah dalam sektor perdagangan atau industri yakni desa yang menekankan pada home industri, baik berupa barang ataupun jasa. Pada umumnya perdagangan masyarakat desa menekankan pada makanan, minuman, pakaian ataupun berbagai jenis kerajinan tangan. Identifikasi kebutuhan masyarakat juga berlaku pada jenis kebutuhan psikologis dan kebutuhan sosial politiknya.

2. Tahap Mengelompokkan

Tahap kedua, yakni melakukan pengelompokkan pada pemerintahan desa berikut dengan pengelompokkan identifikasi kebutuhan masyarakat desa. Pengelompokkan pemerintahan desa terbagi dalam tiga macam, yakni: (a) *Pemerintahan Desa Adat*, yakni pemerintahan desa yang dibentuk atas legitimasi adat-istiadat dari masyarakat setempat; (b). *Pemerintahan Desa Administratif* atau desa yang didasarkan pada kepentingan dan aturan administrasi; (c) *Pemerintahan Desa Campuran* yang mengekspresikan pemerintahan desa yang sebagian masih terikat dengan pemerintahan adat dan sebagian lagi sudah menggunakan karakter pemerintahan administrasi.

Atas dasar pengelompokkan tersebut, maka akan ditemukan kebutuhan pemerintahan masing-masing kelompok desa. Kebutuhan pemerintahan desa diarahkan pada fungsi dan tugas pokoknya yang diembannya. Berkenaan dengan fungsi pemerintahan desa yang pada dasarnya merupakan kebutuhan pemerintahan desa terdapat tiga bagian utama, yakni (a) jenis kebutuhan pemerintahan desa yang berkenaan dengan urusan pemberdayaan dan pembangunan; kebutuhan fungsi pengaturan; dan kebutuhan fungsi pelayanan.

Berdasarkan pengelompokkan desa, maka desa kategori desa geneologis, urusan rumah tangga desa yang prioritas berkenaan dengan keberlangsungan adat-istiadat. Pada desa administrasi, urusan pemerintahan merupakan penyerahan urusan pemerintahan yang dapat mengembangkan fungsi desa.

Perumusan bidang dan urusan pemerintahan harus didasarkan pada konsep desa yang dipandang sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang memang dilegalkan atau diakui dalam sistem pemerintahan tingkat daerah manapun nasional. Atas landasan tersebut, maka pemerintahan desa harus diberikan kewenangan yang dapat menghidupi rumah tangganya sendiri. Kewenangan itu tiada lain merupakan produk hukum yang berisi ransian mengenai urusan pemerintahan yang diserahkan.

Perumusan bidang dan urusan pemerintahan mencakup (a) urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa; (b) urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa; (c) tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota; dan (d) urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Khusus mengenai bidang dan urusan pemerintahan yang berkategori pemerintahan adat dalam kaitan dengan urusan rumah tangga desa berupa: (a) menyelenggarakan (mengatur dan mengurus) desa belum “diambil alih” atau dijadikan urusan pemerintah lebih tinggi; (b) tidak bertentangan atau dilarang oleh ketentuan resmi yang berlaku lebih tinggi; (c) berada dalam batas-batas kemampuan desa; (d) dilakukan untuk menunjang, melanjutkan, atau dalam rangka penggunaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah yang lebih atas; (e) dipandang mendesak, darurat dan seperti itu, kendatipun secara hukum atau administrasi urusan itu adalah urusan instansi yang lebih atas, guna keselamatan, keamanan dan ketertiban masyarakat desa yang bersangkutan.

3. Tahap Merumuskan

Tahap ketiga yakni melakukan perumusan kebutuhan urusan pemerintahan desa yang menjadi prioritas dari masing-masing kelompok desa. Dalam tahap perumusan perlu dipertimbangkan empat aspek, yakni: (1) Aspek pemberdayaan sumber daya manusia yang didalamnya terkandung penyiapan pemimpin dan kepemimpinan yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat desa; (2) Aspek pemberdayaan bidang kelembagaan pemerintahan desa yang berkaitan erat dengan karakteristik desa berikut

dengan kebutuhan masyarakatnya; (3) Aspek pemberdayaan ketatalaksanaan pemerintahan desa yang bersendi pada nilai kesejahteraan yang berkeadilan pada masyarakat desa; (4) Aspek pemberdayaan dalam pemenuhan kebutuhan pembiayaan dalam melaksanakan tugas pelimpahan sebagian wewenang tersebut.

Keempat aspek tersebut membentuk kesatuan dalam merumuskan penyerahan urusan pemerintahan desa. Hubungan antaraspek akan membentuk prinsip-prinsip dasar yang dapat menjadi pedoman oleh pihak kabupaten ataupun desa dalam mewujudkan kebijakan daerah dalam pelimpahan sebagian kewenangan. Dalam prakteknya hubungan prinsip antaraspek tidak ada maknanya bilamana sekedar pemenuhan kewajiban menjalankan aturan, bukan atas tujuan yang lebih luhur yakni komitmen untuk mencapai kesejahteraan bersama, khususnya melalui pelimpahan sebagian kewenangan.

Rumusan urusan terbagi menjadi tiga bagian, yakni (1) *siap maksimum* atau *simak*; (2) *siap minimum* atau *simin*; dan (3) *siap medium* atau *simed*. Adapun kategori kesiapan desa ini dapat menjadi pertimbangan kebijakan oleh Pemerintah Daerah dalam menetapkan jumlah urusan dan kewenangan yang akan diserahkan kepada desa.

Desa dengan tingkat kesiapan *Simak* bercirikan desa perkembangan yang sangat dinamis. Kapasitas sumber daya meningkat cepat dan berorientasi ke depan, sehingga cenderung sikapnya terbuka dengan berbagai pembaharuan yang menguntungkan individu ataupun kelompok sosial. Kehidupan masyarakat desa yang variatif latar belakang menjadikan sistem budaya terbaru yang dijadikan acuan kesepakatan bersama dalam menjalankan kemandiriannya. Berdasarkan tingkat kesiapan ini, Pemda dapat memberikan urusan dan kewenangan dengan jumlah “maksimal”. Kebalikan dari desa *simak* adalah *Simin*, sehingga jumlah dan besaran kewenangan yang diserahkan pada batas-batas urusan pemerintahan yang sifatnya mendasar dan sangat dibutuhkan masyarakat desa yang kecenderungannya untuk memenuhi kebutuhan biologis dan psikologis. Disamping itu, perlu juga diperhatikan apakah desa tersebut tergolong kategori desa geneologis/adat atau administratif.

Adapun desa *Simed* dicirikan sebagai kelompok desa (administratif) yang sedang berkembang maju, ini disebut juga desa dalam tahap transisi karena perpindahan dari kehidupan yang terikat dengan adat-istiadat menuju kehidupan yang lebih menerima perubahan modernisasi. Untuk tipe desa ini, maka jumlah dan besar

kewenangan yang diberikan disesuaikan dengan tingkat perubahan yang sedang terjadi di desa ini.

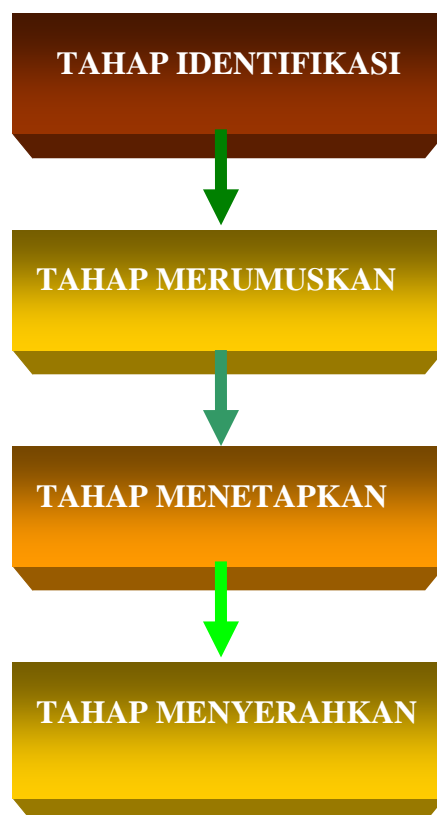
4. Tahap Menetapkan

Tahap keempat, yakni menetapkan rumusan urusan pemerintahan dan jenis kewenangan yang telah disusun menjadi rancangan Perda yang akan diajukan kepada DPRD. Adapun rumusan tersebut adalah rumusan yang sudah mengakomodir versi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota c.q. Perangkat Daerah dan versi dari Pemerintahan Desa, yang telah dikonfirmasi kepada Kepala Daerah dan mendapatkan persetujuan.

Pembahasan rancangan Perda di DPRD mengikuti mekanisme penetapan Perda sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, antara lain mengikutsertakan berbagai komponen masyarakat/*stakeholders* khususnya Pemerintahan Desa. Penyertaan Pemerintahan Desa adalah mutlak mengingat yang akan menerima dan melaksanakan serta mempertanggungjawabkan ketetapan tersebut adalah mereka. Disamping itu, penyertaan itu juga sebagai wadah *controlling* apakah isi rancangan tersebut telah mendekati kesesuaian dengan kebutuhan dan kemampuan desa. Hal ini penting, karena untuk meminimalisasi dan mengeliminasi kemungkinan bahwa ketetapan tersebut akan menjadi beban bagi desa sehingga tujuan yang diharapkan tidak tercapai.

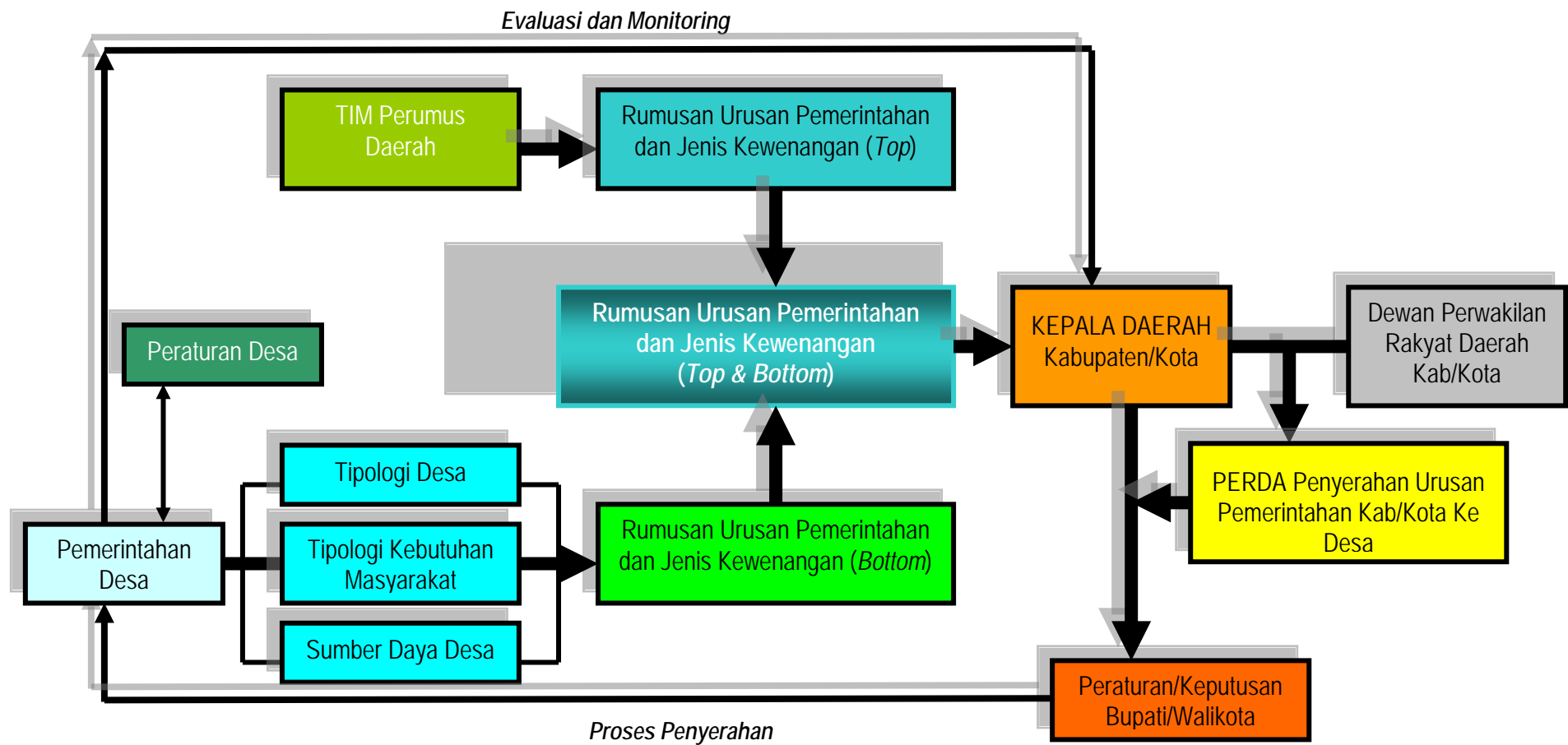
Apabila rancangan tersebut disetujui untuk ditetapkan menjadi Perda, maka Pemerintah Daerah selanjutnya merumuskan dan menyusun kebijakan yang berisi petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis); program dan kegiatan dalam rangka mempersiapkan Pemerintahan Desa melaksanakan urusan pemerintahan yang akan diserahkan. Hal ini *crucial* untuk dilakukan mengingat rata-rata kemampuan desa masih terbatas dalam substansi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Adapun pentahapan dalam rangka penyerahan urusan pemerintahan sebagaimana dijelaskan di atas dapat diilustrasikan dalam bagan 7.1, sedangkan prosedur penetapan urusan pemerintahan dapat dilihat pada gambar 7.1, sebagai berikut:

Bagan 7.1**Tahapan Prosedur Perumusan Urusan Pemerintahan**

Gambar 7.1

**PROSEDUR PENETAPAN URUSAN PEMERINTAHAN KABUPATEN/KOTA
YANG DAPAT DISERAHKAN PENGATURANNYA KEPADA DESA**



BAB VIII

KEBIJAKAN DAN PROGRAM PENGUATAN DESA

(Kasus di Beberapa Kabupaten)

Pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bagi sebagian besar Daerah merupakan kebijakan yang sudah lama dinanti untuk mempercepat terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur, mandiri dan berkualitas, walaupun terdapat beberapa kasus yang mengharuskan undang-undang tersebut harus diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, namun tidak merubah prinsip dan hakikat dari lahirnya kebijakan tersebut. Kebijakan itu juga dapat menjadi obat bagi penyakit *ketimpangan* pembangunan di Daerah dan ancaman disintegrasi Bangsa Indonesia.

Memang sampai saat ini, sebagian besar Daerah baru pada penataan di tingkat Kabupaten/Kota belum sampai ke tingkat Desa sebagaimana amanat Undang-undang yang telah ditindaklanjuti pemerintah dengan menertbitkan Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005. Namun demikian terdapat Daerah-daerah yang telah maju dan mengambil inisiatif untuk merumuskan kebijakan-kebijakan dalam rangka penguatan desa.

Desa merupakan basis pembangunan terkecil dari komunitas pemerintahan, sehingga boleh dikatakan keberhasilan otonomi daerah juga tergantung dari sejauhmana partisipasi otonomi masyarakat desa terhadap pembangunan. Dalam arti masyarakat desa harus diberi kepercayaan dan kewenangan yang cukup untuk mengurus rumah tangga desanya, sehingga bisa mandiri, sesuai dengan potensi dan sumberdaya setempat.

Partisipasi masyarakat dalam otonomi desa merupakan subtransi nyata dari kemampuan masyarakat setempat untuk mengakses potensi sumber daya yang ada di lingkungannya, sehingga potensi sumber daya yang tersedia bahkan pada beberapa tempat, sangat melimpah itu, bisa dijadikan nilai tambah bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat di desa-desa bersangkutan. Oleh karena itu, bantuan Pemerintah Daerah berupa finansial/pembiayaan, program pembangunan dan pelimpahan kewenangan merupakan syarat yang perlu dipenuhi. Meskipun masih harus terbatas pada beberapa hal yang dianggap penting bagi penempatan bagi percepatan pembangunan kemandirian desa.

Berdasarkan data dan informasi yang didapat dari Daerah yang dijadikan sampel, secara umum kebijakan yang baru dirumuskan dan telah ditetapkan oleh Daerah adalah pada aspek pembiayaan atau dukungan pembiayaan bagi desa. Dalam hal bantuan pembiayaan, semua Daerah telah memberikan kepada desa sesuai dengan “kemampuan”

Daerah masing-masing, sehingga besaran bantuan dari setiap daerah bervariasi. Namun bantuan Pemerintah Daerah dalam bentuk program pembangunan, apalagi berupa penyerahan urusan pemerintahan/pelimpahan kewenangan dari Kabupaten/Kota ke desa, masih relatif minim.

Adapun Pemerintah Daerah yang telah merumuskan dan menetapkan program pembangunan adalah Kabupaten Kutai Kertanegara dengan program **GERBANG DAYAKU** dan Kabupaten Gorontalo dengan program **SANDIRI**, sedangkan Pemerintah Daerah yang telah merumuskan dan menetapkan pelimpahan kewenangan adalah Kabupaten Solok yang ditetapkan melalui Keputusan Bupati Solok No. 16 Tahun 2001 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kabupaten Kepada Pemerintahan Nagari.

A. Kebijakan Program Kabupaten kepada Desa (Kasus Beberapa Daerah)

1. Kebijakan Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kabupaten Solok Kepada Pemerintahan Nagari

Sejak ditetapkannya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No. 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari, maka hampir seluruh daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Barat mulai merumuskan dan menyusun Peraturan Daerah kembali ke Nagari. Kabupaten Solok merupakan Daerah yang pertama di Sumatera Barat yang menyusun dan menetapkan Perda kembali ke Nagari melalui Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari.

Dalam rangka mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan penguatan nagari, maka Bupati Bupati Solok mengeluarkan Keputusan No. 16 Tahun 2001 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kabupaten Kepada Pemerintahan Nagari.

Berdasarkan Keputusan Bupati tersebut, diatur tentang bidang urusan yang diserahkan kepada pemerintahan nagari sebanyak 19 bidang urusan pemerintahan dengan 126 jenis/rincian kewenangan (pasal1); tanggung Wali Nagari kepada rakyat dan kewajibannya untuk menyampaikan laporan kepada Bupati Solok c.q. Bagian Pemberdayaan Nagari Setda dengan tembusan kepada Camat (pasal2). Adapun bidang urusan yang diserahkan kepada pemerintahan nagari yaitu:

Tabel 8.1

Urusan dan Jenis Kewenangan yang Dilimpahkan Kabupaten Solok Kepada Nagari

No.	BIDANG URUSAN	JENIS/RINCIAN
1.	Kehutanan	10
2.	Perindustrian	3
3.	Perdagangan	7
4.	Koperasi	5
5.	Pariwisata	5
6.	Pertambangan dan Lingkungan Hidup	6
7.	Pekerjaan Umum	14
8.	Pertanahan	4
9.	Perhubungan	4
10.	Kependudukan	7
11.	Tenaga Kerja	2
12.	Pendidikan	17
13.	Kesehatan	10
14.	Pertanian	13
15.	Sosial	5
16.	Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat	4
17.	Perencanaan	2
18.	Penerangan, Informasi dan Komunikasi	5
19.	Perkebunan	3
	JUMLAH	126

Selanjutnya untuk melaksanakan urusan pemerintahan dimaksud, Bupati Solok telah menerbitkan Keputusan Nomor 7 tahun 2002 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Urusan Yang Diserahkan Pemerintah Kabupaten Solok Kepada Pemerintahan Nagari. Dalam keputusan ini, diatur hal-hal teknis yang berkaitan dengan apa dan bagaimana pelaksanaan urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada pemerintahan nagari.

2. Kebijakan Program GERBANG DAYAKU Di Kab. Kutai Kartanegara

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, maka Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara menetapkan kebijakan Otonomi Desa dalam skala tertentu sesuai dengan

kondisi desa-desa di daerah tersebut. Konsep kebijakan otonomi masyarakat desa itu dikaitkan dengan program Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara yang disebut **“GERBANG DAYAKU”**. Yakni sebuah model pendekatan pembangunan yang berbasis pemberdayaan masyarakat, termasuk masyarakat desa.

Pengertian *Gerbang Dayaku* secara harfiah berasal dari kosa kata, yakni *“Gerbang”* dan *“Dayaku”* berarti pintu depan dan Dayaku berarti kekuatan diri. Dengan demikian Gerbang Dayaku bisa diartikan sebagai *awal dari sebuah kemandirian*.

Secara khusus Gerbang Dayaku merupakan sebuah singkatan dari kata **Gerakan Pengembangan Pemberdayaan Kutai**. Yakni sebuah model pendekatan dasar filosofi pembangunan yang berakar pada pemberdayaan masyarakat. Intinya adalah menyeimbangkan pembangunan antara wilayah pedesaan, perkotaan dan sumberdaya manusia.

Visi dari Gerbang Dayaku adalah ingin mewujudkan masyarakat madani yang sejahtera, mandiri dan berkualitas. Sedangkan *misinya* adalah memberdayakan seluruh komponen masyarakat di daerah Kabupaten Kutai Kartanegara dalam sebuah gerakan pembangunan yang berbasis kepada pemberdayaan masyarakat.

Sasaran Program Gerbang Dayaku ada 3 (tiga) yaitu; (1). Sasaran program pengembangan wilayah pedesaan (*Gerbang Wilayah Pedesaan*) dititikberatkan pada sektor agrobisnis (pertanian pangan, perkebunan, perikanan, peternakan dan kehutanan). Program unggulan Gerbang Wilayah Pedesaan adalah *“Gerakan Desa Semilyar”*. (2). Sasaran program pengembangan Wilayah Perkotaan (*Gerbang Wilayah Perkotaan*) dititikberatkan pada sektor industrialisasi & perdagangan (industri pariwisata, agro industri, perdagangan dan jasa). Program unggulan Gerbang Wilayah Perkotaan adalah *“Gerakan Kota Wisata Tenggarong”* dan (3). Sasaran program pengembangan kualitas SDM (*Gerbang Kualitas SDM*) dititikberatkan pada peningkatan kualitas kemandirian dalam bidang iptek dan ketrampilan. Program unggulan Gerbang kualitas SDM adalah *“Gerakan Subsidi Pendidikan”*.

Modal dasar Gerbang Dayaku adalah; (1). Modal dasar Imaterial berupa UU No.25 Tahun 1999 dan UU No.22 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan dan otonomi daerah yang memberikan pendanaan dan kewenangan yang lebih luas kepada daerah untuk mengidentifikasi, merencanakan dan potensi sumber daya setempat. (2). Modal

dasar material berupa potensi kekayaan alam yang sangat melimpah-ruah seperti Gas alam, minyak, batubara, hutan, mineral, lahan dan areal pertanian yang sangat luas.

Adapun sebagai implementasi dari Otonomi Masyarakat Desa, Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara membuat terobosan kebijakan program pembangunan melalui gerbang-gerbang (*Gerakan Pengembangan*).

a. Gerakan Wilayah Pedesaan

Gerakan Wilayah Pedesaan menitikberatkan pada sektor pertanian, peternakan, perikanan dan perkebunan. Memiliki program unggulan berupa “*Gerakan Desa Semilyar*”, yakni sebuah program pemberdayaan pembangunan pedesaan melalui pemberian perimbangan alokasi dana pembangunan pedesaan sebesar minimal satu desa satu milyar. Program tersebut bukan berupa pemberian dana segar, tetapi berupa dana program pembangunan pemberdayaan pedesaan. Di dalamnya terdapat 3 (tiga) program pengembangan yaitu: (1). Program pengembangan ekonomi kerakyatan, (2). Program pembangunan sarana/prasarana ekonomi desa dan (3). Program peningkatan kualitas SDM.

Program Desa Semilyar dilatarbelakangi oleh kenyataan bahwa desa-desa di Kabupaten Kutai Kartanegara, khususnya yang berada di pedalaman masih terasa kurang mendapat perhatian selayaknya. Padahal sebagian besar dana pembangunan yang selama ini untuk membangun wilayah perkotaan berasal dari desa. Oleh karena itu, perlu segera dibuatkan kebijaksanaan pemerataan pembangunan melalui program perimbangan pembangunan pedesaan dengan mengalokasikan dana minimal satu desa satu milyar rupiah. Dana tersebut untuk pemberdayaan mekanisasi pertanian dengan menyediakan 3.000 unit *hand tractor*.

b. Gerbang Wilayah Perkotaan

Gerbang Wilayah Perkotaan menitikberatkan pada sektor industri, jasa dan pariwisata. Untuk sektor industri tengah dipersiapkan pusat industri di Tenggarong seberang. Untuk sektor jasa telah dibangun hotel berbintang empat di Bukit Biru. Adapun program unggulan pada gerbang perkotaan adalah “*Gerakan Kota Wisata Tenggarong*”, yakni program kebijakan yang akan menjadikan kota Tenggarong sebagai sentral industri pariwisata di daerah Kalimantan Timur dan daerah sekitarnya.

Program tersebut dilatarbelakangi kenyataan, bahwa diprediksi pada tahun 2014 potensi sumberdaya migas akan mengalami penurunan yang sangat tajam akibat eksploitasi terus-menerus. Oleh karena itu, pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara perlu mengambil inisiatif untuk melakukan investasi jangka panjang dengan mengalihkan sebagian modal hasil sumberdaya alam ke industri pariwisata. Diharapkan industri ini pada masa mendatang akan menjadi andalan penerimaan PAD Kabupaten Kutai menggantikan sumber pendapatan dari migas terus mengalami kemerosotan.

Disamping alasan semakin menipisnya potensi sumberdaya alam, masalah mobilitas penduduk juga menjadi dasar pertimbangan gerakan kota wisata Tenggarong. Sebagaimana diketahui dengan terselesainya jembatan Mahakam Kutai Kartanegara I (Mahakam II) akan memperpendek jarak antara Kota Tenggarong dengan Kota Samarinda. Hal tersebut dikhawatirkan akan menyebabkan terjadinya mobilitas sosial yang tidak seimbang antara Kota Tenggarong dan Kota Samarinda. Peningkatan arus urbanisasi menuju Kota Samarinda, dapat mengakibatkan Kota Tenggarong akan mengalami kekurangan sumberdaya manusia yang potensial bagi pembangunan dan kemudian menjadi kota mati seperti *Sanga-Sanga*. Oleh karena itu, harus segera dibuatkan pusat keramaian untuk menarik arus balik mobilitas sosial menuju Kota Tenggarong melalui pembangunan obyek pariwisata.

Inti dari *Program Gerakan Kota Wisata Tenggarong* adalah meningkatkan obyek wisata Kota Tenggarong yang selama ini telah ada dengan membangun obyek wisata baru berupa, pembangunan pulau Kumala Tenggarong sebagai “ancol kedua” di Indonesia. Pembangunan obyek wisata Keraton Kesultanan Kutai Kartanegara mirip dengan kesultanan Mataram di Yogyakarta, dan pembangunan planetarium sebagai obyek wisata ilmu pengetahuan alam yang cukup canggih.

c. Gerbang Kualitas SDM

Gerbang Pengembangan Kualitas SDM dititikberatkan kepada “***Gerakan Subsidi Pendidikan***”, yaitu program kebijaksanaan untuk meningkatkan kualitas SDM masyarakat dengan memberikan bantuan bea siswa, penggantian SPP dan BP3, program keterampilan pelatihan kerja dan sekolah ke luar negeri.

Gerakan subsidi pendidikan dilatarbelakangi oleh kenyataan masih banyaknya anak putus sekolah dengan alasan kesulitan orang tua murid memberikan dana pendidikan. Banyak

anak usia sekolah khususnya yang tinggal di pedesaan yang terpaksa meninggalkan bangku sekolah dengan alasan klasik tidak memiliki biaya. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Kutai melalui *Program Gerbang Dayaku* mengambil kebijakan untuk menghapus/ mengganti SPP, BP3 dan memberikan bea siswa kepada para pelajar dan mahasiswa di daerah tersebut. Pada tahun 2001 sebanyak ± 1.000 orang mahasiswa Universitas Kutai Kartanegara mendapat bantuan bea siswa selama satu tahun.

d. Pemberdayaan BPD

Disamping memperkuat Pemerintah Desa, Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara juga mendorong pemberdayaan BPD (Badan Permusyawaratan Desa). Lembaga ini diharapkan bisa menjadi kontrol dan mitra bagi Kepala Desa/Lurah dalam menjalankan tugas keseharian. Di Kabupaten Kutai Kartanegara sendiri telah terbentuk BPD-BPD yang intinya setiap desa juga harus terbentuk, sehingga setiap kegiatan yang berkaitan dengan pemberdayaan otonomi desa bisa dikontrol oleh masyarakat melalui lembaga BPD. Di dalam pengembangan otonomi desa BPD akan berfungsi layaknya DPR-nya desa-desa di Kabupaten Kutai Kartanegara.

3. Kebijakan Program SANDIRI Di Kabupaten Gorontalo

Dalam rangka penguatan desa, Pemerintah Kabupaten Gorontalo pada tahun 2006 meluncurkan Program Pembangunan Partisipasi Desa/Kelurahan (SANDIRI). Program ini dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan dan tuntutan masyarakat yang beraneka ragam, sementara sumber daya terbatas, baik secara kualitas maupun kuantitas.

Program yang diberi nama SANDIRI ini merupakan akronim dari Desa Mandiri, yang dimaksudkan sebagai upaya peningkatan peran serta masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan Desa/Kelurahan yang terintegrasi dalam perencanaan program pembangunan Kabupaten.

Adapun tujuan program ini adalah agar program pembangunan Desa/Kelurahan yang aspiratif/partisipatif dan terintegrasi dalam program pembangunan Kabupaten, melalui proses dan prosedur yang mengikutsertakan masyarakat sehingga tumbuh rasa tanggung jawab dalam pelaksanaan dan rasa memiliki atas pembangunan tersebut. Tujuan ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Meningkatkan kapasitas kelembagaan pembangunan masyarakat setempat sehingga mampu menerapkan berbagai pendekatan, metode, dan teknik perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan partisipatif.
2. Meningkatkan peran serta masyarakat dalam setiap tahapan proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan Desa/Kelurahan.
3. Menghasilkan rencana/usulan program pembangunan Desa/Kelurahan, yang akan dikelola oleh masyarakat sendiri (swadaya) maupun yang akan diusulkan kepada Pemerintah Kabupaten untuk memperoleh alokasi dana desa (APBDesa).
4. Mendorong timbulnya kesadaran dan tanggung jawab serta keswadayaan masyarakat dalam pelaksanaan maupun kesinambungan pembangunan.

Pengalokasian dana bantuan partisipasi masyarakat Desa/Kelurahan diberikan secara proporsional yang didasarkan atas 5 (lima) indikator, yaitu:

1. Luas wilayah;
2. Jumlah penduduk;
3. Jumlah kepala keluarga miskin;
4. Angka putus sekolah; dan
5. Tingkat kesulitan wilayah.

Sehingga setiap desa menerima besaran dana yang berbeda-beda sesuai dengan indikator tersebut. Besaran dana subsidi yang ada juga harus diimbangi dengan dana partisipasi masyarakat yang dipersyaratkan sebesar 20%.

Alokasi dana yang diberikan dipergunakan untuk:

1. Dana Subsidi Rutin Penyelenggaraan Pemerintahan Desa/Kelurahan per bulan.
2. Dana Subsidi Tanah Bengkok per desa/kelurahan.
3. Dana Subsidi Pembangunan Partisipatif Desa/Kelurahan (SANDIRI)
4. Dana Subsidi PBB

Adapun sasaran kegiatan dari pengalokasian dana tersebut adalah untuk:

1. Kegiatan pembangunan yang didanai dengan dana subsidi SANDIRI adalah:
 - Lanjutan kegiatan tahun sebelumnya;
 - Pengadaan sepeda;
 - Program Revolusi Agro (Bio Kultur);

- Peningkatan SDM Aparat Desa;
 - Biaya Operasional BPD;
 - Kegiatan sarana dan prasarana ekonomi desa dalam rangka pengentasan kemiskinan.
2. Kegiatan pengadaan dengan dana subsidi Tanah Bengkok
- Pengadaan tanah bengkok dimaksudkan untuk menambah Pendapatan Asli Desa (PAD desa).
- Pemanfaatannya diserahkan kepada Pemerintah Desa dan masyarakat setempat dibawah bimbingan Tenaga Penyuluh Pertanian. Kriteria tanah yang menjadi sasaran adalah:
- a. Tanah produktif untuk pertanian, baik lahan basah maupun lahan kering;
 - b. Tanah produktif untuk pembangunan sarana prasarana umum desa;
 - c. Larangan pengadaan tanah bengkok terhadap tanah negara yang tidak dalam penguasaan orang perorang atau tanah dalam kawasan hutan/kawasan yang dilindungi.
3. Biaya administrasi dan penyusunan APBDesa dan biaya administrasi dana subsidi tanah bengkok.

Pelaksanaan Program SANDIRI terbagi kedalam 3 (tiga) tahapan, yaitu:

1. Tahap Persiapan, yaitu pembentukan Tim Koordinasi Pelaksana Program (TKPP) Tingkat Kabupaten dan Tim Pelaksana Kegiatan Desa/Kelurahan (TPKD/K), penetapan rencana bantuan, sosialisasi guna memberikan informasi pola pelaksanaan partisipatif dan penyusunan rencana.
2. Tahap Perencanaan, yaitu Perencanaan pembangunan partisipatif masyarakat desa/kelurahan diserahkan pada hasil musyawarah masyarakat desa/kelurahan dengan jenis pekerjaan utama:
 - Pengadaan sepeda;
 - Biaya Operasional BPD;
 - Program Revolusi Agro (Bio Kultur);
 - Peningkatan SDM Aparat Desa/Studi Karya Pembangunan;
 - Kegiatan sarana dan prasarana ekonomi desa dalam rangka pengentasan kemiskinan.

- Pengadaan tanah bengkok.
3. Tahap Pelaksanaan, yaitu dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan sebagaimana pada jenis kegiatan di tahap perencanaan, maka Tim Pelaksana Kegiatan Desa/Kelurahan (TPKD/K) harus menyiapkan Rencana Anggaran Biaya (RAB) berdasarkan usulan dalam musyawarah desa/kelurahan. Pada akhir setiap tahapan kegiatan masing-masing TPKD/K menyampaikan Surat Pertanggungjawaban (SPj) sesuai dengan RAB masing-masing kegiatan.

Disamping itu, tahapan pelaksanaan dalam program bantuan partisipatif masyarakat desa/kelurahan juga dilakukan melalui:

1. Kriteria penetapan besarnya bantuan yang diberikan kepada desa/kelurahan, yaitu luas wilayah, jumlah penduduk, KK miskin, jumlah angka putus sekolah dan keterpencilan wilayah dari masing-masing desa/kelurahan serta kemampuan pendanaan pemerintah daerah.
2. Pemantauan dan Pengendalian Pelaksanaan Kegiatan Desa/Kelurahan
Bila diperlukan, TPKD/K dapat mengadakan rekrutmen tenaga teknis pendamping (Relawan Fasilitator) tingkat desa/kelurahan yang bertugas melaksanakan pemantauan dan pengendalian kegiatan/kelurahan yang bertugas melaksanakan pemantauan dan pengendalian kegiatan tingkat desa/kelurahan tenaga teknis dimaksud dapat memfasilitasi kebutuhan informasi antara TPKD/K dan TKPP tingkat Kabupaten.
3. Relawan fasilitator sedapat mungkin direkrut dari masyarakat setempat dengan ketentuan:
 - a. Berasal dari lembaga diluar pemerintahan (non PNS)
 - b. berpendidikan minimal Diploma 3 (D3)
 - c. mempunyai komitmen terhadap pengembangan pembangunan desa/kelurahan dan pemberdayaan masyarakat; dan
 - d. tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana apapun.
4. Monitoring dan Evaluasi
Monitoring dan evaluasi dilaksanakan oleh TKPP Tingkat Kabupaten berdasarkan Tahapan Pelaksanaan Kegiatan.

B. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Pasca UU No. 32 Tahun 2004 (Kasus Beberapa Daerah)

Pasca implementasi UU No. 22 Tahun 1999, praktek penyelenggaraan pemerintahan desa pada umumnya belum/tidak banyak mengalami perubahan. Perubahan yang terjadi belum mengarah kepada peningkatan kualitas pemerintah desa dan belum dapat mendorong percepatan peningkatan kemandirian dan kemampuan masyarakat desa. Adapun perubahan dimaksud baru pada aspek kelembagaan seperti perubahan istilah desa yang disesuaikan dengan Daerah setempat, pembentukan Badan Permusyawaratan Desa sebagai pengganti Lembaga Masyarakat Desa, sedangkan hal-hal lain belum mengalami perubahan termasuk yang berkaitan dengan kewenangan desa sebagai ciri daerah yang otonom yang memiliki otonomi sebagaimana amanat undang-undang.

Kondisi demikian ditemukan pada Daerah dan desa yang dijadikan sampel dalam penelitian ini. Perubahan yang terjadi khususnya berkaitan dengan peristilahan desa seperti di Kabupaten Rokan Hilir yang menggunakan istilah Kepenghuluan, sedangkan perubahan yang “khas” berkaitan dengan sistem pemerintahan desa terdapat di Kabupaten Solok dengan pemerintahan Nagari (umumnya di seluruh Provinsi Sumatera Barat) dan Kabupaten Klungkung dengan mengenal 2 sistem desa, yaitu desa adat dan desa dinas (umumnya di seluruh Provinsi Bali). Disamping desa administratif tersebut, terdapat desa yang masih bercirikan desa geneologis seperti yang terdapat di Kabupaten Sarolangun yaitu desa Bukit Sebelas yang dihuni oleh suku Kubu; Lebak dengan desa Kanekes yang dihuni oleh suku Baduy; dan Bulukumba dengan desa Tanah Tuo yang dihuni oleh suku Kajang. Pada desa geneologis tersebut, praktek penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelayanan masyarakat kental dengan nuansa adat dan dilaksanakan secara turun temurun sehingga mereka tidak/kurang mengenal berbagai peraturan yang ditetapkan oleh Pemerintah, baik di tingkat Pusat maupun tingkat Daerah.

Sebagaimana disebutkan di atas, terdapat 2 (dua) jenis desa, yaitu desa administratif dan desa geneologis yang memiliki kekhasan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan desa. Berikut gambaran sistem pemerintahan desa yang khas di beberapa Daerah, yaitu Kabupaten Solok, Klungkung dan Kabupaten Lebak.

1. Kabupaten Solok

Sejak awal diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1979, Daerah-daerah di Provinsi Sumatera Barat menolak kebijakan Pemerintah dalam hal pengaturan desa karena mereka telah

mengenal dan mempunyai sistem pemerintahan sendiri yang berlandaskan adat istiadat dan sistem sosial budaya mereka, yaitu Pemerintahan Nagari. Oleh karena itu, pada saat rancangan otonomi daerah akan diberlakukan dan masih dalam pembahasan di Pusat, seluruh komponen masyarakat di Provinsi Barat Sumatera, seperti Gubernur, Bupati, DPRD, Pengusaha, LSM, Kerapatan Adat, ninik mamak, alim ulama, cadiak pandai, bundo kanduang bertemu dan membahas untuk merumuskan kembali pemberlakuan pemerintahan Nagari. Selanjutnya, berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi No. 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari yang berlaku efektif pada bulan Januari 2001, maka hampir seluruh daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Barat mulai merumuskan dan menyusun Peraturan Daerah kembali ke Nagari.

Pada pembukaan Perda termaktub bahwa Sumatera Barat kembali ke nagari, diikuti dengan rumusan ritual, bahwa “adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah”, hukum adat mengatur, adat memakai, alam adalah guru bagi umat manusia”. Perda itu memberikan kepastian rintisan untuk kembali ke nagari dalam batas-batas wilayah sebelum 1979. Perda itu juga menyebutkan sumber-sumber daya nagari: pasar, balai adat, surau dan masjid, lahan, sawah, hutan, sungai, kolam, danau dan bagian dari laut yang dulu merupakan ulayat nagari, bangunan publik serta harta kekayaan yang bergerak dan harta lainnya.

Kabupaten Solok merupakan Daerah yang pertama di Sumatera Barat yang menyusun dan menetapkan Perda kembali ke Nagari melalui Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari.

Beberapa perbedaan yang terdapat dalam sistem pemerintahan nagari yang bernuansa adat istiadat dan sistem sosial budaya masyarakat minang adalah adanya Majelis Tungku Tigo Sajaringan yang merupakan Lembaga permusyawaratan/permufakatan Adat dan syarak yang berfungsi memberikan pertimbangan kepada pemerintahan Nagari supaya tetap konsisten menjaga dan memelihara penerapan “Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah” di Nagari; Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang merupakan Lembaga kerapatan dari Ninik Mamak yang telah ada dan diwarisi secara turun termurun sepanjang adat dan berfungsi memelihara kelestarian adat serta menyelesaikan perselisihan Sako dan Pusako dalam Nagari.

Adapun pemerintah nagari dipimpin oleh Wali Nagari yang dibantu perangkatnya yang disebut sekretariat nagari dan Kepala Jorong sebagai unsur wilayah, sedangkan hal-

hal lainnya secara umum telah menyesuaikan dengan peraturan pemerintah yang mengatur tentang desa.

Sebelum diterapkannya sistem pemerintahan nagari, kelembagaan tersebut (KAN) tetap ada sehingga dalam pemerintahan desa pada saat berlakunya UU No. 5 Tahun 1979, terdapatnya dualisme yaitu urusan pemerintahan menjadi tanggung jawab Kepala Desa dan urusan kemasyarakatan menjadi wewenang KAN. Pada saat itu, hal ini tidak sering menimbulkan konflik dan menjadi permasalahan di dalam masyarakat.

Kebijakan otonomi daerah bagi masyarakat Sumatera Barat telah mengembalikan jati diri dan kebanggaan mereka kembali sehingga penyelenggaraan pemerintahan desa yang berbasis adat istiadat dan sosial budaya dapat diterapkan dan terselenggara dengan baik.

2. Kabupaten Klungkung

Sebagaimana Provinsi Sumatera Barat, Provinsi memiliki kekhasan dalam sistem pemerintahan desa. Adapun kekhasan dimaksud adalah Dalam Sistem pemerintahan desa di bali, selama ini masyarakat mengenal adanya 2 (dua) bentuk desa, yaitu:

1. Desa Dinas.

Desa yang bertugas melakukan kegiatan pemerintahan berdasarkan ketentuan-ketentuan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, atau istilahnya merupakan *“kepanjangan tangan dari pemerintah”*

2. Desa Adat

Desa adat mempunyai fungsi mengkoordinir kegiatan upacara adat yang dilakukan oleh masyarakat Bali yang berkenaan dengan kegiatan agama yang dianut oleh mereka. Misalnya: upacara ritual yang dilakukan secara rutin, perkawinan, *“ngaben”* dan sebagainya. Wilayah desa adat biasanya melingkupi beberapa desa dinas, diantaranya ada yang mencakup ± 15 desa dinas, sehingga dapat dikatakan bahwa wilayah desa adat relatif lebih luas jika dibandingkan dengan wilayah desa dinas. Dalam desa adat ditentukan kewajiban yang harus dipenuhi oleh warga desa yang bersangkutan, antara lain meliputi iuran pembangunan desa dan kewajiban melakukan kerja sosial di pura maupun pada kegiatan-kegiatan sosial lain. Suatu desa adat biasanya mempunyai beberapa fasilitas pokok meliputi:

a) Pura Risa

- b) Pura Puseh
- c) Pura Kahyangan
- d) Tanah perkuburan

Mekanisme fungsi dan peranan desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam Provinsi Bali diatur oleh Peraturan Daerah tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Propinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat Umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan *Kahyangan Tiga* (Kahyangan Desa) yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Desa adat mempunyai kedudukan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat sosial keagamaan dan sosial kemasyarakatan. Desa Adat mempunyai fungsi sebagai berikut:

- 1) Membantu pemerintah, Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa/Pemerintah Kelurahan dalam kelancaran dan pelaksanaan pembangunan di segala bidang terutama di bidang keagamaan, kebudayaan dan kemasyarakatan.
- 2) Melaksanakan hukum adat dan adat istiadat dalam desa adatnya
- 3) Memberikan kedudukan hukum menurut hukum Adat Terhadap hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan hubungan sosial keperdataan dan keagamaan.
- 4) Membina dan mengembangkan nilai-nilai adat Bali dalam rangka memperkaya, melestarikan dan mengembangkan kebudayaan nasional pada umumnya dan kebudayaan Bali pada khususnya, berdasarkan paras-poros salunglung sabayantaka/musyawaharah untuk mufakat
- 5) Menjaga, memelihara dan memanfaatkan kekayaan Desa Adat untuk kesejahteraan masyarakat Desa Adat.

Fungsi-fungsi tersebut dijabarkan di dalam ''*awig-awig*'' desa adat, dimana setiap Desa Adat agar memiliki *Awig-awig* tertulis yang isinya tidak boleh bertentangan dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. *Awig-awig* tersebut dibuat dan disahkan oleh Krama Desa Adat, yang selanjutnya tercatat di kantor Bupati/Walikota di Daerah yang bersangkutan.

Desa adat yang dipimpin oleh Prajuru Desa Adat, yang dipilih dan ditetapkan oleh masing-masing Krama Desa Adat. Adapun struktur dan susunan Prajuru Desa Adat diatur dalam Awig-awig Desa Adat. Pendapatan Desa Adat diperoleh dari:

- a. Pendapatan sendiri yang diperoleh dari hasil-hasil kekayaan Desa Adat.
- b. Sumbangan dari masyarakat.
- c. Bantuan dari Pemerintah.
- d. Urunan dari Krama Desa Adat.
- e. Pendapatan lainnya yang syah

Tata pengelolaan dan penggunaan pendapatan Desa Adat sepenuhnya diatur berdasarkan Awig-awig Desa Adat.

Peran Desa Dinas dan Desa Adat selama ini di Bali tidak pernah menimbulkan konflik atau benturan-benturan sosial dalam masyarakat, karena adanya perbedaan peran yang dimiliki oleh Desa Dinas dan Desa Adat. Masing-masing desa mempunyai tugas dan fungsi yang berbeda-beda, dan hal ini diperkuat dengan keberadaan aparat desa yang berbeda-beda pula (aparat Desa Dinas berlainan dengan aparat Desa Adat). Selain itu faktor yang juga menentukan adalah adanya dukungan masyarakat yang sepenuhnya mengetahui dan mendukung mekanisme tersebut.

3. Kabupaten Lebak

Di daerah Kabupaten Lebak terdapat sekelompok masyarakat desa yang masih bercirikan tradisional yang dikenal dengan suku Baduy yang mendiami daerah dengan nama desa Kenekes. Sebagaimana diakui oleh negara yang antara lain termaktub dalam penjelasan peraturan perundang-undangan yang terakhir di atur dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 72 Tahun 2005, dinyatakan bahwa adanya desa geneologi disamping desa administratif yang diakui dan dihormati keberadaannya dalam sistem pemerintahan. Oleh karena itu, pengambilan sampel desa Kenekes untuk mewakili sistem pemerintahan desa pada desa *geneologis* yang masih ada di Indonesia.

Dalam struktur pemerintahan masyarakat desa Kenekes terdapat 2 (dua) bentuk, yaitu pemerintahan “dalam” dan pemerintahan “luar”. Bentuk struktur pemerintahan ini juga dipengaruhi oleh stratifikasi sosial yang didasarkan kepada pembagian wilayah sesuai dengan status kemandalaan (daerah suci) Kanekes.

- a. Pemerintahan “Dalam”;

Wilayah Kanekes dibagi atas tiga wilayah berdasarkan tingkat kemendalaannya, yaitu:

- 1) Wilayah **Tangtu**; terletak paling jauh dari masyarakat luar (pedalaman) dilihat dari pintu masuk ke wilayah itu memiliki kadar kemandalaan yang terbesar dan sepenuhnya sebagai mandala;
- 2) Wilayah **Panamping**; terletak di sebelah luarnya kadar kemendalaannya berkurang;
- 3) Wilayah **Dangka**; lokasinya lebih luar lagi, bahkan sekarang beberapa kampung berada di luar wilayah Kanekes, lebih berkurang lagi kadar kemendalaannya.

Seiring dengan perbedaan tingkat kemandalaan ini, tuntutan kehidupannya pun berbeda pula. Penduduk wilayah Tangtu dituntut secara penuh untuk hidup sesuai dengan aturan kemendalaannya, sedangkan tuntutan terhadap penduduk di daerah Panamping sudah ada kelonggaran-kelonggaran, dan bagi penduduk wilayah Dangka peraturan mandala itu sudah longgar sehingga dalam beberapa hal kehidupan di wilayah Dangka sama saja dengan kehidupan di wilayah luar Kanekes. Stratifikasi sosial masyarakat Kanekes sejajar dengan tingkat dan kadar kemandalaan, makin tinggi tingkat dan kadar kemandalannya makin tinggi pula tingkat sosialnya; makin rendah tingkat dan kadar kemendalaannya, makin rendah pula tingkatan sosialnya.

Lokasi wilayah Tangtu jauh di pedalaman, sehingga penduduknya disebut *urang kajeroan* (orang dalam) atau *Baduy Dalam*, sedangkan masyarakat Panamping yang lokasi tempat tinggalnya di sebelah luar wilayah Tangtu disebut *urang kaluaran* (orang luar) atau *Baduy Luar*.

Masyarakat Tangtu terbagi lagi atas 3 kelompok sosial berdasarkan kampung tempat tinggalnya. *Pertama*, kelompok masyarakat yang menetap di Kampung Cibeo yang disebut pula sebagai kampung *Tangtu Parahiyang*; *kedua*, kelompok masyarakat yang menetap di Kampung Cikeusik yang disebut sebagai kampung *Tangtu Pada Ageung*; dan *ketiga*, kelompok masyarakat yang menetap di Kampung Cikartawana yang disebut juga sebagai kampung *Tangtu Kadu Kujang*. Karena itu, keseluruhan wilayah Tangtu biasa disebut *Telu Tangtu* (Tiga Tangtu).

Telu Tangtu atau *tri tangtu* yang dipandang sebagai peneguh dunia dan dilambangkan dengan *Raja* sebagai sumber wibawa yang berada di kampung Cibeo,

Rama sebagai sumber ucap (yang benar) yang berada di kampung Cikeusik, dan *Resi* sebagai sumber tekad (yang baik) berada di kampung Cikartawana.

Tiap kampung di wilayah Tangtu dipimpin oleh seorang *puun*. Jabatan *puun* lebih cenderung mengurus soal yang bertalian dengan urusan kerohanian daripada urusan keduniawian. Dalam lingkup masyarakat Kanekes secara keseluruhan tiap *puun* mengemban tugas dalam bidang tertentu masing-masing sesuai dengan konsep Tri Tangtu. Dalam hal ini, *Puun* Cibeo mengemban tugas sebagai sang Prabu, *Puun* Cikeusik sebagai sang Rama, dan *Puun* Cikartawana sebagai sang Resi.

Adapun penduduk wilayah Panamping bertempat tinggal secara menyebar di beberapa kampung yang setiap kampung seorang *Kokolot*. Mulanya jumlah kampung Panamping itu 30 buah; ditambah 3 kampung di wilayah Tangtu, sehingga menjadi 33 kampung, sehingga keseluruhan wilayah Kanekes disebut *Nusa Teluhpulutelu* (Nusa 33). Sedangkan pemimpin bagi masyarakat Dangka disebut *Jaro Dangka*.

Pembagian tugas dan peran *Puun* di masing-masing (Cibeo, Cikeusik, dan Cikartawana) sesuai dengan konsep *Tri Tangtu*. Jabatan *Puun* berlaku turun-temurun dan masa jabatannya tidak tertentu, bisa sampai *puun* itu meninggal dunia atau menyerahkan jabatannya kepada orang lain. *Puun* memiliki *huma puun* (ladang karena jabatan) dan rumah (dinas) *puun*. Bentuk dan kondisi rumah *puun* sama saja dengan rumah masyarakat biasa, hanya letaknya selalu berada di ujung selatan kompleks perumahan dan menghadap ke arah utara berhadapan dengan *bale kapuunan* (balai kepuunan). Rumah *puun* dan lokasinya dianggap suci, sehingga tak ada yang mendirikan rumah disebelah selatan rumah *puun*.

Dibawah jabatan *puun* ada jabatan *seurat*, kecuali di Cikartawana. *Seurat* bertugas memelihara *huma serang*, pembantu utama *puun*, dan menjadi penghubung antara *puun* dan masyarakat. Di bawahnya lagi ada jabatan *baresan*. *Baresan* termasuk anggota sidang kapuunan dan bertanggung jawab dalam masalah keamanan dan ketertiban. Jumlah *baresan* tiap kampung tidak sama.

Selain jabatan tersebut, ada pula jabatan *jaro warega* yang mempunyai tugas sebagai penghubung antara masyarakat Kanekes dengan pemerintah luar Kanekes (nagara) dan memimpin rombongan sewaktu upacara *seba*. Semua tugas *jaro* di wilayah Kanekes (Tangtu, Panamping, Dangka) dikoordinir oleh seorang pejabat yang disebut *tanggung jaro duawelas*.

Puun dibantu oleh *parawari* yang jumlahnya beberapa orang yang bertugas menangani berbagai macam upacara. Urusan rumah tangga *puun* dibantu oleh seorang petugas yang di namai *parekan*. Pejabat yang bertugas sebagai penasehat dan menjaga kesehatan *puun* disebut *panengen* di Cikeusik, *dukun pangasuh* di Cikartawana, dan *tangkesan* di Cibeo. Tangkesan di Cibeo bertindak pula sebagai juru ramal. Jabatan ini bisa dipegang oleh orang Panamping, asalkan banyak pengetahuannya dan bijaksana.

b. Pemerintahan “Luar” (Nagara);

Di luar struktur pemerintahan tersebut di atas, masih ada lembaga pemerintahan yang merupakan bagian dari struktur pemerintahan yang merupakan bagian dari struktur pemerintahan di luar Kanekes (Nagara), tetapi diakui eksistensinya oleh masyarakat Kanekes. Struktur pemerintahan ini dimulai sejak pertengahan abad ke-19 masehi atau sekitar tahun 1850, yang merupakan bentukan pada jaman Pemerintah Kolonia Hindia Belanda yang memandang wilayah Kanekes sebagai sebuah desa. Pada saat itu, diangkatlah seorang kepala desa Kanekes yang di sebut *jaro gupernemen* (jaro pemerintah); dan pada era Pemerintah Republik Indonesia disebut *jaro pamarentah* (jaro pemerintah). Wilayah kekuasaan *jaro pamarentah* meliputi seluruh wilayah Kanekes. *Jaro pamarentah* bertanggung jawab kepada Camat (dulu asisten wedana) dan juga bertanggung jawab kepada *Puun*. Untuk menduduki jabatan *jaro pamarentah*, terlebih dahulu calonnya di restui oleh *puun*. Kemudian, calon tersebut diajukan oleh Camat Leuwidamar kepada Bupati Lebak untuk diproses pengangkatannya.

Jaro pamarentah dibantu oleh seorang *pangiwa* dan seorang *carik* (juritulis). Carik selalu diduduki oleh orang luar Kanekes, karena orang Kanekes sendiri tabu membaca dan menulis. Dengan adanya jabatan *jaro pamarentah*, maka jabatan *jaro warega* tidak penting lagi, karena tugasnya telah diambil-alih oleh *jaro pamarentah*.

BAB IX

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. KESIMPULAN

Penelitian penyerahan urusan pemerintahan kabupaten/kota kepada desa dilakukan untuk mencapai dua tujuan, yakni menghasilkan rumusan teoritik yang berisi prinsip-prinsip dasar yang berkenaan dengan makna, proses dan faktor-faktor penyerahan urusan pemerintahan yang digunakan dalam organisasi pemerintahan di Indonesia. Selain itu juga penelitian bertujuan memenuhi kebutuhan praktis, yaitu penerapan penyerahan urusan pemberintahan yang dapat mengembangkan organisasi pemerintahan Kabupaten/Kota dan desa dalam mencapai kemandirian yang seutuhnya. Kepentingan praktis ini sekaligus menjadi bahan pertimbangan dalam pembuatan berbagai kebijakan yang berkenaan dengan penguatan otonomi pemerintahan di tingkat desa. Berdasarkan tujuan tersebut, maka dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Konsep desentralisasi sebagai bagian Otonomi Daerah memiliki makna yang meluas dan mendalam, sehingga setiap individu atau kelompok sosial yang terlibat dalam pemerintahan memperlihatkan multi tafsir. Kecenderungan Pemerintahan Kabupaten/Kota mempersepsikan desentralisasi dengan makna *tujuan* bukan sebagai *alat*. Persepsi sebagai *tujuan* desentralisasi digunakann untuk melegitimasi kewenangan pemerintahan yang diperoleh dan disandarkan prinsip yang harus dipertahankan. Selain itu juga terdapat persepsi makna desentralisasi sebagai *alat* yang digunakan oleh Pemerintahan Kabupaten/Kota untuk mempercepat pencapaian kesejahteraan masyarakat yang meluas dan berkeadilan. Muti tafsir tersebut, menjadikan konsep desentralisasi mengalami reduksi (lebih jauhnya membelokkan makna) yang digandengkan dengan pemahaman politis, mengingat kewenangan Pemerintahan Kabupaten/Kota hasil perjuangan politis.
2. Desentralisasi yang dimaknai tidak sesuai dengan "warna aslinya" itu, menunjukkan interpretasi teoritis lebih jauh, dimana sistem budaya sebagian elit Pemerintah Kabupaten/Kota belum mengalami *progress* berkenaan dengan perubahan gaya sentralistik ke desentralistik. Artinya, sekalipun sudah mengemas dalam desentralistik, namun substansinya masih sentralistik. Hal ini dibuktikan dengan kemauan politik Pemerintah Kabupaten/Kota umumnya yang sama, yakni masih kurang (hanya satu dari dua puluh lima Kabupaten) dalam mewujudkan amanat

undang-undang nomor 32 tahun 2004, khususnya dalam penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari Kabupaten/Kota kepada pemerintah desa.

3. Secara sosial politik belum ditemukan sebuah perencanaan dan penanganan pemerintah kabupaten/kota dalam usaha memperkuat posisi pemerintahan desa dalam kebijakan-kebijakannya. Pemberian bantuan dana sebagai perilaku dan strategi politis dalam memperlihatkan apresiasi kepada pemerintah desa dalam bentuk santunan. Santunan dana yang tidak diiringi usaha pembinaan bukan menjadikan produktif, justru pada kabupaten tertentu melahirkan konflik horizontal di kalangan elit Pemerintah Desa dan BPD.
4. Reduksi makna desentralisasi menjadi *sentralisasi* itu manakala dibiarkan terlalu lama mengendap akan merambah pada pemerintahan desa. Dengan kata lain, konflik horizontal akan bermetamorfosa menjadi konflik vertikal ketika pemerintah desa memahami pesan UU Nomor 32 tahun 2004. Untuk itu, desentralisasi harus dilanjutkan kepada redesentralisasi. Dengan kata lain redesentralisasi menjadi jurus yang "menembus batas" *pseudo* desentralisasi yang menyelimuti sebagian pemerintahan kabupaten/kota.
5. Bilamana konsep desentralisasi mengacu pada penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah pusat kepada Pemerintahan Kabupaten/Kota, maka *de-desentralisasi* adalah proses penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Desa. Proses ini dilakukan dengan jalur penyerahan urusan pemerintahan atau PENYERU PEMERINTAHAN, agar mencapai sasarannya yakni pemberdayaan pemerintah desa. Dengan kata lain, pemerintahan desa disandingkan dengan *de-desentralisasi* sebagai *Daerah Otonom Ketiga* di masa depan yang menitikberatkan kekuatan pemerintahan di Indonesia berada di tangan desa. Jadi, pemerintahan otonomi daerah itu tiada lain pemerintahan berbasis desa.

Berkenaan dengan temuan penelitian yang bersifat praktis di lapangan menunjukkan arah pengembangan pengembangan pemerintahan desa sebagai otonomi desa ketiga dapat terapkan sebagai berikut:

1. Ditemukan perbedaan kebutuhan urusan pemerintahan, yang disebabkan cara pandang yang berbeda. Pertama, pandangan atau persepsi Pemerintahan Kabupaten/Kota yang mendasarkan kewenangan dari penilaian kelayakan pada

bidang dan jenis kewenangan yang diberikan. *Kedua*, pandangan kebutuhan pemerintahan desa yang didasarkan pada karakteristik desa, karakteristik kebutuhan masyarakatnya dan kebutuhan pemerintahan desa.

2. Ditemukan faktor-faktor dominan yang mempengaruhi de-desentralisasi dengan penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Pemerintahan Desa. Faktor tersebut bersumber dari pihak Kabupaten berupa faktor kemauan dan kebijakan pemerintah kabupaten/kota dan pertimbangan pembiayaan mengenai konsekuensi penyerahan urusan pemerintahan. Faktor dari pihak Pemerintah Desa yakni; faktor kebutuhan masyarakat desa; faktor kesiapan sumber daya; dan faktor sarana dan prasarana.
3. Dengan berbagai analisis kualitatif dan *cross* informasi, maka ditemukan tiga kelompok desa yang memiliki potensi untuk pelaksanaan penyerahan kewenangan, yakni desa *Unggul Tradisi*; desa *Unggul Aksi* dan desa *Unggul Kreasi*. Pengkajian ketiga kategori desa berdasarkan kebutuhan dan studi kelayakan, maka diperoleh temuan kelompok desa Siap Minimum (*SiMin*); desa Siap Medium (*SiMed*); dan desa Siap Maksimum (*SiMak*) dalam penyerahan urusan pemerintahan berikut jenis kewenangannya.
4. Berdasarkan pertimbangan berbagai pihak diskusi kajian lain, maka diperoleh temuan, bahwa penyerahan urusan pemerintahan harus dilakukan secara bertahap dan mengharuskan dilakukannya prakondisi yang dapat tumbuh dan berkembangnya kepercayaan diri dari pihak pemerintahan desa dalam penerimaan urusan pemerintahan. Dalam kaitan itu prakondisi harus dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota dalam usaha memperkuat pemerintahan desa.
5. Prosedur dan alur yang dapat digunakan oleh pemerintah kabupaten/kota dalam merencanakan penyerahan, maka harus dilakukan dengan dengan dua jalur. *Pertama* dengan jalur *top-down* yang dilakukan dengan cara mengevaluasi kelayakanan setiap desa dan memperbandingkan antardesa dalam lingkungan Kabupaten/Kota yang sama. Sedangkan jalur kedua yakni jalur *bottom up*, yakni dengan melakukan pengkajian dengan pentahapan identifikasi, perumusan dan menetapkan urusan pemerintahan berdasarkan kebutuhan masyarakat desa.

B. REKOMENDASI

Berdasarkan temuan teoritik dan paraktis di lapangan menunjukkan, bahwa pelaksanaan desentralisasi di Kabupaten/Kota cenderung mengalami kemacetan. Selain terjadi pereduksian makna otonomi yang menjadikan kemauan politik cenderung "ragu" dan pembiayaan untuk diwujudkannya kebijakan tersebut. Untuk itu diperlukan "*jurus jitu*" yang menembus kebutuhan dan kemandegan otonomi di Kabupaten dengan mendorong dan meluncurkan paket *de-desentralisasi* . Paket kebijakan itu berisi kebijakan penyerahan urusan pemerintahan Kabupaten/Kota kepada pemerintah desa tujuan untuk memperkuat posisi pemerintahan desa melaksanakan tugas dan fungsinya yakni memenuhi kebutuhan masyarakat desa Indonesia yang 60% berada di pedesaan. Paket ini sekaligus menjadi kebijakan yang merintis ke arah terbentuknya *otonomi daerah ketiga* atau *otonomi desa*. Atas dasar kajian tersebut, maka dalam kajian ini direkomendasikan kepada ketiga pihak, yakni:

1. Bagi Pemerintah pusat adalah perlu mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Pemerintah atau Permendagri yang menjadi *pedoman* Pemerintah Kabupaten/Kota untuk menindaklanjuti UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 72 Tahun 2006.
2. Pemerintah Daerah yakni Kabupaten/Kota segera melakukan langkah kongkrit berupa perancangan peraturan daerah yang mengatur penyerahan urusan pemerintahan dari Kabupaten kepada desa dengan prosedur dan alur secara bertahap. Penyerahan harus dilakukan dengan identifikasi, pengelompokkan, perumusan dan penetapan bidang dan urusan sesuai dengan karakteristik desa dan pemerintahan desa dalam waktu sesegera mungkin.
3. Bagi Pemerintah Desa harus meningkatkan kapasitasnya dalam menerima penyerahan urusan pemerintahan yang berkaitan dengan rumah tangga sendiri, baik dalam sumber daya maupun sarana dan prasarana. Kesiapan pemerintahan desa perlu dilakukan agar kebijakan *de-desentralisasi* mencapai sasaran yakni memperkuat pemerintahan desa yang dapat memfungsikan tugasnya sebagai pemberdaya dan pembangunan, pengatur dan pelayan masyarakat desa dengan sebaik-baiknya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

- Ekadjati, Edi. S., 1995, *Kebudayaan Sunda, suatu pendekatan sejarah*, PT. Dunia Pustaka Jaya, Jakarta.
- Kaho, Josep Riwu, 2002, *Prospek Otonomi di Negara Republik Indonesia*, PT Raya Grafindo Persada, Jakarta
- Kartohadikoesuma, Soetardjo, 1984, *Desa*, PN Balai Pustaka, Jakarta
- Ndraha, Taliziduhu, 1981, *Dimensi-dimenasi Pemerintahan Desa*. Penerbit Bina Aksara, Jakarta
- Samsuri Aspar, *Kebijakan Dan Implementasi Pengembangan Otonomi Masyarakat Desa*, <http://www.fppm.org/makalah%20samsuri%20aspar.htm>.
- Saparin Sumber, 1986, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Ghalia Indonesia
- Stephen P. ,1994, *Teori Organisasi, Design dan Aplikasi*, (terjemahan), Arcan, Jakarta.
- Sutarto, 1980, *Pokol-Pokok Pengertian Ilmu Administrasi*, BPA Akademi Administrasi Negara Yogyakarta
- Toner James, Freeman Edward, Gilber Daniel, 1996, *Manajemen II*, (terjemahan), Prenalindo, Jakarta
- 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*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta

Peraturan Perundang-Undangan:

- UU 5 Tahun 1979 tentang *Sistem Pemerintahan Desa*
- UU 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*
- UU 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*
- PP 72 Tahun 2005 tentang *Desa*

PROFIL DAERAH LOKUS PENELITIAN

A. Kondisi Umum Daerah

Pemerintahan Kabupaten yang ada di Indonesia memiliki kondisi geografis dan kewilayahan yang berbeda-beda. Terdapat kondisi wilayah Kabupaten yang dominan berada di dataran rendah; dataran tinggi; dan atau bergunung-gunung, adapula wilayah daratan yang terdiri dari sekumpulan pulau yang terpisah. Kondisi wilayah yang demikian menjadikan masing-masing kabupaten memiliki luas yang berbeda-beda. Luasnya wilayah juga berpengaruh pada jumlah penduduk, dan kepadatan penduduk, bahkan lebih jauh lagi pada potensi sumber daya alam berikut mata pencaharian yang umumnya ditekuni oleh masyarakatnya. Untuk lebih jelasnya keadaan kewilayahan berikut jumlah penduduknya digambarkan pada tabel 1 berikut ini :

Tabel 1
LUAS WILAYAH, JUMLAH DAN KEPADATAN PENDUDUK
DAERAH SAMPEL PENELITIAN

No.	NAMA DAERAH	LUAS DAERAH (km ²)	JUMLAH PENDUDUK (jiwa)	KEPADATAN (jiwa/km ²)
1.	Deli Serdang	2.394,62	1.526.763	638
2.	Toba Samosir	2.021,80	167.907	83
3.	Kab. Solok	3.738,00	327.398	88
4.	Rokan Hilir	8.881,59	440.894	50
5.	Bintan*	4.063,85	182.126	45
6.	Sarolangun	6.174,00	195.909	32
7.	OKI***	1.957,14	1.000.152	511
8.	Bangka	2.950,68	229.707	78
9.	Lampung Utara *	2.726,63	558.138	205
10.	Lebak*	2.859,96	1.027.053	359
11.	Kab. Tasikmalaya	2.563,35	1.666.196	650
12.	Kab. Cirebon	989,70	2.009.520	2030
13.	Tegal**	878,49	1.440.002	1639
14.	Sragen	941,55	855.244	908
15.	Gresik	1.191,25	1.018.499	855
16.	Bangkalan*	1.260,14	805.048	639
17.	Klungkung	315,00	170.092	540

No.	NAMA DAERAH	LUAS DAERAH (km ²)	JUMLAH PENDUDUK (jiwa)	KEPADATAN (jiwa/km ²)
18.	Lombok Barat	1.672,15	724.491	433
19.	Sumbawa Besar	6.643,98	380.840	57
20.	Kupang	53.178,28	328.733	6
21.	Kutai Kertanegara	27.263,10	439.759	16
22.	Bulukumba**	1.154,67	370.728	321
23.	Tanah Toraja	3.205,77	429.859	134
24.	Gorontalo	3.426,98	420.950	123
25.	Minahasa	1.029,82	303.544	295

Sumber : Daerah Dalam Angka, 2003 - 2004

Ket :

* : Jumlah penduduk hasil SP 2000

** : Daerah Dalam Angka 2003

*** : Data masih bergabung dengan daerah pemekaran Organ Ilir

Tabel tersebut menunjukkan perbedaan yang ekstrim antarkabupaten dilihat dari luas wilayah maupun jumlah penduduknya. Sebagai contoh perbedaan luas Kabupaten Klungkung (315 km²) dengan luas Kabupaten Kupang yang mencapai 53.178,28 km². Demikian juga perbedaan dalam jumlah penduduknya, dimana terdapat Kabupaten yang luas wilayahnya lebih kecil namun memiliki penduduk yang padat, sebaliknya terdapat wilayah kabupaten yang sangat luas namun jumlah penduduknya sangat sedikit.

Dilihat dari karakter kewilayahan (topografi), masing-masing kabupaten berbeda. Terdapat kabupaten yang memiliki dataran tinggi/pegunungan dan ada pula terdiri dari pulau-pulau. Bilamana kita cermati, kabupaten yang ada di wilayah Pulau Jawa dan Bali cenderung memiliki luas yang lebih kecil, namun berpenduduk sangat padat, sementara kabupaten di luar Jawa dan Bali luas wilayahnya sangat besar namun berpenduduk lebih sedikit seperti nampak kabupaten di wilayah Pulau Sumatera, Nusa Tenggara, Kalimantan dan Sulawesi.

Perbedaan karakteristik kewilayahan dalam kaitan dengan pertambahan penduduk dalam kenyataannya tidak hanya ditentukan oleh faktor geografis semata, melainkan juga oleh faktor *mobilitas penduduk*. Kabupaten yang ada di Pulau Jawa memiliki mobilitas penduduk yang tinggi, sehingga pertumbuhan penduduknya di tahun 1800 yang hanya 20 juta berubah cepat menjadi 200 juta di tahun 1980-an.

Konsekuensi dari perbedaan karakteristik tersebut berpengaruh pada proses penyelenggaraan pemerintahannya. Luasnya kewilayahan dan besarnya jumlah penduduk mengharuskan pengaturan administrasi pemerintahan. Itulah sebabnya masing-masing kabupaten memiliki perbedaan yang ekstrim dalam jumlah kecamatan dan desa sebagaimana nampak pada tabel 2 berikut :

Tabel 2
KONDISI WILAYAH ADMINISTRATIF PEMERINTAHAN
KABUPATEN LOKUS PENELITIAN

No.	KABUPATEN	KECAMATAN	KELURAHAN	DESA
1.	Deli Serdang	22	14	389
2.	Toba Samosir	11	13	179
3.	Kab. Solok	14	-	74
4.	Rokan Hilir	12	7	96
5.	Bintan	9	10	32
6.	Sarolangun	6	4	108
7.	OKI	12	11	272
8.	Bangka	8	9	60
9.	Lampung Utara	16	15	214
10.	Lebak	19	5	296
11.	Tasikmalaya	39	34	314
12.	Cirebon	37	12	412
13.	Tegal	18	6	281
14.	Sragen	20	12	216
15.	Gresik	18	26	330
16.	Bangkalan	18	8	273
17.	Klungkung	4	6	53
18.	Lombok Barat	15	-	120
19.	Sumbawa Besar	20	8	144
20.	Kupang	22	22	164
21.	Kutai Kertanegara	18	42	178
22.	Bulukumba	10	24	100
23.	Tanah Toraja	15	27	166
24.	Gorontalo	17	12	188
25.	Minahasa	18	38	154

Sumber : www.depdagri.go.id

Tabel tersebut menunjukkan perbedaan dalam jumlah kecamatan, kelurahan dan desa. Jumlah desa pada kabupaten yang ada di Pulau Jawa umumnya jauh lebih besar dibandingkan dengan di luar Jawa. Namun demikian beberapa kabupaten tertentu yang ada di luar pulau Jawa juga terdapat jumlah desa yang banyak seperti Kabupaten Kutai Kertanegara dan Lampung Utara.

Perbedaan karakteristik wilayah, selain berpengaruh pada jumlah penduduk, juga berpengaruh pada PDRB masing-masing Kabupaten. Dalam perbedaan pendapatan ini pun memperlihatkan perbedaan yang ekstrim, sebagaimana nampak pada tabel berikut :

Tabel 3
PDRB PEMERINTAH KABUPATEN
LOKUS PENELITIAN

No.	KABUPATEN	PDRB HARGA KONSTAN 2004
1.	Deli Serdang	10,345,046.20
2.	Toba Samosir	1,285,571.31
3.	Kab. Solok	1,518,886.03
4.	Rokan Hilir	9,793,555.31
5.	Bintan	1,428,306.74
6.	Sarolangun	801,479.07
7.	OKI	2,384,139.00
8.	Bangka	1,182,197.12
9.	Lampung Utara	2,572,456.00
10.	Lebak	3,186,965.59
11.	Tasikmalaya	4,164,964.19
12.	Cirebon	5,927,043.67
13.	Tegal	2,677,089.69
14.	Sragen	2,206,330.95
15.	Gresik	11,636,733.50
16.	Bangkalan	2,180,542.43
17.	Klungkung	963,079.87
18.	Lombok Barat	1,814,478.35
19.	Sumbawa Besar	4,382,538.77
20.	Kupang	919,235.35
21.	Kutai Kertanegara	23,320,488.00
22.	Bulukumba	1,216,722.84
23.	Tanah Toraja	969,821.50
24.	Gorontalo	1,068,556.46
25.	Minahasa	1,431,625.45

Sumber : www.depdagri.go.id

Tabel tersebut menjelaskan perbedaan yang nyata antar kabupaten. Lima Kabupaten/Kota terbesar dalam perolehan PDRB-nya adalah: (1) Kabupaten Kutai Kertanegara; (2) Kabupaten Gresik; (3) Deli Serdang; (4) Rokan hilir; dan (5) Cirebon. Selain itu lima Kabupaten/kota yang paling rendah PDRB-nya adalah: (1) Kabupaten Sarolangun; (2) Kabupaten Kupang; (3) Kabupaten Klungkung; (4) Kabupaten Tana Toraja; dan (5) Kabupaten Bangka.

Perbedaan perolehan PDRB yang besar tidak selamanya sejalan dengan jumlah penduduk seperti Kabupaten Kutai Kertanegara yang penduduknya hanya 439.759 ternyata memiliki jumlah PDRB terbesar, yakni Rp. 23,320,488.00. Perbedaan besar dan kecilnya PDRB masing-masing kabupaten akan berdampak pada penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pemerintahan desa yang ada di dalamnya. Lebih jauh lagi, besarnya PDRB mestinya berdampak luas pada tingkat kemakmuran masyarakat secara merata. Dalam kaitan itu, maka pemerintah kabupaten dalam persoalan peningkatan kemampuan pembangunan desa juga berbeda-beda. Setidaknya terdapat tiga cara yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten dalam memakmurkan masyarakat desa melalui pemerintahan desa, yaitu :

- a. Memberikan dukungan dan bantuan dana pembangunan secara merata pada masing-masing desa pada suatu kabupaten. Besarnya bantuan berkisar antara Rp. 100,- juta sampai Rp. 50 juta,- per tahun.
- b. Kerjasama program pembangunan pemerintah kabupaten, yang dilaksanakan oleh pemerintah desa yang ditunjuk secara bergiliran. Cara ini umumnya dilakukan oleh banyak pemerintah kabupaten dalam memperkuat pembangunan di desa.
- c. Penyerahan urusan pemerintahan Kabupaten kepada Pemerintah Desa yang ditetapkan dalam peraturan daerah (perda); Keputusan Bupati dan sejenisnya. Bentuk penyerahan ini ada yang sudah diformalkan dan ada juga yang baru tahap perancangan.

B. Karakteristik Daerah Lokus Penelitian

2.1. Kabupaten Deli Serdang

Secara geografis, letak kabupaten ini berada antara 2°57' - 3°16' Lintang Utara dan antara 98°33' - 99°27' Bujur Timur, merupakan bagian dari wilayah pada posisi silang di kawasan Palung Pasifik Barat dengan luas wilayah 2.497,62 km². Kabupaten berada dalam pengembangan wilayah di timur Sumatera Utara dengan topografi, kontur dan iklim yang bervariasi. Kawasan hulu berkontur bergelombang berhawa tropis pegunungan. Sebaliknya kawasan hilir membentang dataran rendah yang landai dengan kawasan pantai. Dengan sumber daya yang melimpah menjadikan perolehan PDRB kabupaten ini cukup besar, yakni mencapai 10,345,064.20. Besarnya angka tersebut menunjukkan dinamika pembangunan, termasuk usaha pemerintah dalam memajukan pemerintahan desa. Perhatian itu ditunjukkan dengan pemberian dana bantuan

ke desa yang besar disertai dengan usaha penguatan pemerintahan desa. Dalam usaha penyerahan kewenangan termasuk positif meskipun belum direalisasikan dalam bentuk Perda.

2.2. Kabupaten Toba Samosir

Kabupaten ini adalah kabupaten yang dimekarkan berdasarkan Undang-Undang N0 12. Tahun 1998 dari Kabupaten Tapanuli Utara. Toba Samosir membawahi 11 Kecamatan, 169 desa serta 14 kelurahan. Letaknya berada di jajaran pegunungan Bukit Barisan dengan topologi berbukit dan bergelombang serta menjadi salah satu daerah pengaman bagi kabupaten lainnya karena wilayah ini merupakan hulu berbagai sungai. Meskipun demikian jenis tanahnya yang berpasir yang bercampur tanah liat dan kapur yang kurang subur untuk pertanian. Pengembangan ekonomi diarahkan potensi alam dengan pariwisatanya. Keindahan alam dengan panorama Danau Toba dan kekayaan seni budaya asli merupakan potensi daerah. PDRB Kab. Toba Samosir atas dasar harga berlaku tahun 2004 sebesar 1.748.167,15 juta rupiah.

2.3. Kabupaten Bintan

Kabupaten Bintan adalah salah satu Kabupaten di Provinsi Kepulauan Riau yang baru dibentuk dengan Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 2006. Kabupaten ini secara geografis dipisahkan oleh pulau-pulau yang kecil dengan luas mencapai 8.881,59 km², sehingga kebanyakan dataran datar dan pesisir. Sekalipun demikian, karakteristik geografis tidak menjadi kendala utama, karena transportasi laut sudah cukup lancar. Kualitas tanah yang dimiliki masing-masing desa pada umumnya sangat subur, sehingga sangat baik digunakan untuk pertanian, perkebunan dan perikanan, selain juga mengandung sumber minyak dan mineral. Tidaklah mengherankan jika PDRB kabupaten ini bisa mencapai 9.793.555.31 rupiah. Dalam segi pemerintahan Kabupaten Bintan terdiri dari sembilan kecamatan, 10 kelurahan dan 32 desa. Usaha pengembangan dan penguatan desa dilakukan terutama dengan pemberian bantuan finansial yang sangat besar kepada pemerintahan desa. Program pembinaan belum diciptakan pola yang cocok dengan karakteristik geografisnya yang terpencar oleh pulau. Berkenaan dengan usaha penyerahan kewenangan, karena masih berbenah diri dengan pemekaran belum terlalu jauh dilakukan.

2.4. Kabupaten Solok

Kabupaten solok adalah satu-satunya kabupaten yang telah membuat peraturan berupa Keputusan Bupati No. 16 tahun 2001 berkenaan dengan pelimpahan urusan kewenangan. Dalam keputusan yang memuat 19 bidang urusan pemerintahan dengan 126 rincian. Selanjutnya terbit Keputusan Bupati nomor 7 tahun 2002 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan urusan. Lahirnya keputusan ini menunjukkan apresiasi

yang sigap dari pemerintahan kabupaten untuk memberdayakan pemerintahan kecamatan yang berjumlah 14 dan 74 desa. PDRB Kabupaten ini cukup besar yakni mencapai Rp. 1,518,886,03.

2.5. Kabupaten Rokan Hilir

Kabupaten Rokan Hilir memiliki luas wilayah 8.881,59 km² atau 888.159 hektar, terletak pada koordinat 1°14' sampai 2°45' Lintang Utara dan 100°17' hingga 101°21' Bujur Timur. Secara geografis kondisi wilayah Kabupaten Rokan Hilir memiliki puluhan sungai. Sungai Rokan merupakan sungai terbesar yang melintas sejauh 350 kilometer dari muaranya di Rokan Hilir hingga ke hulunya di Rokan Hulu. Sebagai sungai terbesar, Sungai Rokan memainkan peranan penting sebagai lalu lintas penduduk dan sumber ekonomi masyarakat. Sebagian besar wilayah Kabupaten Rokan Hilir terdiri dari dataran rendah dan rawa-rawa, sehingga dalam usaha pertanian sangat subur. Dalam pemerintahan kabupaten terdiri dari tiga kenegerian, yaitu: (1) Negeri Kubu; (2) Bangko; dan (3) Tanah Putih. Negeri-negeri tersebut dipimpin oleh seorang Kepala Negeri yang bertanggung jawab kepada Sultan Kerajaan Siak.

2.6. Kabupaten Sarolangun

Adalah salah satu Kabupaten yang berada di wilayah Provinsi Jambi dengan pusat pemerintahannya Kota Sarolangun. Sebagian besar wilayah ini adalah tanah kering seluas 1.360.731 hektar yang diselingi dengan perkebunan karet dan hutan yang mudah terbakar. Sumber daya pemerintahan masih perlu ditingkatkan, demikian juga sarana dan prasarana masih kurang optimum sebagaimana tampak pada penyediaan air bersih dan jalan yang rusak. Persepsi pemerintahan tentang pelimpahan kewenangan belum terpikirkan dengan serius. Hal tersebut ditunjukkan dengan pola pembinaan dalam usaha penguatan pemerintahan desa. Kontribusi perhatian ditunjukkan dengan pemberian bantuan dana sekitar Rp. 70 juta pada tiap desa.

2.7. Kabupaten Bangka

Kabupaten ini mempunyai luas wilayah \pm 2.950,68 Km², dengan kontur tanah yang berbukit dan bergunung dengan kandungan logam timah, sehingga tidak seluruhnya produktif untuk penduduk. Jumlah penduduknya yang mencapai 217.545 jiwa (tahun 2003) menunjukkan sebagian besar penduduk, terutama generasi muda memilih ke luar daerah, khususnya ke Pulau Jawa. Dahulu kabupaten Bangka kaya raya dengan tambang timahnya, namun kini pemerintahan dengan PDRB sejumlah 1.182,197.12 ini hanya pas-pasan untuk membiayai otonomi daerahnya. Karena itu usaha pembinaan kepada pemerintahan desa saat

ini baru dilakukan dengan pemberian bantuan secara keuangan, dan belum kelihatan usaha di luar itu, termasuk dalam meneratas perda penyerahan urusan pemerintahan kepada desa.

2.8. Kabupaten Ogan Komering Ilir (OKI)

Kabupaten Ogan Komering Ilir memiliki wilayah dengan luas 8.881,59 km² adalah salah satu kabupaten Provinsi Sumatra Selatan. Wilayahnya yang kebanyakan daratan datar dan hutan, sehingga tingkat kesuburannya tinggi untuk pertanian dan perkebunan. Penduduknya juga tidak terlalu banyak yakni hanya 440.894 jiwa, namun memiliki PDRB yang besar yakni mencapai 2,384,139.00. Jumlah yang sangat besar untuk penduduk yang kurang dari setengah juta. Pemerintahan kabupaten sangat dinamis dalam memberi perhatian kepada pemerintah desa yang berjumlah 272 buah, tidak hanya bantuan finansial, tetapi juga bentuk yang lainnya. Persepsinya mengenai pelimpahan kewenangan sangat positif dan sudah mulai dipikirkan untuk diadakannya identifikasi mengenai rincian urusan pemerintahan.

2.9. Kabupaten Lampung Utara.

Mata pencaharian penduduk Kabupaten Lampung Utara adalah petani dengan jumlah 558.138 jiwa. Luas wilayahnya mencapai 2.726,63 km², yang kebanyakan dataran rendah Selain sektor pertanian, Lampung Utara juga sebagai penghasil lada hitam yang menyumbang 45% dari total produksi Propinsi Lampung. Produksi kopi di Lampung Utara terbatas pada jenis kopi Robusta . Mengingat keadaan tanah dan topografinya yang 93% berada di dataran rendah, maka tidak cocok untuk jenis kopi Arabica. Itulah sebabnya PDRB Kabupaten ini sangat besar, yakni mencapai 2,572,456.00, untuk bisa menghidupi pemerintah desa yang berjumlah 214 buah. Dalam bidang pemerintahan, Kabupaten Lampung Utara respek dengan usaha penguatan pemerintah desa. Pemberian bantuan yang besar dan perhatian lainnya menunjukkan optimisme akan usaha penyerahan urusan pemerintahan akan dilakukan dalam waktu yang tidak terlalu lama.

2.10. Kabupaten Lebak

Memiliki luas wilayah 2.859,96 km², Kabupaten Lebak terdiri dari daratan tinggi dan pegunungan. Pertanian tadah hujan, perikanan dan buah-buahan banyak dihasilkan. Namun demikian penerimaan asli daerahnya belum sesuai dengan harapan, yakni hanya mencapai 3,186,965 untuk menghidupi masyarakat yang berjumlah 1.027.053 jiwa. Melalui wawancara dengan perangkat pemerintahan Kabupaten, diakui belum terpikirkan untuk melahirkan perda mengenai pelimpahan kewenangan. Persepsi kabupaten kurang positif karena banyaknya tuntutan dan demonstrasi para kepala desa yang menghendaki menjadi pegawai pemda. Usaha penguatan pemerintahan desa dilakukan dengan pemberian subsidi sebanyak 60. juta plus tunjangan transport bagi kepala desa sebesar 250 ribu perbulan.

2.11. Kabupaten Tasikmalaya

Luas wilayahnya mencapai 2.563,35 km² dengan penduduk 1,5 juta jiwa. Sektor pertanian merupakan penyumbang terbesar sebanyak 36% dari jumlah kegiatan ekonomi yaitu 3,98 triliun. Mayoritas penduduk menekuni kerajinan bordir dengan menyerap tenaga kerja sekitar 60.000 orang dengan menghasilkan 1,3 triliun. Pada tahun 1982, Gunung Galunggung, yang merupakan salah satu gunung tinggi di daerah itu, meletus; tercatat sekitar 70.000 penduduk mengungsi dan kini kawah danaunya menjadi objek wisata. Pemerintahan Kabupaten cukup dinamis dalam usaha pembangunan dan pemberdayaan pemerintahan desa yang jumlahnya sebanyak 314 buah. Namun usahanya baru sebatas pemberian bantuan dana, sedangkan usaha pembinaan yang intensif belum dilakukan dengan pola yang jelas. Dalam persoalan pelimpahan wewenang belum dikongkritkan secara serius, namun persepsi perangkat kabupaten nampak positif.

2.12. Kabupaten Cirebon

Hampir seluruh wilayah Kabupaten Cirebon yang luasnya mencapai 989,70 ha² merupakan daratan darat yang berbatasan dengan laut utara. Kondisi ini menjadikan letak Kabupaten Cirebon demikian strategis, yakni sebagai perlintasan jalur lalu lintas darat dan laut di pulau Jawa. Penduduknya yang seluruhnya berjumlah lebih dari 2 juta jiwa umumnya menekuni bidang pertanian sawah basah dan sebagian lagi bidang industri. Dengan dinamika kehidupan ekonomi masyarakat seperti itu menjadikan PDRB daerah ini sangat besar, yakni mencapai 5,927,043.67 rupiah. Dalam bidang pemerintahan, Kabupaten Cirebon yang membawahi 424 desa sangat memberi perhatian kepada perkembangan desa. Usaha penguatan pemerintahan desa dilakukan dengan pemberian bantuan dana dan juga pembinaan secara kontinyu. Karena itu persoalan penyerahan urusan dan kewenangan kepada pemerintahan desa cenderung positif, sekalipun secara kongkrit belum diwujudkan dalam bentuk peraturan daerah.

2.13. Kabupaten Tegal

Letaknya berada di sebelah pesisir utara bagian barat Propinsi Jawa Tengah dengan luas wilayah 878,49 km². Penduduknya terhitung besar yakni mencapai 1.440.002 jiwa yang tersebar di 18 kecamatan, 8 kelurahan dan 273 desa. Para penduduknya mendiami tiga bagian, yaitu: (a) daerah daratan datar pesisir; (2) daerah dataran datar; dan (3) daerah dataran tinggi atau perbukitan. Dengan struktur tanah yang demikian menjadikan mata pencaharian penduduk Tegal bermacam-macam. Kemajuan perekonomian tampak dengan semakin meningkatnya PDRB yang saat ini mencapai 22,677,089.69 rupiah. Persepsi pemerintahan kabupaten tentang peraturan pelimpahan kewenangan termasuk positif, meskipun dalam kenyataannya belum

ada usaha untuk mengimplementasikannya. Usaha penguatan pemerintahan dilakukan dengan pembinaan yang khusus selain memberikan dana bantuan yang mencukupi bagi kebutuhan operasional pemerintahan desa.

2.14. Kabupaten Sragen

Kabupaten Sragen kini dikenal sebagai kabupaten unggulan, karena melakukan banyak terobosan dalam bidang pemerintahan. Luasnya mencapai 941,55 Km² dengan jumlah penduduk 855.244 yang bermukim di dataran rendah. Pada umumnya perekonomian diarahkan pada pertanian sawah basah, selain perdagangan dan industri. Desa yang ada di Kabupaten ini seluruhnya 208 dengan 20 kecamatan. Sebenarnya perolehan PDRB tidak terlalu berlebihan, yakni 2,206,330.95 rupiah, namun pemerintahan kabupaten sudah menetapkan menjangkau suatu pemerintahan yang baik. Karena itu perhatian dan pendanaan kepada pemerintah desa dilakukan dengan serius. Misalnya dalam pembuatan KTP yang sudah dilakukan oleh desa. Hal ini menunjukkan sudah dilaksanakannya pelimpahan kewenangan. Usaha mewujudkan peraturan yang menetapkan pelimpahan kewenangan tengah dirancang dan akan diwujudkan dalam waktu dekat.

2.15. Kabupaten Bangkalan

Kabupaten Bangkalan luasnya mencapai 1.248,88 Km² dengan jumlah penduduk yang mencapai 773.214 jiwa yang tinggal di 18 kecamatan, 8 kelurahan dan 273 desa. Karakteristik wilayah setengahnya berupa tanah kering yang luasnya sekitar 699,38 km². Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) tahun 2003 sebesar Rp. 2.180.542,43 rupiah yang kebanyakan diperoleh melalui sektor perdagangan, hotel dan restoran. Upaya pemerintahan kabupaten dalam memperkuat pemerintahan desa banyak dilakukan, termasuk pemberian dana untuk operasional. Persepsi yang positif kepada pemerintahan desa dalam penyerahan sebagian wewenang memang belum direalisasikan dalam bentuk peraturan daerah. Namun dapatlah dikatakan cepat atau lambat usaha ini pemberdayaan perangkat desa akan dapat diwujudkan di kabupaten ini.

2.16. Kabupaten Gresik

Kabupaten Gresik luas wilayahnya mencapai 1.191,25 km²., dengan karakteristik dataran pesisir. Penduduk kabupaten yang mencapai satu juta lebih umumnya menekuni bidang pertanian dan perikanan tambak. Secara administrative pemerintahan kabupaten dibagi dalam 18 kecamatan, 26 kelurahan dan 330 desa. Kabupaten ini merupakan kabupaten yang besar dalam perolehan pendapatan daerah yang mencapai 11, 636,733.50 rupiah. Hal ini menunjukkan perekonomiannya berkembang dengan cepat. Persepsi perangkat

kabupaten kepada pemerintahan desa umumnya berkeinginan menjadikan desa yang otonom, namun usaha ini dihadapkan dengan banyak kendala di lapangan.

2.17. Kabupaten Klungkung

Kabupaten Klungkung memiliki luas wilayah paling sedikit yakni hanya 325 km² saja, dengan jumlah penduduk yang hanya 370.728 jiwa. Jumlah desanya 59 buah yang umumnya memiliki dua jenis daerah, yakni daerah daratan datar dan daratan tinggi (perbukitan). Meskipun demikian PDRB mendekati satu milyar rupiah. Penghasilannya utamanya selain pertanian dan perkebunan, tetapi juga dalam industri pariwisata. Sistem pemerintahan terikat dengan adat Bali, sehingga dalam pola pembinaan desa memiliki cara tersendiri, yakni dengan pelibatan desa dalam berbagai kegiatan. Persepsi mereka sangat positif berkenaan dengan pelimpahan kepada pemerintahan desa yang dibuktikan dengan banyak kewenangan yang sudah dilimpahkan sekalipun belum ada sandaran aturan yang jelas.

2.18. Kabupaten Lombok.

Kabupaten Lombok luasnya mencapai 1.672,15 ha., dengan struktur tanah yang bervariasi antara daratan datar dan dataran tinggi, maka mata pencaharian penduduknya menekuni bidang pertanian, peternakan dan sedikit bidang industri. Jumlah penduduk relative kecil yakni hanya 723.491 jiwa, sehingga kepadatan penduduknya tergolong sedang. Pemerintahan kabupaten secara administratif dibagi dalam 15 kecamatan dan 214 desa. Namun di lihat dari besarnya PDRB cukup besar, yakni mencapai 1.814,478.35. Perhatian kepada pemerintahan desa belum demikian kuat dilakukan, meskipun pemberian bantuan finansial dilakukan mengikuti kabupaten lain. Sampai saat ini kabupaten ini belum memperlihatkan adanya kemauan politik untuk merealisasikan penyerahan urusan pemerintahan kepada pemerintahan desa.

2.19. Kabupaten Sumbawa Besar.

Kabupaten Sumbawa berkedudukan dalam wilayah Profinsi Nusa Tenggara Barat. Denan penduduk yang hanya 724.491 jiwa sangat fantastis bila dibandingkan dengan perolehan PDRB-nya sangat besar, yakni mencapai 4.164,964.19 rupiah. Luas wilayahnyapun sangat besar yakni 6.643,98 km². sekalipun daerahnya berkarakteristik daratan tinggi (bukit dan gunung). Mata pencaharian penduduknya amat bervariasi, mulai dari pertanian, peternakan, pertambangan hingga industri pariwisata. Persepsi pemerintah mengenai pelimpahan kewenangan positif sekalipun dengan banyak catatan. Memang saat ini diakuinya banyak kesulitan dalam usaha mengembangkan dan memperkuat pemerintahan desa yang keseluruhan berjumlah 144 buah tersebut, namun diakuinya pemberian bantuan keuangan dan bentuk pembinaan lainnya tengah dilakukan dengan menggunakan pola yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat.

2.20. Kabupaten Kupang

Kabupaten Kupang dikenal sebagai kabupaten kepulauan dengan 101 pulau, dimana baru setengahnya saja yang dihuni penduduk. Itulah sebabnya luas keseluruhan bisa mencapai 7.178,28 km², karena luas wilayah perairannya saja mencapai 46.780 km². Penduduknya juga amatlah sedikit, yakni hanya 328.733 jiwa yang tersebar di 22 kecamatan, 22 kelurahan dan 164 desa. Pertanian di lahan kering menjadi mata pencaharian utama penduduk, seperti dalam penanaman pohon kapuk. Bahan ini digunakan untuk industri tenun ikat yang dicari para wisatawan. Karena kondisi tanah demikian, maka PDRB kabupaten Kupang amat kecil, yakni hanya 919,235.35 saja. Dalam menjalankan tugasnya Pemerintah Kabupaten Kupang kesulitan dengan kondisi geografis dalam melakukan pembinaan dan penguatan pemerintahan desa. Karena itu usaha pelimpahan sebagian kewenangan memang cocok untuk kabupaten dengan karakteristik/kondisi semacam ini. Jarangnya pertemuan dengan kepala desa disebabkan karena dibutuhkan waktu sehari-hari untuk mengumpulkan mereka.

2.21. Kabupaten Kutai Kartanegara

Kabupaten Kutai Kartanegara adalah salah satu Kabupaten di Kalimantan Timur yang sangat luas, yakni mencapai 27.263,10 km² untuk daratan dan 4.097 km² untuk perairan. Letak Geografis berada 115° 26' 28" Bujur Timur 1° 08' 06" Lintang Utara - 1° 08' 06" Lintang Selatan, namun sektor perekonomiannya banyak banyak ditopang dari sumber daya alam yakni pengelolaan hutan, penggalian logam emas dan migas. Maka tidaklah mengherankan bila PDRB kabupaten ini paling besar, yakni mencapai 23, 320,488.00 rupiah. Besarnya pendapatan pemerintah berpengaruh pada kehidupan perekonomian penduduk yang jumlahnya hanya 439.759 jiwa yang berada di wilayah 212 desa. Pemerintah kabupaten amat besar perannya dalam penguatan pemerintahan desa, selain bantuan yang amat besar dalam pembangunan sarana dan prasarana juga pembinaan yang dilakukan secara berkala. Dalam soal pelimpahan kewenangan nampaknya tidak terlalu lama akan diwujudkan dalam peraturan daerah, mengingat Bupati Kutai dikenal secara nasional sebagai koordinator Bupati seluruh Indonesia.

2.22. Kabupaten Bulukumba.

Kabupaten Bulukumba adalah wilayah yang berada di bagian selatan jazirah Sulawesi Selatan dan pertemuan dua budaya besar, yakni Bugis dan Bone. Letaknya lebih kurang lebih 153 kilometer dari Kota Makassar. Berbatasan di sebelah utara dengan Kabupaten Sinjai; sebelah timur dengan Teluk Bone; sebelah selatan dengan Laut Flores; dan sebelah barat dengan Kabupaten Bantaeng. Luasnya mencapai mencapai 1.154,67 km² dengan sepuluh kecamatan dan 125 desa/kelurahan. Kabupaten Bulukumba yang 95,39 %

wilayahnya berada pada ketinggian 0 sampai dengan 100 meter memiliki sekitar tiga puluh sungai besar dan kecil. Karena banyaknya sungai dan rendahnya wilayahnya, kabupaten ini seringkali dilanda banjir terutama pada musim hujan yang rata-rata mencapai 1000 mm per tahun. Berkenaan dengan pemerintahan di kabupaten ini, kini berjalan semacam hasil pertarungan politik dua budaya besar. Dampak pertarungan sangat positif pada apresiasi pemerintahan desa, dimana pembinaan tidak hanya dilakukan secara rutin (turun ke desa) juga pertemuan rutin kepala desa dengan sekda kabupaten yang siap membuka rumahnya 24 jam untuk kepentingan pemerintahan.

2.23. Kabupaten Tanah Toraja.

Di Kabupaten Tanah Toraja selain daratan untuk pertanian dan peternakan, juga terdapat perbukitan dan gunung berbatu yang menjulang tinggi dan berbolong-bolong. Luas seluruh wilayahnya mencapai 3205,77 km², sedangkan penduduknya hanya 429.859 jiwa yang tersebar di 15 kecamatan, 27 kelurahan dan 166 desa. Selain pertanian, penghasilan utamanya dari sektor pariwisata. Panorama yang indah dan adat istiadat yang masih murni menjadikan PDRB Kabupaten ini bisa mencapai 969,821.50 rupiah. Berkenaan dengan pemberdayaan desa digolongkan kurang maksimal, mungkin disebabkan kurangnya dana. Persepsi mengenai pelimpahan kewenangan dalam wawancara terasa positif, meskipun sampai saat ini belum dilakukan apapun.

2.24. Kabupaten Gorontalo.

Kabupaten Gorontalo luasnya mencapai 3.426,89 km² yang kebanyakan kontur tanahnya perbukitan tanah yang bercampur pasir. Tanah tersebut kurang subur untuk pertanian, karenanya digunakan untuk buah-buahan, termasuk komoditi unggulnya yakni jagung. Jumlah penduduknya 420.950 jiwa tersebar di 17 kecamatan, 12 kelurahan dan 188 desa. PDRB Kabupaten Gorontalo mencapai 1.068,556.46 rupiah, meskipun demikian dalam pemerintahan Kabupaten ini memiliki cara tersendiri dalam usaha penguatan pemerintahan desa yakni dengan kebijakan masing-masing perangkat pimpinan daerah diwajibkan untuk memajukan satu desa. Cara ini berjalan secara efektif dalam mempercepat perkembangan desa. Dalam wacana kompetisi otonomi desa, pemerintahan Kabupaten Gorontalo termasuk mampu membuat terobosan-terobosan, termasuk dalam penguatan pemerintahan desa.

2.25. Kabupaten Minahasa.

Minahasa salah satu Kabupaten di Propinsi Sulawesi Utara, terletak di ujung utara pulau Sulawesi dimana topografi Minahasa adalah pegunungan, sebagian masih aktif. Minahasa meliputi 18 kecamatan dan

192 desa/kelurahan. Berdasarkan tipologi desa tahun 2004, bagian terbesar desa (sekitar 67,2%) merupakan desa swasembada dan swakarya sekitar 22,9%; sisanya 9,9% adalah desa swadaya. Pada tahun 2004, tercatat penduduk Kabupaten Minahasa sebanyak 303.544 jiwa. Jumlah ini mencakup penduduk bertempat tinggal tetap dan tidak tetap. Tenaga kerja adalah modal bagi gerak roda pembangunan. Jumlah dan komposisi tenaga kerja akan terus mengalami perubahan seiring dengan berlangsungnya proses demografi. Pada tahun 2004, di Kabupaten Minahasa tercatat 4.217 pencari kerja. Jalur pendidikan merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia di daerah itu sehingga sarana penunjang seperti fasilitas pendidikan terus dilakukan. Pembangunan tersebut didukung pula oleh pembangunan sektor kesehatan yang terus dilakukan dalam penyediaan fasilitas dan tenaga kesehatan. Sektor pertanian Minahasa merupakan bagian dari usaha pemenuhan kebutuhan pangan di daerah ini yang pada tahun 2004 telah menghasilkan 65.397,9 ton padi. Produk lain adalah palawija, hortikultura, perkebunan dan lain sebagainya.

DAFTAR URUSAN DAN KEWENANGAN KABUPATEN YANG DAPAT DISERAHKAN PENGATURANNYA KE DESA

A. Bidang Pendidikan

- 1) Menyiapkan data jumlah penduduk menurut usia sekolah di desa
- 2) Menyiapkan data jumlah penduduk yang buta huruf di desa
- 3) Menyiapkan data penduduk desa yang tamat sekolah dan putus sekolah di desa.
- 4) Memfasilitasi pendataan penduduk siswa sekolah yang sarana pendidikannya terkena musibah/ bencana alam di desa.
- 5) Memfasilitasi pendataan dan pengawasan sarana pendidikan di desa.
- 6) Mengusulkan pembangunan dan pengawasan rehabilitasi sarana pendidikan termasuk bangunan pendidikan keagamaan di desa.

B. Bidang Kesehatan

- 1) Memfasilitasi pendataan dan memantau keadaan kesehatan masyarakat.
- 2) Pengusulan pendirian Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas).
- 3) Pengawasan pelayanan Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas).
- 4) Memfasilitasi sarana dan penyelenggaraan penyuluhan kesehatan di desa.
- 5) Memfasilitasi pengawasan terhadap Balai Pengobatan, RS Bersalin, praktek Dokter dan Bidan, apotek, toko obat, perusahaan makanan dan minuman di desa.

C. Bidang Lingkungan Hidup

- 1) Pengelolaan dan pengawasan sampah di desa.
- 2) Memfasilitasi pendataan dan pengawasan daerah penyangga, sempadan sungai, sempadan pantai dan kawasan lindung.
- 3) Memfasilitasi pendataan dan pengawasan lahan kritis.
- 4) Memfasilitasi pendataan dan pengawasan terhadap jenis rumah tangga dan industri yang melakukan pembuangan limbah.
- 5) Memfasilitasi pendataan dan pengawasan terhadap penggunaan air tanah untuk keperluan industri.

D. Bidang Pekerjaan Umum

- 1) Menyiapkan data tentang kondisi dan kebutuhan pembangunan jalan dan sarana fasilitas sosial dan fasilitas umum di desa.
- 2) Pemeliharaan dan rehabilitasi jalan dan sarana fasilitas sosial dan fasilitas umum di desa.

- 3) Merekomendasikan pemberian ijin penggunaan tanah.
- 4) Merekomendasikan pemberian ijin Penggunaan Bangunan (IPB).
- 5) Merekomendasikan penerbitan ijin Mendirikan Bangunan (IMB).
- 6) Mengusulkan pemasangan penerangan jalan.
- 7) Memfasilitasi pendataan dan pengawasan penggalian jalan trotoar pada jalan umum dan jalan lingkungan yang dilaksanakan oleh instansi pengelola Utilitas (PDAM, listrik, telkom, dll)
- 8) Memfasilitasi pendataan dan pengawasan terhadap penggunaan air permukaan bawah tanah
- 9) Memfasilitasi pendataan dan melakukan pengawasan terhadap perjanjian sewa/kontrak rumah tinggal dan bangunan lainnya
- 10) Pengawasan dan pengendalian pemanfaatan bangunan
- 11) Pengawasan pelaksanaan pendirian bangunan
- 12) Pengawasan dan pengendalian penggunaan irigasi

E. Bidang Penataan Ruang

- 1) Memfasilitasi data pemetaan di Desa

F. Bidang Perencanaan Pembangunan

- 1) Melaksanakan Musrenbangdes
- 2) Menetapkan hasil Musrenbangdes
- 3) Menetapkan rencana pembangunan tahunan desa
- 4) Menetapkan rencana pembangunan jangka menengah desa

G. Bidang Perumahan

- 1) Merekomendasikan penggunaan tanah desa untuk pembangunan rumah bagi korban bencana.
- 2) Memfasilitasi pembangunan rumah bagi korban bencana
- 3) Pengusulan pembangunan dan melaksanakan rehabilitasi perumahan penduduk desa yang tidak mampu/miskin.
- 4) Pemberian informasi dan keterangan yang terkait dengan masalah dan sengketa bidang perumahan di Desa.
- 5) Memfasilitasi penanganan masalah dan sengketa bidang perumahan di Desa
- 6) Memfasilitasi pendataan dan penyampaian informasi tentang pembangunan perumahan dan permukiman di wilayahnya

H. Bidang Pemuda dan Olahraga

- 1) Menyiapkan data kegiatan olah raga dan kepemudaan yang ada di desa.

- 2) Menyiapkan data jumlah dan keadaan organisasi kepemudaan di desa
- 3) Memantau dan membina organisasi dan kegiatan kepemudaan di desa.
- 4) Membina dan mengawasi kegiatan olah raga.

I. Bidang Penanaman Modal

- 1) Mendata potensi desa yang dapat dikembangkan dan membutuhkan modal.
- 2) Mendata jumlah dan jenis investor yang memberikan pasokan modal pada pengusaha di desa
- 3) Merekomendasikan untuk pemberian modal usaha untuk pengusaha di desa.
- 4) Melakukan kerjasama penanaman modal dengan pihak ketiga.
- 5) Pengawasan dan pengendalian penggunaan modal dalam BUMDes.

J. Bidang Koperasi & UKM

- 1) Menyediakan data jumlah dan jenis pra koperasi dan lembaga keuangan masyarakat.
- 2) Menyediakan data tentang jumlah dan jenis koperasi, pengusaha kecil dan menengah serta fasilitasi pembiayaan dan simpan pinjam.
- 3) Mengelola usaha ekonomi desa.
- 4) Memfasilitasi pembinaan dan pengembangan KUD
- 5) Merekomendasikan penerbitan dan pencabutan badan hukum koperasi.
- 6) Merekomendasikan dan mengawasi pemberian kredit untuk koperasi dan usaha kecil

K. Bidang Kependudukan dan Catatan Sipil

1. Menerbitkan :
 - 1) Kartu Keluarga
 - 2) Kartu Tanda Penduduk
2. Memberikan surat pengantar untuk :
 - 1) Surat Keterangan Ahli Waris
 - 2) Surat Keterangan Kelahiran
 - 3) Surat Keterangan Kematian
 - 4) Surat Keterangan Lahir Mati
 - 5) Surat Keterangan Nikah
 - 6) Surat Keterangan Numpang Nikah
 - 7) Surat Keterangan Perceraian
 - 8) Surat Keterangan Bukti Pendaftaran Tamu
 - 9) Surat Keterangan Rujuk
 - 10) Surat Keterangan Janda, Duda, Jejaka, Perawan.

- 11) Surat Susunan Daftar Keluarga
 - 12) Surat Tanggungan Keluarga
 - 13) Surat Keterangan Belum Nikah
 - 14) Surat Keterangan Masih Hidup
 - 15) Surat Keterangan Belum Memiliki Rumah
 - 16) Surat Keterangan PPh
 - 17) Surat Keterangan Domisili Pensiun
 - 18) Surat Keterangan Tanggungan Kematian
 - 19) Surat Keterangan Masuk Agama Islam
 - 20) Surat Keterangan Kehilangan
 - 21) Surat Pernyataan Kena Musibah
 - 22) Surat Keterangan Uang Muka
 - 23) Surat Pernyataan Suami Istri
 - 24) Surat Pernyataan punya suami/istri
 - 25) Surat Pensiunan ASABRI
 - 26) Surat Persetujuan Orang Tua
 - 27) Surat Keterangan Salah Nama
 - 28) Surat Asuransi Jiwa/Pensiun
 - 29) Surat Gugatan Cerai
 - 30) Surat Keterangan Izin Menikah
 - 31) Surat Keterangan Visum
 - 32) Surat Keterangan Kartu Identitas Penduduk Musiman
 - 33) Surat Keterangan Jaminan bertempat Tinggal
 - 34) Surat Pengantar Akta Kelahiran
 - 35) Surat Pengantar IMB
 - 36) Surat Pengantar SITU
 - 37) Surat Pengantar Pemutihan IMB
 - 38) Surat Keterangan Domisili Usaha
 - 39) Surat Keterangan Kredit Bank
 - 40) Surat Keterangan Waris
3. Mendata masyarakat yang (bersedia) akan diberangkatkan sebagai transmigran
 4. Menyediakan data untuk penerbitan Surat Keterangan masuk agama lain (selain Islam).

L. Bidang Tenaga Kerja

- 1) Menyediakan data jumlah dan keadaan tenaga kerja di desa menurut umur, latar belakang pendidikan, dan kewarganegaraan.
- 2) Menyediakan data tentang penduduk desa yang berminat menjadi calon tenaga kerja Indonesia dan yang bekerja sebagai tenaga kerja Indonesia.
- 3) Menyediakan data tentang jumlah dan latar belakang pendidikan penduduk desa yang pengangguran.
- 4) Memfasilitasi pendataan dan pengklasifikasian tenaga kerja menurut jenis pekerjaan dan lama waktu bekerja dalam 1 minggu.
- 5) Memberikan Surat Keterangan untuk mencari kerja.
- 6) Melakukan pembinaan dan pengawasan ketenagakerjaan

M. Bidang Ketahanan Pangan

- 1) Menyiapkan data kebutuhan pangan di desa
- 2) Merencanakan kebutuhan pangan di desa
- 3) Merencanakan kebutuhan gizi makanan di desa
- 4) Merencanakan waktu tanam dan jenis tanaman di tingkat desa.
- 5) Melakukan pola tanam dengan tanaman sesuai dengan jenis tanah di tingkat desa
- 6) Melaksanakan pola panen yang tidak memerlukan biaya mahal
- 7) Memanfaatkan hasil panen untuk kepentingan ketahanan pangan keluarga di tingkat desa
- 8) Meningkatkan hasil panen dan pasca panen melalui model intensifikasi di tingkat desa
- 9) Menyimpan hasil panen untuk dapat digunakan pada saat musim paceklik di tingkat desa
- 10) Penghitungan perkiraan kehilangan hasil tanaman pangan dan hortikultura wilayah desa
- 11) Pemantauan rawan pangan bagi keluarga miskin di desa
- 12) Menyediakan bahan pangan bagi kebutuhan keluarga miskin di desa
- 13) Menciptakan bahan pangan yang sesuai dengan kondisi lingkungan alam setempat di tingkat desa

N. Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

- 1) Melaksanakan kebijakan, program dan kegiatan yang responsif gender di desa
- 2) Memfasilitasi penyediaan data terpilah menurut jenis kelamin di tingkat desa
- 3) Pelaksanaan kebijakan kualitas hidup perempuan dalam bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, hukum dan HAM dan politik lingkungan dan sosial budaya di tingkat desa
- 4) Pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan terutama perlindungan terhadap kekerasan, tenaga kerja perempuan, perempuan lanjut usia dan penyandang cacat dan perempuan di daerah konflik dan daerah yang terkena bencana di tingkat desa.

- 5) Koordinasi pelaksanaan Perlindungan Anak serta peraturan perundangan lainnya di tingkat desa
- 6) Fasilitasi pengembangan dan penguatan jaringan kerja lembaga masyarakat dan dunia usaha untuk pelaksanaan PUG dan perlindungan di tingkat desa
- 7) Pelaksanaan pengumpulan, pemanfaatan dan penyebarluasan sistem informasi gender dan anak

O. Bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera

- 1) Memfasilitasi penanggulangan masalah kesehatan reproduksi pencegahan HIV/AIDS, peningkatan partisipasi pria, dan kelangsungan hidup ibu, bayi, dan anak di desa
- 2) Pemantauan tingkat *drop out* peserta KB di desa
- 3) Memfasilitasi penyediaan sarana dan prasarana pelayanan Pos Yandu di desa.
- 4) Penyelenggaraan kemitraan pelaksanaan program kesehatan reproduksi remaja termasuk pencegahan HIV/AIDS, Infeksi Menular Seksual (IMS) dan bahaya narkoba, alkohol, psikotropika dan Zat adiktif lainnya (NAPZA) baik antara sektor pemerintah dengan sektor LSM di desa.
- 5) Memfasilitasi pelaksanaan program ketahanan dan pemberdayaan keluarga di desa.
- 6) Memfasilitasi pelaksanaan program Bina Keluarga Balita, remaja, dan lanjut usia, termasuk pendidikan pra-melahirkan di desa.
- 7) Memfasilitasi pelaksanaan program peningkatan kualitas lingkungan keluarga di desa.

P. Bidang Perhubungan

- 1) Merekomendasikan ijin penggunaan jalan selain untuk kepentingan lalu lintas pada klasifikasi jalan desa sampai dengan lebar 4 (empat) meter
- 2) Merekomendasikan pemberian ijin dispensasi angkutan alat berat, angkutan berbahaya dan angkutan khusus pada klasifikasi desa sampai dengan lebar 4 (empat) meter
- 3) Menyiapkan data tentang jenis jalan yang ada
- 4) Menyiapkan data tentang keadaan jalan
- 5) Menyediakan data tentang wilayah pelayanan angkutan desa

Q. Bidang Komunikasi dan Informatika

- 1) Penanggung jawab panggilan darurat telekomunikasi di desa.
- 2) Memfasilitasi Pemberdayaan Komunikasi Sosial skala desa.
- 3) Pengawasan peredaran/pemutaran film keliling di desa.
- 4) Pengawasan pemancar radio desa/ORARI.

R. Bidang Pertanian

- 1) Menyediakan data tentang luas, penggunaan dan kepemilikan tanah

- 2) Menyiapkan data tentang tanah hak sewa garap
- 3) Menyiapkan data tentang tanah timbul dan tanah negara bebas lainnya
- 4) Menyiapkan data tentang luas dan jenis tanah kosong dan tanah terlantar
- 5) Menyediakan data tentang warga negara Indonesia yang akan mengontrakkan tanah kepada bangsa asing
- 6) Menyediakan data tentang warga negara Indonesia yang akan mengadakan pembukaan tanah
- 7) Menyediakan data tentang bangsa asing yang akan menempati tanah mentah di desa
- 8) Menyediakan data tentang luas tanah untuk kepentingan pembangunan jalan baru atau lama.
- 9) Menyediakan data tentang jumlah tanah yang dipergunakan untuk pertanian dan perkebunan berdasarkan jenis tanaman yang dihasilkan.
- 10) Menyelenggarakan proses administrasi tentang pertanahan meliputi :
 - a. Surat Keterangan Riwayat Tanah
 - b. Surat Keterangan Tidak Sengketa
 - c. Surat Keterangan Wakaf Tanah
 - d. Surat Keterangan Pengukuran

S. Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri

- 1) Menyediakan data tentang jumlah partai politik.
- 2) Menyediakan data tentang jumlah politisi.
- 3) Menyediakan data tentang jumlah kantor ranting partai.
- 4) Menyediakan data tentang jumlah pertemuan politis dari kalangan partai.
- 5) Menyediakan data untuk jumlah penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan subtransi politik.

T. Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Desa

- 1) Pemeliharaan adat istiadat
- 2) Pembinaan kelompok sosial yang memiliki adat istiadat
- 3) Pembangunan dan pemberdayaan Lembaga Adat
- 4) Peningkatan fasilitas gedung musyawarah desa
- 5) Memfasilitasi pengembangan ekonomi masyarakat desa berdasarkan sosial budaya setempat
- 6) Mengusulkan anggaran penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa dan BPD
- 7) Pengusulan model peningkatan partisipasi masyarakat desa berdasarkan sosial budaya setempat

U. Bidang Sosial

- 1) Menyediakan data tentang latar belakang keluarga anak terlantar dan anak jalanan.

- 2) Mengurus anak yatim terlantar, dan orang tua jompo
- 3) Menyediakan bangunan panti asuhan dan panti jompo.
- 4) Merehabilitasi bangunan panti asuhan dan panti jompo
- 5) Mengkoordinir orang tua asuh di tingkat desa.
- 6) Memberdayakan manula di tingkat desa.
- 7) Mengelola bantuan bencana alam di tingkat desa.
- 8) Pelayanan penerbitan surat keterangan tidak mampu.

V. Bidang Kebudayaan

- 1) Memelihara berbagai jenis kesenian yang menjadi ciri khas desa
- 2) Memfasilitasi penyelenggaraan kegiatan kesenian
- 3) Pemberdayaan dan pembinaan berbagai jenis kesenian yang menjadi ciri khas desa
- 4) Mempromosikan berbagai jenis kesenian yang menjadi ciri khas desa
- 5) Penerapan kebijakan perlindungan, pemeliharaan, dan pemanfaatan benda cagar budaya/situs ditingkat desa
- 6) Merekomendasikan BCB/Situs di tingkat desa.
- 7) Menyiapkan data tentang jumlah budayawan dan calon penerima penghargaan kebudayaan.
- 8) Menyiapkan data tentang benda Cagar Budaya (BCB)

W. Bidang Statistik

- 1) Memberikan dukungan penyelenggaraan statistik dasar
- 2) Menyenggarakan monografi desa

X. Bidang Arsip

- 1) Menyimpan arsip dinamis Desa
- 2) Mengatur arsip statis dan dinamis Desa
- 3) Membuat model pengelolaan arsip desa

Y. Bidang Kelautan dan Perikanan

- 1) Mengumpulkan data dan informasi sumberdaya manusia di bidang kelautan dan perikanan di wilayahnya
- 2) Membentuk kelompok nelayan di tingkat desa
- 3) Pembinaan pola hidup produktif kelompok nelayan
- 4) Memfasilitasi kegiatan pemeliharaan pantai dan bencana alam di wilayah pesisir laut

- 5) Pelaksanaan kegiatan pencegahan pencemaran dan kerusakan sumberdaya ikan dan lingkungannya
- 6) Pemanfaatan sumberdaya ikan diwilayah perairan
- 7) Memfasilitasi peningkatan kapasitas kelembagaan dan SDM bidang kelautan dan perikanan
- 8) Melaksanakan pembinaan sosial ekonomi masyarakat nelayan dan pembudidaya ikan
- 9) Mengatur dan menyelenggarakan kegiatan pelelangan di Tempat Pelelangan Ikan (TPI) pada pelabuhan perikanan Desa
- 10) Mengatur dermaga desa

Z. Bidang Pertanian

- 1) Merekomendasikan pemberian izin dan pendaftaran usaha kecil ;
 - a. Penggilingan padi;
 - b. Pengosokan beras;
 - c. Hueler
 - d. Pengolahan hasil pertanian lainnya;
 - e. Peternakan rakyat;
 - f. Hewan kesayangan;
 - g. Perikanan rakyat;
 - h. Usaha kecil ikan hias;
 - i. Kolam pemancingan
- 2) Merekomendasikan pemberian izin usaha penangkaran benih/bibit tanaman pertanian / perkebunan perorangan
- 3) Merekomendasikan pemberian izin usaha produksi ternak
- 4) Merekomendasikan pemberian izin usaha perikanan jaring terapung
- 5) Penentuan jadwal tanam berdasarkan musyawarah desa
- 6) Pemberantasan dan pencegahan penyakit dan gangguan tanaman di tingkat desa
- 7) Memfasilitasi penyelenggaraan pelatihan bagi kelompok tani
- 8) Merekomendasikan pemberian izin perusahaan yang bergerak pada sub sektor pertanian tanaman pangan dan hortikultura di desa

aa. Bidang Kehutanan

- 1) Penyediaan data potensi kehutanan di desa
- 2) Pemberian ijin bagi penebangan kayu rakyat di desa

- 3) Pemberian rekomendasi ijin tebang kayu non jati dan pengangkutanya
- 4) Pengelolaan kompensasi hasil produksi hutan
- 5) Reboisasi kawasan hutan desa/rakyat
- 6) Melakukan penghijauan dan konversi tanah
- 7) Pemberian rekomendasi ijin pengelolaan lebah non budidaya di desa
- 8) Memfasilitasi pengawasan pengambilan hasil hutan rakyat
- 9) Memfasilitasi pengawasan terhadap perburuan tradisional
- 10) Pemasyarakatan dan pengembangan komoditas unggulan

ab. Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral

- 1) Pemberian rekomendasi teknis untuk izin pengeboran, izin penggalian dan izin penurapan mata air pada cekungan air tanah di Desa.
- 2) Inventarisasi dan pengelolaan kawasan rawan bencana geologi di Desa.
- 3) Pengelolaan informasi bencana geologi di Desa
- 4) Memberikan rekomendasi izin pemanfaatan dan pengambilan air bawah tanah untuk produksi diatas 50 m³ per bulan.
- 5) Memberikan rekomendasi izin produksi/percobaan tambang galian C luas maksimal 0,5 Ha: Batu Gamping, Tanah Uruk, Batu Pasir, Pasir Sungai, Kerikil, Batu Beku
- 6) Memberikan rekomendasi izin usaha depot dan pangkalan minyak tanah
- 7) Memberikan rekomendasi izin penyelenggara instalasi kabel rumah
- 8) Memberikan rekomendasi izin usaha depot isi ulang/air minum mineral

ac. Bidang Pariwisata

- 1) Inventarisasi potensi obyek dan kawasan wisata di Desa
- 2) Pengaturan dan pengelolaan obyek dan daya tarik wisata di Desa
- 3) Pemberian rekomendasi ijin dan pengawasan usaha pemandian alam di Desa
- 4) Pemberian rekomendasi ijin dan pengawasan usaha Bumi perkemahan di Desa
- 5) Pemberian rekomendasi ijin dan pengawasan usaha tempat pagelaran kesenian tradisional dan sejenisnya di Desa
- 6) Melaksanakan perintisan obyek dan kegiatan wisata di Desa
- 7) Menyenggarakan pemungutan retribusi pada obyek wisata dan kawasan wisata skala desa

ad. Bidang Industri

- 1) Memfasilitasi pengawasan terhadap pencemaran limbah industri

- 2) Rekomendasi ijin dalam perindustrian yang ada di desa
- 3) Pembinaan keterampilan pengrajin
- 4) Memfasilitasi pembinaan pemasaran industri rumah tangga
- 5) Rekomendasi ijin investasi industri di kawasan desa
- 6) Rekomendasi bagi ijin usaha dan HO
- 7) Pembuatan galeri industri rumah tangga

ae. Bidang Perdagangan

- 1) Pendataan jenis komoditi perdagangan di desa
- 2) Pengelolaan pasar desa
- 3) Retribusi pedagang kaki lima di wilayah desa
- 4) Memfasilitasi pengawasan terhadap alat ukur, takaran, timbangan dan perlengkapannya

af. Bidang Transmigrasi

- 1) Menyiapkan data calon transmigran
- 2) Memfasilitasi pembinaan calon transmigran
- 3) Memfasilitasi, identifikasi calon areal/lokasi transmigrasi
- 4) Memfasilitasi pelepasan areal/lokasi pemukiman transmigrasi

Naskah Akademik

RE-DESENTRALISASI DESA

(Studi Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten kepada Desa)

A Latar Pemikiran

Perhelatan pemikiran mengenai cara mengubah masyarakat Indonesia menjadi masyarakat yang modern pada dekade 80 dan 90-an ditampakkan oleh konsep peningkatan ekonomi dengan pembangunan memusat di satu pihak dan pemerataan ekonomi dengan pembangunan menyebar. Kedua pandangan tersebut berbeda dalam pendekatan, namun demikian tujuannya sama yakni menciptakan kehidupan masyarakat yang lebih baik.

Penganut development percaya bahwa peningkatan kehidupan masyarakat dapat direkayasa dengan prinsip-prinsip evolusi universal, dimana perbedaan-perbedaan antarmasyarakat dipandang bukan faktor dominan dalam mencapai tujuan pembangunan. Pandangan yang positivisme ini memang kelewat optimis. Dalam kenyataannya di Indonesia, setelah selama tiga puluh tahun dilakukan, program tersebut tidak menunjukkan hasil yang memuaskan, terutama dilihat dari level dan jangkauan perubahan. Istilah populemya tetesan pembangunan tidak sesuai sasaran. Hanya level sosial elit, terutama yang ada di perkotaan, terlebih lagi yang bermukim di pulau Jawa yang memperoleh kue nasional. Mereka menikmati dengan berlebihan, karena peluang birokrasi untuk ber-KKN sangat lebar. Bagi penganut pemikiran strukturalis, berbagai kekurangan dan kelemahan model pembangunan tersebut menjadi makanan empuk untuk melancarkan berbagai serangan atas kesalahan dan kekeliruan perubahan sosial, sekalipun tidak memberi solusi yang jelas mengenai konsep yang diidamkan yakni pemerataan pembangunan.

Ketika gelombang krisis menghalau perahu negri, perhelatan berpikir mencapai puncaknya. Saat yang menegangkan, tatkala badai krisis melibas berbagai sektor kehidupan menjadikan kehidupan nyaris luluh lantak. Dalam kegamangan dan berkelindannya kekhawatiran, sebagian pemikir bangsa melakukan refleksi dan evaluasi atas segala daya pembangunan yang selama ini dilakukan. Saat itu lahirlah gagasan untuk mengubah haluan pembangunan yang kemudian kita kenal dengan Pembangunan melalui Otonomi Daerah, dimana salah satu pilarnya adalah *desentralisasi*.

B. Konsep Re-desentralisasi ke Desa (Pemerintahan Desa).

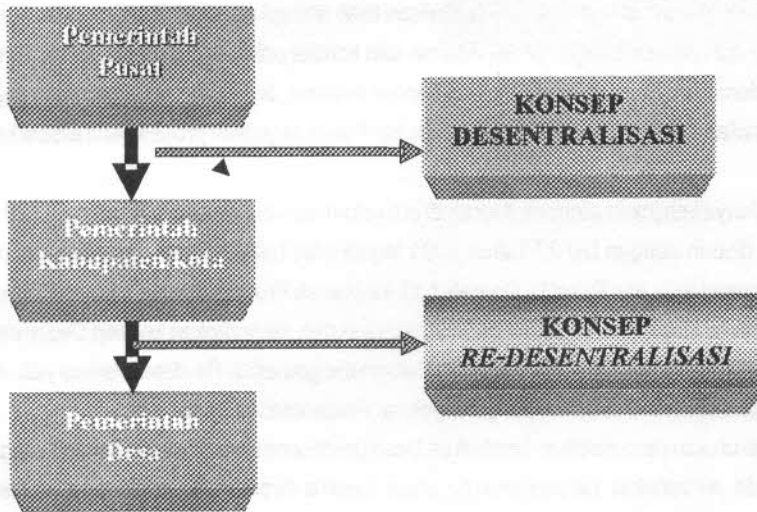
Konsep Re-desentralisasi ke Pemerintahan Desa beranjak dari konsep bahwa pada awalnya Pemerintahan Desa (pada masa Hindia Belanda dan awal Kemerdekaan) merupakan pemerintahan yang memiliki otoritas yang cukup significant (powerful) dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga pada masa itu dapatlah dikatakan bahwa konsep desentralisasi telah diterapkan pada penyelenggaraan pemerintahan desa. Seiring dengan perkembangan pemerintahan dan kondisi politik di Indonesia, Desa (Pemerintahan) Desa tidak lagi demikian, Desa memiliki otoritas sangat terbatas, sebagian besar otoritas yang dimilikinya ditarik ke Pemerintah Kabupaten/Kota/Propinsi atau ke Pusat, terjadilah proses sentralisasi kewenangan/kekuasaan.

Dengan adanya kebijakan otonomi daerah di era reformasi dengan diterbitkannya UU 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan UU 32 Tahun 2004 terjadi arus balik penyelenggaraan dan penguasaan kewenangan pemerintahan dari Pusat ke Daerah, baik ke Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota maupun dari Pusat atau daerah ke Desa. Karena Desa pada awalnya sudah menerapkan konsep Desentralisasi maka penerapan kembali konsep desentralisasi dapat diistilahkan dengan istilah *Re-desentralisasi* yaitu menerapkan konsep desentralisasi kembali di dalam penyelenggaran Pemerintahan Desa.

Penyerahan urusan pemerintahan kembali ke Desa (re-desentralisasi) adalah konsep yang kini banyak diserukan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk segera direalisasikan. Konsep ini merujuk pada serangkaian usaha yang harus dilakukan pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa dalam bentuk penyerahan bidang-bidang urusan tertentu yang dibutuhkan oleh pemerintah desa. Konsep ini *penegasan status dan peran desa yang mengarah kepada konsep Desa sebagai daerah otonom tingkat tiga*. Penegasan ini diperlukan mengingat pemerintah desa menjadi ujung tombak pemerintahan yang bersentuhan langsung dengan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian pemerintahan desa harus *powerful*, efektif dan mandiri. Re-desentralisasi juga dipandang penerus konsep desentralisasi yang saat ini berjalan tersendat. Bila konsep desentralisasi merujuk sebagai proses penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (pemerintah kabupaten/kota), maka konsep re-desentralisasi merujuk pada proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari pemerintahan kabupaten/kota kepada pemerintahan desa. Konsep ini digunakan untuk mengeliminir pemahaman sebagian perangkat kabupaten/kota yang sempit dan reduksionis pada makna desentralisasi yang harusnya berjalan lurus dan meluas. Pemblokkan makna konsep desentralisasi yang hanya berlaku untuk pemerintahan kabupaten/kota saja padahal perlu diteruskan ke level pemerintahan di bawahnya baik kecamatan maupun desa. Perhatikan bagan berikut :

BAGAN 1

Konsep Re-desentralisasi



Urgensi mengoperasionalkan Re-desentralisasi untuk melindungi konsep desentralisasi yang dikatakan Hoesein (1997:14) bisa diartikan dua: *Pertama* desentralisasi diartikan sebagai pembentukan daerah otonom berikut dengan wewenang yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah; *kedua*, desentralisasi dapat pula diartikan sebagai penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonom yang telah dibentuk sebelumnya oleh pemerintah pusat. Dengan makna tersebut, maka konteks re-desentralisasi penyeru pemerintahan menjadi relevan, mengingat pemerintah desa sebagai pemerintahan daerah yang sudah lama dibentuk secara otonom dan dalam batas-batas tertentu menjalankan wewenang dalam menjalankan fungsi di tengah masyarakat.

Desentralisasi adalah konsep yang memuat langkah-langkah strategi yang mengubah birokrasi feodal dan tradisional di Indonesia menjadi pemerintahan modern. Birokrasi yang feodal dicirikan dengan penyelenggaraan yang sifatnya memusat yang dipandang Kingsley (dalam Asfar, 2001:21) sebagai sistem pemerintahan yang kaku, tidak responsif dan menjadikan pemerintahan subur dengan perilaku korupsi. Jenis pemerintahan sentralistik sudah dijalankan di Indonesia dan kenyataan yang demikian memang terbukti.

Desentralisasi adalah konsep pemerintahan yang ramping, fleksibel transparan. Kelebihan desentralisasi yang utama dikampanyekan oleh UNDP (1996) sebagai cara yang akan mendorong terjadinya pemberdayaan (*empowering*) dan penguatan (*strengthening*) baik pada pemerintah daerah maupun masyarakat daerah. Lebih jauh Hofman (2000) mengasumsikan keuntungan-keuntungan yang akan diperoleh bilamana konsep desentralisasi diterapkan, yakni :

- a. memungkinkan pemerintahan lebih memahami kebutuhan dan keinginan daerah/masyarakat daerah (*better knowledge of local demands*).
- b. memungkinkan pemerintah merespon berbagai tantangan dan tuntutan dari masyarakat (*ability to respond to local cost variations*);
- c. memungkinkan partisipasi masyarakat meningkat dalam menentukan jalannya pemerintahan (*increased scope for community participation*);
- d. memungkinkan akan lebih mendekatkan jarak antara masyarakat dan pemerintah sehingga masyarakat merasakan adanya manfaat yang didapat dari biaya yang dikeluarkannya (*closer correspondence between costs and benefits*). (Hofman, 2000).

Asumsi tersebut dalam konteks re-desentralisasi terlampau optimistik. Penerapan desentralisasi di negara-negara berkembang, khususnya di Indonesia yang multi-etnis dan multigovernment tidaklah semudah membalikkan telapak tangan. Rumus desentralisasi pemerintahan harus "dibumi-Indonesiakan" agar mencapai target dan sasaran yang dikehendaki. Pernyataan Jennie Litvack, Juaid Ahmad dan Richard Bird (1998:7): "*Designing decentralisation policy is difficult in any country because decentralisation can affect many aspects of public sector performance and generate a wide range of outcomes. But it is particularly difficult in developing countries because institutions, information and capacity are all very weak*" adalah menjadi benar adanya. Desentralisasi bagi bangsa yang tengah berkembang (seperti Indonesia) harus diolah, dipertimbangkan dan dimatangkan agar tidak membuahkan permasalahan yang akan menjadi lebih rumit lagi bagi kehidupan bangsa di masa depan.

Pengalaman pembangunan lewat sentralistik dimasa lalu terbukti telah melahirkan disparitas sosial ekonomi, baik di level individu, kelompok ataupun masyarakat. Dalam kaitan dengan penerapan desentralisasi yang sembarang akan semakin melebarkan disparitas sosial ekonomi. Gejala ini semakin hari memperlihatkan tanda ke arah pembuktian asumsi tersebut. "*..... if the central government makes no effort to redistribute resources to poorer areas, fiscal decentralisation will result in growing disparities. Similarly if provinces or state do not redistribute within their jurisdiction, poor people may lack access to public services*" (1998:8).

Pemerintah Kabupaten/kota saat ini mulai memperlihatkan kekakuan dan kecenderungan yang mengarah pada korup. Desentralisasi yang disajikan jangan dibiarkan lama mengendap lama yang akan menjadi

ganjalan dan sumbatan pada tangan pemerintah kabupaten/kota. Sementara pemerintahan desa yang secara nyata sudah lama bergelimang dalam kesusahan dan kesulitan dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya telah distrukturkan untuk terus tergantung kepada pemerintahan daerah (kabupaten/kota) sekalipun kue desentralisasi sudah tersedia. Pemerintahan desa dengan masyarakatnya telah terjatuh dalam kelemahan dan ketidakberdayaan yang dijalankan secara halus oleh berbagai kebijakan yang tidak menguntungkan.

Setelah dua tahun lamanya undang-undang desentralisasi diberlakukan, maka saat ini diperlukan evaluasi mengenai kinerja pemerintahan kabupaten/kota yang diberi mandat melaksanakan desentralisasi. Bilamana makna desentralisasi direduksi, maka diperlukan strategi lain yang disebut re-desentralisasi untuk meluruskan kembali makna desentralisasi dengan selurus-lurusnya.

Kenyataan di lapangan menunjukkan, pemerintah kabupaten/kota yang menjadi lokus penelitian mempersepsikan desentralisasi secara berbeda-beda. Perbedaan persepsi ini menunjukkan berbagai pertimbangan politis. Pertimbangan politis yang memandang "ragu" akan kemampuan pemerintahan desa untuk melaksanakan kewenangan menunjukkan pandangan yang "merendahkan" pemerintahan desa selama ini melayani kehidupan masyarakat desa. Persepsi yang ragu merupakan cerminan yang menurut Irving Goffman (1975) sebagai *front stage* dan *back stage*. Apa yang dikatakan berbeda dengan apa yang dijalankan. Tegasnya pertimbangan politis dengan persepsi yang meragukan sebagai pembenar dari asumsi, bahwa bila kekuasaan sudah dipegang oleh suatu institusi pemerintahan, maka kekuasaan tersebut cenderung untuk dipertahankan dan tidak akan dibagi-bagi.

Belum lahirnya peraturan daerah yang memuat peraturan penyerahan urusan pemerintahan kabupaten/kota kepada desa menunjukkan kemauan politik yang rendah dari pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan desentralisasi. Demikian halnya usaha-usaha penguatan desa yang sistematis, terprogram dan terencana umumnya belum dilakukan oleh pemerintahan kabupaten/kota. Perhatian kepada desa umumnya hanya dilakukan dengan pemberian dana bantuan secara merata kepada pemerintahan desa untuk menunjukkan secara kasar tentang perannya dalam melaksanakan desentralisasi.

Kenyataan lain menunjukkan pemerintah desa lokus penelitian masih menunjukkan banyak kelemahan dan kekurangan. Kondisi ini disebabkan karena terlalu lamanya pemerintah desa tergantung pada pemerintahan pusat yang sentralistik. Pemerintah desa yang dilemahkan belum dapat beranjak menjadi kuat karena pemerintah kabupaten/kota tidak mengambil langkah-langkah yang strategis dalam usaha memperkuat pemerintah desa. Pemberian dana bantuan kepada pemerintah desa pada satu sisi akan meringankan beban dan memudahkan untuk merealisasikan program, namun pada sisi lain telah melahirkan konflik internal pada tubuh pemerintah desa akibat dana tersebut. Munculnya konflik antara BPD dan kepala desa dalam memperbutkan dana bantuan menunjukkan eksekusi dari pemerian dana yang tidak dibarengi dengan pembinaan.

C. Kajian data Kendala dan Potensi Re-desentralisasi

Penerapan Re-desentralisasi akan lebih kompleks dibandingkan dengan konsep desentralisasi. Implementasi re-desentralisasi akan melahirkan perubahan besar dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik pada tingkat pemerintahan kabupaten/kota maupun pemerintahan desa. Bilamana perubahan tersebut diharapkan ke arah kemajuan, maka diperlukan perhitungan terhadap faktor-faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan desentralisasi dengan penyerahan urusan pemerintahan secara implisit dikemukakan oleh Aziz dan Arnold (1996) bahwa keberhasilan suatu negara dalam desentralisasi (maupun re-desentralisasi) akan diperoleh bilamana terdapat kondisi-kondisi, sebagai berikut :

1. *The process of decentralization is seen as a continuum of the governing structure of the nation.*
2. *A dynamic 'bottom up' structure of the local government set-up is evolved on a voluntaristic basis.*
3. *The power of decision-making at this level is equitably shared by all the social and economic classes.*
4. *People are mobilised to continue their struggles for democratic right through their own organizations.*

Lebih lanjut World Bank (2000) menyerupan, untuk mencapai tujuan desentralisasi diperlukan proses yang bertahap, yakni dimulai dari desentralisasi dalam aspek politik, kemudian dilanjutkan dengan aspek administratif di setiap sektor publik dan akhirnya aspek keuangan.

Dalam kaitan itu menunjukkan usaha re-desentralisasi dengan penyerahan urusan pemerintahan menunjukkan terdapat lima faktor dominan yang perlu dijadi, yakni: (1) Kajian faktor kemauan dan kebijakan politik pemerintah kabupaten/kota; (2) Kajian faktor pembiayaan penyerahan urusan (penyeru) pemerintahan; (3) Kajian faktor kesiapan pemerintahan desa; (4) Kajian faktor kebutuhan masyarakat desa; dan (5) Kajian faktor ketersediaan sumber daya.

Tabel 1.
FAKTOR-FAKTOR DOMINAN
PENYERAHAN URUSAN PEMERINTAHAN DESA

No.	FAKTOR EKSTERNAL	FAKTOR INTERNAL
1.	Kemauan dan Kebijakan Politik Pemerintah Kabupaten	Kemauan dan Kebutuhan Masyarakat Desa
2.	Pembiayaan Penyerahan Urusan	Kesiapan Pemerintah Desa
3.		Ketersediaan Sarana dan Prasarana Desa

Ket : Faktor Eksternal : Faktor diluar desa

Faktor Internal : Faktor desa

Pengkajian data di lapangan dalam bidang kemauan dan kebijakan politik pemerintah Kabupaten/kota yang kini terlalu sibuk dengan urusan internal sendiri, khususnya dalam persoalan suksesi politik dengan segala konsekwensinya telah menjadi pertanyaan besar dalam konteks re-desentralisasi. Perhatian yang sempit dalam memandang otonomi daerah sebagai otonomi kabupaten/kota ditambah dengan pemikiran politis yang tradisional secara sadar maupun tidak sadar telah melupakan amanat undang-undang. Dalam pemahaman politis tradisional, sulit untuk diterima adanya pembagian kekuasaan atau wewenang yang telah diraih dan dinikmati. Konsep desentralisasi tengah dinikmati, namun konsep re-desentralisasi menjadi "ancaman" atas kekuasaan elit politik di wilayah kabupaten/kota. Dari dua puluh lima kabupaten yang dijadikan lokus penelitian menunjukkan kemauan politik untuk merealisasikan konsep re-desentralisasi, hanya satu kabupaten yang sudah melaksanakan dan dua kabupaten yang tengah menunggu untuk disyahkan. Selebihnya sekalipun dalam wawancara menunjukkan sikap yang positif namun tidak memperlihatkan apresiasinya secara kongkrit.

Pengkajian data lapangan mengenai bidang pembiayaan menjadi faktor dominan kedua yang menghambat re-desentralisasi. Secara logika, penyeru pemerintahan akan berkonsekuensi pada pembiayaan. Namun faktor ini sulit diprediksi karena banyak Pemerintah kabupaten yang memiliki PDRB jauh di atas rata-rata tidak menunjukkan apresiasi terhadap kebijakan tersebut. Sebaliknya kabupaten yang tergolong sedang dan rendah PDRB-nya justru memperlihatkan apresiasi yang lebih baik. Faktor ini memberikan bantahan atas asumsi bahwa kabupaten yang memadai dalam pembiayaan akan lebih siap untuk melaksanakan penyerahan urusan (penyeru) pemerintahan. Fakta yang menonjol lainnya adalah, kabupaten yang PDRB tinggi lebih suka memberi bantuan dana kepada desa dibandingkan pemberian penyeru pemerintahan.

Pengkajian data lapangan bidang kesiapan pemerintahan desa diindikasikan dengan kemauan untuk menjalankan penyeru bidang-bidang pemerintahan. Secara dominan, kesiapan pemerintah daerah dinyatakan secara positif, namun tidak bisa dipungkiri pernyataan tersebut sekedar keinginan yang harus dibuktikan secara kongkrit. Kenyataan rendahnya kesiapan pemerintahan desa disebabkan oleh banyak faktor, diantaranya terlalu lamanya desa tidak menjalankan kemandirian, dan perlakuan pemerintah kabupaten yang tidak secara sistematis dan terencana dalam menyusun program penguatan pemerintahan desa.

Pengkajian data lapangan mengenai kebutuhan masyarakat desa dan pemerintahan desa adalah faktor yang amat kompleks. Pengkajian ini mengarah pada evaluasi mengenai kebutuhan masyarakat desa dengan memperhitungkan kondisi obyektif daerah dan latar belakang budayanya yang kenyataannya sangat bervariasi. Karena itu setiap desa dengan masyarakatnya akan menampakkan kebutuhan yang berbeda-beda. Untuk itu harus dilakukan identifikasi karakteristik berdasarkan tipologi geografis; mata pencaharian, dan perkembangannya. Tipologi corak kebutuhan masyarakat desa dianalisis dengan memperhitungkan karakter wilayah yang didalamnya memuat aspek mata pencaharian dan tingkat perkembangan sehingga

terumuskan dalam bentuk formulasi desa datar (*detar*), desa pegunungan (*depug*) dan desa pantai (*depan*). Kebutuhan pemerintahan desa dianalisis dengan tipologi kebutuhan dominan fungsi pemerintahan dalam pemberdayaan dan pembangunan (*KPD Eko*); pengaturan (*KPD Sospol*) dan pelayanan (*KPD Adm*) Melalui formulasi itu diperoleh bidang-bidang urusan yang diperlukan masyarakat dan pemerintahan desa sebagaimana tabe 2 di bawah ini :

Tabel 2.
TABULASI KARAKTERISTIK LOKUS DESA

TIPOLOGI	KARAKTERISTIK	1	2	3	4	5	6	7	8	9	JML
Desa	Detar	4	8	7						2	21
	Depug	5	4	5						1	15
	Depan	1	1	1	1		2	1			7
Kebutuhan Masyarakat Desa	KMD Bio				1	4	6	7	3	1	22
	KMD Psikho				1		1	2	2		6
	KMDInteg						3	10	2		15
Kebutuhan Pemerintahan Desa	KPDEko				2	3	5	4	6	1	21
	KPDSospol				1		1	3			5
	KPDAdm				1			9	7		17
Kategori Karakter Desa	Unggul Tradisi										16
	Unggul Aksi										13
	Unggul Kreasi										14

Evaluasi ketersediaan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam pada masyarakat desa menjadi faktor penting untuk diperhitungkan. Masyarakat desa dengan dimensinya memanfaatkan sumber daya yang ada di lingkungannya untuk membangun kehidupannya yang sesuai dengan kebutuhan mereka. Pada lingkungan desa, ketersediaan sumber daya manusia memang cenderung masih dibawah standar. Pada desa yang berdekatan dengan perkotaan cenderung memiliki kualitas sumber daya yang memadai, terlebih desa di Pulau Jawa. Namun desa yang jauh dari perkotaan tidaklah demikian. Sarana dan prasarana juga merefleksikan kenyataan kondisi sumber daya, dimana desa yang maju cenderung memiliki fasilitas sarana dan prasarana yang memadai, sedangkan pada desa yang tertinggal masih menunjukkan keserbakekurangan dan keterhimpitan.

Keempat bidang kajian yang menjadi kendala utama dalam desentralisasi dan agenda bagi re-desentralisasi harus dijalankan oleh setiap pemerintah kabupaten Kabupaten/kota. Namun demikian, kehidupan desa dengan pemerintahan desanya tidak segalanya lemah. Mereka juga memiliki potensi dalam

mengoperasionalkan strategi re-desentralisasi untuk sampai pada otonomi desa. Dalam sejarah membuktikan, pemerintah desa dengan pemerintahan desa memiliki kekuatan prima untuk bertahan dengan kehidupan yang sekalipun serba kekurangan. Dengan demikian desa dengan pemerintahan desanya memiliki potensi, sekecil apapun potensi tersebut.

Upaya memandang desa dan pemerintahan desa hendaknya menggunakan kacamata kajian yang netral, agar tidak terjebak pada penilaian yang gegabah. Dalam kajian re-desentralisasi menerapkan prinsip yang berimbang, ada kelemahan dan ada kelebihan. Tidak seperti sebagian individu pemerintah kabupaten/kota yang memandang rendah potensi pemerintah desa, maka pandangan yang berbalikkan menjelaskan, "apapun yang terjadi pada masyarakat pusat dan pemerintahan kabupaten/kota, pemerintah desa akan tetap berjalan sebagaimana apa adanya".

Sungguhpun pernyataan ini bernada sinistik, namun di lapangan sulit untuk dibantah. Desa dan pemerintahan desa memang memiliki sistem yang berkekuatan dalam mempertahankan dan mengatur dirinya secara baik menurut kacamata dirinya. Watak kesederhanaan kehidupan di desa yang berjumlah lebih dari 60 % penduduk Indonesia berada dalam kelompok kelas bawah (*low class*), yang secara politis cenderung mudah untuk dimanfaatkan oleh elit sosial politik dan juga bersifat tidak banyak permintaan. Seringkali balutan keluguan diekspresikan dengan tidak tegasnya dalam mengemukakan pendapat dan keinginan. Ekspresi ini ditafsirkan oleh pemerintah kabupaten/kota sebagai faktor kelemahan utama, sehingga argumen itu dijadikan pembuktian atas ketidakmampuan desa dan pemerintahan desa untuk melaksanakan berpartisipasi dalam pembangunan daerah.

Kajian re-desentralisasi yang menerapkan cara pandang masyarakat desa sebagai realitas yang demikian adanya merupakan bagian dari azas re-desentralisasi yang bersumber dari denyut keinginan dan harapan yang paling dalam. Pengkajian dan evaluasi cara demikian akan menyingkap selimut yang menjadi kekuatan atau potensi pemerintah desa. Atas dasar asumsi dan pandangan tersebut, maka fakta di lapangan dikelompokkan dan menghasilkan tiga kategori potensi masyarakat desa dalam melaksanakan re-desentralisasi, yakni: *Pertama*, kategori desa lokus yang termasuk *Unggul Tradisi*, yakni desa yang masih kokoh dengan adat-istiadat yang diturunkan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Kekuatan tradisi tidak akan ditemukan pada masyarakat perkotaan. Tradisi masyarakat pedesaan masih terpelihara karena faktor kekuatan kolektif yang diikat dengan perasaan senasib dan sepenanggungan. *Kedua*, kategori desa dan pemerintahan desa yang berpotensi *Unggul Aksi*, yakni desa yang produktif dan tengah berusaha menciptakan format baru dalam kehidupannya. Desa ini bersifat transisi, karena sebagian masih terikat dengan tradisi, namun sebagian sudah bersentuhan dengan kehidupan yang modern. *Ketiga*, kategori desa yang termasuk berpotensi *Unggul*

Kreasi, yakni desa yang mengalami banyak perubahan, dimana inisiatif dan kreativitas atau penciptaan kehidupan sudah bisa diwujudkan.

Dengan temuan tersebut, maka dapatlah dikatakan, formulasi potensi desa dan pemerintahan desa di Indonesia menunjukkan perwujudan dari karakteristik masyarakat desa dan perkembangan desa. Terbentuknya potensi ini akan menjadi landasan dalam merealisasikan konsep re-desentralisasi desa di masa depan untuk menjalankan tugas dan fungsi sebagai ujung tombak bagi kehidupan masyarakat.

C. Prosedur Mewujudkan Re-desentralisasi

Mewujudkan desentralisasi (dan juga *re-desentralisasi*) menurut World Bank hendaknya disiapkan lima kondisi, yakni:

1. *The Decentralization framework must link, at the margin, local financing and fiscal authority to the service provision responsibilities and functions of the local government – so that local politicians can bear the costs of their decisions and deliver on their promises.*
2. *The local community must be informed about the costs services and services delivery options involved and the resource envelope and its sources – so that the decisions they make are meaningful*
3. *There must be a mechanism by which the community can express its preferences in a way that is binding on the politicians – so that there is a credible incentives for people to participate.*
4. *There must be a system of accountability that relies on public and transparent information which enables the community to effectively monitor the performance of the local government and react appropriately to that performance so that politicians and local officials have an incentive to be responsive.*
5. *The instruments of decentralization – the legal and institution framework, the structure of service delivery responsibilities and the intergovernmental fiscal system – are designed to support the political objectives.*

Nasehat Bank Dunia tersebut mengindikasikan, bahwa penyerahan urusan pemerintahan kabupaten/kota kepada Desa harus dilakukan secara bertahap dan terencana. Dengan mempertimbangkan kondisi keuangan, penguatan, mekanisme, akuntabel dan penyiapan instrumen juga harus disandarkan pada karakteristik desa dan analisis kesiapan pemerintahan desa.

Untuk melaksanakan proses re-desentralisasi dapat dilakukan melalui :

1. Pembentukan **Tim Pengkajian**. Tim ini ditetapkan melalui Keputusan Bupati/Walikota dengan Sekretaris Daerah (Sekda) sebagai Ketua Pelaksananya dan beranggotakan dari unsur Perangkat Daerah dan pihak-pihak lain yang sangat berkepentingan. Adapun tugas Tim adalah melakukan kajian dalam rangka

menetapkan urusan-urusan pemerintahan Kabupaten/Kota beserta jenis kewenangannya yang dapat diserahkan pengaturannya kepada pemerintah desa.

Hal-hal yang perlu menjadi pertimbangan Tim dalam merumuskan penetapan urusan pemerintahan tersebut adalah variasi/heterogenitas kondisi/potensi desa dan kapasitas Pemerintah Desa sehingga Tim harus dapat memformulasikan tingkat kesiapan pemerintahan desa dalam menerima dan melaksanakan urusan pemerintahan yang akan menjadi kewenangan desa. Setidaknya desa dapat dikategorikan kedalam tiga kelompok, yakni: (a) desa yang tergolong desa yang siap minimum dalam penyerahan urusan pemerintahan (*Simin*); (b) kategori desa siap medium (*Simed*), dan (c) kategori desa siap maksimum (*Simak*). Ketiga kategori kesiapan desa tersebut dapat dikomparasikan dengan variasi kategori potensi desa yang terbagi dalam tiga bagian, yakni (a) desa unggul tradisi; (b) unggul aksi; dan (c) unggul kreasi. Perhatikan Tabel 3, berikut :

Tabel 3.
Kesiapan dan Keunggulan Desa
Dalam Konteks Pelaksanaan Re-desentralisasi

	KATEGORI POTENSI RE-DESENTRALISASI		
Kategori Keunggulan dan Potensi Desa	Unggul Tradisi	Unggul Aksi	Unggul Kreasi
Kategori Kesiapan Pemerintahan Desa	Desa <i>Simin</i>	Desa <i>Simed</i>	Desa <i>Simak</i>

Dalam kenyataannya ketiga kategori desa tersebut memiliki perbedaan karakter dan potensi yang berbeda, namun dalam kaitan re-desentralisasi lewat penyerahan urusan pemerintahan harus dibarengi dengan tiga kondisi, yakni: (1) melaksanakan pemberdayaan sumber daya manusia yang didalamnya terkandung penyiapan pemimpin dan kepemimpinan yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat desa; (2) melaksanakan pemberdayaan bidang kelembagaan pemerintahan desa yang berkaitan erat dengan karakteristik desa berikut dengan kebutuhan masyarakatnya; (3) melaksanakan pemberdayaan ketatalaksanaan pemerintahan desa yang bersendi pada nilai kesejahteraan yang berkeadilan pada masyarakat desa; (4) melaksanakan pemberdayaan dalam pemenuhan kebutuhan pembiayaan dalam melaksanakan tugas pelimpahan sebagian wewenang tersebut.

2. Proses Pelaksanaan Pengkajian

Dalam proses pengkajian, setelah mempertimbangkan kondisi/potensi desa dan kapasitas Pemerintah Desa, tahap selanjutnya adalah Tim melakukan proses: (1) Identifikasi; (2) Pengelompokan; dan (3) Perumusan. Adapun proses dimaksud adalah sebagai berikut :

- *Tahap mengidentifikasi* yakni tahap tim pengkaji berupaya mencari dan menemukan bidang-bidang urusan apa yang dibutuhkan oleh pemerintah desa. Untuk mencapai hal tersebut diperlukan pengidentifikasian pada karakteristik desa; kebutuhan masyarakat desa; dan pemerintahan desa. Karakteristik desa dapat diidentifikasi dari keadaan geografis berikut dengan kecenderungan struktur tanah yang dimiliki oleh masing-masing desa. Secara umum kondisi desa dibagi dalam tiga bagian, yakni (a) desa yang berada di dataran tinggi atau pegunungan; (b) desa yang berada di dataran pantai; dan (c) desa yang berada di daratan datar. Selain mengidentifikasi desa dari kewilayahannya, secara langsung maupun tidak langsung akan mengidentifikasi tingkat kesuburannya. Dengan demikian desa tertentu mempunyai tingkat kesuburan yang masuk dalam kesuburan tinggi; kesuburannya sedang; dan kesuburan rendah.

Berdasarkan identifikasi tersebut akan ditemukan karakteristik dominan dari produk yang dihasilkan oleh suatu desa. Dengan kata lain identifikasi tersebut akan menghasilkan kebutuhan masyarakat desa yang berkaitan dengan mata pencaharian umum dari penduduk desa. Kebutuhan masyarakat desaa tersebut dikategori dalam tiga bagian, yakni kebutuhan masyarakat desa dalam bidang pertanian; perikanan; dan perdagangan/industri. Kbutuhan masyarakat dalam pertanian, terutama produksi padi yang dihasilkan dari lahan sawah basah maupun sawah kering. Dalam kebutuhan ini juga melibatkan usaha dalam bidang perkebunan, buah-buahn, palawija, perikanan darat, dan sejenisnya. Kebutuhan masyarakat pantai terutama dalam ekonomi perikanan mengandung yang berupa kebutuhan usaha nelayan, budi daya ikan di tambak, ataupun budidaya rumput laut. Pendeknya, mata pencahartian yang bertumpu pada kondisi daerah pesisir atau sungai besar. Kebutuhan masyarakat desa juga ada yang berkiphrah alam sektor perdagangan atau industri yakni desa yang menekankan pada home industri, baik berupa barang ataupun jasa. Pada umumnya perdagangan masyarakat desa menekankan pada makanan,minuman, pakaian ataupun berbagai jenis kerajinan tangan. Identifikasi kebutuhan masyarakat juga berlaku pada jenis kebutuhan psikkologis dan kebutuhan sosial politiknya.

- *Tahap pengelompokkan*, adalah tahap pengkaji melakukan pemengelompokkan pemerintahan desa berikut dengan pengelompokkan identifikasi kebutuhan masyarakat desa. Pengelompokkan pemerintahan desa terbagi dalam tiga macam, yakni: (a) *Pemerintahan Desa Adat*, yakni pemerintahan desa yang dibentuk atas legitimasi adat-istiadat dari masyarakat setempat; (b). *Pemerintahan Desa Administratif* atau desa yang didasarkan pada kepentingan dan aturan administrasi; (c) *Pemerintahan Desa Campuran* yang

mengekspresikan pemerintahan desa yang sebagian masih terikat dengan pemerintahan adat dan sebagian lagi sudah menggunakan karakter pemerintahan administrasi.

Atas dasar pengelompokkan tersebut, maka akan ditemukan kebutuhan pemerintahan masing-masing kelompok desa. Kebutuhan pemerintahan desa diarahkan pada fungsi dan tugas pokoknya yang diembannya. Berkenaan dengan fungsi pemerintahan desa yang pada dasarnya merupakan kebutuhan pemerintahan desa terdapat tiga bagian utama, yakni (a) jenis kebutuhan pemerintahan desa yang berkenaan dengan urusan pemberdayaan dan pembangunan; kebutuhan fungsi pengaturan; dan kebutuhan fungsi pelayanan. Berdasarkan pengelompokkan desa, maka desa kategori desa geneologis, urusan rumah tangga desa yang prioritas berkenaan dengan keberlangsungan adat-istiadat. Pada desa administrasi, urusan pemerintahan merupakan penyerahan urusan pemerintahan yang dapat mengembangkan fungsi desa.

- *Tahap perumusan*, yakni tahap tiem pengkaji melakukan perumusan bidang dan urusan yang harus didasarkan pada konsep desa yang dipandang sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang memang dilegalkan atau diakui dalam sistem pemerintahan tingkat daerah manupun nasional. Atas landasan tersebut, maka pemerintahan desa harus diberikan kewenangan yang dapat menghidupi rumah tangganya sendiri. Kewenangan itu tiada lain merupakan produk hukum yang berisi rinsian mengenai urusan pemerintahan yang diserahkan. Perumusan bidang dan urusan pemerintahan mencakup (a) urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa; (b) urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa; (c) tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota; dan (d) urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

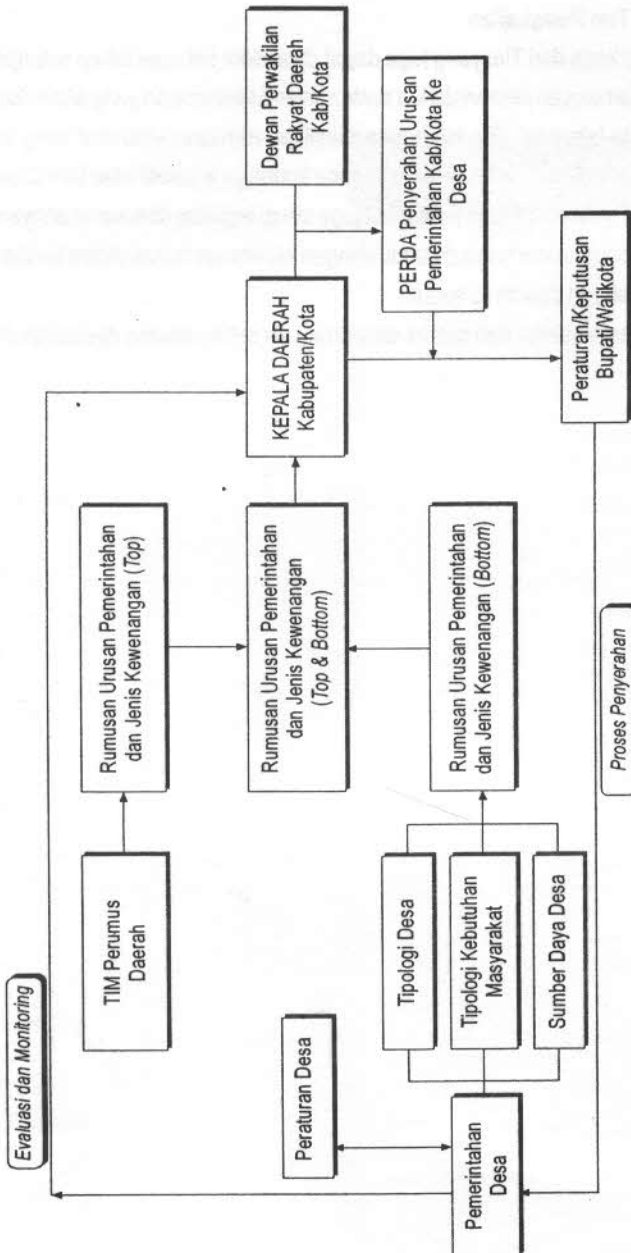
Khusus mengenai bidang dan urusan pemerintahan yang berkategori pemerintahan adat dalam kaitan dengan urusan rumah tangga desa berupa: (a) menyelenggarakan (mengatur dan mengurus) desa belum "diambil alih" atau dijadikan urusan pemerintah lebih tinggi; (b) tidak bertentangan atau dilarang oleh ketentuan resmi yang berlaku lebih tinggi; (c) berada dalam batas-batas kemampuan desa; (d) dilakukan untuk menunjang, melanjutkan, atau dalam rangka penggunaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah yang lebih atas; (e) dipandang mendesak, darurat dan seperti itu, kendatipun secara hukum atau administrasi urusan itu adalah urusan instansi yang lebih atas, guna keselamatan, keamanan dan ketertiban masyarakat desa yang bersangkutan.

3. Hasil Kerja Tim Pengkajian

Adapun hasil kerja dari Tim yang juga dapat dikatakan sebagai tahap selanjutnya adalah penetapan rumusan *bidang dan urusan pemerintahan serta rincian kewenangan yang akan diserahkan pengaturannya kepada desa*. Pada tahap ini, Tim telah menghasilkan rumusan atau draf yang telah dilaporkan kepada Bupati/Walikota dan disetujui untuk dibawa kepada lembaga legislatif atau DPRD untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah. Tahap penetapan ini disebut juga tahap legalitas dilaksanakannya re-desentralisasi. Tahap penetapan secara operasional harus dipandu dengan keputusan bupati dalam bentuk Peraturan Bupati untuk melaksanakan peraturan daerah tersebut.

Gambaran dari prosedur dan alur re-desentralisasi sebagaimana dijelaskan di atas dapat dilihat pada bagan berikut :

Gambar 2
PROSEDUR PENETAPAN URUSAN PEMERINTAHAN KABUPATEN/KOTA
YANG DAPAT DISERAHKAN PENGATURANNYA KEPADA DESA





**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I LAN**

**KEPUTUSAN KUASA PENGGUNA ANGGARAN
PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I LEMBAGA ADMINISTRASI
NEGARA
NOMOR : 016 / V / 1 / 3 / 2006
TENTANG
PENELITIAN PELIMPAHAN URUSAN KABUPATEN / KOTA KE DESA
KUASA PENGGUNA ANGGARAN
PUSAT KAJIAN DAN PELATIHAN APARATUR I LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA**

- Menimbang : a. bahwa dalam rangka pelaksanaan Penelitian Pelimpahan Urusan Kabupaten/Kota ke Desa, dipandang perlu membentuk Tim Pelaksana yang bertugas untuk melakukan kegiatan tersebut;
- b. bahwa nama dan jabatan yang tercantum dalam Lampiran Keputusan ini, ditentukan berdasarkan hasil koordinasi bersama kepala unit yang terkait dengan program dan kepala PKP2A I LAN sehingga SDM yang dimaksud dipandang mampu dan memenuhi syarat untuk ditunjuk sebagai Tim Pelaksana Penelitian Pelimpahan Urusan Kabupaten/Kota ke Desa;
- Mengingat : 1. Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Tahun 2003 nomor 47, tambahan Lembaran Negara Nomor 4286);
2. Undang-undang nomor 1 tahun 2004 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara tahun 2004 nomor 5, tambahan Lembaran Negara nomor 4400);
3. Undang-undang nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggung Jawaban Keuangan Negara (Lembaran Negara tahun 2004 nomor 66, tambahan Lembaran Negara nomor 4400);

4. Undang-undang nomor 36 tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun 2005 (Lembaran Negara tahun 2004 nomor 130, tambahan Lembaran Negara nomor 4442);
5. Keputusan Presiden nomor 103 tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 11 tahun 2005;
6. Keputusan Presiden nomor 42 tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden nomor 72 tahun 2004;
7. Keputusan Presiden nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden nomor 61 tahun 2004;
8. Instruksi Presiden nomor 9 tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Pendayagunaan Aparatur Negara;
9. Keputusan Kepala LAN Nomor 977/IX/6/8/2005 tentang Penetapan Kuasa Pengguna Anggaran/Barang pada Lembaga Administrasi Negara Tahun Anggaran 2006;
10. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 606/PMK.06/2004 tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun Anggaran 2005;
11. Keputusan Menteri Keuangan nomor 427/KMK.02/2004 tentang Harga Satuan Umum tahun anggaran 2005;
12. Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 4 tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Administrasi Negara;
13. Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Administrasi Negara sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 10 tahun 2004;
14. Surat Edaran Direktorat Jenderal Perbendaharaan nomor SE-050/PB/2004 tentang Petunjuk Teknis Mekanisme Pembayaran Dalam Pelaksanaan APBN;
15. Surat Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Nomor : 0008.0/086-10.0XII/2006 tentang Penetapan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Tahun 2006 Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara;

MEMUTUSKAN

8. Instruksi Presiden nomor 9 tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Pendencygunaan Aparatur Negara;
9. Keputusan Kepala LAN Nomor 977/IX/6/8/2005 tentang Penetapan Kuasa Pengguna Anggaran/Barang

Menetapkan :

- PERTAMA** : Membentuk Tim Pelaksana Penelitian Pelimpahan Urusan Kabupaten/Kota ke Desa, dengan mengangkat nama dan jabatan yang tercantum dalam Lampiran Keputusan ini, selanjutnya dalam diktum keputusan ini disebut Tim Pelaksana.
- KEDUA** : Tim Pelaksana bertugas merencanakan, melaksanakan dan menyusun laporan kegiatan sesuai dengan petunjuk dan kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pimpinan Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara.
- KETIGA** : Untuk menjamin ketepatan dan kualitas laporan, Kepala Unit terkait melakukan pembinaan dan pemantauan atas pelaksanaan kegiatan Tim Pelaksana serta melaporkannya kepada Kepala Pusat Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara.
- KEEMPAT** : Biaya pelaksanaan kegiatan ini dibebankan kepada Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara tahun 2006.
- KELIMA** : Anggaran sebagaimana dimaksud pada diktum KEEMPAT, penggunaannya mengacu kepada peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- KEENAM** : Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan sampai dengan berakhirnya tahun anggaran 2006, dengan ketentuan apabila dikemudian hari terdapat kekeliruan dalam keputusan ini akan diadakan perbaikan sebagaimana mestinya.

SALINAN Keputusan ini disampaikan kepada :

1. Kepala Badan Pemeriksa Keuangan;
2. Menteri Pendencygunaan Aparatur Negara;
3. Kepala Lembaga Administrasi Negara;
4. Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan;

5. Kepala Bappenas;
6. Direktur Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan Depkeu;
7. Kepala Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara Bandung II di Bandung;
8. Inspektur Lembaga Administrasi Negara;
9. Kepala Bagian Keuangan Lembaga Administrasi Negara;
10. Yang bersangkutan untuk diketahui dan dipergunakan seperlunya.

Ditetapkan di : Bandung

Pada tanggal : 2 Januari 2006

KUASA PENGGUNAANGGARAN

PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN

APARATUR I LAN BANDUNG.

Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Sc.

NIP. 270.000.689

LAMPIRAN
KEPUTUSAN KUASA PENGGUNA ANGGARAN
PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I LAN BANDUNG
NOMOR : 016 / V / 1 / 3 / 2006
TENTANG
PENELITIAN PELIMPAHAN URUSAN KABUPATEN/KOTA KE DESA

No.	N A M A	JABATAN
1	Kepala Bidang KKSDA PKP2A I LAN	Penanggung Jawab Kegiatan
2	Zulpikar, S.Sos.	Koordinator / Peneliti Utama
3	Dra. Rina Christina	Sekretaris Kegiatan
4	Drs. Joni Dawud, DEA	Peneliti Utama
5	Wawan Dharma Setiawan, SH., M.Si.	Peneliti Utama
6	Dr. Hj. Sedarmayanti, M.Pd.	Peneliti
7	Dra. Enni Iriani, M.Ed.	Peneliti
8	Drs. Syarifudin Hidayat, M.Si.	Peneliti
9	Dra. Nefi Aris Ambar Asmara, MA	Peneliti
10	Drs. Sabar Gunawan, MA	Pembantu Peneliti
11	Dra. Marifa Ayu Kencana, MIS	Pembantu Peneliti
12	Dra. Hj. Ara Ruhara, M.Si	Pembantu Peneliti
13	Emma Komalaningsih, S.Sos	Pembantu Peneliti
14	5 Orang	Nara Sumber Eselon I
15	10 Orang	Nara Sumber Eselon II
16	10 Orang	Nara Sumber Eselon III
17	10 Orang	Nara Sumber Eselon IV
18	10 Orang	Pakar
19	56 Orang	Praktisi
20	84 Orang	Pembantu Lapangan
21	10 Orang	Pengolah Data
22	10 Orang	Penganalisa Data
23	10 Orang	Penyusun Laporan
24	6 Orang	Editing / Finalisasi

Ditetapkan di : Bandung
 Pada tanggal : 2 Januari 2005
 KUASA PENGGUNA ANGGARAN
 PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN
 APARATUR I LAN BANDUNG

Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Sc.
 NIP. 270.000.689



**MENTERI DALAM NEGERI
REPUBLIK INDONESIA**

**PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI
NOMOR : 30 TAHUN 2006
TENTANG
TATACARA PENYERAHAN URUSAN PEMERINTAHAM
KABUPATEN / KOTA KEPADA DESA**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
MENTERI DALAM NEGERI**

- Menimbang : bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, perlu menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Tatacara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota Kepada Desa;
- Mengingat : 1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintahan Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548);
2. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 158 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4587);
3. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593);

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI TENTANG TATACARA PENYERAHAN URUSAN PEMERINTAHAN KABUPATEN/KOTA KEPADA DESA.

**BAB I
KETENTUAN UMUM**

Pasal 1

Dalam Peraturan ini yang dimaksud dengan :

1. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
3. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Pemerintah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Desa.
5. Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disingkat BPD, adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Desa.
6. Peraturan Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
7. Peraturan Desa adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh BPD bersama Kepala Desa.
8. Alokasi Dana Desa adalah dana yang dialokasikan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota untuk Desa, yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota.

BAB II

JENIS URUSAN PEMERINTAHAN

Pasal 2

- (1) Urusan pemerintahan Kabupaten/Kota yang dapat diserahkan pengaturannya kepada Desa antara lain :
- a. Bidang Pertanian dan Ketahanan Pangan;
 - b. Bidang Pertambangan dan Energi serta Sumber Daya Mineral;
 - c. Bidang Kehutanan dan Perkebunan;
 - d. Bidang Perindustrian dan Perdagangan;
 - e. Bidang Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah;
 - f. Bidang Penanaman Modal;
 - g. Bidang Tenaga Kerja dan Transmigrasi;
 - h. Bidang Kesehatan;
 - i. Bidang Pendidikan dan Kebudayaan;
 - j. Bidang Sosial;
 - k. Bidang Penataan Ruang;
 - l. Bidang Pemukiman / Perumahan;
 - m. Bidang Pekerjaan Umum;
 - n. Bidang Perhubungan;
 - o. Bidang Lingkungan Hidup;
 - p. Bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik;
 - q. Bidang Otonomi Desa;
 - r. Bidang Perimbangan Keuangan;
 - s. Bidang Tugas Pembantuan;
 - t. Bidang Pariwisata;
 - u. Bidang Pertanahan;
 - v. Bidang Kependudukan dan Catatan Sipil;
 - w. Bidang Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat, dan Pemerintahan Umum;
 - x. Bidang Perencanaan;
 - y. Bidang Penerangan/Informasi dan Komunikasi;
 - z. Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak;

- aa. Bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera;
 - bb. Bidang Pemuda dan Olahraga;
 - cc. Bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa;
 - dd. Bidang Statistik; dan
 - ee. Bidang Arsip dan Perpustakaan
- (2) Rincian urusan pemerintahan Kabupaten/Kota yang dapat diserahkan kepada Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tercantum dalam lampiran Peraturan ini.

BAB III

TATACARA PENYERAHAN URUSAN

Pasal 3

- (1) Bupati/Walikota melakukan pengkajian dan evaluasi terhadap jenis urusan yang akan diserahkan kepada Desa dengan mempertimbangkan aspek letak geografis, kemampuan personil, kemampuan keuangan, efisiensi dan efektivitas.
- (2) Untuk melakukan pengkajian dan evaluasi terhadap jenis urusan yang akan diserahkan kepada Desa, Bupati/Walikota dapat membentuk Tim Pengkajian dan Evaluasi Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Desa.
- (3) Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (2), di bawah koordinasi Wakil Bupati/Walikota dengan ketua pelaksana oleh Sekretaris Daerah Kabupaten / Kota yang anggotanya terdiri dari unsur dinas / badan / kantor terkait sesuai kebutuhan.

Pasal 4

- (1) Urusan pemerintahan yang diserahkan pengaturannya kepada Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
- (2) Setelah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Penetapan Jenis Urusan Yang Dapat Diserahkan Kepada Desa diundangkan, Pemerintah Desa bersama BPD melakukan evaluasi untuk menetapkan urusan pemerintahan yang dapat dilaksanakan di Desa yang bersangkutan.
- (3) Kesiapan pemerintahan desa untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota, ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa atas persetujuan Pimpinan BPD.

Pasal 5

- (1) Bupati/Walikota menetapkan Peraturan Bupati / Walikota tentang Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota kepada masing-masing Desa.
- (2) Bupati/Walikota dalam menetapkan peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib memperhatikan Keputusan Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3).
- (3) Bupati/Walikota menyerahkan secara nyata urusan pemerintahan Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kepala Desa, dilaksanakan secara serentak yang disaksikan oleh Camat dan dihadiri oleh seluruh kepala dinas/badan/kantor.

BAB IV

PELAKSANAAN URUSAN

Pasal 6

- (1) Pelaksanaan urusan pemerintahan Kabupaten/Kota yang diserahkan kepada desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dilaksanakan oleh Pemerintah Desa.
- (2) Pemerintah Kabupaten/Kota dapat menambah penyerahan urusan pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Desa atas permintaan Pemerintah Desa.
- (3) Apabila pelaksanaan urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota yang telah diserahkan kepada Desa dalam kurun waktu 2 (dua) tahun tidak berjalan secara efektif, pemerintah Kabupaten/Kota dapat menarik sebagian atau seluruh urusan pemerintahan yang telah diserahkan.
- (4) Tata cara penambahan atau penarikan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (5) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang tata cara penambahan atau penarikan urusan pemerintahan sekurang-kurangnya memuat :
 - a. Kriteria pelaksanaan urusan pemerintahan;
 - b. mekanisme penambahan urusan pemerintahan; dan
 - c. mekanisme penarikan urusan pemerintahan.

BAB V

PEMBIAYAAN

Pasal 7

Pelaksanaan urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota yang diserahkan kepada Desa dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

BAB VI

PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Pasal 8

- (1) Bupati/Walikota melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap urusan Pemerintahan Kabupaten/ Kota yang diserahkan kepada Desa.
- (2) Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat didelegasikan kepada Camat.

BAB V

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 9

Peraturan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal

MENTERI DALAM NEGERI,

H. MOH. MA'RUF, SE.

LAMPIRAN : PERATURAN MENTERI DALAM DALAM NEGERI

NOMOR : 30 TAHUN 2006

TANGGAL :

RINCIAN URUSAN PEMERINTAHAN

KABUPATEN/KOTA YANG DAPAT DISERAHKAN KEPADA DESA

1. Bidang Pertanian dan Ketahanan Pangan

- a. pengembangan kelembagaan petani skala lokal;
- b. pemberian rekomendasi ijin usaha penangkar benih pertanian;
- c. pengaturan pemanfaatan air pada tingkat usaha tani;
- d. pemasyarakatan penggunaan alat mesin pertanian;
- e. pemasyarakatan pupuk organik;
- f. pengaturan peredaran dan penggunaan pupuk organik dan pestisida dengan berpedoman pada petunjuk teknis Kabupaten dan Kota;
- g. kampanye benih unggul;
- h. pengembangan lumbung pangan;
- i. fasilitas modal usaha tani;
- j. pengaturan pelaksanaan penanggulangan hama dan penyakit terpadu
- k. pengembangan kelembagaan petani dan pertumbuhannya;
- l. pemasyarakatan penggunaan benih unggul;
- m. membantu penyediaan benih unggul;
- n. pengembangan kebun bibit hijauan pakan ternak;
- o. rekomendasi pemberian ijin pengelolaan pelebahan non budidaya;
- p. pemasyarakatan pengembangan komoditas unggulan;
- q. pembangunan dan pemeliharaan serta pengelolaan saluran untuk budidaya perikanan;
- r. diservifikasi hasil pertanian;
- t. pengelolaan balai benih ikan yang ada di desa;
- u. pemeliharaan irigasi desa;
- v. pembinaan Perkumpulan Petani Pemakai Air;
- w. pengembangan teknologi tepat guna pengolahan hasil pertanian.

2. Bidang Pertambangan dan Energi serta Sumber Daya Mineral

- a. pengelolaan dan pemberian ijin pertambangan bahan galian golongan C dibawah satu hektar tanpa memakai alat berat kepada penduduk desa yang bersangkutan;

- b. rekomendasi pemberian ijin pemanfaatan air bawah tanah dan permukaan;
 - c. rekomendasi pemberian ijin penambangan bahan galian golongan C yang mamakai alat berat diatas 1 (satu) hektar;
 - d. rekomendasi pemberian ijin pengelolaan bahan galian A dan B;
 - e. rekomendasi pemberian ijin pembangunan tenaga listrik yang baru;
 - f. rekomendasi pemberian ijin pembukaan pertambangan rakyat di desa;
 - g. pembinaan terhadap pertambangan rakyat;
 - h. rekomendasi pemberian ijin pemanfaatan air bawah tanah dan atau sumber mata air di desa.
- 3. Bidang Kehutanan dan Perkebunan**
- a. pengelolaan hutan desa;
 - b. rekomendasi pemberian ijin terhadap pengambilan tumbuhan tumbuhan dan penangkapan satwa liar yang dilindungi;
 - c. rekomendasi pemberian ijin pengelolaan hutan yang ada dalam desa kepada pihak ketiga;
 - d. rekomendasi pemberian ijin perburuan tradisional satwa liar yan tidak dilindungi pada areal desa;
 - e. penghijauan dan konservasi tanah yang terdiri dari kebun bibit desa yang telah diserahkan kepada desa dan pengelolaan embung-embung air yang sudah dibangun di desa;
 - f. rekomendasi pemberian ijin pengambilan hasil hutan non kayu dalam ulayat desa;
 - g. pelestarian hutan desa;
 - h. rekomendasi pemberian ijin perluasan tanaman perkebunan;
 - i. pembinaan penangkaran burung walet;
 - j. pembinaan dan penataan lahan klasifikasi kebun;
 - k. perlindungan keaneka ragaman hayati dan satwa liar yang ada di desa.
- 4. Bidang Perindustrian dan Perdagangan**
- a. pengelolaan lalu lintas ternak yang ada dalam desa;
 - b. pengelolaan pemasaran hasil industri;
 - c. pengembangan hasil-hasil industri;
 - d. rekomendasi pemberian ijin investor dibidang industri;
 - e. pengaturan terhadap aset bahan baku industri yang ada di desa;
 - f. pengawasan pencemaran limbah industri;
 - g. rekomendasi pemberian ijin dalam bidang perindustrian yang ada di desa;
 - h. pemasyarakatan garam beryodium;
 - i. rekomendasi pemberian ijin HO;
 - j. pembinaan rumah potong hewan yang ada di desa;

- k. pembinaan rumah potong hewan yang ada di desa;
- l. pembinaan persuteraan alam yaitu berupa pondok sutera dengan peralatannya yang dibangun di desa.

5. Bidang Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah

- a. rekomendasi penerbitan dan pencabutan badan hukum koperasi;
- b. rekomendasi pemberian kredit program pada koperasi;
- c. rekomendasi pemberian kredit program pada koperasi;
- d. pengelolaan dana;
- e. pengelolaan pasar desa dan tempat pelelangan ikan;
- f. pengelolaan kelompok usaha ekonomi produktif

6. Penanaman Modal

- a. Memberikan informasi pasar lokal

7. Bidang Tenaga Kerja dan Transmigrasi

- a. pendataan dan pengklasifikasian tenaga kerja;
- b. pendataan penduduk yang bekerja pada sektor pertanian dan sektor non pertanian;
- c. pendataan penduduk menurut jumlah penduduk usia kerja, angkatan kerja, pencari kerja dan tingkat partisipasi angkatan kerja;
- d. pendataan penduduk berumur 15 tahun ke atas yang bekerja menurut lapangan pekerjaan jenis pekerjaan dan status pekerjaan;
- e. pendataan penduduk yang bekerja di luar negeri;
- f. pemberian surat rekomendasi bagi penduduk yang akan bekerja ke luar negeri

8. Bidang Kesehatan

- a. penyuluhan sederhana tentang pemberantasan penyakit menular
- b. pembinaan bidan desa dan poliklinik desa;
- c. memfasilitasi dan memotivasi pelaksanaan kegiatan gerakan sayang ibu;
- d. pemantauan terhadap dukun bayi;
- e. memfasilitasi pelaksanaan, pemberian makanan tambahan penyuluhan dan pemberian makanan tambahan pemulihan;
- f. pengelolaan posyandu;
- g. pembinaan dan pengawasan upaya kesehatan tradisional;
- h. pengelolaan dana sehat;
- i. pengelolaan kegiatan tanaman obat keluarga (toga);

- j. penyelenggaraan upaya sarana kesehatan tingkat desa;
- k. penyelenggaraan upaya promosi kesehatan;
- l. pemantauan dan pencegahan penyalahgunaan narkotika dan zat adiktif di desa;
- m. pemantauan peredaran dan pemakaian alat kontrasepsi;
- n. pelaksanaan penyuluhan tentang keluarga berencana;
- o. pembinaan terhadap kader keluarga berencana;
- p. pengelolaan kelompok-kelompok bina keluarga

9. Bidang Pendidikan dan Kebudayaan

- a. memfasilitasi penyediaan lahan untuk pembangunan TK, SD, SLTP, SLTA;
- b. memberikan kontribusi untuk melengkapi, merawat dan merehabilitasi sarana pendidikan seperti : pembangunan fisik, gedung, meubel, pengadaan, laboratorium, perpustakaan dan buku pegangan siswa;
- c. memberikan kontribusi untuk peningkatan kesejahteraan tenaga kependidikan seperti uang lelah, kelebihan jam mengajar, transportasi dan perumahan guru untuk daerah terpencil;
- d. memberikan kontribusi penyediaan bahan belajar, tempat belajar dan fasilitasi lain bagi pendidikan luar sekolah;
- e. memfasilitasi terselenggaranya berbagai kursus-kursus ketrampilan;
- f. membina Taman Bacaan Masyarakat pada pusat kegiatan belajar masyarakat;
- g. memfasilitasi dan memotivasi kelompok-kelompok belajar yang ada di desa;
- h. pendataan siswa untuk GN-OTA;
- i. penyelenggaraan pendidikan anak dini usia;
- j. pendataan warga buta huruf/aksara

10. Bidang Sosial

- a. pembinaan terhadap masyarakat lokal adat sebagai pemilik sumber daya genetik;
- b. mengeluarkan surat keterangan miskin;
- c. memfasilitasi pengurusan orang terlantar;
- d. rekomendasi pemberian ijin pembangunan sarana sosial;
- e. menerbitkan surat keterangan untuk kegiatan sosial;
- f. menggali, membina dan mengembangkan bermacam seni, yang upacara adat, dan adat istiadat yang berlaku di desa;
- g. pendataan penyandang masalah sosial dan potensi kesejahteraan sosial;
- h. pembinaan pekerja sosial, masyarakat dan organisasi sosial.

11. Bidang Penataan Ruang

- a. rekomendasi pemberian ijin IMB yang berada di jalan desa;
- b. pemberian ijin IMB untuk rumah desa yang sederhana;
- c. penataan tata lingkungan pada pemukiman pedesaan;
- d. pengelolaan lokasi perkemahan dalam desa

12. Bidang Permukiman / Perumahan

- a. penetapan dan pengelolaan tanah kas desa dan aset desa;
- b. pengaturan tata permukiman pedesaan;
- c. pemberian bantuan pemugaran rumah;
- d. penetapan standar rumah layak huni tingkat lokal;
- e. memfasilitasi pembangunan rumah layak huni tingkat lokal.

13. Bidang Pekerjaan Umum

- a. memfasilitasi pemeliharaan rutin jalan Kabupaten yang berada di desa yang terdiri dari : pembersihan semak, pembersihan saluran / bandar, pembersihan bahu jalan, pembersihan gorong-gorong;
- b. pengelolaan dan pemanfaatan proyek Air Bersih yang ada dalam desa;
- c. pengelolaan dan pemeliharaan pompanisasi, jaringan irigasi yang ada di desa;
- d. pengelolaan saluran irigasi yang terdiri dari rambahan dan membuang sedimentasi;
- e. pengaturan kegiatan operasi dan perawatan ringan saluran irigasi sekunder, tersier dan kwartet;
- f. pengaturan operasi dan perawatan jaringan irigasi kecil (PIK) yang sudah dikonstruksi;
- g. pengelolaan embung/telaga yang sudah dikonstruksi;
- h. pengaturan dan pengendalian fungsi serta tertib pemanfaatan jalan desa;
- i. pengelolaan sumber daya air di desa;
- j. memfasilitasi pembangunan dan mengelola tempat Mandi, Cuci dan Kakus (MCK);

14. Bidang Perhubungan

- a. pembinaan terhadap penggunaan alat UTP (Ukuran, Takaran, Timbangan dan Perlengkapannya);
- b. pemeliharaan rambu-rambu jalan serta alat perlengkapan jalan lainnya yang berada di desa;
- c. rekomendasi pemberian ijin pengelolaan angkutan antar desa dan pusat pertokoan di desa;
- d. pembangunan terminal angkutan desa.

15. Bidang Lingkungan Hidup

- a. pengelolaan penampungan air hujan;
- b. pengawasan terhadap kerusakan lingkungan hidup di desa;
- c. penetapan standar lingkungan

- d. pemantauan terhadap penangkapan ikan dengan bahan dan alat terlarang di perairan umum di wilayah desa.

16. Bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik

- a. memfasilitasi penyelenggaraan Pemilihan Umum;
- b. penetapan organisasi Pemerintah Desa;
- c. memfasilitasi pembentukan Lembaga Kemasyarakatan;
- d. memfasilitasi pembentukan BPD;
- e. memfasilitasi penetapan batas desa;
- f. memfasilitasi pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDES)

17. Bidang Otonomi Desa

- a. rekomendasi pemberian ijin pendirian tempat penyewaan kaset video, play station dan sejenisnya;
- b. penelitian dan pendataan potensi desa;
- c. pemantauan peredaran / pemutaran film keliling;
- d. rekomendasi pemberian ijin pendirian warung telepon dan sejenisnya;
- e. rekomendasi pemberian ijin usaha perbengkelan, pertokoan, warung, pemondokan, rumah makan;
- f. pengaturan kebijakan kelembagaan dan badan usaha tingkat desa di bidang pengairan;
- g. rekomendasi pemberian ijin mendirikan, membongkar, mengubah saluran irigasi di desa;
- h. penetapan kerjasama antar desa dalam pemanfaatan irigasi air;
- i. pembangunan jalan desa;
- j. pengelolaan jaringan irigasi skala kecil di desa;
- k. rekomendasi pemberian ijin pengelolaan dan pengusahaan potensi sumber daya alam desa;
- l. penetapan perangkat desa;
- m. penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD Des);
- n. pemberdayaan dan pelestarian lembaga adat;
- o. penetapan peraturan desa;
- p. penetapan kerjasama antar desa;
- q. rekomendasi pemberian ijin parkir / pemangkalan kendaraan di pasar, tempat wisata dan lokasi lainnya yang ada di dalam desa;
- r. pemberian ijin penggunaan gedung pertemuan / balai desa;
- s. rekomendasi pemberian ijin hak pengelolaan atas tanah kas desa;
- t. rekomendasi pemberian ijin keramaian di desa.

18. Bidang Perimbangan Keuangan

- a. pengelolaan bagian desa dari hasil penerimaan pajak Kabupaten/Kota;
- b. pengelolaan bagian desa dari hasil penerimaan retribusi tertentu Kabupaten/Kota;

19. Bidang Tugas Pembantuan

- a. memberikan rekomendasi permintaan bantuan kepada pemerintah daerah;
- b. pengelolaan dana bantuan bencana alam dan keadaan darurat lainnya dari pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, dan pihak lain yang tidak mengikat;
- c. penyelenggaraan tugas pembantuan

20. Bidang Pariwisata

- a. pengelolaan obyek wisata dalam desa di luar rencana induk pariwisata;
- b. pengelolaan tempat rekreasi dan hiburan umum dalam desa;
- c. rekomendasi pemberian ijin pendirian pondok wisata pada kawasan wisata di desa;
- d. membantu pemungutan pajak hotel dan restoran yang ada di desa.

21. Bidang Pertanahan

- a. penetapan sasaran areal dan lokasi kegiatan pengembangan lahan;
- b. memberikan surat keterangan hak atas tanah;
- c. memfasilitasi penyelesaian sengketa tanah tingkat desa;
- d. penataan dan pemetaan Tata Guna Lahan.

22. Bidang Kependudukan dan Catatan Sipil

- a. pelaksanaan registrasi penduduk menurut jenis kelamin dan kelompok umur;
- b. pelaksanaan registrasi penduduk menurut tingkat kelahiran berdasarkan konsep Anak Lahir Hidup (ALH) dan Anak Masih Hidup (AMH);
- c. pelaksanaan registrasi penduduk menurut tingkat kematian berdasarkan konsep Angka Kematian Bayi, Angka Kematian Balita, dan Angka Kematian Ibu saat persalinan;
- d. pelaksanaan registrasi penduduk menurut tingkat migrasi penduduk;
- e. pelaksanaan registrasi penduduk berumur 10 tahun ke atas menurut tingkat pendidikan yang ditamatkan;
- f. pelaksanaan registrasi penduduk menurut jumlah pasangan usia subur, akseptor KB, dan tingkat prevalensi;
- g. pelaksanaan registrasi penduduk menurut tingkat kesejahteraan rumah tangga berdasarkan kategori keluarga Pra Sejahtera, keluarga Sejahtera I dan Keluarga Sejahtera II;
- h. pelaksanaan registrasi penduduk menurut rata-rata jumlah anggota keluarga;
- i. pelaksanaan registrasi penduduk menurut besarnya jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dalam Pemilihan Umum;

- j. pelaksanaan registrasi penduduk menurut agama yang dianutnya;
- k. pelaksanaan registrasi penduduk menurut alat kontrasepsi yang digunakan;
- l. menerbitkan surat keterangan untuk menerbitkan KTP dan kartu keluarga;
- m. melakukan pendataan dan pembinaan dalam kegiatan mutasi penduduk;

23. Bidang Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat

- a. penetapan desa dalam keadaan darurat;
- b. penetapan pos keamanan dan pos kesiapsiagaan lainnya sesuai dengan kebutuhan dan kondisi sosial masyarakat;
- c. pemeliharaan ketentraman dan ketertiban masyarakat desa;
- d. pemantauan kewaspadaan dini terhadap terjadinya kejadian luar biasa berupa laporan;

24. Bidang Perencana

- a. penyusunan perencanaan pembangunan desa secara partisipatif;
- b. penetran Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa);
- c. Penetapan Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKPD Desa)

25. Bidang Penerangan/Infomasi dan Komunikasi

- a. penanggulangan bencana alam skala desa;
- b. penyelenggaraan sosialisasi berbagai kebijaksanaan dalam melalui media pertemuan;
- c. pembinaan kelompok-kelompok komunikasi sosial;
- d. pembinaan pemancar radio desa;
- e. pemantauan media informasi yang beredar;
- f. pengelolaan media komunikasi perdesaan;
- g. pengembangan jaringan informasi dan komunikasi;
- h. penetapan jenis-jenis informasi pembangunan;

26. Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

- a. rekomendasi pembentukan LSM perlindungan anak;
- b. pembentukan kelompok masyarakat bidang sosial dan peningkatan peran perempuan;

27. Bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera

- a. penetapan standar keluarga sejahtera;
- b. pemberian rekomendasi penggunaan alat kontrasepsi;
- c. pengelolaan standar Makanan Sehat bagi Balita;
- d. pemasyarakatan program Keluarga Berencana dan Keluarga Sehat;
- e. penetapan standar pelayanan keluarga sehat;
- f. pengembangan Gerakan Imunisasi dan Gizi Keluarga;

28. Bidang Pemuda dan Olahraga

- a. pengembangan sarana dan prasarana olahraga;
- b. rekomendasi perijinan pembangunan sarana olahraga;
- c. peningkatan dan pemberdayaan karang taruna;
- d. peningkatan sumber daya manusia di bidang olahraga;
- e. penyaluran pemuda berprestasi di bidang olahraga;
- f. memfasilitasi pembinaan organisasi dan kegiatan pemuda, misalnya kelompok pemuda produktif dan grup kesenian budaya;
- g. pemasyarakatan olahraga;
- h. penyelenggaraan pekan olahraga masyarakat;
- i. pengembangan sarana dan prasarana seni budaya bagi pemuda;
- j. memfasilitasi dan mengembangkan olahraga masyarakat tradisional, misalnya menyiapkan lapangan dan sarana lapangan serta sarana olahraga lainnya

29. Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Desa

- a. melakukan identifikasi potensi sumber daya manusia tingkat lokal;
- b. peningkatan peran serta masyarakat desa dalam pembangunan tingkat lokal;
- c. penyiapan masyarakat yang menjadi pemberdayaan;
- d. penataan organisasi masyarakat desa

30. Bidang Statistik

- a. pengelolaan dan penyediaan data-data tingkat lokal;
- b. penyusunan dan pengelolaan indeks pembangunan tingkat lokal

31. Bidang Arsip dan Perpustakaan

- a. pengadaan dan pengelolaan Taman Bacaan dan Perpustakaan Desa;
- b. pengelolaan perpustakaan buku-buku petunjuk teknis

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal
MENTERI DALAM NEGERI,

H. MOH. MA'RUF, SE.



Kajian Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Desa

Penyerahan sebagian urusan Pemerintah Kabupaten/ Kota kepada Desa adalah amanat UU No.32/2004 pasal 206 dan PP No. 72/2005 Pasal 7 yang harus dilaksanakan. Kenyataan di lapangan menunjukan dari 25 lokus kabupaten hanya satu kabupaten yang telah melaksanakan penyerahan. Hal ini disebabkan belum adanya kebijakan Pemerintah Pusat yang dijadikan pedoman dalam mengimplementasikan peraturan tersebut. Implikasinya pemerintah daerah kurang menanggapi dengan sungguh-sungguh yang ditunjukkan dari kurangnya kemauan politik untuk mempersiapkan dan memperkuat pemerintahan desa, pembangunan sarana dan prasarana, peningkatan sumber daya aparatur desa dan usaha perekonomian pemerintahan/ desa.

Dalam mempersiapkan desa sebagai "daerah otonomi ke-3," maka prosedur penyerahan dapat dilakukan dengan empat tahap, yakni pengidentifikasian kebutuhan, pengelompokan berdasarkan tipologi, perumusan dan penetapan urusan pemerintahan berikut jenis-jenis kewenangan yang dapat diserahkan dari pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Desa melalui Peraturan Daerah masing-masing.

Diterbitkan oleh:

PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA - BANDUNG

JALAN CIMANDIRI NO. 34-38, BANDUNG - 40115

TELP. (022) 423-7375, FAX. (022) 420-7678