

Dr. Itje Pangkey. M.Si



Administrasi **PEMERINTAHAN DESA**



ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DESA

Dr. Itje Pangkey. M.Si



UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

Pembatasan Pelindungan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DESA

Penulis:

Dr. Itje Pangkey. M.Si

Desain Cover:

Tahta Media

Editor:

Tahta Media

Proofreader:

Tahta Media

Ukuran:

ix,331, Uk: 15,5 x 23 cm

ISBN: 978-623-147-435-3

Cetakan Pertama:

Juni 2024

Hak Cipta 2024, Pada Penulis

Isi diluar tanggung jawab percetakan

Copyright © 2024 by Tahta Media Group

All Right Reserved

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

PENERBIT TAHTA MEDIA GROUP
(Grup Penerbitan CV TAHTA MEDIA GROUP)
Anggota IKAPI (216/JTE/2021)

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya sehingga buku berjudul "Administrasi Pemerintahan Desa" ini dapat tersusun dan hadir di hadapan pembaca sekalian. Buku ini disusun dengan tujuan untuk memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai berbagai aspek administrasi pemerintahan desa, yang diharapkan dapat menjadi panduan praktis bagi para aparatur desa, mahasiswa, dan semua pihak yang berkecimpung dalam pemerintahan desa.

Administrasi pemerintahan desa merupakan tulang punggung dalam menjalankan roda pemerintahan di tingkat desa. Dalam buku ini, kami berusaha untuk menyajikan materi yang mencakup berbagai dimensi administrasi desa, mulai dari tata kelola keuangan desa, pengelolaan aset desa, hingga pelayanan kepada masyarakat. Kami juga membahas tentang peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta implementasinya di lapangan.

Penyusunan buku ini tidak terlepas dari berbagai kendala dan tantangan. Namun, berkat dukungan dari berbagai pihak, buku ini akhirnya dapat diselesaikan. Kami menyampaikan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam penyusunan buku ini, baik secara langsung maupun tidak langsung. Ucapan terima kasih khusus kami sampaikan kepada rekan-rekan sejawat dan tim penyusun yang telah bekerja keras dalam menyusun, mengumpulkan data, dan menyunting naskah ini.

Kami menyadari bahwa buku ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, kritik dan saran yang konstruktif sangat kami harapkan untuk perbaikan dan penyempurnaan di masa yang akan datang. Harapan kami, buku ini dapat menjadi referensi yang bermanfaat dan memberikan kontribusi positif dalam pengelolaan pemerintahan desa yang lebih baik dan akuntabel.

Akhir kata, semoga buku ini dapat memberikan manfaat dan menjadi bekal yang berguna bagi para pembaca dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab di bidang administrasi pemerintahan desa.

TINJAUAN UMUM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DESA

Buku ini merupakan materi untuk bahan mata kuliah **Administrasi Pemerintahan Desa**. Mata kuliah, Administrasi Pemerintahan Desa, pada bagian awal membahas mengenai tinjauan ulang (*review*) administrasi pemerintahan desa. Tujuannya adalah agar di peroleh penyegaran ingatan dan persamaan persepsi para mahasiswa dalam mempelajari secara mandiri materi perkuliahan yang disajikan. Karena mata kuliah ini merupakan materi lanjutan, diperlukan prasyarat untuk mempelajarinya, yakni sudah memahami materi mata kuliah Organisasi dan Manajemen (O & M) serta mata kuliah Sistem Pemerintahan.

Mengingat Administrasi terdiri dari organisasi pemerintah desa yang mencakup bentuk dan susunan, sehubungan kerja ketatalaksanaannya. Bagian selanjutnya membahas mengenai manajemen pemerintahan desa mengikuti fungsi-fungsi manajemen, meliputi manajemen perencanaan, pembiayaan, sumber daya manusia, logistic, pengawasan, pelayan public, serta ditutup dengan materi yang membahas mengenai kepemimpinan. Materi tentang kepala desa ditempatkan pada bagian akhir didasarkan pada pertimbangan bahwa manajemen merupakan inti dari administrasi, sedangkan kepemimpinan merupakan inti dari manajemen. Dengan perkataan lain, kepemimpinan kepala desa merupakan inti dari intisari dari administrasi kepemimpinan desa. Dikatakan demikian karena keberhasilan penyelenggara administrasi pemerintahan desa akan sangat tergantung pada kepemimpinan kepala desa.

Setelah mempelajari mata kuliah Administrasi Pemerintahan desa, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan ruang lingkup administrasi pemerintahan desa, yang didalamnya membahas mengenai organisasi dan manajemen pemerintahan desa, termasuk kaitannya dengan sistem pemerintahan supradesa yang meliputi pemerintahan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota;
2. Memahami dan mampu menjelaskan mengenai organisasi dan fungsi-fungsi dalam manajemen pemerintahan desa, termasuk mengenai kepemimpinan dalam pemerintahn desa.

3. Melakukan analisis terhadap gejala dan peristiwa yang berkaitan dengan administrasi pemerintahan desa.

Adapun bahasan materi mata kuliah Administrasi Pemerintahan Desa dengan bobot tiga sks terdiri dari 9 (sembilan) bagian, yaitu sebagai berikut.

Bab 1 membahas mengenai Administrasi dan Pemerintahan Desa yang didalamnya terdiri dari dua kegiatan belajar, Kegiatan belajar pertama membahas tinjauan ulang mengenai administrasi yang berbicara tentang definisi, ruang lingkup, dan bagian-bagian dari administrasi. Kegiatan belajar kedua membahas mengenai pengertian dan ruang lingkup pemerintahan, kedudukan desa dan pemerintahannya dalam sistem pemerintahan NKRI, otonomi desa serta urusan pemerintahan desa.

Bab 2 membahas mengenai organisasi pemerintahan desa yang terdiri dari tiga kegiatan belajar. Kegiatan belajar pertama membahas bentuk dan susunan organisasi pemerintahan desa. Kegiatan belajar kedua membahas mengenai hubungan kerja antara pemerintah desa dengan pemerintah kecamatan dan pemerintah kabupaten/kota. Kegiatan belajar ketiga membahas mengenai ketatalaksanaan organisasi pemerintah desa.

Bab 3 membahas mengenai perencanaan desa terdiri dari dua kegiatan belajar. Kegiatan belajar pertama membahas mengenai proses penyusunan perencanaan desa. Kegiatan belajar kedua membahas hubungan perencanaan desa dengan perencanaan pemerintah supradesa (pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota).

Bab 4 membahas mengenai keuangan desa yang terdiri tiga kegiatan belajar. Kegiatan belajar pertama membahas mengenai sumber-sumber pendapatan desa. Kegiatan belajar kedua membahas penyusunan APBD desa. Kegiatan belajar ketiga membahas mengenai mekanisme pertanggung jawaban keuangan desa.

Bab 5 membahas mengenai sumber daya perangkat desa yang meliputi tiga kegiatan belajar. Kegiatan belajar pertama berbicara tentang kedudukan perangkat desa dalam sistem kepegawaian negara. Kegiatan belajar kedua membahas mengenai sistem imbalan. Sedangkan kegiatan belajar ketiga membahas mengenai hubungan industrial.

Bab 6 membahas mengenai manajemen logistic dan kekayaan desa yang dikelola oleh pemerintah desa, mencakup dua kegiatan belajar. Kegiatan belajar pertama berbicara mengenai pengertian singkat tentang logistic dan

logistic desa. Kegiatan belajar kedua membahas mengenai manajemen kekayaan desa yang dikelola oleh pemerintah desa.

Bab 7 membahas manajemen pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa yang terdiri dari tiga kegiatan belajar. Kegiatan belajar pertama berisi tentang definisi dan jenis-jenis pengawasan pada organisasi pemerintah. Kegiatan belajar kedua mendiskusikan mengenai mekanisme pengawasan pada penyelenggaraan pemerintahan desa, baik yang dilaksanakan oleh satuan pengawas internal pemerintah seperti Inspektorat Kabupaten/Kota, oleh satuan pengawas eksternal pemerintah seperti BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) maupun pengawasan oleh masyarakat.

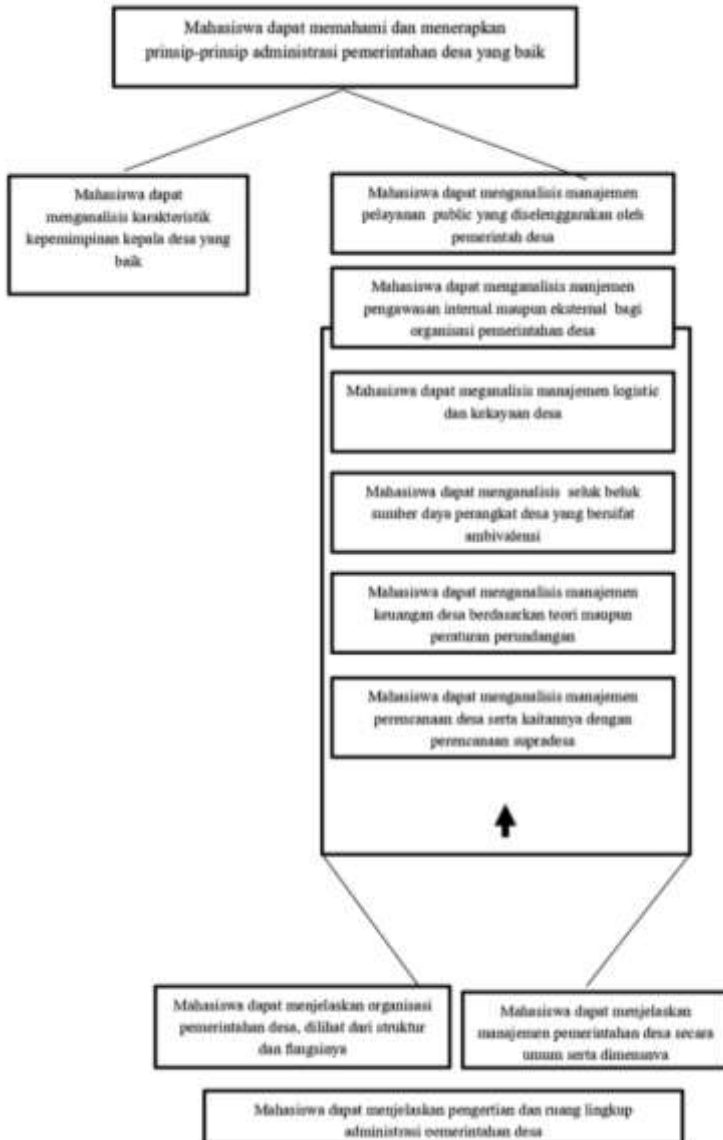
Bab 8 membahas mengenai manajemen pelayanan public, berisi tiga kegiatan belajar. Kegiatan belajar pertama membahas mengenai pengertian pelayanan public sebagai pengantar masuk ke materi manajemen pelayanan publik. Kegiatan belajar kedua membahas mengenai pelayanan public yang diberikan oleh pemerintahan desa. Kegiatan belajar ketiga membahas mengenai pengukuran kepuasan masyarakat terhadap pelayanan public yang diberikan pemerintah desa.

Bab 9 membahas tentang kepemimpinan kepala desa sebagai intisari dari administrasi pemerintahan desa, dengan tiga kegiatan belajar. Kegiatan belajar pertama mendiskusikan mengenai teori kepemimpinan, dan jenis kepemimpinan baik organisasional maupun sosial. Kegiatan belajar kedua membahas mengenai mekanisme pemilihan kepala desa. Sedangkan kegiatan belajar belajar ketiga membahas mengenai mekanisme pertanggung jawaban kepala desa baik secara vertikal ke atas kepada bupati/walikota sebagai kepala daerah, secara horizontal kepada BPD, maupun secara vertikal ke bawah kepada masyarakat pemilih.

Pada akhir pembelajaran materi kuliah Administrasi Pemerintahan Desa, diharapkan dapat memahami serta menganalisis gejala dan peristiwa berprosesnya administrasi pemerintahan desa, sehingga mahasiswa dapat memberi sumbangan konkret terhadap upaya peningkatan kinerja organisasi pemerintahan desa sebagai bagian dari upaya pembangunan Nasional.

Peta Kompetensi

Administrasi Pemerintahan Desa/ADPU4340/3 sks



DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	iv
Tinjauan Umum Administrasi Pemerintahan Desa	v
Daftar Isi.....	ix
Bab I Administrasi Dan Pemerintahan Desa	1
Bab II Organisasi Pemerintahan Desa	42
Bab III Manajemen Pemerintahan Desa	89
Bab IV Manajemen Keuangan Desa	123
Bab V Manajemen Sumber Daya Aparatur Perangkat Desa	158
Bab VI Manajemen Logistik Dan Kekayaan Desa.....	188
Bab VII Manajemen Pengawasan Pemerintahan Desa.....	221
Bab VIII Manajemen Pelayanan Publik Oleh Pemerintah Desa	251
Bab IX Kepemimpinan Kepala Desa.....	286
Daftar Pustaka	331

BAB I

ADMINISTRASI DAN PEMERINTAHAN DESA

Mata kuliah Administrasi Pemerintahan Desa merupakan mata kuliah lanjutan dari mata kuliah lainnya yang relevan. Untuk mengingatkan kembali dan menyamakan persepsi mengenai materi ini, dipandang perlu dilakukan tinjauan ulang (review) tentang administrasi yang meliputi organisasi dan manajemen serta pemerintahan desa.

Bagian 1 berisi dua kegiatan belajar, didalamnya membahas mengenai Definisi dan Ruang Lingkup Administrasi, serta Unsur-unsur Administrasi yang terdiri dari Organisasi dan Manajemen. Selanjutnya, dilakukan Tinjauan Ulang mengenai Pemerintahan Desa yang mencakup materi tentang Kedudukan Desa dalam Sistem Pemerintahan RI, Pengertian dan Ruang Lingkup Pemerintahan. Serta Urusan Pemerintahan yang diselenggarakan oleh Desa sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum.

Berdasarkan hal tersebut di atas, setelah mempelajari Bagian 1 ini, mahasiswa diharapkan dapat memahami secara mendalam tentang administrasi dan pemerintahan desa. Sedangkan secara khusus, setelah mempelajari modul ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan:

1. Pengertian administrasi dan pemerintahan desa
2. Kedudukan desa dalam sistem pemerintahan NKRI ;
3. Pentingnya administrasi pemerintahan desa dalam rangka menciptakan sistem pemerintahan desa yang dapat menjadi fasilitator bagi tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Agar mahasiswa berhasil menguasai materi-materi sebagaimana dikemukakan di atas, ikutilah petunjuk belajar berikut.

1. Baca pendahuluan dengan cermat sebelum membaca materi kegiatan belajar !
2. Baca materi kegiatan belajar dengan cermat

3. Kerjakan latihan sesuai petunjuk/rambu-rambu yang diberikan. Jika tersedia kunci latihan, janganlah melihat kunci sebelum mengerjakan latihan !
4. Baca rangkuman kemudian kerjakan tes formatif secara jujur tanpa terlebih dahulu melihat kunci
5. Laksanakan tindak lanjut sesuai dengan prestasi yang anda peroleh dalam mempelajari setiap kegiatan belajar.

A. DEFINISI DAN RUANG LINGKUP ADMINISTRASI

Kata administrasi di Indonesia dimaknai dalam dua pengertian, yakni pengertian sempit, kata administrasi diserap dari Bahasa Belanda *administratie* yang banyak digunakan pada masa sebelum kemerdekaan, dengan arti sebagai pekerjaan ketatausahaan (*clerical works*) (lihat FX. Soedjadi, 1989, The Liang Gie, 1981). Sedangkan dalam arti luas, kata administrasi diserap dari Bahasa Inggris *administration*, yaitu proses kerja sama antara dua orang atau lebih berdasarkan rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditentukan (lihat S.P. Siagian, 1973). Pada sisi lain, Herbert A. Simon (dalam The Liang Gie, 1981:10) menyebutkan bahwa: *“In its broadest sense, administration can be defined as the activities of groups cooperating to accomplish common goals”*. Jadi, Simon menegaskan bahwa dalam pengertian paling luas, administrasi dapat didefinisikan sebagai kumpulan aktivitas dari kelompok yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama.

Dari berbagai kamus maupun ensiklopedia, diperoleh gambaran bahwa kata administrasi ternyata digunakan oleh berbagai disiplin ilmu, seperti ilmu hukum, ilmu politik, ilmu kedokteran, ilmu bisnis dan lain sebagainya, dengan pengertian yang berbeda-beda (lihat <http://www.answer.com>). Dalam bahan ajar ini pengertian administrasi dilihat dari sudut ilmu politik diartikan sebagai: *“the function of a political state in exercising its governmental duties”*, yakni fungsi dari sebuah kebijakan politik negara untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Ada juga yang mendefinisikan administrasi (dari sudut pandang politik) sebagai *“the activity of a government or state in the exercise of its power and duties”* (lihat <http://dictionary.reference.com>), yakni aktivitas dari sebuah pemerintahan atau negara untuk melaksanakan kekuasaan dan tugas-tugasnya.

Dari beberapa definisi sebagaimana dikemukakan di atas dapat ditarik pemahaman bahwa administrasi (dalam sudut pandang politik) adalah fungsi.

Dan aktivitas dari pemerintah negara beserta cabang-cabangnya untuk menjalankan kekuasaan yang dimiliki serta kewajiban yang harus ditunaikan. Dalam kaitannya dengan materi modul, kata administrasi pada mata kuliah Administrasi Pemerintahan Desa tidak dimaknai dalam arti sempit sebagai ketatausahaan (*clerical works*), melainkan dimaknai dalam arti luas, yakni merupakan fungsi dan aktivitas pemerintahan desa untuk menjalankan kewenangan dan kewajibannya pada tingkat desa untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Kata administrasi itu sendiri terdiri dari organisasi dan manajemen, sedangkan kata fungsi atau *function* dimaknai sebagai: “sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifatnya ataupun pelaksanaannya”. (Lihat Ensiklopedia Administrasi, 1977:135). Kata fungsi dalam bidang pemerintahan kemudian mempunyai kaitan erat dengan kata urusan pemerintahan, yakni sekumpulan aktivitas sejenis yang terhimpun dalam satu rumpun nama, yang didalamnya terkandung adanya rangkaian kegiatan untuk memenuhi hak, wewenang dan tanggung jawab.

Menurut Pasal 1 butir (5) PP. Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten / Kota, urusan pemerintah didefinisikan sebagai fungsi-fungsi pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat”.

B. UNSUR-UNSUR ADMINISTRASI

Dari berbagai pandangan ahli, diperoleh pemahaman bahwa administrasi terdiri dari unsur organisasi dan unsur manajemen (The Liang Gie, 1981); Siagian, 1973). Organisasi merupakan wujud statis dari administrasi yang merupakan wadah kerja sama dari sekelompok orang guna mencapai tujuan tertentu. Sedangkan manajemen merupakan wujud dinamis dari administrasi, yang menggambarkan proses kerja sama sekelompok orang dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Untuk memperoleh gambaran yang lebih lengkap mengenai organisasi dan manajemen, pada uraian selanjutnya dikemukakan mengenai definisi dan jenis organisasi serta definisi dan fungsi manajemen.

1. Definisi Organisasi

Selain sebagai makhluk sosial (*Homo Socius*), manusia adalah juga makhluk berorganisasi (*Homo Organimus*). Dikatakan demikian karenapada masyarakat modern, **Organisasi merupakan salah satu kebutuhan pokok rohani manusia**. Bahkan Drucker (1995:10) menyebutkan bahwa masyarakat kita sekarang telah menjadi sebuah (masyarakat organisasi” (*society of organization*). Tidak ada satu pun manusia didunia dewasa ini yang tidak terlibat dalam organisasi. Perbedaannya terletak pada intensitas keterlibatannya, ada yang mendalam luas, dan bercabang banyak, ada pula yang hanya sekedarnya. Bahkan ukuran modernitas seseorang tidak hanya dilihat dari gaya hidup (*lifestyles*) seperti cara berpakaian, berkendaraan, cara makan dan lain sebagainya tetapi juga dilihat dari keterlibatannya dalam organisasi. Semakin moder seseorang, akan semakin terlibat dalam banyak organisasi mulai dari organisasi tempat mereka bekerja, organisasi profesi, organisasi penyalur hobi dan lain sebagainya.

Demikian pentingnya organisasi bagi kehidupan masyarakat modern, maka tidaklah mengherankan apabila teori, konsep maupun wacana mengenai organisasi demikian banyak dan beragam. Robins (1990) mencoba menginventarisasi berbagai defrini tetang organisasi dari berbagai pakar. Robins kemudian mengelompokan ada 10 (sepuluh) kelompok definisi tentang organisasi, yaitu sebagai.

- a. Sebuah etintitas rasional;
- b. Persekutuan dari sejumlah pendukung yang berkualitas;
- c. Sebuah sistem terbuka ;
- d. Sistem yang menghasilkan keberagaman ;
- e. Sebuah sistem dengan rangkaian yang longgar;
- f. Sebuah sistem politik
- g. Alat untuk mendominasi
- h. Unit pengolah informasi
- i. Penjarah batiniah;
- j. Kontrask sosial

Dari berbagai definisi tentang organisasi sebagaimana dikemukakan di atas, secara sederhana dapat disimpulkan bahwa: organisasi adalah wadah sekaligus sistem kerjasama sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya. Pendapat ini sejalan pula dengan pandangan Joiner (1994:25) yang mengatakan bahwa organisasi adalah

sebuah sistem. Joiner selanjutnya mengemukakan bahwa: “*we need to work together to optimize the system as a whole, not seek to optimize separate pieces*”.

Sebagai sebuah sistem, organisasi bersifat “*self renewing system*”. Artinya, organisasi merupakan sistem dengan mekanisme memperbaiki dirinya sendiri secara terus menerus. Mekanisme tersebut dapat berupa perubahan struktur, perubahan fungsi maupun perubahan kultur agar organisasi dapat terus eksis dan mampu berkompetisi dengan organisasi lainnya yang sejenis.

Bagi organisasi swasta dan bisnis, *self renewing system* ini berjalan dengan baik dan cepat karena mereka berada dalam iklim kompetisi yang ketat. Sebaliknya pada organisasi pemerintah, mekanisme memperbaiki dirinya sendiri secara terus menerus berjalan sangat lambat, bahkan terhenti. Hal tersebut membuat organisasi pemerintah bentuknya menjadi usang dan ketinggalan jaman. Penyebabnya adalah karena pada organisasi pemerintah kegiatannya bersifat monopolistic, sehingga tidak ada kompetisi. Tanpa kompetisi tidak akan tercipta efisiensi dan membuat organisasi menjadi statis.

Berkaitan dengan organisasi pemerintah, Alfred Kuhm (1976) mengemukakan adanya enam asumsi yang dapat digunakan untuk memahaminya, yaitu sebagai berikut.

- a. Pemerintah adalah organisasi formal yang kompleks.
- b. Pemerintah melingkupi seluruh masyarakat.
- c. Pemerintah secara potensial mempunyai ruang lingkup yang tidak terbatas dalam menentukan perihal keputusan dan pengaruh yang ditimbulkannya
- d. Afiliasi keanggotaan oleh individu (warga negara) diakui secara otomatis melalui kelahiran dan diakhiri karena kematian.

- e. Pemerintah menjalankan monopoli dalam penggunaan kekuasaan atau didelegasikan atasnya.
- f. Terdapat banyak pendukung pemerintah yang mempunyai tujuan berlawanan sehingga harus dipenuhi oleh kegiatan pemerintah dan memberikan setiap kepentingan yang berbeda cara pemecahan yang berbeda, apabila berbagai konflik tidak dapat diatasi melalui komunikasi dan transaksi.

Berdasarkan asumsi di atas dapat dipahami bahwa organisasi pemerintah memang memiliki karakteristik yang berbeda apabila dibandingkan dengan organisasi swasta. Meskipun demikian, ada beberapa ciri yang berlaku secara umum. Menurut pandangan Gouillart & Kelly (1995), Belbin (1996), Mohrman, et al. (1998), organisasi abad kedua puluh satu mempunyai ciri-ciri sebagai berikut.

- a. **Lebih Kecil (*Smaller*)**, dengan prinsip ramping struktur kaya fungsi, artinya organisasi masa depan dituntut untuk lebih kecil sehingga lebih fleksibel menghadapi perubahan yang terjadi sangat cepat dan sering kali sulit di prediksi sebelumnya.
- b. **Lebih Cepat (*Faster*)**, karena ada mekanisme desentralisasi pengambilan keputusan serta penggunaan teknologi informatika. Proses pengambilan keputusan dalam organisasi yang lambat akan membuat organisasi menjadi usang, dan kemudian akan runtuh .
- c. **Lebih Terbuka (*Openness*)**. Sesuai semangat demokrasi dan transparansi, artinya dalam menjalankan organisasi diperlukan sikap dan sistem yang terbuka, baik untuk organisasi pemerintah yang diberi amanah oleh rakyat dan menggunakan dana-dana public, maupun bagi organisasi swasta yang *telag go public*. Melalui keterbukaan akan diperoleh kepercayaan melalui sifat yang lebih terbuka tidak ada lagi monopoli informasi dan kebenaran oleh puncak pimpinan, karena ada desentralisasi sumber-sumber informasi.
- d. **Lebih Melebar (*Widness*)**, dengan struktur yang cenderung mendatar berbentuk trapezium, dengan mengurangi lapisan jenjang organisasi (*delaying*). Dengan bentuk melebar, akan lebih banyak unit-unit yang memperoleh kepercayaan untuk mengambil keputusan secara langsung, dan bertanggung jawab langsung kepada atasan yang lebih tinggi.

Sebagai contoh dapat dikemukakan karakteristik umum organisasi pemerintah daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yaitu sebagai berikut.

- a. Serba seragam, kaku, dan tidak akomodatif terhadap kebutuhan masyarakat.
- b. Lebih berorientasi pada keberhasilan kepemimpinan Kepala Daerah belum kepada pemenuhan kebutuhan masyarakat.
- c. Fungsi utamanya lebih sebagai promotor pembangunan dalam rangka melaksanakan program pembangunan dari pemerintah pusat, sehingga belum banyak berorientasi pada pelayanan.
- d. Terpengaruh oleh organisasi dan manajemen militer yang memang tidak dibentuk untuk berorientasi pada pelayanan.
- e. Unsur staf memegang peranan penting sebagai *think tank*, sedangkan unsur pelaksana seperti dinas daerah kurang memperoleh perhatian.
- f. Belum ada pengukuran kinerja yang bersifat objektif dan berparameter jelas. Pengukuran kinerja lebih didasarkan pada pertimbangan subjektif dari pimpinan.
- g. Hierarki dan rentang kendali dijaga secara ketat.

Karena ada perubahan sistem politik pemerintah pada masa reformasi, UU Nomor 5 1974 diganti dengan UU Nomor 22/1999 tentang Pemerintah Daerah. Seiring dengan perubahan sistem desentralisasi karakteristik organisasi pemerintah daerahnya pun mengalami perubahan, dengan ciri-ciri sebagai berikut.

- a. Diberi peluang untuk menyusun organisasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan Daerah masing-masing (*self renewing system*).
- b. Ada kaitan langsung antara visi dan misi dengan bentuk serta susunan organisasi (*mission and rule driven organization*).
- c. Diarahkan untuk memiliki ukuran kinerja yang jelas dan terukur.
- d. Fungsi utamanya adalah memberi pelayanan kepada masyarakat, sehingga unsur pelaksana (teknis maupun kewilayahn) memperoleh perhatian yang lebih besar baik dari segi kewenangan, dana, personil, maupun logistic.
- e. Orientasi mulai bergeser dari structural ke arah fungsional, dari basis kewenangan kepada basis kompetensi.

- f. Sistem hierarki menjadi lebih longgar, rentang kendali menjadi tidak beraturan, sehingga pengembangan karier PNS secara structural menjadi tidak pasti.

2. Jenis-jenis Organisasi

Menurut Alfred Kuhn (1976), ada lima tipe organisasi pemerintah, yaitu :

- a. Tipe Organisasi Kerja Sama/Kooperatif;
- b. Tipe Organisasi Pencari Keuntungan
- c. Tipe Organisasi Pelayanan;
- d. Tipe Organisasi Penekana;
- e. Tipe Organisasi Kombinasi

Organisasi Kerja Sama atau Kooperatif, yaitu organisasi pemerintah yang dibentuk untuk menjalankan fungsi utamanya mengoordinasikan berbagai kegiatan yang bersifat lintas sektor atau lintas wilayah. Organisasi-organisasi BKKBN (Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional), atau BKSP Jabodetabek (Badan Kerjasama Pembangunan Jakarta-Bogor-Tangerang-Bekasi) merupakan contoh tipe organisasi kerja sama.

Organisasi Pencari Keuntungan adalah organisasi pemerintah yang dibentuk untuk memberikan keuntungan bagi pemerintah (*profit center*). Keuntungan tersebut kemudian digunakan kembali untuk mendukung kegiatan pemerintah secara lebih meluas. Contoh organisasi tipe ini misalnya Dinas Pasar, BULOG (Badan Usaha Logistik) serta berbagai BUMN (Badan Usaha Milik Negara) meskipun entitas ini sebenarnya merupakan organisasi pemerintah semu (*quasi public sector*).

Organisasi Pelayanan, adalah organisasi pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, baik secara gratis maupun dipungut biaya. Tipe ini palng banyak dijumpai seiring dengan fungsi utama pemerintah sebagai pelayanan masyarakat (*public servant*). Contoh organisasi tipe ini misalnya Dinas Pendidikan, Dinas Sosial, serta berbagai organisasi departemen di tingkat nasional.

Organisasi Penekan adalah organisasi pemerintah yang dibentuk dengan fungsi utama memberikan tekanan pada masyarakat agar mau mematuhi peraturan perundang-undangan ataupun kebijakan public yang

dibuat oleh pemerintah. Kepatuhan masyarakat pada peraturan perundang-undangan dan kebijakan public lainnya dapat dilakukan secara suka rela, ikut-ikuta atau karena dipaksa. Contoh organisasi penekanan misalnya institusi Polri, TNI, KEjaksaan, PEngadilan, Satpol PP, dan lain sebagainya yang sejenis.

Organisasi Kombinasi adalah orgaisasi pemerintah yang dibentuk dengan fungsi utama lebih dari satu macam, sehingga terbentuk fungsi kombinasi. Kombinasinya dapat berupa fungsi pelayanan dan fungsi pencari keuntungan seperti Dinas Kimpraswil, Dinas Tata ruang dan lain sebagainya. Kombinasi lainnya dapat berupa fungsi koordinasi dan fungsi mencari keuntungan seperti Badan Otorita Batam, KAPET (Kawasan Pembangunan Ekonomi Terpadu) di beberapa daerah, kombinasi lainnya dapat berupa fungsi koordinasi dan fungsi penekanan seperti organisasi Bakor Kamla (Badan Koordinasi nKeamanan Laut).

Berdasarkan tipologi organisasi dari Kuhn sebagaimana dikemukakan di atas, **organisasi pemerintah desa dapat dikategorikan organisasi pelayanan**, karena fungsi utamanya memang melayani masyarakat desa setempat. Pelayanan yang diberikan dalam bentuk perizinan, pelayanan administrasi maupun penyediaan barang-barang public (public goods) yang di butuhkan masyarakat.

3. Definisi Manajemen

Manajemen baik sebagai pengetahuan (*knowledge*) dan sekaligus kemahiran (*Know-how*), merupakan bidang kajian yang berkembang sangat pesat. Awalnya, manajemen dikaji sebagai bagian dari ilmu ekonomi. Tetapi pada saat sekarang, manajemen telah berkembang sebagai pengetahuan dan kemahiran yang bersifat universal. Lepas dari obitrasinya ilmu ekonomi. Perkembangannya bahkan sudah merasuk ke semua bidang kajian lainnya, sehingga muncul berbagai cabang keilmuan baru seperti manajemen pemerintahan, manajemen rumah sakit dan manajemen bencana. Bahkan Drucker (1995) sebagai “bapak manajemen modern” mengatakan bahwa “*management may be most important innovation of this century*”

Secara sederhana, manajemen didefinisikan sebagai: “proses kerja sama sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan yang telah

ditetapkan sebelumnya”. Disebut proses, karena kerja sama dalam manajemen dilaksanakan secara berkelanjutan, bukan hanya sesaat. Sejalan dengan pendapat diatas, Ensiklopedi Administrasi (1977:194) menyebutkan bahwa manajemen adalah : “Segenap perbuatan menggerakkan sekelompok orang dan mengarahkan fasilitas dalam suatu usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu.

Drucker (1995:14) mengemukakan bahwa kita manajemen dapat merujuk pada fungsi maupun pada orang yang diberi kepercayaan untuk memegang fungsi tersebut. Kata manajemen juga dapat diartikan sebagai posisi sosial dan kewenangan, tetapi juga dapat berarti sebagai disiplin keilmuan dan lapangan studi. Dalam hal ini Drucker (1995:14) menegaskan bahwa tanpa institusi tidak ada manajemen, sebaliknya institusi tanpa manajemen hanyalah sebuah kerumunan.

Without the institution there would be no management.
But without management there would be only a mob rather
than an institution.

(Peter F. Drucker, 1995:14)

4. Fungsi dan Proses Manajemen

Berdasarkan pemikiran klasik dari G.R.Terry (1961) diperoleh pengertian bahwa ada empat fungsi pertama dari sebuah manajemen sebagai sebuah proses yang meliputi : Planning, Organizing, Actuating, and Controlling. Planing atau proses perencanaan merupakan fungsi pertama dari sebuah organisasi, dilanjutkan dengan proses pengorganisasian, proses penggerakan orang-orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan, disertai dengan proses pengendalian mulai pada tahap perencanaan, pengorganisasian sampai tahap pelaksanaannya.

Dengan pola pikir yang sama tetapi dalam format yang agak berbeda, Brian L. Joiner (1994), menggunakan singkatan PDCA untuk menggambarkan proses berfungsinya manajemen, yakni *Plan- Do – Check – Act*. Joiner (1994:44-45) menjelaskan bahwa **Plan** diartikan sebagai “*plan what You’re going to do and for how you will know if it works*” . **Check** dimaknai sebagai “*Evaluate the outcome, learn from the results*”. **Act** didimaknai sebagai “*take action*”.

Senada dengan pendapat Terry, Stoner & Freeman (1992:8-9) juga mengemukakan adanya empat proses dalam manajemen yang meliputi : *Planing, Organizing, Staffing, Leading and Controlling*”. Agak dengan ketiga penulis, Koontz, O’Donnell dan Weihrich (1980) tidak menggunakan istilah prinsip-prinsip atau proses manajemen, melainkan menggunakan istilah-istilah fungsi-fungsi manajerial yang esensial (the five essential managerial function) yang meliputi: *Planning, Organizing, Staffing and Controlling*. Penjelasan fungsi-fungsi manajerial yang esensial bagi manajemen pemerintahan desa akan dijelaskan pada modul lain.

Pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen pada organisasi pemerintah berbeda dengan organisasi bisnis. Perbedaannya terletak pada hakikat masing-masing organisasi. Organisasi pemerintah digerakan oleh aturan dan misi untuk mencapai tujuan, motifnya adalah memperoleh manfaat dan untuk mencari dukungan politik agar dapat dipilih kembali (*benefit and political support motive*). Bidang garapan pemerintah umumnya bersifat monopoli, sehingga tidak ada kompetisi. Konsekuensi logisnya, tanpa kompetisi tidak akan tercipta efisiensi. Oleh karena itu, nilai klasik yang dimaksimumkan pada organisasi pemerintah adalah **efektivitas dan efisiensi**.

Pada organisasi bisnis, motif utamanya adalah mencari keuntungan (*profit motive*). Mereka digerakan oleh adanya kompetisi terus-menerus, dan melalui kompetisi justru akan tercipta efisiensi. Oleh karena itu, nilai klasik yang dimaksimumkan dalam Organisasi bisnis adalah **efisiensi dan efektivitas**.

RANGKUMAN

Administrasi terdiri dari unsur organisasi dan unsur manajemen (The Liang Gie, 1981; Siagian, 1973). Organisasi merupakan wujud statis dari administrasi, dan merupakan wadah kerja sama dari sekelompok orang guna mencapai tujuan tertentu. Sedangkan manajemen merupakan wujud dinamis dari administrasi, yang menggambarkan proses kerja sama sekelompok orang dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Organisasi adalah wadah dan sekaligus sistem kerja sama sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya. Sedangkan manajemen

adalah proses kerja sama sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

LATIHAN 1

Untuk memperdalam pemahaman materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

1. Jelaskan kembali apa yang dimaksud dengan administrasi dalam pengertian sempit !
2. Sebutkan 4 (empat) ciri-ciri organisasi abad kedua puluh satu sesuai pandangan Gouillart & Kelly !
3. Sebutkan dan jelaskan fungsi-fungsi manajemen sesuai pendapat George R. Terry!

TES,FORMATIF 1

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat !

- 1) Fungsi-fungsi pemerintah yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat disebut ...
 - a. Administrasi
 - b. Urusan pemerintahan
 - c. Manajemen
 - d. Organisasi
- 2) Di bawah ini adalah ciri-ciri organisasi abad kedua puluh satu sesuai pandangan Gouillart & Kelly, Belbin dan Mohrman, *kecuali* ...
 - a. Lebih terbuka (*openness*)
 - b. Lebih kecil (*smaller*)
 - c. Lebih melebar (*wideness*)
 - d. Lebih tinggi (*higher*)
- 3) Organisasi pemerintahan yang dibentuk dengan fungsi utama memberikan tekanan kepada masyarakat agar mau mematuhi peraturan perundang-undangan ataupun kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah. Kepatuhan masyarakat pada peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik lainnya dapat dilakukan secara sukarela, ikut-ikutan atau karena dipaksa disebut organisasi ...

- a. Penekanan
 - b. Kombinasi
 - c. Pelayanan
 - d. Pencari keuntungan
- 4) Pendapat yang mengemukakan bahwa kata manajemen dapat merujuk pada fungsi maupun pada orang yang diberi kepercayaan untuk memegang fungsi tersebut, di kemukakan oleh ...
- a. George R. Terry
 - b. Peter Drucker
 - c. Mc. Clelland
 - d. Van Peursen
- 5) Koontz, O'Donnel, dan Weihrich (1980) tidak menggunakan istilah prinsip-prinsip atau proses manajemen, melainkan menggunakan istilah fungsi-fungsi manajerial yang esensial (the five essential managerial function) yang meliputi ...
- a. Planning, Organizing, Actuating, and Controlling
 - b. Planning, Organizing, Staffing, Leading, and Controlling
 - c. Planning, Organizing, Leading and Controlling
 - d. Planning, Organizing, Staffing and Controlling

Cocokkanlah jawaban Anda dengan kunci jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian Akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100$$

Arti tingkat penguasaan: 90 – 100 % = baik sekali

80 – 89 % = baik

70 – 79 % = cukup

< 70 % = kurang

1.2 PEMERINTAHAN DESA

A. PENGERTIAN DAN RUANG LINGKUP PEMERINTAHAN

Sebelum membahas mengenai pemerintahan desa, perlu dijelaskan ulang mengenai pengertian dan ruang lingkup kata pemerintah dan pemerintahan. Kata pemerintah menunjuk pada orang atau badan yang menjalankan kegiatan pemerintah. Sedangkan kata pemerintahan menunjuk pada aktivitas atau fungsi pemerintah.

Menurut pandangan Samuel Edward Finer (1974) istilah “*Government*” paling sedikit mempunyai 4 (empat) arti yaitu sebagai berikut.

1. Menunjukkan kegiatan atau proses memerintah (*The Activity or the Process of Governing*).
2. Menunjukkan hal ihwal kegiatan atau proses kenegaraan (*States Affairs*).
3. Menunjukkan orang-orang yang dibebani tugas-tugas untuk memerintah (*People Charges with the Duty of Governing*)
4. Menunjukkan cara, metode atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah (*The Manner, Method or System by which a Particular Society is Governed*).

Dalam pengertian sehari-hari maupun dalam bahasa baku yang digunakan berbagai peraturan perundang-undangan, penggunaan kata pemerintah dan pemerintahan sering kali dipertukarkan, sehingga menimbulkan kerancuan makna.

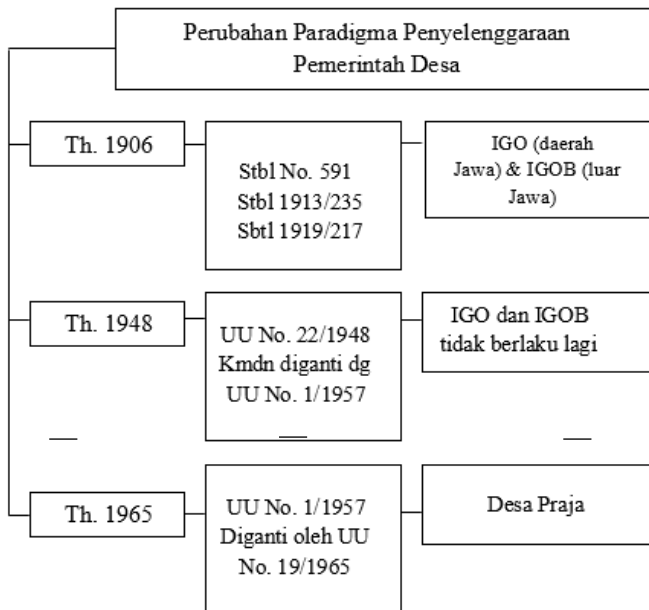
Pemerintahan adalah aktivitas dan atau fungsi memerintah. Di dalamnya terdapat pihak yang memerintah (dalam hal ini orang atau badan pemerintah) serta masyarakat yang diperintah. Berkaitan dengan hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah, Simon sebagaimana disadur oleh Ateng Sjafrudin (1978:8) mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

1. Hubungan antara pemerintah dan yang diperintah dapat dibuktikan dengan adanya **Penerimaan**, untuk dimulainya pemerintahan dengan wewenangnya oleh yang diperintah, lebih daripada dengan jalan paksaan dan ancaman dengan paksa.
2. Ada tiga golongan atau kelompok mereka yang diperintah, yaitu :
 - a. Sebagian besar masyarakat yang terdiri dari sekumpulan kelompok kecil yang mempunyai keyakinan penuh untuk taat pada perintah dari pemerintah sekalipun tidak ada sanksi-sanksi.

- b. Kelompok masyarakat yang kepatuhannya terbawa-bawa tanpa mengingat/memperhatikan hal-hal yang pasti dari permulaannya atau kemungkinan adanya sanksi-sanksi.
- c. Kelompok masyarakat yang mengetahui kemungkinan adanya sanksi-sanksi sebagai faktor yang dipertimbangkan namun juga dengan sukarela berkehendak menaati perintah dari pemerintah.

B. KEDUDUKAN DESA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN NKRI

Sejarah pemerintahan desa di Indonesia sangatlah panjang, karena desa sebagai kesatuan masyarakat hukum sudah berdiri sebelum lahirnya negara bangsa (*nation state*) Indonesia. Keberadaan desa dapat ditelusuri dalam sejarah berbagai kerajaan di tanah Nusantara sampai hadirnya penjajahan Hindia Belanda. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa sampai tahun 1965 sudah cukup banyak, yang kemudian dapat disederhanakan dalam bentuk gambar sebagai berikut.



Gambar 1.1 Perkembangan Peraturan tentang Desa sampai Tahun 1965

UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja yang mengatur tentang desa sebagai daerah otonom tingkat tiga, lahir kemudian mati tidak dilaksanakan karena ada perubahan sistem politik negara serta pergantian rejim dari orde lama ke orde baru. Setelah terjadi kekosongan pengaturan tentang desa selama lima belas tahun, kemudian lahirlah UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa sebagai anak kandung UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah. UU Nomor 5 Tahun 1979 menggunakan pendekatan uniformitas untuk seluruh desa di Indonesia yang menyebabkan hancurnya tatanan kehidupan asli desa yang berbasis pada hukum adat. Nagari di Minangkabau, gampong di Aceh, dan lain sebagainya diseragamkan bentuk dan namanya menjadi desa.

Kemudian UU Nomor 22 Tahun 1999 lahir menggantikan UU Nomor 5 Tahun 1974, tetapi pengaturan tentang desa sifatnya hanya terbatas karena lebih banyak kepada daerah Kabupaten melalui peraturan daerah masing-masing. UU Nomor 22 tahun 1999 tidak memerintahkan untuk mengatur desa dalam UU tersendiri, tetapi pedomanya cukup diatur melalui Peraturan Pemerintah.

Nasib UU Nomor 22 Tahun 1999 ternyata berumur pendek, karena kemudian digantikan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004. Pada UU ini pengaturan desa juga sangat terbatas serta tidak memerintahkan untuk mengaturnya lebih lanjut dalam sebuah UU tersendiri. Pengaturan lebih lanjut mengenai desa dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP Nomor 72 Tahun 2005) sebagai pedoman bagi daerah kabupaten/kota untuk mengaturnya lebih lanjut dalam sebuah UU tersendiri. Pengaturan lebih lanjut mengenai desa dituangkan dalam bentuk peraturan pemerintah (PP Nomor 72 Tahun 2005), sebagai pedoman bagi daerah kabupaten/kota untuk mengaturnya secara lebih teknis melalui peraturan daerahnya masing-masing.

Menurut pandangan legalistic-formal, yakni UU Nomor 32 Tahun 2004 jucto PP Nomor 72 Tahun 2005, yang dimaksud 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 pemerintahn Negara Republik Indonesia”.

Sebagai kesatuan masyarakat hukum, desa adalah badan hukum public yang dapat melakukan perbuatan hukum dan membangun hubungan hukum

dengan badan hukum public lainnya. Tetapi dewasa ini, desa dengan pemerintahannya menghadapi masalah besar.

Masalah mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan desa disebabkan oleh hal-hal yang bersifat structural antara lain :

- a) kurang kuatnya keberpihakan Pemerintah Pusat kepada Desa dan masyarakat desa;
- b) kedudukan organisasional pemerintah desa yang ambivalen antara organisasi pemerintah formal dengan lembaga kemasyarakatan; c) ketidakjelasan status kepegawaian perangkat desa, d) pembagian kewenangan kepada pemerintah desa yang tidak jelas. Pada sisi lain, peranan hukum adat yang mengikat desa sebagai kesatuan masyarakat hukum di berbagai tempat yang umumnya tidak tertulis, sudah mulai pudar digantikan oleh hukm nasional yang bersifat tertulis.

Dilihat dari asal-usul penduduknya, desa dapat dikelompokkan menjadi tiga macam, yaitu sebagai berikut:

1. Desa Geneologis (apabila lebih dari 75% penduduknya merupakan penduduk asli yang masih memiliki hubungan kekerabatan yang sangat dekat);
2. Desa campuran (apabila lebih kurang 50%) penduduknya merupakan penduduk asli, sedangkan selebihnya merupakan pendatang, sehingga sudah terjadi asimilasi maupun akulturasi);
3. Desa territorial (apabila lebih dari 75% penduduknya merupakan kaum pendatang).

Pandangan di atas sejalan dengan pendapat Soetardjo (1953), yang membagi desa menjadi tiga macam, yaitu: 1) daerah hukum bersendikan perhubungan darah (genealogische rechtsgemeenschappen): 2) daerah hukum yang bersendikan tempat tinggal bersama (territorial rechtsgemeenschappen): 3) daerah hukum berbentuk campuran.

Menurut Soepomo (dalam Soerjono Soekanto, 1986:13-34) ada lima jenis masyarakat hukum adat genealogis-teritorial, yang diuraikan kembali oleh penulis, dengan kemungkinan sebagai berikut :

1. Jenis pertama, susunan rakyat yang bersifat genealogis-teritorial yang mendiami suatu daerah yang di pakai sebagai tempat kediaman oleh hanya satu bagian golongan saja .

2. Jenis kedua, susunan rakyat yang bersifat geneologis-teritorial pada suatu daerah yang didiami oleh satu golongan asal, dikelilingi oleh golongan lainnya (misalnya di Tapanuli)
3. Jenis ketiga, susunan rakyat yang bersifat geneologis-teritorial pada suatu daerah yang didiami kelompok asal dan kelompok pendatang secara bersama-sama, tetapi kelompok tetap menguasai tanah-tanah di daerah itu, sebagai wali tanah (misalnya di Sumba Tengah dan Sumba Timur).
4. Jenis keempat, susunan, susunan rakyat yang bersifat geneologis-teritorial pada suatu daerah yang didiami bersama antar kelompok asal dan kelompok pendatang dalam kedudukan yang sama (setingkat) dan bersama-sama merupakan suatu badan persekutuan territorial (misalnya di Minangkabau dan Bengkulu).
5. Jenis kelima, susunan rakyat yang bersifat geneologis-teritorial suatu daerah yang didiami beberapa kelompok, yang satu sama lain tidak bertalian family (misalnya di Rejang, Bengkulu).

Pada desa geneologis, hukum adat yang mengatur kehidupan dan kehidupan masyarakat desa masih berlaku. Pengaturannya mencakup seluruh sendi kehidupan masyarakat, baik dalam kehidupan berkeluarga, kehidupan bercocok tanam, perkawinan sampai pengaturan mengenai penyelenggaraan pemerintahannya.

Pada desa campuran, peranan hukum adat setempat mulai pudar karena adanya pendatang yang membawa aturannya sendiri. Hukum adat yang umumnya memberikan sanksi berupa sanksi sosial kemudian hilang daya paksanya. Desa yang semula menjadi tempat kehidupan dan penghidupan masyarakat desa, sudah berubah fungsinya hanya menjadi tempat kehidupan saja, bahkan sering kali hanya sebagai tempat tinggal saja, karena kehidupan dan penghidupan diperoleh dari luar desa.

Pada desa territorial, hukum adat setempat praktis tidak berlaku lagi, karena penduduknya sudah beraneka ragam, baik dilihat dari asal usul sukunya, pendidikannya maupun mata pencahariannya. Pengaturan kehidupan masyarakatnya lebih banyak diatur dengan hukum nasional yang tertulis sehingga lebih formal dan individualistic.

Perubahan dari masyarakat perdesaan menuju masyarakat perkotaan secara sosiologi dapat dijelaskan dengan konsep *gemeinschaft* atau *paguyuban*

dan *gesellschaft* atau patembayan dari Ferdinand Tonies, yang kemudian dibuat tabel perbandingannya oleh Martindale (1960:84) sebagai berikut :

Tabel 1.1 Perbandingan antara “Gemeinschaft” dan “Gesellschaft”

Karakteristik Sosial	Tipe Kemasyarakatan Gemeinschaft (Paguyuban)	Tipe Kemasyarakatan Gesellschaft (Patembayan)
Hubungan sosial yang dominan	Persahabatan Kekeluargan Keramahtamahan	Pertukaran Perhitungan rasional
Institusi-institusi utama	Hukum keluarga Kelompok sanak-keluarga Yang diperluas	Negara Ekonomi kapitalistik
Posisi individual di dalam tatanan social	Diri sendiri	Pribadi
Tipe hukum	Hukum keluarga	Hukum berdasarkan kontrak
Tata urutan institusi	Kehidupan keluarga Kehidupan perdesaan Kehidupan kota	Kehidupan kota besar Kehidupan rasional Kehidupan cosmopolitan
Tipe control social	Kerukunan, kedamaian Adat dan kebiasaan Agama	Konvensi Peraturan Pendapat umum

Sumber : Martindale, Don, *The Nature and Type of Sociological Theory*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1960:84.

Pengaturan tentang desa, sejak jaman Hindia Belanda sampai sekarang masih menggunakan sistem “memerintah secara tidak langsung” (indirect rule) terhadap masyarakat desa. Artinya, pemerintah supradesa lebih banyak berhubungan dengan kepala desa sebagai wakil warga desa. Sistem ini menempatkan desa dengan pemerintahannya pada posisi marginal. Secara

sosiologis, desa sering kali dipandang sebagai tempat dengan nilai-nilai tradisonal yang menggambarkan adanya keterbelakangan. Secara administratif pemerintahan, desa lebih banyak di pisisikan sebagai objek kekuasaan, secara politis, selama ini desa hanya dijadikan tempat pengumpulan suara pada waktu PEMILU. Setelah itu dilupakan. Sedangkan secara ekonomis, desa dipandang sebagai sumber bahan baku dan tenaga kerja murah.

Dilihat dari sistem pemerintahan Indonesia, pemerintah desa merupakan subsistem yang paling lemah, sehingga perlu memperoleh perhatian yang lebih besar dari sistem-sistem pemerintahan lainnya.

PEMERINTAH DESA DI Indonesia selama ini telah menjalankan tiga peran utamanya, yaitu sebagai berikut.

1. **Sebagai struktur perantara**; yakni menjadi perantar antar masyarakat desa dengan pemerintahan supradesa (pusat, provinsi maupun kabupaten/kota). Maupun dengan pihak lainnya. Posisi sebagai struktur perantara ini menjadi sangat penting pada saat masyarakat desanya masih tertinggal, sehinggal mereka tidak menjadi “mangsa” kelompok yang lebih kuat maupun yang lebih banyak memiliki uang. Seiring dengan perkembangan masyarakatnya, peranan pemerintah desa dari waktu ke waktu semakin surut, digantikan oleh lebaga swadaya masyarakat (LSM) dalam berbagai bidang.
2. **Sebagai pelayanan masyarakat**; yakni memberikan pelayanan dalam bentuk barang dan atau jasa public yang diatur berdasarkan hak asal-usul desa bersangkutan ataupun berupa penugasan dari pemerintahan supradesa. Wujudnya dapat berupa tugas pembagian beras untuk kelompok miskin (raskin), surat pengantar pembuatan KTP, rekomendasi Izin Mendirikan Bangunan, rekomendasi Izin gangguan, dan lain sebagainya.
3. **Sebagai agen pembaharuan**, yakni menjadi pelopor perubahan bagi desa dan masyarakatnya, baikatas inisiatif sendiri maupun peugasan dari pemerintahan supradesa. Pada masa orde baru, peran ini sangat menonjol antara lain dalam menyukseskan program keluarga berencana, memperkenalkan bibit padi baru dan lain sebagainya. Peran ini sekarang juga semakin berkurang, seiring dengan semakin majunya masyarakat dan berkembangnya konsep masyarakat sipil (*civil society*) yang

mengutamakan kemandirian masyarakat dalam mengurus kebutuhan dan kepentingannya sendiri.

UU No. 6 Tahun 2014 pemerintah desa mempunyai peran yang sangat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan. Bahkan bila dicermati, hampir sebagian besar kebijakan bermuara dan tidak akan dari peran pemerintah desa. Desa merupakan pangkal penting negara, negara dibangun dari Desa dan itulah cita-cita yang melatar-belakangi lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Desa sering dijuluki sebagai etalase atau garis depan pemerintahan. Memang pada kenyataannya desa bersentuhan langsung dengan kepentingan, kebutuhan serta aspirasi masyarakat setempat. Kedudukan desa sangat strategis karena secara langsung membentuk citra pemerintah. Oleh karena itu Pemerintah dan Pemerintah Daerah seharusnya memberikan kesempatan lebih besar kepada desa untuk mengembangkan dirinya memikirkan dan memprioritaskan serta mengelolah kebutuhannya masing-masing dengan tidak mengesampingkan upaya pengawasan dan pembinaan yang berkelanjutan. Hal ini sejalan dengan semangat UU Desa dalam menuju terwujudnya masyarakat maju, mandiri dan sejahtera. Desa merupakan basis *Community, Based on Development*.

C. OTONOMI DESA

Sebagai kesatuan masyarakat hukum, desa memiliki otonomi, tetapi otonomi desa berbeda dengan otonomi daerah disebut demikian karena otonomi desa bersifat asli dan penuh, karena bukan merupakan pemberian pihak luar desa. Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo (dalam Abdur Rozaki dan Hesti Rinandari, 2004:23) ciri-ciri masyarakat hukum adat yang otonom, yaitu sebagai berikut.

1. (berhak) mempunyai wilayah sendiri yang di tentukan oleh batas-batas yang sah;
2. (berhak) mengurus dan mengatur pemerintahan dan rumah tangganya sendiri;
3. (berhak) memilih dan mengangkat kepala daerahnya atau majelis pemerintahan sendiri;
4. (berhak) mempunya harta benda dan sumber keuangan sendiri;
5. (berhak) atas tanahnya sendiri;
6. (berhak) untuk memungut pajak sendiri.

Mengingat masalah yang dihadapi oleh Desa bersifat structural, maka cara mengatasinya harus didasarkan pada kebijakn politik yang strategis dan bersinambungan, tidak bersifat tumpul sulam. Strategi jangka panjang yang perlu diambil adalah menetapkan secara tegas kedudukan organisasional pemerintahan desa. Secara politis hal ini sebenarnya sudah mulai Nampak pada saat lahirnya UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja, yang menjadikan desa sebagai daerah otonom. Pemikiran tersebut kemudian muncul kembali dalam TAP MPR RI No. IV/MPR/2000 yangsemangatnya berbeda dengan isi pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Isi pasal ini yaitu sebagai berikut: “Negara MENGAKUI dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam UU”. Pada TAP MPR Nomor IV/MPR/2000 rekomendasi nomor 7 dikemukakan mengenai kemungkinan adanya otonomi bertingkat propinsi, kabupaten/kota serta desa. Kebijakan politik tersebut perlu ditindaklanjuti dengan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah dan desa. Isi lengkap dari TAP MPR Nomor IV/MPR/2000 rekomendasi nomor 7, yaitu sebagai berikut.

Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25

Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap pasal 18 UUD 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap propinsi, Kabupaten/Kota serta Desa/Nagari/Marga, dan sebagainya.

Kebijakan diatas menggeser paradigm otonomi pada desa, yang semula berupa otonomi pengakuan, menjadi otonomi pemberian. Perubahan paradigm tersebut tentunya menimbulkan berbagai konsekuensi, antar lain berupa perubahan otonomi desa yang semula otonomi tradisonal berubah menjadi otonomi rasional, perubahan bentuk kelembagaannya yang semula merupakan lembaga kemasyarakatan yang mengurus kepentinganya sendiri (self governing community) berubah menjadi lembaga pemerintahan daerah berskala local (self local government). Perubahan tersebut juga berdampak sumber-sumber keuangan untuk menjalankan organisasi. Yang semula berasal

dari iuran masyarakat, kemudian memperoleh bagian dari anggaran negara yang di atur dalam APBN, APBD Provinsi maupun APBD Kabupaten/Kota. Penjelasan diatas dapat disederhanakan dalam bentuk bagan perbandingan sebagai berikut :

Tabel 1.2. Perbandingan Pengaturan tentang Desa antara UUD 1945 (Amandemen) dengan TAP MPR No. IV/MPR/2000 Rekomendasi Nomor 7

ASPEK YANG DIBANDINGKAN	UUD 1945	ARAH TAP MPR NO. IV/MPR/2000
Filosofi otonominya	Pengakuan	Pemberian
Sifat otonominya	Tradisonal	Rasional
Bentuk kelebagaannya	<i>Self governing community</i> Lembaga kemasyarakatan)	Self local government (lembaga pemerintah daerah skal lokal)
Status kepegawaiannya	Bukan PNS	PNS
Sumber keuangannya	Pungutan dan bantuan	Bagian dari APBN dan APBD
Hak memungut pajak dan retribusi atas nama desa	Tidak ada	Ada sesuai peraturan perundang-undangan

Sumber : Sadu Wasistiono, Makalah Untuk Diskusi tentang Desa di LAN Perwakilan Makasar, Agustus 2008.

Berkaitan dengan pengertian *commynity*, menurut Burns (1994:225) ada 5 (lima) pengertian untuk memakainnya, yaitu sebagai berikut.

1. *Community as heritage-expression of common cultural tradition or identity – a sense of continuity belonging – a concept of community drawing is legitimacy from history.*
2. *Community as social relationships – the patterns of inter-relationship reflected in kinship. Neighbourhood, mutually, support an social interaction ofeten deriving from residential base – a concept of*

community drawing its legitimacy from sociological and anthropological traditions.

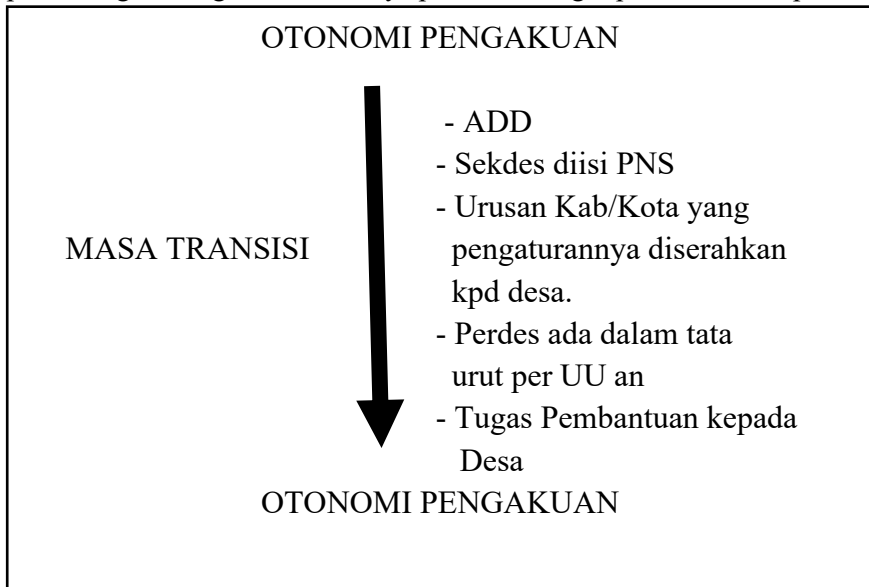
3. *Community as the basis of collective consumption – an appropriate aggregation of the needs or demands of groups or neighbourhoods for local public goods (libraries, transport, environmental quality an so on) – a concept of community which drwas its legitimacy from economics.*
4. *Community as the basis for the most effective production and provision of local public goods, whether these be provided by private, public or voluntary sectors (including the community it self) – a concept of community drawing its legitimacy again from economics and the technologies of services provision.*
5. *Community as the source of the influence and power from which is derived empowerment and representation, whether these be through formal or informal, representative or participative channel of political action.*

Dari kelima definisi tentang komunitas diatas, desa tradisional yang bersifat geneologis mencakup semua pengertian tersebut, sedangkan desa-desa yang dibentuk baru dan bersifat teritorial lebih memenuhi definisi komunitas yang kelima, yakni sebagai saluran perwakilan dan partisipasi kegiatan politik.

Burns (1994:224) selanjutnya mengemukakan bahwa kelima definisi tentang komunitas tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua macam, yakni *community of interest* dan *commynity of place*. Desa sebagai sebuah komunitas lebih cenderung masuk ke dalam kelompok kedua yakni *community of place*.

Secara implisit pemerintah nasional sebenarnya telah melakukan perubahan secar mendasar terhadap pengaturan mengenai desa dan pemerintahannya. Desa sat ini berada dalm masa transisi dari otonomi pengakuan menjadi otonomi pemberian. Beberapa indikasi perubahan tersebut antara lain berupa pemberian sumber keuangan desa yang berasal dari sumber-sumber keuangan negara yang yang disalurkan mengenai Alokasi Dana Desa (ADD); pengisian Sekretaris Desa oleh pegawai negeri sipil; adanya urusan pemerintahan kabupaten/kota yang pengaturannya diserahkan

kepada desa; dimasukkannya peraturan desa dalam tata urutan peraturan perundang-undangan; serta adanya pemberian tugas pembantuan kepada desa.



Gambar 1.1 Pergeseran Paradigma Pengaturan Tentang Desa
Sumber : Sadu Wasistiono, Makalah Untuk Diskusi tentang Desa di LAN
Perwakilan Masar, Agustus 2008.

Pada UU Nomor 22 Tahun 1999, desa diberi bantuan dari dana perimbangan yang diperoleh daerah kabupaten/kota, yang bersifat tentative dalam arti dapat diberi atau tidak terserah pada pemerintah daerah kabupaten/kota masing-masing. Sedangkan menurut UU Nomor 32 2004, desa menerima bagian dari dana perimbangan, jadi sifatnya wajib. Desa berhak menuntut bagian dan perimbangan dari pemerintah kabupaten/kota. Sedangkan menurut UU No. 23 Tahun 2014

Pergeseran paradig pengaturan tentang desa dari paradig otonomi pengakuan menuju paradig otonomi pemberian melalui masa transisi dapat digambarkan sebagai berikut.

Terlepas dari terjadinya pergeseran paradig pemberian otonomi kepada desa dari otonomi pengakuan kepada otonomi pemberian, diskusi mengenai otonomi desa itu sendiri sebenarnya sama tujuannya dengan diskusi mengenai

otonomi daerah. Secara etimologis, kata otonomi berasal dari kata *autonomy* yang merupakan perpaduan kata *auto* yang berarti sendiri (*self*), dan kata *nomos* yang berarti aturan atau hukum (*law*) (lihat *webster's Dictionary – Wikipedia, The Free Encyclopedia*). Secara singkat dapat dikatakan bahwa otonomi adalah hak untuk mengatur dan mengurus kebutuhan dan kepentingannya sendiri terlepas dari pengaturan pihak eksternal (*Autonomy is the right to self-...*) Jadi, otonomi sebenarnya adalah berdasarkan sebuah desentralisasi. Hak bersifat fakultatif, dalam arti dapat digunakan ataupun tidak, terserah pada yang mempunyai hak. Dalam konteks pemerintahan, otonomi dimaknai sebagai hak, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawab. Isi otonomi desa mencakup pada empat hal, yaitu hak untuk;

1. Memilih pemimpinnya sendiri secara bebas;
2. Memiliki dan mengelola kekayaannya sendiri secara bebas;
3. Membuat aturan hukumnya sendiri secara bebas;
4. Memiliki dan mengatur pegawainya sendiri secara bebas.

Dikaitkan dengan pendekatan sistem dalam pemerintahn, penggunaan hak otonomi secara bebas tidaklah bersifat mutlak, karena dibatasi oleh tiga hal, yakni :

1. Asas superioritas dalam sistem, dalam arti aturan sistem yang lebih rendah harus tunduk pada aturan sistem yang lebih tinggi tingkatannya.
2. Asas kepatuhan dikaitkan dengan nilai-nilai setempat.
3. Asas kepentingan umum, karena tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan adalah melayani kepentingan umum. Hal ini sejalan dengan *prinsip Solus Populi Suprema Lex* (Kepentingan Umum adalah Hukum yang tertinggi).

Penggunaan hak dan kewajiban pada masing-masing tingkatan sistem akan menciptakan keselarasan dan rasa saling percaya. Hal ini sejalan dengan pandangan Fukuyama (2002) bahwa untuk dapat membangun kebajikansosial dan penciptan kemakmuran suatu bangsa, diperlukan rasa saling percaya yang tinggi (*high-trust*). Sebuah entitas masyarakat yang berada pada tingkat kepercayaan yang rendah (*low-trust*) bahkan saling tidak percaya (*distrust*), akan mengalami deficit modal sosial, dengan ciri-ciri saling curiga, mudah

dihapus dan mudah timbul konflik hanya karena alasan yang sangat elementer. Pada entitas semacam itu, akan sulit menciptakan kemakmuran bersama.

Dalam wacana sehari-hari, sering kali orang masih rancu mengenai pemahaman otonomi daerah dan otonomi desa. Dilihat dari asal-usulnya, otonomi daerah diberi oleh pemerintah pusat, karena daerah otonom yang memiliki otonomi memang diciptakan dan dibentuk oleh pemerintah pusat. Sedangkan otonomi desa sudah ada dan melekat sejak desa tersebut ada. Negara hanya mengakui dan menghormati nilai-nilai otonomi asli tersebut. Dilihat dari sifatnya, otonomi daerah bersifat rasional karena berdasarkan sumber-sumber otoritas rasional dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Pada otonomi desa, sifatnya tradisional, dan sering kali tidak diatur secara tertulis, melainkan sebagai nilai-nilai yang disepakati bersama.

Dilihat dari isinya, maka isi otonomi daerah tergantung pada kebijakan politik yang berlaku pada zamannya sebagaimana yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Artinya, isi otonomi daerah dapat sangat terbatas, tetapi juga dapat sangat luas. Sedangkan isi otonomi daerah dapat sangat terbatas, tetapi juga dapat sangat luas. Sedangkan isi otonomi desa mencakup aspek yang sangat luas, yakni meliputi kehidupan dan penghidupan masyarakat desa. Tetapi isi otonomi desa dari waktu ke waktu semakin surut karena diambil alih oleh pemerintah supradesa ataupun karena ditinggalkan masyarakatnya. Penjelasan di atas dapat disederhanakan dalam bentuk tabel sebagai berikut.

Tabel 1.3 Perbandingan Otonomi Daerah dengan Otonomi Desa

No.	Aspek yang Dibandingkan	Otonomi Daerah	Otonomi Desa
1.	Asal-usulnya	Diberi oleh pemerintah pusat	Asli, melekat saat pembentukan dan memperoleh pengakuan dari Negara
2.	Sifatnya	Rasional (berbasis pada sumber otoritas rasional)	Tradisional, sumber otoritasnya dari

			hukum adat setempat
3.	Isinya	Dapat terbatas maupun seluas-luasnya, tergantung pada keputusan politik pada masa itu	Sangat luas mencakup kehidupan dan penghidupan masyarakat desa, meskipun dari waktu ke waktu semakin surut karena diambil alih oleh pemerintah supradesa.
4.	Pengisian pejabat puncak	Dipilih oleh warga daerah yang memiliki hak pilih melalui proses politik yang dinamakan pemilihan kepala daerah (Pilkada)	Dipilih oleh warga desa dalam pemilihan kepala desa (Pilkades), tetapi tidak melalui proses politik, karena tidak melibatkan partai politik.
5.	Sumber keuangan	Dari keuangan negara yang dialokasikan untuk daerah otonom. Diberi kewenangan retribusi atas nama daerah.	Sebagian besar berasal dari iuran warga atau pengelolaan kekayaan desa. Tidak memiliki kewenangan pajak dan retribusi atas amanya sendiri
6	Hal membuat aturan hukumnya sendiri	Memiliki hak untuk membuat aturan hukumnya sendiri	Memiliki hak untuk membuat atura hukumnya sendiri

		berupa Peraturan Daerah, yang dapat memuat sanksi berupa pidana penjara dan denda.	yang berlaku setempat, tetapi tidak boleh memuat sanksi berupa pidana dan denda. Sanksi berupa sanksi sosial sesuai hukum adat setempat.
7	Hak kepegawaian	Memiliki hak kepegawaian, meskipun terbatas. Untuk pengangkatan pegawai baru formasinya ditetapkan oleh pemerintah pusat. Ada keleluasan untuk pengembangan karier tambahan, diluar standar yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.	Desa memiliki hak kepegawaian, meskipun terbatas, dan yang diangkat menjadi perangkat desa bukanlah sebagai pegawai Negara, melainkan pegawai desa, yang diberi imbalan sesuai kemampuan desa bersangkutan.

D. URUSAN PEMERINTAHAN DESA

UU Nomor 32 Tahun 2004 jo PP Nomor 72 Tahun 2005 mengatur kewenangan Desa secara berbeda dengan berbagai UU sebelumnya. Pada Pasal 7 PP No 72 Tahun 2005 disebutkan bahwa: urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

1. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;
2. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
3. tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan
4. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada Desa.

Urusan pemerintahan desa jenis pertama yakni urusan pemerintahan desa yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa tidak diatur secara rinci dalam peraturan perundangan nasional karena isinya sangat bervariasi antar satu desa dengan desa lainnya, karena adanya perbedaan sejarah terbentuknya Desa maupun hukum adat yang mengaturnya. Urusan asal-usul ini dapat mencakup mulai pengaturan mengenai kekayaan desa, bentuk dan susunan organisasi pemerintah desa, nomenklatur dan literatur yang digunakan dan lain sebagainya. Urusan ini memang diatur dengan menggunakan paradigma otonomi pengakuan sebagaimana diatur di dalam konstitusi. Sebagai contoh, untuk pemahaman jabatan kepala desa sebagai nama generik, telah digunakan berbagai stilah. Di Cirebon, Indramays, Majalengka digunakan istilah Kuwu, di Papua digunakan istilah Kepala Kampung. di Ambon digunakan istilah Raja.

Urusan pemerintahan desa jenis kedua, yakni urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa merupakan sesuatu yang baru dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Dengan adanya urusan pemerintahan jenis ini, secara IMPLISIT sebenarnya Pemerintah telah melakukan perubahan filosofi otonomi kepada desa, dari OTONOMI PENGAKUAN kepada OTONOMI PEMBERIAN, terutama menyangkut isi butir (6) dan (c). Pengaturan jenis urusan pemerintahan ini TIDAK JELAS ASASNYA, karena bukan merupakan asas desentralisasi, bukan merupakan asas dekonsentrasi serta Juga bukan asas tugas pembantuan. (PAKAI ASAS YANG BUKAN-BUKAN?). Padahal pengaturan yang dilakukan secara terus-menerus harus didasarkan pada asas tertentu. Apabila dilihat dari karakter urusan yang pengaturannya diserahkan kepada desa, asas yang digunakan seperti asas desentralisasi teknis fungsional. Tetapi dalam negara berbentuk kesatuan, yang memiliki kewenangan untuk melakukan desentralisasi hanyalah pemerintah pusat.

Pemerintah daerah tidak dapat mendesentralisasikan urusan pemerintahan yang diterimanya dari pemerintah pusat kepada entitas lainnya, termasuk pemerintah desa. Apalagi antara pemerintah desa dengan pemerintah kabupaten/kota tidak berada dalam posisi yang hierarkis. Artinya, kepala desa bukanlah bawahan bupati/walikota, dan dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya TIDAK BERTANGGUNG JAWAB kepada bupati/walikota, melainkan bertanggung jawab kepada masyarakat yang

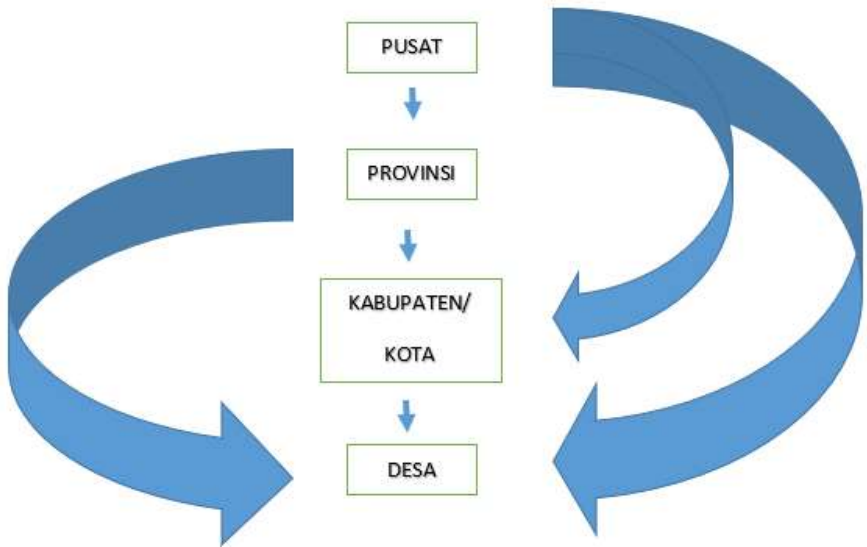
memilihnya. Rincian lebih lanjut mengenai urusan pemerintahan kabupaten/kota yang pengaturannya diserahkan pada desa, diatur berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2006 tentang Tatacara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota Kepada Desa. Dengan judul semacam itu terjadi salah pengertian yang sangat mendasar antara yang dimaksud dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 juncto PP Nomor 72 Tahun 2005 dengan Permendagri-nya. Pada Permendagri yang diatur adalah tatacara penyerahan urusan pemerintahan, sehingga berkonotasi terjadi pengalihan urusan pemerintahan dari kabupaten/kota kepada desa. Padahal yang dimaksud oleh UU maupun PP adalah penyerahan mengenai pengaturan pelaksanaan urusannya saja kepada desa, sedangkan urusan pemerintahannya tetap berada ditangan pemerintah Kabupaten/kota.

Meskipun secara substansial judulnya tidak tepat, tetapi Permendagri tersebut saat ini menjadi hukum positif yang dijadikan pedoman untuk pelaksanaannya. Disebut tidak tepat, karena dengan judul seperti itu berarti urusan pemerintahan kabupaten/kotanya diserahkan kepada desa, padahal yang diserahkan hanya teknis pengaturannya, sedangkan urusannya tetap berada di tangan pemerintah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Kabupaten/kota yang pengaturannya diserahkan kepada desa mencakup 31 bidang, meliputi 224 rincian kegiatan. (lihat lebih lanjut Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2006).

Urusan pemerintahan desa jenis ketiga, yaitu tugas pembantuan dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa, menunjukkan bahwa secara implisit Desa memang disejajarkan dengan Daerah Otonom karena dapat MENERIMA tugas pembantuan dari pemerintah supradesa. Padahal seharusnya tugas pembantuan hanya diberikan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom. Pengaturan yang AMBIVALEN semacam itu menimbulkan kerancuan dalam pelaksanaan sistem pemerintahan desa.

Menurut pendekatan legalistik, definisi mengenai asas tugas pembantuan juga berbeda-beda. Di dalam Pasal I huruf (d) UU Nomor 5 Tahun 1974 dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan Tugas Pembantuan adalah: "Tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah daerah oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah Tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada

yang menugaskannya" Sedangkan menurut Pasal 1 huruf (g) UU Nomor 22 Tahun 1999 yang dimaksud dengan Tugas Pembantuan adalah: "Penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa, dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan". Sedangkan menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 butir (9) bahwa yang dimaksud dengan tugas pembantuan adalah: "penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu"



Gambar arah pemberian tugas pembantuan menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, yaitu sebagai berikut

Sumber: Sadu Wasistiono, Etin Indrayani dan Andi Pitono, 2006.
Memahami Asas Tugas Pembantuan

Pandangan Legalsitik, Teoretik dan Implementatif. Penerbit Fokusmedia, Bandung, halaman 19.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sering kali masih terdapat kerancuan pengertian antara asas desentralisasi, asas dekonsentrasi serta asas tugas pembantuan. Untuk memudahkan pemahaman, pada gambar di bawah ini dibandingkan karakteristik ketiga asas tersebut, yaitu sebagai berikut.

Tiga Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

1.	Desentralisasi (Desentralisasi Politik/Ketatanegaraan)	<ul style="list-style-type: none"> a. Transfer Kewenangan b. Kewenangan Sepenuhnya milik Daerah; c. Diberikan dana yang dialokasikan secara terpisah maupun sumber-sumber dana d. Personil pelaksana adalah dari Institusi penerima transfer kewenangan
2.	Dekonsentrasi (Desentralisasi Administrasi)	<ul style="list-style-type: none"> a. Delegasi Kewenangan b. Kewenangan tetap melekat pada institusi/pejabat pemberi delegasi kewenangan c. Disediakan dana dari institusi pemberi tugas d. Personil pelaksana adalah dari institusi pemberi tugas
3.	Tugas Pembantuan	<ul style="list-style-type: none"> a. Bukan transfer kewenangan maupun delegasi kewenangan, melainkan pemberian bantuan pelaksanaan tugas yang bersifat operasional; b. Kewenangan tetap melekat pada institusi pemberi tugas c. Disediakan dana, sarana dan prasarana serta personil yang diperlukan d. Personil pelaksana sebagian besar adalah berasal dari institusi penerima tugas.
Kontroversi Pasal 63 UU Nomor 22 Tahun 1999		

Sumber: Sadu Wasistiono, Etin Indrayani dan Andi Pitono, 2006. *Memahami Pandangan Asas Tugas Pembuatan – Pandangan Legalsitik, Teoretik, dan Implementatif*. Penerbit Fokusmedia, Bandung, halaman 8-9.

Adapun hakikat dari tugas pembantuan, yaitu sebagai berikut.

1. Tugas Pembantuan adalah tugas membantu menjalankan urusan dalam tahap implementasi kebijakan yang bersifat operasional.
2. Urusan pemerintah yang dapat ditugaspembantuankan adalah yang menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskan.
3. Kewenangan yang dapat ditugaspembantuankan adalah kewenangan yang bersifat atributif, yakni kewenangan yang melekat pada institusi

bersangkutan. Sedangkan kewenangan yang bersifat delegatif tidak dapat ditugasperbantukan pada institusi lain.

4. Urusan pemerintah yang ditugasperbantukan tetap menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya.
5. Kebijakan, strategi, pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia disediakan oleh institusi yang menugaskan.
6. Kegiatan operasional diserahkan sepenuhnya pada institusi yang diberi penugasan, sesuai dengan situasi, kondisi serta kemampuannya.
7. Institusi penerima penugasan diwajibkan melaporkan dan mempertanggungjawabkan urusan pemerintahan yang dikerjakannya kepada institusi yang menugaskan.

Urusan pemerintahan desa jenis keempat, yakni urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada Desa, diadakan berkaitan dengan teori residu atau teori sisa. Maksudnya, meskipun seluruh urusan pemerintahan pada prinsipnya telah terbagi habis kepada seluruh entitas pemerintahan yang ada, tetapi dalam perjalanannya ada kemungkinan muncul urusan pemerintahan baru yang belum diatur atau perlu diserahkan kepada entitas pemerintahan yang lebih rendah. Dengan adanya jenis urusan pemerintahan desa yang keempat ini membuka adanya fleksibilitas dalam implementasinya.

Adanya urusan pemerintahan residual bagi pemerintah desa semakin menegaskan bahwa secara perlahan-lahan tetapi pasti, pemerintah pusat secara politis memang menghendaki adanya perubahan paradigma otonomi desa. Pengaturan urusan residu ini pada setiap undang-undang diatur secara berbeda-beda. Pada UU Nomor 5 Tahun 1974, urusan pemerintahan residual berada di tangan pemerintah pusat, yang secara berjenjang didelegasikan kepada kepala wilayah sampai ke tingkat kecamatan. Pada UU Nomor 22 Tahun 1999, urusan pemerintahan residu berada di tangan pemerintah kabupaten/kota, sesuai prinsip otonomi yang digunakan. Sedangkan pada UU Nomor 32 Tahun 2004 juncto PP Nomor 38 Tahun 2007, urusan pemerintahan residu berada pada masing-masing susunan pemerintahan sesuai ruang lingkup dan eksternalitasnya.

Perbandingan urusan pemerintahan residu pada ketiga undang-undang sebagaimana dikemukakan di atas dapat digambarkan sebagai berikut.

Urusan Pemerintahan Sisa Menurut 2004
UU 5/1974, UU 22/1999, dan UU 32 / 2004

1.	Desentralisasi (Desentralisasi Politik/Kelatanegaraan)	<ul style="list-style-type: none"> a. Transfer Kewenangan b. Kewenangan Sepenuhnya milik Daerah; c. Diberikan dana yang dialokasikan secara terpisah maupun sumber-sumber dana d. Personil pelaksana adalah dari Institusi penerima transfer kewenangan
2.	Dekonsentrasi (Desentralisasi Administrasi)	<ul style="list-style-type: none"> a. Delegasi Kewenangan b. Kewenangan tetap melekat pada institusi/pejabat pemberi delegasi kewenangan c. Disediakan dana dari institusi pemberi tugas d. Personil pelaksana adalah dari institusi pemberi tugas
3.	Tugas Pembantuan	<ul style="list-style-type: none"> a. Bukan transfer kewenangan maupun delegasi kewenangan, melainkan pemberian bantuan pelaksanaan tugas yang bersifat operasional; b. Kewenangan tetap melekat pada institusi pemberi tugas c. Disediakan dana, sarana dan prasarana serta personil yang diperlukan d. Personil pelaksana sebagian besar adalah berasal dari institusi penerima tugas.
Kontroversi Pasal 63 UU Nomor 22 Tahun 1999		

Pendalaman Materi.

- 1) Coba Anda jelaskan 5 (lima) jenis desa genealogis-teritorial menurut Soepomo!
- 2) Apakah perbedaan antara otonomi daerah dan otonomi desa? Jelaskan!
- 3) Sebutkan 4 (empat) urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa menurut UU No. 32 Tahun 2004!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Untuk menjawab pertanyaan ini, Anda harus ingat pendapat Soepomo tentang jenis desa genealogis-teritorial, yaitu:
 - a. jenis pertama, susunan rakyat yang bersifat genealogis-teritorial yang mendiami suatu daerah yang dipakai sebagai tempat kediaman oleh hanya satu bagian golongan saja;
 - b. jenis kedua, susunan rakyat yang bersifat genealogis-teritorial pada suatu daerah yang didiami oleh satu golongan asal, dikelilingi oleh golongan lainnya (misalnya di Tapanuli);
 - c. jenis ketiga, susunan rakyat yang bersifat genealogis-teritorial pada suatu daerah yang didiami oleh kelompok asal dan kelompok pendatang secara bersama-sama, tetapi kelompok asli tetap menguasai tanah-tanah di daerah itu, sebagai wali tanah (misalnya di Sumba Tengah dan Sumba Timur);
 - d. jenis keempat, susunan rakyat yang bersifat genealogis-teritorial pada suatu daerah yang didiami bersama antara kelompok asal dan kelompok pendatang dalam kedudukan yang sama (setingkat) dan bersama-sama merupakan suatu badan persekutuan territorial (misalnya di Minangkabau dan Bengkulu);

Jenis kelima, susunan rakyat yang bersifat genealogis-teritorial suatu daerah yang didiami beberapa kelompok, yang satu sama lain tidak bertalian family (misalnya di Rejang, Bengkulu).
- 2) Untuk menjawab pertanyaan ini, Anda harus ingat bahwa sebagai kesatuan masyarakat hukum, desa memiliki otonomi, tetapi otonomi desa berbeda dengan otonomi daerah. Disebut demikian karena otonomi desa bersifat asli dan penuh, karena bukan merupakan pemberian pihak luar desa.
- 3) Untuk menjawab pertanyaan ini, Anda harus ingat bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan 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 Pemerintah Kabupaten/Kota, dan urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada Desa.

RANGKUMAN

1. Sebagai struktur perantara, yakni menjadi perantara antara masyarakat desa dengan pemerintahan supradesa (pusat, provinsi maupun kabupaten/kota) maupun dengan pihak lainnya.
2. atau jasa publik yang diatur berdasarkan hak asal-usul desa bersangkutan ataupun berupa penugasan dari pemerintahan supradesa.
3. Sebagai agen pembaharuan, yakni menjadi pelopor perubahan bagi desa dan masyarakatnya, baik atas inisiatif sendiri maupun penugasan dari pemerintahan supradesa

Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum memiliki otonomi desa yang berbeda dengan otonomi daerah. Otonomi desa bersifat pengakuan, sedangkan otonomi daerah bersifat pemberian. Namun, pada prakteknya saat ini, desa sebenarnya lebih banyak melaksanakan tugas yang bersifat pemberian daripada kewenangan asli yang bersifat pengakuan.

TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Undang-undang yang mengatur tentang desa sebagai daerah otonomi tingkat tiga adalah.
 - A. UUNo. 22 Tahun 1948
 - B. UU No. 1 Tahun 1957
 - C. UUNo. 19 Tahun 1965
 - D. UUNo. 5 Tahun 1979

- 2) Selama ini pemerintah desa telah menjalankan 3 (tiga) peran sekaligus yaitu sebagai berikut, kecuali ..
 - A. struktur perantara
 - B. pelayan masyarakat
 - C. agen pembaharuan
 - D. agen pembangunan

- 3) Di bawah ini adalah asas-asas yang membatasi pelaksanaan dari otonomi, kecuali..
- asas superioritas dalam sistem
 - asas kepatutan
 - asas eksternalitas
 - asas kepentingan umum
- 4) Desa dalam berbagai bahasa setempat disebut secara beragam, seperti Gampong untuk sebutan desa di Aceh atau Marga untuk sebutan Desa di Palembang. Untuk sebutan desa di Minahasa disebut...
- wanua
 - Kampung
 - Dati
 - Dusun
- 5) Di bawah ini adalah jenis-jenis kewenangan desa menurut U0 No. 32 Tahun 2004 dan PP No.72 Tahun 2005 dalam bentuk urusan pemerintahan, *kecuali*
- urusan pemerintahan berdasarkan hak asal usul
 - urusan pemerintahan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa
 - tugas pembantuan
 - dekonsentrasi

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah jawaban yang benar}}{\text{Jumlah soal}} \times 100$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100 % = Baik sekali

80 - 89 % = Baik

70 - 79 % = Cukup

<70% = Kurang

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) B. Urusan pemerintahan.
- 2) D. Lebih tinggi (higher).
- 3) A. Penekan.
- 4) B. Peter Drucker.
- 5) B. Planning, Organizing, Staffing, Leading and Controlling

Tes Formatif 2

- 1) C UU No. 19 Tahun 1965.
- 2) D. Agen pembangunan.
- 3) C. Asas ekstermalitas.
- 4) A. Wanua.
- 5) D. Dekonsentrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Bums, Danny, *et al.* (1994). *The Politics of Decentralization: Revitalizing Loca, Democracy*. London: The Macmillan Press.
- Drucker, Peter E. (1995). *Management-An Abridged and Revised Version of Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. England: Butterworth & Heinemann.
- Fukuyama, Prancis. (2002). *Trust-Kebajikan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran*. (Terjemahan dari judul Asli: *Trust-The Social Vitues and The Creation of Prosperity*, oleh Ruslani). Yogyakarta: Qalam.
- Joiner, Brian L. (1994). *Fourth Generation Management -The New Business ConsciouSness*. Singapore: McGraw Hill International Editions.
- Koontz, Harold, Cyril O'Donnell and Heinz Weihrich. (1980). *Management*. (Sevent Edition). Tokyo, Japan: McGraw Hill International Book Company.
- Kuhn, Alfred. (1976). *The Logic of Social System*.
- Martindale, Don. (1960). *The Nature and Type of Sociological Theory* Boston: Houghton Mifflin Company.
- Mohrman, Susan Albers, Jay R. Galbraith, Edward E. Lawler 11, and Associates, (1998). *Tomorrow 's Organization Crafting Winning Capabilities in a Dynamic Worla*. San FranciscO: Jossey-Bass Publishers.
- Robbins, Stephen P. (1990). *Organizational Theory: Structure Design and Application*. New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- Sadu Wasistiono, Etin Indrayani dan Andi Piton. (2006). *Memahami Asas ugas Pembantuan – Pandangan Legalistik, 7eoretik dan Implementaty*. Bandung: Fokusmedia.
- Sadu Wasistiono, *Makalah Untuk Diskusi tentang Desa di LAN Perwakilan Makasar*, Agustus 2008.
- Soetjono Soekanto. (1986). *Kedudukan Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaian*. Bandung: Rajawal.
- Soetardjo Kartohadikoesoemo. (1953). *Desa*. Yogyakarta,
- Stoner, James A.F and R. Edward Freeman. (1992). *Management*. (Fifth Edition). USA.: Prentice Hall- International Edition.
- Tery, G.R. (1961). *The Principles of Management*.

Westra, Pariata; Sutarto dan Ibnu Syamsi, editor. (1977). Ensiklopedi Administrasi. Jakarta: Gunung Agung Kebijakan:UU No. 32 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah dengan, UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<http://www.answers.com>

<http://dictionary.reference.com>)

DAFTAR PUSTAKA

- Bennis, Warren and Burt Nanus. (2003). *Leaders- Strategies for Takino Charge*. Second Edition. New York: Harper Business Essentials.
- Hersey, P Blanchard K, and Johnson D, (2008). *Management of Organizational Behavior: Leading Human Kesources*. 9th edition. Upper Saddle River. NJ. Pearson Education.
- Koentjaraningrat. (1984). *Masalah-masalah Pembangunan- Bunga Rampai Antropologi Terapan*. Jakarta: LP3ES.
- Pamudji, S. (1993). *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*. Cetakan keenam. Jakarta: Bina Aksara.
- Rath, Tom and Barry Conchie. (2008). *Strengths Based Leadership – Great Leaders, Teams, and Why People Follow*. New York: Gallup Press.
- Sadu Wasistiono. (1993). *Kepala Desa dan Dinamika Pemilihannya*. Bandung: Mekar Rahayu.
- _____ (1996). *Pengembangan Keorganisasian Pemerintah Desa*. Disertasi pada Universitas Padjadjaran Bandung. Tidak dipublikasikan.
- Sartono Kartodirdjo, editor. (1990). *Pesta Demokrasi Di Pedesaan Studi Kasus Pemilihan Kepala Desa di Jawa Tengah dan DIY*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Selznick, Philip. (1957). *Leadership in Administration - A Sociologicu Interpretation*. New York, Evanston, and London: Harper & Row Publishers.

Administrasi PEMERINTAHAN DESA

Administrasi terdiri dari organisasi pemerintah desa yang mencakup bentuk dan susunan, sehubungan kerja ketatalaksanaannya. Bagian selanjutnya membahas mengenai manajemen pemerintahan desa mengikuti fungsi-fungsi manajemen, meliputi manajemen perencanaan, pembiayaan, sumber daya manusia, logistic, pengawasan, pelayan public, serta ditutup dengan materi yang membahas mengenai kepemimpinan. Materi tentang kepala desa ditempatkan pada bagian akhir didasarkan pada pertimbangan bahwa manajemen merupakan inti dari administrasi, sedangkan kepemimpinan merupakan inti dari manajemen. Dengan perkataan lain, kepemimpinan kepala desa merupakan inti dari intisari dari administrasi kepemimpinan desa. Dikatakan demikian karena keberhasilan penyelenggara administrasi pemerintahan desa akan sangat tergantung pada kepemimpinan kepala desa.



CV. Tahta Media Group
Surakarta, Jawa Tengah
Web : www.tahtamedia.com
Ig : tahtamediagroup
Telp/WA : +62 896-5427-3996

