



MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

DIMENSI-DIMENSI OTONOMI DAERAH

Memperdebatkan Wacana Otonomi dalam Birokrasi Pemerintah Desa
Doddy S. Singgih

Paradigma Kualitas dalam Manajemen Publik
Falih Suaedi

**Birokrasi dan Kualitas Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah:
Kasus Kabupaten Blitar**
Bagong Suyanto

Desentralisasi dan Pembangunan: Sebuah Perdebatan
Kacung Marijan

**Persepsi Masyarakat Petani Miskin Mengenai Kesejahteraan Keluarga:
Studi Komunitas di Desa Tunggun Jagir, Kec. Mantup, Kab. Lamongan**
Benny Soembodo

**Resistensi Terhadap Perubahan pada Masyarakat Pulau Madura
dan Kepulauannya**
Fendy Suhariadi dan Budi Setiawan

**Ekowisata Sebagai Alternatif Pengembangan Potensi Daerah
di Era Otonomi**
Sri Endah Nurhidayati

**Kebijakan Pengelolaan dan Pengembangan Pulau-pulau Kecil
di Indonesia di Era Otonomi Daerah**
Roestoto Hartojoputro

**Resensi Buku:
Otonomi dan Pembangunan Daerah Reformasi, Perencanaan,
Strategi dan Peluang**
Karnaji

MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

Diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, sebagai terbitan berkala tiga bulan sekali yang menyajikan tulisan-tulisan untuk lebih mempopulerkan ilmu kemasyarakatan ke tengah khalayak peminat dan untuk membuka forum belajar-mengajar yang lebih efektif.

Pemimpin Umum

Hotman M. Siahaan

Wakil Pemimpin Umum

I. Basis Susilo

Penanggungjawab

Kris Nugroho

Dewan Redaksi

Soetandyo Wignjosoebroto (Unair)

Ramlan Surbakti (Unair)

Daniel Theodore Sparringa (Unair)

Mohtar Mas'ood (UGM)

Ashadi Siregar (UGM)

Herudjati Purwoko (Undip)

Edy Suhardono (Ubaya)

Pemimpin Redaksi

Doddy S. Singgih

Sekretaris Redaksi

Harijono

Redaksi Pelaksana

Bagong Suyanto

Yuyun Wahyu Izzati

Helmy Prasetyo

Produksi dan Pemasaran

Herwanto

STT No. 841/SK/Ditjen PPG/STT/1981

ISSN 0216-2407

Alamat Redaksi: FISIP Unair Jl. Airlangga 4-6 Surabaya 60286, Indonesia

Telepon: 031-5034015, Fax: 031-5022492

e-mail: mkp@sby.centrin.net.id

PENGANTAR REDAKSI

Meskipun tema utama Dimensi-Dimensi Otonomi Daerah merupakan tema yang seringkali dibahas, dan coba diimplementasikan di berbagai kota maupun kabupaten. Namun, tidak sedikit perbedaan cara pandang antara pemerintah pusat dan daerah dalam menyikapi apa dan bagaimana otonomi daerah itu terkesan berlebihan. Bagi kota atau kabupaten yang kaya baik sumber alam dan potensi daerah, dengan adanya otonomi, mengeruk keuntungan secara ekonomis bagi kebutuhan daerah merupakan target utama, setelah beberapa tahun semenjak orde baru menjadi "penonton" pembangunan dan rela menjadi "sapi perah" bagi pemerintah pusat, bahkan ada beberapa daerah yang ingin melepaskan diri dari pemerintah pusat sebagai bentuk *euphoria* semenjak dibukanya keran otonomi. Sementara bagi daerah minus baik sumber dan potensi daerah pemberlakuan otonomi merupakan pukulan yang cukup berat, terutama dalam hal pengaturan perimbangan keuangan dan kekuasaan.

Untuk menelaah lebih jauh, jurnal ilmiah *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* edisi Nomor 2 (April) 2004 segera mengupas permasalahan Otonomi Daerah berikut dimensi-dimensinya baik dari segi ekonomi, politik, sosial, budaya, dan sebagainya. Berikut beberapa tulisan yang dimuat dalam edisi kali ini: Analisis mengenai perdebatan otonomi seperti tulisan Memperdebatkan Wacana Otonomi dalam Birokrasi Pemerintah Desa disajikan oleh Doddy S. Singgih. Dalam hal manajemen kupasan Falih Suaedi tentang Paradigma Kualitas dalam Manajemen Publik patut menjadi bahan pertimbangan. Contoh hasil implementasi otonomi dalam tulisan Birokrasi dan Kualitas Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Blitar oleh Bagong Suyanto. Desentralisasi dan Pembangunan: Sebuah Perdebatan dijelaskan Kacung Marijan. Benny Soembodo menengok Persepsi Masyarakat Petani Miskin Mengenai Kesejahteraan Keluarga. Dari kacamata psikologi Fendy Suhariadi dan Budi Setiawan mencoba memberikan pendapatnya dalam Resistensi terhadap Perubahan pada Masyarakat Pulau Madura dan Kepulauannya. Telaah pariwisata dalam otonomi dijelaskan secara panjang lebar oleh Sri Endah Nurhidayati yaitu Ekowisata sebagai Alternatif Pengembangan Potensi Daerah di Era Otonomi, serta Kebijakan Pengelolaan dan Pengembangan Pulau-pulau Kecil di Indonesia di Era Otonomi Daerah disajikan oleh Roestoto Hartojoputro. Tak kalah pentingnya bahan resensi buku: Otonomi dan Pembangunan Daerah Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang diuraikan oleh Karnaji

Semoga kehadiran jurnal ilmiah *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* ini dapat menambah wawasan dan sekaligus menjadi media bagi ilmuwan-ilmuwan sosial, pemerhati masalah sosial-politik dan pihak penyelenggara pemerintah agar lebih empatif dalam memahami dinamika masyarakat yang sedang berkembang.

Tim Redaksi

Topik Utama Edisi No. 3 (Juli) 2004:
Indonesia Memasuki Pemilu Putaran I

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi

iii

Daftar Isi

v

Memperdebatkan Wacana Otonomi dalam Birokrasi Pemerintah Desa

Doddy S. Singgih

1

Paradigma Kualitas dalam Manajemen Publik

Falih Suaedi

13

Birokrasi dan Kualitas Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah:

Kasus Kabupaten Blitar

Bagong Suyanto

25

Desentralisasi dan Pembangunan: Sebuah Perdebatan

Kacung Marijan

45

Persepsi Masyarakat Petani Miskin Mengenai Kesejahteraan Keluarga: Studi Komunitas di Desa Tunggul Jagir, Kec. Mantup, Kab. Lamongan

Benny Soembodo

59

Resistensi Terhadap Perubahan pada Masyarakat Pulau Madura dan Kepulauannya

Fendy Suhariadi dan Budi Setiawan

69

**Ekowisata sebagai Alternatif Pengembangan Potensi Daerah
di Era Otonomi**

Sri Endah Nurhidayati

81

**Kebijakan Pengelolaan dan Pengembangan Pulau-pulau Kecil
di Indonesia di Era Otonomi Daerah**

Roestoto Hartojoputro

95

Resensi Buku:

**Otonomi dan Pembangunan Daerah Reformasi, Perencanaan,
Strategi dan Peluang**

Karnaji

105

MEMPERDEBATKAN WACANA OTONOMI DALAM BIROKRASI PEMERINTAH DESA

Doddy S. Singgih

Dosen Program Studi Sosiologi FISIP Unair

Abstract

This article aimed at discussing discourse of bureaucratic autonomy of rural government using Max Weber's classical bureaucracy and Lawrence M. Friedman's legal systems. The result from field observation in some villages in East Java before and after the implementation of UU no. 22/1999 is used to sharpen the debate. These perspectives are used to draw substantial conclusion: Are there any dilemmas in the development of rural government's bureaucratic autonomy?

Keywords: discourse of bureaucratic autonomy, rural government

Untuk memperdebatkan wacana otonomi birokrasi dalam pemerintahan desa — terutama dalam konteks studi sosiologis — seyogianya sejak dini kita mengacu pada UU terdahulu (UU No. 5/1979) tentang Pemerintahan Desa, meski kini UU tersebut telah dilikuidasi oleh Pemerintah, dengan diundangkannya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU No. 5/1979 tersebut dijelaskan, bahwa pengertian desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara itu dalam UU No. 22/1999 disebutkan,

bahwa pengertian desa atau yang disebut nama lain, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten.

Kedua pengertian desa sebagaimana telah dikemukakan tersebut di atas — jika dicermati — setidaknya tampak 3 (tiga) perbedaan esensialnya. *Pertama*, perbedaan dalam menentukan unsur utama pembentuk desa. Pada UU No. 5/1979 unsur utama pembentuk desa adalah wilayah, sedangkan pada UU No. 22/1999 unsur utama pembentuk desa adalah kesatuan masyarakat. *Kedua*, perbedaan dalam memposisikan struktur organisasi pemerintahan desa. Pada UU No. 5/1979

posisi struktur organisasi pemerintahan desa terendah dan langsung di bawah kecamatan. Sedangkan pada UU No. 22/1999 posisi struktur organisasi pemerintahan desa tidak disebutkan. Dan ketiga, perbedaan dalam landasan yang digunakan dalam penyelenggaraan rumahtangga desa. Pada UU No. 5/1979 landasan yang digunakan dalam penyelenggaraan rumahtangga desa tidak disebutkan, sedangkan pada UU No. 22/1999 landasan yang digunakan dalam penyelenggaraan rumahtangga desa adalah asal-usul dan adat-istiadat masyarakat desa setempat.

Terlepas dari ketepatan dalam memberi pengertian tentang desa — sebagaimana telah dijelaskan oleh UU No. 5/1979 dan/atau UU No. 22/1999 tersebut — secara sosiologis pengertian desa setidaknya-tidaknya bisa ditinjau dari 2 (dua) dimensi. *Pertama*, dari dimensi struktur sosialnya, di mana desa merupakan suatu komunitas yang mengembangkan struktur sosial yang berbentuk piramid (*pyramidal power structure*). Dalam kepemimpinan desa misalnya, struktur sosial seperti itu akan termanifestasi ke dalam tipe-tipe kepemimpinannya. Misalnya, ke dalam tipe kepemimpinan polimorpik (*polymorphic leadership*), yaitu tipe kepemimpinan di mana jumlah pemimpin formal dan/atau informalnya sedikit, dan mereka dianggap sebagai pemimpin yang serba bisa. Dan *kedua*, dari dimensi kulturalnya, di mana desa adalah suatu komunitas yang pada umumnya didiami oleh komunitas petani dengan 10 (sepuluh) karakteristik kulturalnya.

Oleh Karena itu Everett M. Rogers (1969) misalnya, kesepuluh karakteristik kultural itu disebut sebagai *the subculture of peasantry*. *Pertama*, mereka saling

memiliki ketidakpercayaan yang timbal-balik dalam berhubungan dengan orang lain (*mutual distrust in interpersonal relations*). *Kedua*, mereka lambat dalam menerima suatu inovasi (*a lack of innovativeness*). *Ketiga*, mereka mudah menyerah pada nasib (*fatalism*). *Keempat*, mereka memiliki aspirasi yang rendah (*low aspiration levels*). *Kelima*, mereka tidak dapat mengekang kehidupan yang konsumtif (*a lack of deferred gratification*). *Keenam*, mereka memiliki pandangan yang sempit terhadap perkembangan dunia (*limited view of the world*). *Ketujuh*, mereka memiliki kehidupan kekeluargaan yang erat (*familism*). *Kedelapan*, mereka memiliki ketergantungan terhadap kewenangan pemerintah (*dependency upon government authority*). *Kesembilan*, mereka melakukan interaksi sosial dengan sesama warganya (*localiteness*). Dan *kesepuluh*, mereka sulit mengandaikan peran orang lain (*a lack of empathy*).

Untuk memahami desa secara utuh, seyogianya dimensi struktur dan kultur tersebut tidak dipisahkan begitu saja. Hal ini dikarenakan, antara struktur sosial dan kultur sebenarnya saling merembesi (*diffused*), sehingga jika salah satu berubah akan menyebabkan perubahan yang lainnya. Lebih jauh daripada itu, perubahan itu juga akan mempengaruhi perilaku sosial individu dalam melakukan adaptasi dengan lingkungan sosialnya. Karena itulah, Robert K. Merton (1961) misalnya, membuat tipologi adaptasi yang bisa dipilih oleh individu ketika ia dilanda oleh perubahan struktur sosial dan kultur. Dalam konteks ini, struktur sosial dilihat dari norma-norma sosial yang menjadi acuan dalam kelembagaan masyarakat yang bersangkutan (*institutionalized means*),

sedangkan kultur dilihat dari nilai-nilai ideal yang menjadi tujuan dari masyarakat yang bersangkutan (*cultural goals*). Ada 5 (lima) tipe adaptasi yang ditawarkan oleh Merton, yaitu *pertama*, dengan cara menyelaraskan semua perubahan yang terjadi baik pada perubahan nilai-nilai maupun pada kelembagaan (*conformity*). *Kedua*, hanya menerima perubahan pada nilai-nilainya saja (*innovation*). *Ketiga*, hanya menerima perubahan pada kelembagaannya saja (*ritualism*). *Keempat*, menolak semua perubahan yang terjadi baik pada perubahan nilai-nilai maupun pada kelembagaan (*retreatism*). Dan *kelima*, menolak tapi juga sekaligus mengharapkan adanya nilai-nilai dan kelembagaan baru pada masyarakat (*rebellion*). Untuk lebih jelasnya, lihat: tabel tipologi adaptasi individual berikut ini.

pedesaan Jawa Timur, kemungkinan unsur yang pertamalah (*conformity*) yang lebih menonjol. Hal tersebut dikarenakan, implementasi UU No. 22/1999 ini telah dipaksakan (*by force*) oleh pemerintah — baik pusat maupun daerah — tanpa harus menunggu kesiapan masyarakat desa setempat. Padahal setelah UU itu diimplementasikan, ternyata banyak ditemukan kendala struktural maupun kultural, di mana kendala-kendala itu merupakan kendala-kendala klasik yang sejak dulu telah merebak, misalnya sejak UU No. 5/1979 diimplementasikan. Kendala struktural itu misalnya, adanya keengganan dari para anggota struktur yang diuntungkan di pedesaan untuk melakukan perubahan. Tapi sebaliknya, adanya keinginan yang menggebu-gebu dari para anggota struktur yang dirugikan

Typology of Modes Individual Adaptations

Modes of Adaptations	Cultural Goals	Institutionalized Means
1. Conformity	+	+
2. Innovation	+	-
3. Ritualism	-	+
4. Retreatism	-	-
5. Rebellion	+/-	+/-

Keterangan:

- tanda + berarti menerima perubahan.
- tanda - berarti menolak perubahan.
- tanda +/- berarti menolak perubahan, tapi sekaligus juga mengharapkan adanya nilai-nilai dan kelembagaan yang baru.

Ditinjau secara sosiologis, setidaknya ada 5 (lima) kemungkinan perubahan yang telah merebak ketika UU No. 22/1999 diimplementasikan di lapangan (lihat: tabel tersebut di atas). Tapi berdasarkan hasil observasi lapangan di

di pedesaan untuk melakukan perubahan. Adanya kontradiksi seperti itulah, yang hingga saat ini masih berlanjut di pedesaan — termasuk di pedesaan Jawa Timur — meskipun telah hampir 5 (lima) tahun UU No. 22/1999 diimplementasikan.

Esensi Perbedaan

Setidak-tidaknya, ada 5 (lima) esensi perbedaan antara UU No. 5/1979 dan UU No. 22/1999, yang selama ini menjadi acuan normatif dalam menata birokrasi pemerintahan desa di Indonesia. Kelima perbedaan itu, *pertama*, perbedaan dalam memposisikan komunitas desa dalam konstelasi politik pemerintahan di Indonesia. Pada UU No. 5/1979 komunitas desa seakan-akan dilepaskan dari sistem pemerintahan daerah, dan mekanisme pemerintahan desanya pun diatur tersendiri. Sedangkan pada UU No. 22/1999 komunitas desa menjadi bagian integral dari sistem pemerintahan daerah, dan mekanisme pemerintahan desa disatukan aturannya dengan mekanisme pemerintahan daerah. *Kedua*, perbedaan mengenai hak, kewajiban dan kewenangan Kepala Desa. Pada UU No. 5/1979 hak, kewajiban dan kewenangan Kepala Desa lebih bersifat birokratif, sedangkan pada UU No. 22/1999 hak, kewajiban dan kewenangan Kepala Desa lebih bersifat kerakyatan. *Ketiga*, perbedaan mengenai pertanggungjawaban Kepala Desa. Pada UU No. 5/1979 pertanggungjawaban Kepala Desa ditujukan kepada pejabat yang mengangkatnya, sedangkan pada UU No. 22/1999 pertanggungjawaban Kepala Desa ditujukan kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Desa (BPD). *Keempat*, perbedaan mengenai kelembagaan desa. Pada UU No. 5/1979 ada Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD), sedangkan pada UU No. 22/1999 kelembagaan desa hanya ada Badan Perwakilan Desa (BPD). Dan *kelima*, perbedaan mengenai pembuatan peraturan dan keputusan desa.

Pada UU No. 5/1979 pembuatan peraturan dan keputusan desa dilakukan secara musyawarah mufakat antara pemerintah desa dan LKMD/LMD, sedangkan pada UU No. 22/1999 pembuatan peraturan dan keputusan desa dilakukan antara pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD).

Ditinjau secara sosiologis, adanya perbedaan-perbedaan esensial tersebut jelas tidak menguntungkan posisi desa. Karena itu dalam melaksanakan prinsip pemberian otonomi yang lebih ditekankan pada daerah kabupaten dan/atau kota misalnya, semakin meminggirkan desa dalam struktur politik pemerintahan di Indonesia — yang dalam konteks ini — pemerintah kabupaten dan/atau kota menjadi semakin kuat posisinya. Dengan kata lain, saat ini sedang terjadi proses marginalisasi masyarakat desa, baik dilihat secara sosiologis maupun politis. Jika ditelusuri secara historis, sebenarnya posisi masyarakat desa sejak zaman kolonial hingga saat ini selalu merana. Dalam struktur pemerintahan kolonial Belanda misalnya, posisi desa dijadikan kesatuan masyarakat terkecil dan diatur dalam UU tersendiri (*Indische Staatregeling*), terutama pada pasal 28. Bunyi pasal itu adalah:

"Pengurusan dan pengaturan rumahtangga masyarakat pedesaan pribumi diserahkan kepada masyarakat pedesaan pribumi itu sendiri, dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal, penguasa daerah atau pemerintah-pemerintah daerah otonom lainnya yang ditunjuk dalam satu ordonansi".

Mengikuti pasal 28 *Indische Staatregeling* tersebut, tampak bahwa sebenarnya sejak dulu desa telah diberi hak otonomi, meskipun tata peraturan ekonominya lebih dikendalikan oleh pihak kolonial Belanda, misalnya adanya peraturan pajak-pajak bumi, tanam paksa dan pengambilan hak atas tanah. Penjelasan lebih lanjut tentang sistem perpajakan desa ini, lihat, misalnya tulisan Wijayanti (2001). Dalam konteks pasal 28 tersebut, sejak dulu sebenarnya kedaulatan desa sengaja telah dipasung, meskipun Kepala Desa masih dipandang sebagai penguasa tertinggi di desanya. Lebih jauh daripada itu, posisi Kepala Desa sebenarnya juga hanya sebagai mediator untuk membantu kepentingan pihak kolonial Belanda di desa itu. Selama kurun waktu itu, desa tetap dibiarkan statis sebagaimana keadaan aslinya. Ironisnya, keadaan seperti itu masih berlanjut sampai dengan zaman kolonialisme Jepang. Keadaan desa baru sedikit berubah, ketika berada pada zaman kemerdekaan Republik Indonesia. Meskipun ketika itu UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa belum lahir, tapi pembangunan desa telah dimasukkan ke dalam skala prioritas pembangunan nasional. Misalnya, pembangunan desa telah dirumuskan di dalam REPELITA I (tahun 1969/1970-1974/1975), dengan isu-isu sentral — misalnya — tentang adanya *rural development progamme* yang bertumpu pada pengembangan sektor pertanian di pedesaan (*agro-first*) (Wic, 1983).

Tapi ironisnya, ketika desa harus

mengimplementasikan UU No. 5/1979 — entah disadari atau tidak — desa telah mengalami berbagai goncangan struktural dan kultural. Dalam penanganan pembangunan desa misalnya, seringkali terjadi tumpang-tindih dalam melakukan koordinasi di antara instansi-instansi yang merasa memiliki kewenangan dalam menangani pembangunan desa. Desa dalam program lintas sektoral itu seakan-akan hanya sebagai obyek dalam pelaksanaan pembangunan. Meskipun desa masih diberi hak otonomi, Tapi dalam implementasinya justru membuat rancunya birokrasi pemerintahan di pedesaan. Kerancuan itu misalnya, antara mereka harus melayani kepentingan pemerintah yang di atasnya atau harus melaksanakan hak otonominya? Adanya benturan kepentingan antara implementasi konsep perencanaan pembangunan dari pemerintah (*top-down planning*) dengan perencanaan pembangunan dari rakyat (*bottom-up planning*) misalnya, menjadi salah satu bukti empiris betapa konsep otonomi desa masih menjadi persoalan. Oleh karena itu sangatlah wajar, jika banyak ditemukan hasil penelitian yang mengatakan bahwa Kepala Desa dan perangkatnya tidak mengerti tentang peran apa yang harus dilakukan, dan harapan apa yang diinginkan masyarakatnya.¹

Penelitiannya yang dilakukan oleh Singgih (1989) misalnya, yang menyoroti bagaimana implementasi UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa, menemukan bahwa beberapa pemerintahan desa telah

¹ Lihat, penelitian Doddy S. Singgih tentang Pola Kepemimpinan pada Masyarakat Desa: Sebuah Studi Sosiologi tentang Implementasi UU No. 5/1979, Surabaya: Lembaga Penelitian Unair, 1989.

mengalami kemandegan struktural dan fungsional. Kemandegan struktural misalnya, adanya tumpang-tindih dalam struktur, inefisiensi struktur dan adanya kelonggaran-kelonggaran struktur-struktur lainnya. Sedangkan kemandegan fungsional misalnya, adanya berbagai fungsi birokrasi yang tidak bisa berjalan sebagaimana mestinya, atau dipaksa berjalan begitu saja tanpa tujuan yang jelas. Padahal secara teoritik, kedua dimensi itulah — struktural dan fungsional — yang sangat esensial dalam suatu proses reformasi birokrasi. Sebuah kenyataan sosial yang sangat ironis, karena ternyata sudah sangat lama — setidaknya-tidaknya sejak masa pemerintahan kolonial, orde lama, orde baru dan hingga saat ini memasuki orde reformasi — masyarakat desa belum pernah menerima hak otonomi yang sebenarnya. Bahkan, otonomi yang saat ini diimplementasikan justru tidak mengatur otonomi desa, tapi mengatur otonomi pada level pemerintahan di kabupaten dan/atau kota.

Perdebatan Wacana

Harus diakui, bahwa pemikiran Max Weber tentang birokrasi memang lebih menekankan pada aspeknya yang ideal. Oleh karena itu — dalam beberapa hal — barangkali akan lepas dari kenyataan di lapangan. Uraian berikut ini akan menjelaskan bagaimana otonomi

pemerintahan desa terjadi, terutama dari kacamata teori birokrasi klasiknya Max Weber dan *the legal systems*-nya Lawrence M. Friedman. Semua penjelasan berikut ini, merupakan hasil observasi lapangan pada saat sebelum dan sesudah UU No. 22/1999 diimplementasikan, terutama di pedesaan Jawa Timur.*

• **Max Weber**

Sebagaimana diteorikan oleh Max Weber, ada 7 (tujuh) formulasi dalam birokrasi yang ideal. *Pertama*, adanya pengaturan fungsi resmi yang berdasarkan pada peraturan. *Kedua*, adanya spesialisasi kerja yang berdasarkan pada bidang kewajiban dalam melaksanakan tugas, otoritas jabatan, dan penggunaan alat yang sesuai dengan kondisinya. *Ketiga*, adanya hirarki kepegawaian. *Keempat*, adanya peraturan yang bersifat teknis dan rasional. *Kelima*, adanya pemisahan dari staf administrasi dengan pemilikan alat-alat administrasi. *Keenam*, tidak adanya pemberian fasilitas jabatan. Dan *ketujuh*, adanya tertib administrasi secara tertulis.** Bagaimana jika ketujuh formulasi itu digunakan untuk meninjau birokrasi pemerintahan desa setelah diimplementasikan UU No. 22/1999?

Berdasarkan hasil observasi lapangan ditemukan, ternyata hingga saat ini birokrasi pemerintahan desa masih tetap mengalami stagnasi akibat masa lalu

* Hasil observasi ini merupakan bagian dari catatan lapangan penulis, terutama ketika penulis membimbing praktikum lapangan para Mahasiswa Program Studi Sosiologi FISIP Unair pada setiap semester ganjil dan genap sejak tahun 1983 hingga saat ini.

** Meski perspektifnya Max Weber tersebut tergolong klasik, tapi tampak masih tetap menggejala di lapangan.

(misalnya, dalam implementasi UU No. 5/1979 yang belum tuntas), dan akibat masa kini (misalnya, dalam implementasi UU No. 22/1999 yang kedodoran). Beberapa bukti empirisnya adalah:

1. Tidak ada pengaturan fungsi secara resmi dalam birokrasi pemerintahan desa berdasarkan peraturan yang berlaku. Kepala Desa dan perangkatnya misalnya, tampak sangat terbatas pemahamannya mengenai fungsi apa yang seharusnya dilakukan dan fungsi apa yang diharapkan warganya, meskipun dalam UU fungsi itu telah diatur secara tegas. Berdasarkan observasi lapangan ditemukan, Kepala Desa tampak masih menjadi pusat kekuasaan di desanya, meskipun struktur kekuasaan dalam pemerintahan desa telah diubah melalui UU, misalnya telah ada pembagian kekuasaan dengan Sekretaris Desa dan Kepala-Kepala Urusan. Dalam pengambilan keputusan, peran Kepala Desa masih sangat menonjol dan akibatnya para perangkat desa hanya menjadi pelengkap penyerta dalam mekanisme birokrasi pemerintahan desa.
2. Tidak ada spesialisasi kerja berdasarkan bidang kerjanya masing-masing dalam birokrasi pemerintahan desa. Berdasarkan observasi lapangan ditemukan, kenyataan itu merebak karena masing-masing perangkat desa masih mengandalkan mekanisme kerja secara gotong-royong, dan tidak memisahkan secara tegas bidang kerjanya masing-masing. Sejauh-jauhnya, pemisahan secara tegas bidang kerja itu hanya terjadi pada Sekretaris Desa. Akibatnya bisa diduga, Sekretaris Desa lah yang menjadi pusat dalam pelaksanaan birokrasi pemerintahan desa. Tapi ironisnya, ia justru tidak diberi kewenangan secara signifikan oleh Kepala Desa untuk mengambil keputusan administratif. Dan untuk para Kepala Urusan, adanya pemisahan secara tegas dalam bidang kerja itu seakan-akan masih menjadi fenomena baru, karena pada umumnya di antara mereka tidak mengetahui secara tepat peran administratif apa yang seharusnya dilakukan dalam sistem birokrasi pemerintahan desanya.
3. Tidak ada hirarki kepegawaian dalam birokrasi pemerintahan desa. Berdasarkan observasi lapangan ditemukan, sejauh-jauhnya hirarki kepegawaian itu hanya ada dua, yaitu jabatan Kepala Desa sebagai hirarki pertama, dan jabatan perangkat desa sebagai hirarki kedua. Padahal sebenarnya menurut UU No. 22/1999 ada tiga hirarki, yaitu Kepala Desa, Sekretaris Desa dan Kepala Urusan.
4. Telah ada peraturan yang bersifat teknis dan rasional dalam birokrasi pemerintahan desa. Berdasarkan observasi lapangan ditemukan, kenyataan itu tampak misalnya, dengan banyaknya peraturan teknis yang ditujukan ke pemerintah desa. Tapi ironisnya, justru dengan banyaknya peraturan teknis itu telah menyebabkan terjadinya tumpang-tindih dalam pelaksanaan birokrasi pemerintahan desa.
5. Telah ada pemisahan antara staf administrasi dengan pemilikan alat-alat administrasi dalam birokrasi

pemerintahan desa. Berdasarkan observasi lapangan ditemukan, kenyataan itu merebak karena posisi pemerintahan desa berada pada struktur terbawah dari sistem birokrasi pemerintahan di Indonesia. Karena itu sangatlah wajar, jika pemerintah desa juga memperoleh jatah alat-alat administrasi, meskipun kondisi alat-alat itu jauh dari memadai baik dilihat dari segi kuantitas maupun kualitasnya.

6. Ada pemberian fasilitas jabatan dalam birokrasi pemerintahan desa. Berdasarkan observasi lapangan ditemukan, kenyataan itu bertolak belakang dengan idealisasinya Weber tentang birokrasi, di mana disebutkan bahwa dalam birokrasi mestinya tidak ada pemberian fasilitas jabatan. Dalam konteks ini, pada umumnya Kepala Desa dan juga sebagian perangkat desa menerima — baik karena adanya kesengajaan maupun tidak — beberapa fasilitas jabatan. Ditinjau secara kultural, pemberian fasilitas itu berkaitan dengan adanya pandangan bahwa Kepala Desa sebagai Bapak dari seluruh warga desa. Oleh karena itu, merupakan kewajiban seluruh warga desa untuk memberikan pelayanan kepada pemimpinnya. Dengan diimplementasikannya UU No. 22/1999, maka pemberian pelayanan itu seakan-akan menjadi legal baik secara kultural maupun politis.
7. Tidak ada tertib administrasi dalam birokrasi pemerintahan desa. Berdasarkan observasi lapangan ditemukan, kenyataan itu merebak karena sangat banyaknya jenis buku yang harus diisi, sehingga justru

menyebabkan perangkat desa menjadi malas mengisinya. Dalam observasi lapangan ditemukan, bahwa selama ini yang paling sering terisi hanyalah buku tamu, karena memang untuk buku ini pihak tamulah yang mengisinya. Sedang untuk jenis buku lainnya, hanya diisi ketika diperlukan saja, misalnya ketika disuruh pegawai kecamatan untuk bahan laporan yang dilakukan secara periodik.

• **Lawrence M. Friedman**

Berbeda dengan wacana birokrasi dalam pemerintahan desa — sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya — wacana dalam *the legal systems* ini akan dilihat dari tiga komponen, yaitu *structure* (kelembagaan yang berkaitan dengan hukum, peraturan atau acuan normatif lainnya), *substance* (aktualisasi dari hukum, peraturan atau acuan normatif lainnya), dan *legal culture* (semua ide, sikap, kepercayaan, harapan, dan opini masyarakat terhadap hukum, peraturan dan acuan normatif lainnya). Menurut Lawrence M. Friedman, ketiga komponen tersebut baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama dapat mempengaruhi dalam proses penegakan hukum, peraturan atau acuan normatif lainnya dalam suatu masyarakat. Meskipun Lawrence M. Friedman tidak menjelaskan lebih lanjut lagi sampai sejauh mana ketiga komponen tersebut dapat mengefektifkan proses penegakan hukum, peraturan atau acuan normatif lainnya dalam masyarakat — tapi setidaknya — ketiga komponen tersebut dapat membentuk perilaku individu yang kondusif. Oleh karena itu, dalam kaitannya dengan birokrasi pemerintahan desa, sistem hukum diletakkan dalam posisinya secara

timbang-balik dengan praktik birokrasi. Hal ini berarti, birokrasi hadir sebagai peraturan yang memiliki kekuatan pemaksa yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah yang terkait (sebagai *structure*), dan upaya pemaksa tersebut dibenarkan oleh seperangkat peraturan yang telah dirumuskan sebelumnya (sebagai *substance*), dan seharusnya juga disertai dengan kesiapan kultur masyarakat setempat (sebagai *legal culture*).

Sejak awal dalam artikel ini telah dikemukakan, bahwa adanya dilema dalam birokrasi desa merebak akibat diimplementasikannya UU No. 22/1999. Oleh karena itu, upaya untuk meninjau apakah bias-bias dalam implementasinya di lapangan juga harus dikembalikan pada UU No. 22/1999 — yang lebih menekankan pada tercapainya kepentingan birokrasi — berbenturan dengan struktur sosial dan kultur masyarakat desa, yang lebih menekankan pada tercapainya harmoni sosial. Pada sisi *structure*, tampak benturan-benturan tersebut terjadi pada posisi kelembagaannya (aparatur pemerintahan terkait) yang sangat dominan, dan pada akhirnya memaksakan kehendaknya. Ketidaksiapan lembaga-lembaga di atas pemerintah desa dan juga pemerintah desa itu sendiri dalam mengantisipasi sistem birokrasi modern, juga menjadi kendala utamanya. Posisi pemerintah desa dalam konteks ini menjadi sangat dilematis, karena ia harus mengikuti instruksi dari instansi yang berada di atasnya (misalnya, kecamatan dan/atau kabupaten/kota), sementara ia pun juga harus melayani kepentingan seluruh masyarakat di desanya yang seringkali justru tidak menginginkan adanya birokrasi.

Lebih jauh daripada itu, adanya keterbatasan dalam penafsiran dari suatu peraturan juga menjadi kendala yang sulit di atasi. Misalnya, adanya suatu peraturan yang ditafsirkan begitu sempit, tapi ada juga suatu peraturan yang ditafsirkan begitu longgar. Adanya fleksibilitas dalam penafsiran suatu peraturan itulah, yang secara langsung menunjukkan bahwa kultur masyarakat desa belum siap menyongsong birokrasi yang diamanatkan oleh UU No. 22/1999. Jika dicermati, sebenarnya antara *structure* dan *substance* saling pengaruh-mempengaruhi. Kenyataan itu tampak misalnya, adanya keterkaitan antara kelonggaran kelembagaan dengan adanya fleksibilitas dalam peraturan.

Solusi Alternatif

Dengan tidak bermaksud mengurangi arti dari apa yang telah dicapai selama ini dalam perkembangan birokrasi pemerintahan di pedesaan Jawa Timur, dalam artikel ini akan dikemukakan dua alternatif untuk mengefektifkan pelaksanaan UU No. 22/1999.

Pertama, jika kita sepakat dengan perspektif pemikirannya Max Weber tentang birokrasi, maka akan berarti bahwa birokrasi di pedesaan Jawa Timur hanya akan efektif jika masyarakat desa di Jawa Timur telah berubah dan/atau berkembang dari sifatnya sebagai masyarakat tradisional menjadi masyarakat rasional. Meskipun Max Weber tidak menjelaskan intensitas perubahan dan/atau perkembangan masyarakat itu sendiri, tapi karena birokrasi sejak awal dirancang untuk masyarakat modern, maka adanya prasyarat rasional menjadi kuncinya. Hal ini akan berarti, pemerintah seharusnya

meletakkan prasyarat rasionalitas pada penerapan birokrasi di pedesaan. Tentu yang harus disadari sejak awal, bahwa masyarakat desa sebagai organisme sosial memiliki dinamika tersendiri untuk tumbuh dan/atau berkembang, baik untuk pertumbuhan dan/atau perkembangan yang digerakkan oleh faktor dari luar desa, faktor dari dalam desa maupun kombinasi dari kedua faktor tersebut. Karena itu, agar tidak menimbulkan gejolak yang tidak diinginkan, seyogianya masyarakat desa diberi fasilitas agar dapat tumbuh dan/atau berkembang secara evolusioner, dan tidak perlu dipaksakan secara revolusioner.

Kedua, di sisi lain, jika kita sepakat dengan perspektif pemikirannya Lawrence M. Friedman tentang *the legal systems*, maka birokrasi pemerintahan di pedesaan Jawa Timur hanya akan efektif jika ketiga komponen dalam *the legal systems*, yaitu *structure*, *substance* dan *legal culture* satu sama lain saling mendukung. Hal ini juga berarti, tidak hanya komponen *structure* dan/atau *substance* saja (birokrasi pemerintahan desa dan/atau UU No. 22/1999) yang harus dibenahi, tapi juga kultur masyarakat desa setempat. Bagaimana mungkin masyarakat pedesaan siap menyongsong implementasi birokrasi pemerintahan desanya menurut UU No. 22/1999 — yang secara esensial memperkenalkan pola-pola normatif yang lebih prosedural — jika kultur masyarakatnya tetap dibiarkan tidak berkembang. Oleh karena itu, jika kita menginginkan agar implementasi birokrasi pemerintahan desa — khususnya di pedesaan Jawa Timur — bisa berhasil sebagaimana yang diharapkan UU, maka dari sisi kultur masyarakat inilah yang seharusnya menjadi titik awalnya. Kultur masyarakat

pedesaan yang selama ini lebih mencirikan sebagai kultur petani — sebagaimana telah dijelaskan oleh Everett M. Rogers — yang seharusnya dibenahi lebih dulu.

Oleh karena kehidupan petani pada umumnya lebih menekankan pada upaya tercapainya harmoni sosial — baik dalam hubungannya dengan alam maupun dengan sesamanya — maka pembenahan kultur tersebut harus dilakukan secara sangat hati-hati. Kehatian-hatian ini sangat diperlukan, karena sebenarnya dalam kehidupan masyarakat desa tidak begitu memerlukan acuan pola-pola normatif yang tegas dan/atau prosedural, sebagaimana banyak diperkenalkan dalam birokrasi. Dengan kata lain, harus diupayakan agar kultur petani bisa berubah dari sifatnya yang ideal menuju sifatnya yang aktual atas dasar kehendaknya sendiri, dan bukan atas dasar pemaksaan dari pihak lain, termasuk pemaksaan dari pemerintah pusat dan/atau daerah dalam mengimplementasikan UU No. 22/1999. Dalam observasi lapangan ditemukan, pemaksaan dalam mengimplementasikan UU No. 22/199 justru hanya akan menimbulkan berbagai kemandegan birokratif.

Kedua alternatif tersebut dikemukakan, karena adanya beberapa fenomena yang tumbuh dan/atau berkembang pada masyarakat pedesaan. Fenomena itu adalah: *pertama*, komunitas desa seringkali oleh sementara pihak menjadi simbol dan bahkan menjadi idealisme dari kehidupan suatu masyarakat yang aman dan damai, meskipun penuh dengan kesederhanaan. *Kedua*, secara sosiologis dapat dijelaskan bahwa kedamaian dalam kehidupan masyarakat desa — antara lain — dikarenakan desa telah berhasil menumbuh-kembangkan

struktur sosial dan kulturalnya sendiri. Tapi, setelah UU No. 22/1999 diimplementasikan, kedamaian masyarakat desa seakan-akan mulai terkoyak. Banyak kasus menunjukkan, bahwa pembagian kekuasaan (*power sharing*) antara Kepala Desa dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) masih menjadi persoalan krusial. Di satu sisi, Kepala Desa masih menginginkan sebagai satu-satunya pusat kekuasaan, sedang di sisi yang lain, rakyat juga menginginkan adanya kontrol terhadap kekuasaan yang dipegang Kepala Desanya. *Ketiga*, melalui UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, desa diharuskan melakukan restrukturisasi dalam pemerintahannya, meskipun kebutuhan untuk melakukan restrukturisasi itu bukan dari warganya. Dan *keempat*, oleh karena sejak awal berdirinya suatu desa, tata pemerintahan dan tata kemasyarakatan dikendalikan secara kolektif-kolegial dan juga berdasarkan pada prinsip demokrasi yang paling alami — yaitu musyawarah mufakat — maka dengan diharuskannya desa mengimplementasikan UU No. 22/1999, justru telah menyebabkan terjadinya berbagai bias.

Bias-bias tersebut menurut tolok-ukur Max Weber, meliputi: *pertama*, adanya disfungsi dalam pengaturan personalia organisasi pemerintahan. *Kedua*, tidak adanya spesialisasi kerja berdasarkan pada kewajiban pelaksanaan kerja, otoritas dan penggunaan alat keorganisasian. *Ketiga*, tidak adanya hirarki kepegawaian secara menyeluruh. *Keempat*, tidak adanya peraturan yang

bersifat teknis dan rasional yang jelas dan dapat dimengerti oleh semua perangkat kerja. *Kelima*, tidak adanya pemisahan antara pemilikan alat-alat administrasi dengan staf administrasi, karena memang sangat minimnya alat-alat administrasi yang dimiliki organisasi kerja. *Keenam*, adanya pemberian fasilitas jabatan kepada pejabat tertentu. Dan *ketujuh*, tidak adanya tertib administrasi.

Sementara itu, jika merujuk pada konsepnya Lawrence M. Friedman tentang *the legal systems*, maka bias-bias dalam birokrasi pemerintahan desa merebak karena adanya bentrokan antara kelembagaan (pemerintah) yang memaksakan implementasi birokrasi (oleh Lawrence M. Friedman disebut *structure*), berdasarkan pada peraturan yang telah dibakukan (oleh Lawrence M. Friedman disebut *substance*), Tapi tidak sesuai dengan kultur masyarakat desa setempat (oleh Lawrence M. Friedman disebut *legal culture*). Karena itu apa pun komentar kita tentang pemikirannya Max Weber dan/atau Lawrence M. Friedman untuk mengkaji birokrasi pemerintahan di pedesaan, seyogianya kita tetap harus kritis dalam memahaminya. Hal ini dikarenakan, pada umumnya desa-desa di Jawa Timur — meski laju perkembangannya sangat lambat — tapi bukan berarti ia tidak bisa mengantisipasi setiap perubahan yang akan terjadi. Diberlakukannya UU No. 22/1999 ini misalnya, bisa menjadi persoalan yang krusial, karena berlangsungnya reformasi di segala bidang yang juga telah merambah ke pedesaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiman, Arif dan Ph. Quarles van Ufford, *Krisis Tersembunyi dalam Pembangunan: Birokrasi-Birokrasi dalam Pembangunan* (Jakarta: PT Gramedia, 1988).
- Blau, Peter M. dan Marshall W. Meyers, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern* (Jakarta: UI Press, 1987).
- Friedman, Lawrence M., *The Legal Systems: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975).
- Friedman, Lawrence M., *Law and Society: An Introduction* (New Jersey: Prentice Hall, Inc, 1975).
- Johnson, Doyle Paul, *Teori Sosiologi Klasik dan Modern* (Jakarta: PT Gramedia, 1986).
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo, *Desa* (Jakarta: PN Balai Pustaka, 1984).
- Merton, Robert K., *Social Theory and Social Structure* (Illinois: The Free Press, Glencoe, 1961).
- Putra, Fadillah dan Saiful Arif, *Kapitalisme Birokrasi: Kritik Reinventing Government Osborne-Gaebler* (Yogyakarta: LKiS, 2001).
- Singgih, Doddy Sumbodo, *Pola Kepemimpinan pada Masyarakat Desa: Sebuah Studi tentang Implementasi UU No. 5/1979* (Surabaya: Lembaga Penelitian Unair, 1989).
- Wijayanti, Putri Agus, *Tanah dan Sistem Perpajakan Masa Kolonial Inggris* (Yogyakarta: Tarawang Press, 2001).
- Wee, Thee Kian, *Pembangunan Ekonomi dan Pemerataan* (Jakarta: LP3ES, 1983).