

**PERGESERAN BIROKRASI DALAM  
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN  
2014 TENTANG DESA**

**DISERTASI**

**Oleh**

**NITARIA ANGKASA**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2023**

**PERGESERAN BIROKRASI DALAM  
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN  
2014 TENTANG DESA**

Oleh

**NITARIA ANGKASA  
NPM 1932011002**

**DISERTASI**

**Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar  
Doktor Ilmu Hukum**

**Pada**

**Program Studi Doktor Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2023**

Judul Disertasi : **PERGESERAN BIROKRASI DALAM  
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN  
DESA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG  
NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA**

Nama Mahasiswa : **Nitaria Angkasa**

Nomor Pokok Mahasiswa : **1932011002**

Program Studi : **Doktor Ilmu Hukum**

Fakultas : **Hukum**



Promotor

Ko-Promotor 1

Ko-Promotor 2

**Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H.**  
NIP 19620514 198703 1 003

**Dr. Budiyo, S.H., M.H.**  
NIP 19741019 200501 1 002

**Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.H.**  
NIP 1961 0930 198702 1 001

2. **Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum**

**Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum.**  
NIP 19630916 198703 1 006

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : Dr. M. Fakh, S.H., M.S.

Sekretaris/

Penguji : Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum.

Penguji : Dr. H.M. Soeryo Respationo, SH., M.H.

Dr. Muhammad Fakh, SH., M.H.

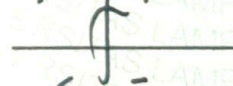
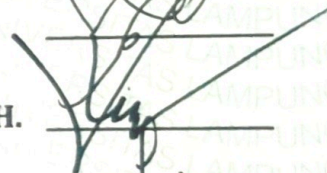

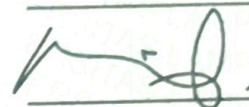
Dr. FX Sumarja, S.H., M.Hum.

Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.

Dr. Hieronymus Soerjatisnanta, S.H., M.H.

Dr. Budiyo, S.H., M.H.

Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H.



2. Dekan Fakultas Hukum

Dr. M. Fakh, S.H., M.S.

NIP 19641218 198803 1 002

3. Direktur Pascasarjana

Prof. Dr. Ir. Murhadi, M.Si.

NIP 19640326 198902 1 001

Tanggal Lulus Ujian Disertasi: 27 Juli 2023

## HALAMAN PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : NITARIA ANGKASA  
Tempat dan tanggal : Lampung Selatan, 10 April 1987  
Program Studi : Doktor Ilmu Hukum  
Nomor Pokok Mahasiswa : 1932011002

menyatakan dengan sesungguhnya bahwa:

1. Disertasi ini adalah asli (original) dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (doktor), baik di Universitas Lampung maupun di perguruan tinggi lain.
2. Seluruh data, informasi, interpretasi dan pernyataan dalam disertasi ini, kecuali yang disebutkan sumbernya murni hasil penelitian, pemikiran, dan/atau gagasan saya.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenar-benarnya dan apabila di kemudian hari ditemukan adanya bukti ketidakbenaran dalam pernyataan tersebut di atas, maka saya bersedia menerima sanksi akademis berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lain sesuai ketentuan dan peraturan yang berlaku.

Bandar Lampung, 27 Mei 2023  
Yang membuat pernyataan,



NITARIA ANGKASA  
NPM 1932011002

## **HALAMAN PERSEMBAHAN**

Kepada Ayahanda Bapak Yursan dan Ibunda Tersayang Nuraini,  
suamiku dan anakku Tersayang Terimakasih atas suport yang telah  
diberikan.

## ABSTRAK

### PERGESERAN BIROKRASI DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA

Oleh

**NITARIA ANGKASA**

Sejarah peraturan tentang desa, menunjukkan bahwa desa mengalami perubahan, namun perubahan tersebut belum menempatkan desa sesuai dengan konstitusi Negara Indonesia, bahwa desa memiliki hak asal usul yang ada di desa. Perubahan pergeseran Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, menempatkan desa menjadi subjek, disertai dengan dana desa yang harus dipertanggungjawabkan oleh birokrasi desa. Adaptasi Kebiasaan baru bagi birokrasi desa dalam penyelenggaraan desa, sehingga menimbulkan permasalahan korupsi dan mal administrasi publik. Birokrasi desa belum memiliki konsep tatanan penyelenggaraan pemerintahan desa, maka perlu untuk mendesain konsep tata pemerintahan yang baik bagi birokrasi desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Tujuan disertasi ini adalah untuk menganalisis dan menjelaskan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan desa berdasarkan kewenangan desa, menjelaskan dan memprediksi arah pergeseran birokrasi desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, dan mendesain konsep *good village governance* dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah desa untuk mewujudkan desa mandiri. Metode penelitian yang digunakan dalam disertasi ini adalah metode penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konsep (*conceptual approach*) serta pendekatan *socio-legal approach*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Penyelenggaraan Birokrasi Pemerintahan Desa Berdasarkan Kewenangan Desa adalah penyelenggaraan birokrasi pemerintahan desa berdasarkan kewenangan hak asal usul (asas rekognisi), kewenangan berskala lokal (asas subsidiaritas), kewenangan penugasan, dan kewenangan lain yang ditugaskan. Adanya kewenangan desa tersebut, maka birokrasi desa mengalami pergeseran dalam kewenangan dan kelembagaan yang berimplikasi pada adanya pertanggungjawaban alokasi dana desa. Arah pergeseran birokrasi desa yaitu dari watak birokrasi tradisional ke arah watak birokrasi modern, dan mendesain konsep *good village governance* dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah desa untuk mewujudkan desa mandiri adalah konsep *good village governance* yang terdiri dari elemen good governance, elemen gotong royong, dan elemen inovasi. Konsep *good village governance* ini akan membentuk wajah baru birokrasi desa yaitu birokrasi desa yang melayani dan birokrasi desa yang mengayomi sehingga akan mewujudkan desa mandiri.

Kata Kunci: Birokrasi, Penyelenggaraan, Pemerintahan Desa,

## **ABSTRACT**

### **BUREAUCRATIC CHANGE OF BUREAUCRACY IN VILLAGE GOVERNMENT IMPLEMENTATION BASED ON ACT NUMBER 6 OF 2014 CONCERNING VILLAGES**

**By**

**NITARIA ANGKASA**

*The history of village regulations shows that the village has undergone changes, but these changes have not placed the village in accordance with the Indonesian constitution, that the village has the rights of origin that exist in the village. Changes in Indonesia's shift based on Law Number 6 of 2014 concerning Villages, place the village as the subject, accompanied by village funds that must be accounted for by the village bureaucracy. Adaptation of new habits for the village bureaucracy in managing villages, giving rise to problems of corruption and maladministration of public administration. The village bureaucracy does not yet have a concept of village governance arrangements, so it is necessary to design a good governance concept for the village bureaucracy in administering village governance.*

*The purpose of this dissertation is to analyze and explain the implementation of the village government bureaucracy based on village authority, explain and predict the direction of shifts in the village bureaucracy in the administration of village governance, and design the concept of good village governance in the implementation of the village government bureaucracy to create an independent village. The research methods used in this dissertation are normative legal research methods and empirical legal research, using a statute approach, and a conceptual approach as well as a socio-legal approach related to bureaucratic shifts in the implementation of village government based on the principle of subsidiarity. The results of the study show that the Implementation of Village Government Bureaucracy Based on Village Authority is the implementation of village government bureaucracy based on the authority of origin rights (recognition principle), local scale authority (subsidiarity principle), assignment authority, and other assigned authorities. With this village authority, the village bureaucracy experiences a shift in authority and institutions which has implications for accountability for village fund allocations. The direction of shifting the village bureaucracy, namely from the character of traditional bureaucracy towards the character of modern bureaucracy, and designing the concept of good village governance in the implementation of the village government bureaucracy to create an independent village is the concept of good village governance which consists of elements of good governance, elements of mutual cooperation, and innovation element. The concept of good village governance will form a new face for the village bureaucracy, namely the serving village bureaucracy and the protecting village bureaucracy so that it will create an independent village.*

**Keywords:** *Bureaucracy, implementation, Village Government*



## **RIWAYAT HIDUP**

Penulis dilahirkan di Sidomulyo, Lampung Selatan pada tanggal 10 April 1987. Anak pertama dari Pasangan Bapak Yursan dan Ibu Nuraini. Pendidikan pertama di Taman Kanak-Kanak supersemar di Lampung Selatan pada tahun 1994, kemudian dilanjutkan pada Sekolah Dasar Negeri 3 Tanjung Agung yang diselesaikan pada tahun 2000, dan SLTPN I Katibung sampai tahun 2003, dilanjutkan ke jenjang SMA di SMAN 3 Bandar Lampung, pada tahun 2006 penulis tercatat sebagai salah satu mahasiswa pada Fakultas Hukum Universitas Lampung yang diselesaikan Pada Tahun 2009. Pada Tahun 2011 Menyelesaikan studi Proqram Pasca Sarjana S2 di Universitas Lampung. Tahun 2019 diterima sebagai Mahasiswa PSDIH Program Studi Doktor Universitas Lampung.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah subhanahu wa ta'ala, karena atas rahmat dan hidayah-Nya disertasi ini dapat diselesaikan.

Disertasi dengan judul “Pergeseran Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa”, adalah salah satu syarat untuk memperoleh gelar doktor dalam bidang ilmu hukum pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Kesempatan ini penulis ucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Prof. Dr. Lusmeilia Afriani, D.E.A., I.P.M., Rektor Universitas Lampung, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh pendidikan pada jenjang tertinggi di Universitas Lampung.
2. Dr. M. Fakhri, S.H., M.H., Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung, yang telah memberi berbagai bantuan dan kemudahan selama studi.
3. Prof. Dr. Yuswanto, S.H. M.Hum. sebagai promotor dan Dr. Budiyo, S.H., M.H. sebagai ko-promotor 1 dan Dr. HS Tisnanta, S.H. M.Hum. selaku ko-promotor 2, yang telah dengan sabar terus menerus memberikan bimbingan, arahan, pencerahan, dan dorongan semangat yang tiada hentinya agar penulis segera menyelesaikan disertasi ini.
4. Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum., Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum dan Dr. FX Sumarja, S.H., M.Hum., Sekretaris Program Studi Doktor

Ilmu Hukum, yang telah memberikan bimbingan, arahan dan semangat selama menempuh studi.

5. Para dosen penguji disertasi baik pada Seminar Prelim, Seminar Proposal Disertasi, Seminar Hasil Penelitian, Ujian Kelayakan Disertasi, ujian pra-promosi (ujian tertutup), dan ujian promosi doktor (ujian terbuka), yaitu: Prof. Dr. Lusmeilia Afriani, D.E.A., I.P.M., (Ketua Penguji), Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum. (Sekretaris/Penguji), Dr. Soeryo Respationo, S.H.,M.H., Dr. FX Sumarja, S.H., M.Hum., Dr. Zulkarnain Ridwan, S.H., M.H., Dr. HS Tisnanta, S.H., M.H., Dr. Budiyono, S.H., M.H., Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.Hum. yang telah memberikan kritik, saran dan masukan disertasi ini menjadi lebih baik.
6. Seluruh dosen pengajar dan staf program studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung, atas kebaikan dan ketulusan dalam mentransfer ilmu pengetahuan yang dimiliki, sehingga menambah wawasan/cakrawala penulis dalam bidang keilmuan hukum.

Bandar Lampung, Juni 2023

NITARIA ANGKASA  
NPM 1932011002

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL DALAM .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN.....</b>	<b>v</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>vi</b>
<b>RIWAYAT HIDUP .....</b>	<b>viii</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR TABEL.....</b>	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR GAMBAR .....</b>	<b>xv</b>
<b>DAFTAR SINGKATAN DAN ISTILAH.....</b>	<b>xvi</b>
<b>BAB I.PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Permasalahan dan Ruang Lingkup .....	11
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	11
1.4 Keaslian (Orisinalitas) Penelitian .....	13
1.5 Kerangka Pemikiran .....	17
1.6 Definisi Operasional.....	34
1.7 Metode Penelitian.....	38
1.6.1 Jenis dan Pendekatan Penelitian .....	38
1.6.2 Sumber Data .....	39
1.6.3 Teknik Pengumpulan Data .....	40
1.6.4 Teknik Analisis Data .....	42
<b>BAB II DINAMIKA PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN</b>	
<b>PEMERINTAH DESA</b>	
2.1 Sejarah Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.....	45
2.2 Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berdasarkan UU NO.6 Tahun 2014.....	62

2.2.1 Kewenangan Desa .....	62
2.2.2 Kelembagaan Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang .....	74
2.3 Kedudukan Pemerintah Desa dan Birokrasi Penyelenggaraan .....	89
2.3.1 Kedudukan Pemerintah Desa.....	89
2.3.2 Pengertian Birokrasi (Organisasi dan Perilaku).....	94
2.3.3 Tipologi Birokrasi Desa.....	99
2.3.4 Pergeseran Birokrasi Desa dari Birokrasi Tradisional Menjadi Birokrasi Modern .....	102

### **BAB III BIROKRASI PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA BERDASARKAN KEWENANGAN DESA**

3.1 Pengertian dan Tujuan Birokrasi Pemerintahan Desa.....	104
3.1.1 Pengertian birokrasi desa dalam otonomi desa .....	104
3.1.2 Tujuan Birokrasi Desa dalam Otonomi Desa.....	127
3.2 Landasan Normatif Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.....	136
3.2.1 Koordinasi Pembinaan Pemerintahan Desa.....	136
3.2.2 Pengelolaan Keuangan Pemerintahan Desa.....	141
3.3 Pergeseran, Kewenangan Desa dan Kelembagaan Desa Pemerintahan	147
3.4 Penguatan Pemerintahan Desa menuju Desa Mandiri .....	168
3.4.1 Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dalam Mewujudkan Desa Mandiri .....	168
3.4.2 Capaian Desa Mandiri Berdasarkan UU NO.6 TAHUN 2014.....	175
3.4.3 Arah Penguatan Birokrasi Desa.....	177

### **BAB IV. PERGESERAN BIROKRASI DESA DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA**

4.1 Arah Pergeseran Birokrasi Desa Penyelenggaran Pemerintahan Desa.....	181
4.1.1 Pergeseran Tujuan: Dari Membangun Desa menjadi Desa Membangun	191
4.1.2. Pergeseran Otoritas Pemerintahan Desa: Mewujudkan Eksistensi Asas .....	198
4.1.3 Pergeseran Kewenangan Peraturan Produk Hukum Desa .....	208
4.1.4. Pergeseran Pembuatan Keputusan: mewujudkan distribusi kewenangan.....	213
4.1.5 Pergeseran Menuju Pembatasan Karier dalam Penyelenggaraan .....	216

4.2 Pergeseran Birokrasi Pemerintahan Desa Dari Birokrasi Tradisional Ke Birokrasi Modern .....	219
---	-----

**BAB V.KONSEP GOOD VILLAGE GOVERNANCE DALAM  
PENYELENGGARAAN BIROKRASI PEMERINTAH DESA  
UNTUK MEWUJUDKAN DESA MANDIRI**

5.1 Konsep <i>Good Village Governance</i> .....	228
5.2 Impelementasi Birokrasi Desa Berdasarkan <i>Good Village Governance</i> .....	266
5.3 Birokrasi Desa Melayani dan Mengayom .....	287

**BAB VI PENUTUP**

6.1 Simpulan.....	293
6.2 Implikasi.....	294
6.3 Saran/rekomendasi .....	295

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**

## DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1.Orisinalitas Penelitian Disertasi .....	16
2.Indeks Pembangunan Desa (IPD) dan Indeks Desa Membangun .....	68
3. Penamaan desa di Provinsi Lampung .....	122
4. Peraturan-Peraturan tentang Desa .....	141
5. Rumusan Otonomi dalam Negara kesatuan RI .....	152
6. Rumusan Birokrasi melalui otonomi dalam Negara kesatuan RI .....	152
7. Alokasi Dana Desa Provinsi Lampung 2020, 2021 dan 2022 .....	179
8. Kategori Status Perkembangan di Provinsi Lampung Menurut IDM Tahun 2015 dan 2021 .....	179
9. Pembagian Urusan Pemerintah Bidang Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa .....	187
10. pergeseran birokrasi penyelenggaraan pemerintahan desa .....	226
11. Elemen modal sosial di Indonesia .....	250
12. inovasi Birokrasi Desa .....	262
13. Kantor Desa Provinsi Lampung .....	268
14. Jumlah kecamatan dan Desa Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung .....	270
15. Suku Bangsa di Provinsi Lampung .....	271
16. Data Pekerjaan Penduduk Provinsi Lampung .....	275
17. Agama dan Kepercayaan Penduduk Provinsi Lampung .....	276
18. BPD Provinsi Lampung tahun 2018 .....	282
19. Data Korupsi provinsi Lampung .....	284
20. Elemen Good Village Governance .....	287

## DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Alur pemikiran Pergeseran Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa .....	34
2. Struktur Pemerintahan Desa Berdasarkan PP 72/2005 .....	76
3. Struktur Pemerintahan Desa .....	79
4. Pergeseran Pemerintahan Desa .....	115
5. Sejarah Peraturan tentang Desa .....	151
6. Indeks Perkembangan Desa .....	196
7. Indeks Desa Membangun .....	198
8. Good Governace .....	234
9. Konsep Good Village Governance .....	264
11. Proses birokrasi desa melalui Good village Governance .....	289
12. Birokrasi desa .....	290



## DAFTAR SINGKATAN DAN ISTILAH

ADD	: Alokasi Dana Desa
APBDEs	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BPD	: Badan Permusyawaratan Desa
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
BUMDes	: Badan Usaha Milik Desa
DAK	: Dana Alokasi Khusus
DAU	: Dana Alokasi Umum
ICW	: <i>Indonesia Corruption Watch</i>
KPK	: Komisi Pemberantasan Korupsi
PADes	: Pendapatan Asli Desa
Permendagri	: Peraturan Menteri Dalam Negeri
Permendes	: Peraturan Menteri Desa
RKPDes	: Rencana Kegiatan Pembangunan Desa
RPJMDes	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa
UU	: Undang-Undang

# **BAB I.**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Desa sebagai kesatuan wilayah terkecil di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang sudah ada sejak sebelum zaman kemerdekaan Indonesia. Desa memiliki peran yang tidak dapat terpisahkan dari pemerintahan yang ada di Indonesia.<sup>1</sup> Desa sebagai satu kesatuan wilayah bagian dari negara Indonesia memiliki kewenangan dari pemerintah melalui kewenangan atribusi yaitu berdasarkan Konstitusi Negara Indonesia.

Konstitusi negara yaitu Pasal 18 B Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Indonesia mengakui desa adalah kesatuan yang memiliki pemerintahan. Pemerintahan desa diakui kewenangan secara penuh sebagai suatu kesatuan wilayah yang ada di Indonesia. Kewenangan atribusi yang diberikan kepada desa melalui Pemerintahan Indonesia dikenal dengan otonomi asli.<sup>2</sup> Otonomi asli pada desa berarti desa dapat mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan hak asal-usul dan karakteristik yang muncul pada masing-masing wilayah desa tersebut sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat di wilayah desa tersebut.<sup>3</sup> Pemerintah desa dalam mengatur pemerintahan desa sesuai dengan kewenangan hak asal usul desa tersebut.<sup>4</sup>

Berpedoman pada Pasal 18 UUD 1945, dalam sejarahnya Indonesia mengalami beberapa kali perubahan pengaturan tentang desa pada periode kemerdekaan Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja, Undang-Undang No 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan

---

<sup>1</sup> Sugiman. "Pemerintahan Desa." *Binamulia Hukum* 7.1 (2018): 82-95.

<sup>2</sup> Irawan, Nata. *Tata Kelola Pemerintahan Desa Era UU Desa*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017. 12-23

<sup>3</sup> Putra, Hendi Sandi. "Tata kelola pemerintahan desa dalam mewujudkan good governance di desa kalibelo kabupaten kediri." *Jurnal Politik Muda* 6.2 (2017): 110-119.

<sup>4</sup> Ali, Khaidir, and Agung Saputra. "Tata Kelola Pemerintahan Desa Terhadap Peningkatan Pelayanan Publik Di Desa Pematang Johar." *Warta Dharmawangsa* 14.4 (2020): 602-614.

Daerah. Berdasarkan sejarah pemerintahan desa, pemerintahan desa dibagi dalam beberapa masa. Pada masa orde baru yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pada periode reformasi yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perkembangan sejarah berdasarkan pengaturan desa dari beberapa periode tersebut, belum sesuai dengan Pasal 18 UUD 1945, yaitu mengakui adanya hak tradisional yang ada di desa.

Pasal 18 UUD 1945 yaitu menunjukkan bahwa selain menghormati daerah otonom juga menegaskan adanya hubungan pemerintah pusat dan daerah bersifat hirarki dan vertikal, dengan demikian ada perbedaan model hubungan pusat dan daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dengan model hubungan Kabupaten/kota dengan Desa dari perkembangan pemerintahan desa berdasarkan sejarah peraturan desa yaitu Kewenangan pemerintah desa ditempatkan dari bagian pemerintah daerah.

Kewenangan pemerintah desa dalam melaksanakan pemerintahan desa pada masing-masing wilayah desa dipengaruhi dengan perubahan peraturan desa yang dapat dikategorikan ke dalam beberapa masa periode.<sup>5</sup>

Periode pemerintahan dari zaman masa periode kemerdekaan pada masa periode orde baru dan sampai pada masa periode reformasi dan perkembangan peraturan desa pada masa saat ini. Ada Perubahan Kewenangan desa sebagaimana Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yaitu kewenangan berdasarkan hak asal usul, kewenangan lokal berskala desa, kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota, dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>6</sup>

Kewenangan hak asal usul tersebut sumber hukumnya dari konstitusi. Berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 sesuai asas rekognisi. Asas rekognisi adalah sumber dari kewenangan hak asal usul desa. Hak asal usul desa sudah ada sejak

---

<sup>5</sup> Zainudin, Arif. "Model Kelembagaan Pemerintahan Desa." JIP (Jurnal Ilmu Pemerintahan): Kajian Ilmu Pemerintahan dan Politik Daerah 1.2 (2016): 338-351.

<sup>6</sup> Sunarso, H. Siswanto. Hukum pemerintahan daerah di Indonesia. Sinar Grafika, 2023. hlm 45

desa tersebut ada. Berdasarkan kewenangan hak asal usul desa tersebut, maka setiap desa memiliki karakteristik tersendiri.

Karakteristik desa dalam ketentuan umum UU No. 6 Tahun 2014, menjelaskan bahwa desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI. Desa memiliki tiga tipologi desa yaitu tipe desa adat, desa administratif, dan tipe desa otonom. Tipe desa yang pertama yaitu desa adat. Desa adat dalam mengatur dan mengelola dirinya sendiri dengan kekayaan yang dimiliki tanpa campur tangan negara. Desa adat tidak menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan oleh Negara, contoh desa adat yaitu Desa Pakraman di Bali.

Tipe desa yang kedua yaitu Desa administratif (*local state government*) adalah Desa yang terdiri dari satuan wilayah administratif yang memiliki fungsi sebagai kepanjangan negara dan hanya menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan negara. Desa administratif secara substansial tidak mempunyai otonomi dan demokrasi, contohnya yaitu adalah kelurahan.<sup>7</sup> Kelurahan berada di perkotaan yang disebut pemerintah kota dan bukan pemerintah kabupaten. Pemerintah desa yang berada di perkotaan merupakan contoh yang paling jelas dari tipe Desa administratif.

Tipe desa yang ketiga adalah Desa otonom,<sup>8</sup> dapat juga disebut sebagai *local self government*, seperti halnya posisi dan bentuk daerah otonom di Indonesia. Secara konseptual, Desa otonom adalah Desa yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi sehingga mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desa otonom berhak membentuk pemerintahan sendiri, mempunyai badan legislatif, berwenang membuat peraturan desa dan juga memperoleh desentralisasi keuangan dari

---

<sup>7</sup> Asrori. "Kapasitas perangkat desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Kabupaten Kudus." *Jurnal Bina Praja: Journal of Home Affairs Governance* 6.2 (2014): 101-116.

<sup>8</sup> Novitasari, Alfitiana Dyah, and Priyatno Harsasto. "Akuntabilitas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Dalam Penerapan Anggaran Dana Desa." *Journal of Politic and Government Studies* 9.01 (2019): 121-130.

negara.<sup>9</sup> Berdasarkan tipologi desa tersebut, Provinsi Lampung sebagai salah satu provinsi dari NKRI, memiliki desa yang berdasarkan tipe desa yang memiliki karakter desa otonom yaitu memiliki kewenangan dalam mengatur rumah tangganya sendiri dan mendapat keuangan dari negara, namun sebagai desa otonom, desa di provinsi lampung memiliki karakteristik yang beragam, maka desa otonom tersebut juga berkembang dibagi menjadi desa asli dan desa pendatang.<sup>10</sup> Karakteristik desa asli dan pendatang tumbuh menjadi karakteristik desa dalam kaitannya pada kewenangan hak asal usul desa (asas rekognisi) yang dapat dihubungkan dengan kewenangan hak asal usul.

Bentuk implementasi kewenangan hak asal usul (asas rekognisi) misalnya adalah bersih desa, gotong royong, peran organisasi non formal, sedangkan kewenangan berskala lokal berdasarkan asas subsidiaritas dan otonomi desa tersebut bahwa desa memiliki kewenangan yang luas dalam menjalankan pembangunan desa.<sup>11</sup> Pembangunan desa berdasarkan kewenangan berskala lokal seperti, tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar serta perpustakaan desa dan jalan desa.<sup>12</sup> Kewenangan desa yang ketiga yaitu tugas pembantuan kepada desa, yaitu Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota menyelenggarakan program sektoral dan program daerah yang masuk ke Desa.<sup>13</sup> Bantuan dana dari pemerintah kepada desa, kewenangan desa yang keempat adalah kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan contohnya adalah pembangunan pemukiman pedesaan oleh pemerintah dan Pemerintah Daerah kepada desa, contohnya dalam pembuatan gerbang desa

---

<sup>9</sup> Nadir, Sakinah. "Otonomi daerah dan desentralisasi Desa: Menuju pemberdayaan masyarakat desa." *Jurnal Politik Profetik* 1.1 (2013). 34-44

<sup>10</sup> Kushandajani, Kushandajani. "Implikasi uu no. 6 tahun 2014 tentang desa terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa." *JIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 2.1 (2017): 53-64.

<sup>11</sup> Roza, Darmini, and Laurensius Arliman. "Peran badan permusyawaratan desa di dalam pembangunan desa dan pengawasan keuangan desa." *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 4.3 (2017): 606-624.

<sup>12</sup> Lihat PP No. 43 Tahun 2014 Pasal 34

<sup>13</sup> Putri, Lia Sartika. "Kewenangan Desa dan Penetapan Peraturan Desa (Village Authority and The Issuance of Village Regulation)." *Jurnal Legislasi Indonesia* 13.2 (2016): 161-176.

provinsi mengalokasikan APBD yang namanya gerbang desa. Pembuatan gerbang desa tersebut ditugaskan oleh pemerintah daerah kepada desa.<sup>14</sup>

Berdasarkan keempat kewenangan desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 tersebut, ada perubahan kewenangan yang tadinya tidak ada dalam peraturan desa sebelumnya yaitu kewenangan lokal berskala desa. Kewenangan lokal berskala desa bersumber dari asas subsidiaritas sebagaimana Pasal 3 UU No. 6 Tahun 2014 menjelaskan juga mengenai asas pengaturan yaitu asas rekognisi dan asas subsidiaritas. Pengertian asas subsidiaritas adalah penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa.<sup>15</sup>

Kewenangan lokal berskala desa memiliki hubungan hirarki dengan pemerintahan daerah dalam bentuk fasilitasi transfer dana desa sebagaimana Pasal 285 UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa pemerintah daerah memfasilitasi transfer dana kepada desa dan dapat melakukan penataan desa sebagaimana Pasal 7 UU No. 6 Tahun 2014. Dana desa tersebut adalah bentuk implikasi dari perubahan peraturan perundang-undangan/desain peraturan perundang-undangan dari munculnya asas subsidiaritas yang di implementasikan dalam bentuk kewenangan lokal berskala desa. Kewenangan lokal berskala desa tersebut memaksa desa yaitu lembaga desa untuk dapat mempertanggungjawabkan dana desa dengan membuat perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pembangunan desa yang didasarkan pada bentuk-bentuk hukum peraturan desa yaitu ada perdes RPJMDes, APBDes, dan RKPBDdes.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, selanjutnya disingkat RPJM Desa, adalah Rencana Kegiatan Pembangunan Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun. Rencana Kerja Pemerintah Desa, selanjutnya disebut RKP Desa, adalah penjabaran dari RPJM Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, selanjutnya disebut APB Desa, adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Desa. RPJMDes, APBDes, dan RKPBDdes tersebut harus dipertanggungjawabkan oleh Pemerintah Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

---

<sup>14</sup> Ariadi, Andi. "Perencanaan pembangunan desa." *Meraja Journal* 2.2 (2019): 135-147.

<sup>15</sup> Wibawa, Gede Yoga Satrya. "Urgensi pengaturan kewenangan Desa Adat dalam menunjang era new normal kepariwisataan budaya Bali." *Vyavahara Duta* 15.2 (2020): 85-98.

Pertanggungjawaban Perdes RPJMDes, APBDes, dan RKPBDDes tersebut adalah suatu bentuk tatanan dalam sebuah birokrasi, sebagaimana tujuan dari sebuah birokrasi pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat dan melakukan pembangunan secara netral dan profesional. Mengaplikasikan seluruh aspek manajemen pemerintahan, mulai dari aspek perencanaan, koordinasi, pengawasan, preventif, represif, evaluasi, dan lain lain desa, sebagaimana berdasarkan karakteristik dari birokrasi, yaitu adanya keteraturan yang diwujudkan dalam susunan hirarki, adanya pembagian kerja, adanya tugas-tugas dalam jabatan tertentu, adanya wewenang, adanya pengkajian tertentu, dan sistem kontrol atau pengawasan.<sup>16</sup>Karakteristik birokrasi dapat mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan desa.

Penyelenggaraan pemerintahan desa memiliki arti dari kata penyelenggaraan yang merupakan proses penyusunan struktur organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, sumber daya yang dimilikinya dan lingkungan yang melingkupinya. Penyelenggaraan<sup>17</sup> adalah suatu proses penentuan, pengelompokan dan pengaturan bermacam-macam aktivitas yang diperlukan untuk mencapai tujuan, menempatkan orang-orang pada setiap aktivitas yang diperlukan untuk mencapai tujuan, menempatkan orang-orang pada setiap aktivitas, menyediakan alat-alat yang diperlukan, menetapkan wewenang yang secara relatif didelegasikan kepada setiap individu yang akan melakukan aktivitas-aktivitas tersebut. Berdasarkan pernyataan di atas dapat diambil kesimpulan, bahwa penyelenggaraan merupakan proses awal untuk menempatkan orang-orang baik individu maupun kelompok kedalam struktur organisasi demi mencapai tujuan organisasi tersebut<sup>18</sup>.

Birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yaitu birokrasi dalam pemiaran dan proses cara melaksanakan pemerintahan desa, sehingga birokrasi desa menyesuaikan dengan tujuan yang akan dicapai oleh desa. Tujuan desa dalam politik hukum peraturan desa mengalami perubahan. Perubahan tujuan

---

<sup>16</sup> Miftah Thoha. 2002. *Perilaku Perspektif Birokrasi*. Jakarta. PT, Raja Grafindo Persada hlm 184.

<sup>17</sup> Hasibuan, M.S.P. 2011. *Manajemen Dasar, Pengertian, dan Masalah*. Edisi Revisi. Bumi Aksara. Jakarta. hlm 118-119

<sup>18</sup> Handoko, T. Hani dan Reksohadiprodjo. 2002. *Manajemen Sumber Daya Manusia dan Perusahaan*. Edisi Kedua. Yogyakarta. BPFE. hlm 167

desa, yang tadinya tujuannya adalah membangun desa bergeser kepada desa membangun. Berdasarkan tujuan desa yaitu desa membangun, maka penyelenggaraan pemerintahan desa berakibat pada pergeseran birokrasi desa. Birokrasi desa dikatakan bergeser dilihat dari desain peraturan desa, kewenangan desa, kelembagaan desa.<sup>19</sup>

Desain peraturan desa dikatakan berubah yaitu munculnya asas subsidiaritas, dan kewenangannya yaitu adanya kewenangan lokal berskala desa, kelembagaan desa yang ada pembagian pemerintahan yaitu kepala desa dan aparat desa (pemerintah desa) sebagai fungsi eksekutif dan Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai fungsi eksekutif didukung dengan adanya dana desa untuk dipertanggungjawabkan.<sup>20</sup> Berdasarkan sejarah peraturan perundang-undangan tentang desa beberapa periode peraturan perundang-undangan mengarah kepada pelaksanaan pemerintahan desa memiliki watak yang tadinya bersifat tradisional kearah watak birokrasi modern.<sup>21</sup>

Perubahan watak birokrasi desa tersebut yaitu dilihat dari karakteristik pemerintahan desa melalui tujuan yang bersifat partikularistik bercampur aduk antara kepentingan pribadi dengan tanggung jawab kepada masyarakat, otoritas juga dapat dilihat bahwa bersifat tradisional karismatik yaitu tidak terstruktur, kemudian peraturannya yang tidak sistematis, pembuatan keputusannya juga hanya bersifat kepentingan pribadi satu orang dan tidak memiliki pengawasan dari atasan ke bawahan, dan karier kepala desa yang tidak ada batasan dalam memimpin wilayahnya. Politik hukum pemerintahan indonesia terhadap pemerintahan desa pada UU No. 6 Tahun 2014 berubah drastis yaitu menempatkan desa sebagai subjek, memperkuat kewenangan dan adanya alokasi anggaran dari pemerintah dan pemerintah daerah.<sup>22</sup> Karakteristik birokrasi desa yang terstruktur menempatkan birokrasi desa lebih modern.

---

<sup>19</sup> Somad, Kemas Arsyad. "Reformasi birokrasi desa menuju pemerintahan desa yang demokratis." *Masalah-Masalah Hukum* 41.4 (2012): 487-492.

<sup>20</sup> Septiyanto, Danang. "Reformasi Birokrasi Desa Panggunharjo." *Governabilitas (Jurnal Ilmu Pemerintahan Semesta)* 2.2 (2021): 132-150.

<sup>21</sup> Ishak, Parmin. "Gejala Patologi Birokrasi Pemerintah Desa Dan Pengaruhnya Terhadap Keberhasilan Pengelolaan Dana Desa." *Gorontalo Accounting Journal* 4.2 (2021): 133-145.

<sup>22</sup> Luthfy, Riza Multazam. "Kepemimpinan dan reformasi birokrasi desa ditinjau dari masa jabatan kepala desa dalam UU Desa." (2017): 51-79.



Pergeseran birokrasi desa yang berubah dari watak birokrasi tradisional dengan watak birokrasi modern merupakan suatu pertanggungjawaban desa yang sebelumnya tidak menjadi tanggungjawab pemerintah desa. Pertanggungjawaban aliran kewenangan ini, birokrasi desa mengalami masa transisi. Kondisi-kondisi yang akan terjadi pada masa transisi pada birokrasi desa adalah sebelum adanya dana desa nilai gotong royong kuat, saat ini nilai gotong royong melemah dengan alasan, karena adanya dana desa.

Adanya dana desa yang berimplikasi pada bergeser menurun atau bergeser nilai-nilai hak asal usul dan modal sosial yang ada di desa, misalnya nilai gotong royong dan kelembagaan kemasyarakatan di desa yang dinamis ada harmoni dalam kehidupan desa itu kemudian akan bergeser punah. Kondisi lainnya yang terjadi pada masa transisi adalah setelah dialokasikan dana desa kepada desa banyak terjadi pidana korupsi dana desa yang dilakukan oleh aparat desa dan kepala desa yaitu dari tahun 2017 sampai dengan 2021 mengalami kerugian dana desa sebesar Rp 233 miliar.<sup>23</sup>

Resiko dalam birokrasi desa modern juga adanya penyalahgunaan kewenangan juga banyak terjadi di desa yaitu penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang oleh birokrasi desa, pengaduan terhadap birokrasi desa yang diadakan ke mencapai 286<sup>24</sup> aduan. Dari data juga terlihat bahwa laporan terkait pelayanan desa dalam tiga tahun terakhir terus menunjukkan peningkatan.

Berdasarkan resiko tersebut dapat dikategorikan pada birokrasi desa, yaitu ada dua hal penting yang di sorot berdasarkan data-data mengenai pelaksanaan birokrasi di desa, yaitu korupsi desa dan maladministratif. Korupsi desa dan maladministratif tersebut memberi bukti bahwa adanya perilaku dari sebuah pemerintahan desa belum baik.<sup>25</sup> Birokrasi desa perlu konsep baru tata pemerintahan desa yang baik bagi desa dalam penyelesaian kondisi

---

<sup>23</sup> ICW: Kasus Korupsi Terbanyak Terjadi di Sektor Anggaran Dana Desa pada 2021  
<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/04/19/icw-kasus-korupsi-terbanyak-terjadi-di-sektor-anggaran-dana-desa-pada-2021> diakses pada 14 Desember 2022

<sup>24</sup> Ombudsman RI pada tahun 2020,

<sup>25</sup> Supriadi, Edy. "Pertanggungjawaban kepala desa dalam pengelolaan keuangan desa berdasarkan undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa." *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 3.2 (2015). 23-34

penyelenggaraan pemerintahan desa, sehingga dapat tercapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan desa yaitu menjadi desa mandiri.

Desa mandiri dapat tercapai dengan penyelenggaraan pemerintahan dengan tata kelola yang baik, disertai dengan faktor pendorong yang akan mendorong birokrasi desa menuju perubahan yang baik. Faktor pendorong birokrasi yaitu perilaku yang berhubungan dengan pemerintahan desa.

Birokrasi dalam kaitannya dengan perilaku pemerintahan desa dapat diartikan yaitu sistem yang mencoba memahami perilaku-perilaku di dalam pemerintahan desa tersebut bisa tetap rasional, sehingga efektif dalam usaha pencapaian organisasi tersebut.<sup>26</sup> Perilaku birokrasi yaitu perilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya (pemerintahan desa). Oleh karena itu untuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut.<sup>27</sup>

Berdasarkan uraian di atas dari kondisi-kondisi pergeseran birokrasi desa, maka ada 3 (tiga) paradigma dalam mengurai konsep pelaksanaan birokrasi desa berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014. Tiga paradigma tersebut yaitu paradigma yang Pertama, dengan melihat kondisi desa berdasarkan pada masalah rakyat itu sendiri, maka dalam Undang-Undang Desa yang ditekankan adalah bagaimana menjadikan pembangunan perdesaaan itu dari masyarakat, oleh masyarakat dan untuk masyarakat, dimana masyarakat desa memiliki peran dalam pembangunan desa dan pemerintah desa sebagai pendamping dan mengarahkan.

Kedua yaitu adanya paradigma kurangnya peran serta masyarakat maka melalui asas subsidiaritas ada peran masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa diantaranya adalah pengembangan ekonomi pedesaan, pengembangan demokrasi lokal, dan pengembangan kerjasama Desa.

Paradigma yang Ketiga adalah melihat pada struktur dan sistem yang tidak adil, maka rencana undang-undang desa ini:

---

<sup>26</sup> *Op cit* Miftah Thoha, *Perilaku Persfektif Birokrasi*, hlm 184.

<sup>27</sup> Dwinugraha, Akbar Pandu. "Sinergitas Aktor Kepentingan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (Studi pada Desa Urek-Urek Kecamatan Gondanglegi Kabupaten Malang)." *PUBLISIA (Jurnal Ilmu Administrasi Publik)* 2.1 (2017): 1-7.

- a. memungkinkan Desa menerima atau menolak penyerahan urusan pemerintahan di atasnya,
- b. menegaskan akan arti pentingnya hak asal-usul, adat istiadat Desa dan sosial budaya masyarakat Desa,
- c. menegaskan akan arti pentingnya Kepala Desa dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mengembangkan ekonomi Desa, mengembangkan pendapatan masyarakat dan Desa dan sebagainya.

Berdasarkan ketiga Paradigma tersebut, maka dibutuhkan konsep *Good village governance* yang dapat membentuk birokrasi desa berdasarkan asas subsidiaritas yang selalu berdampak dengan konteks pemerintahan desa dengan asas rekognisi, maka tujuan desa dapat tercapai yaitu memperkuat kemandirian desa berbasis kemandirian NKRI.<sup>28</sup>

Desa berbasis kemandirian NKRI disertai dengan implementasi birokrasi desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yaitu, dengan memperkuat posisi desa sebagai subyek pembangunan dengan perencanaan pembangunan ke masyarakat, memperbaiki pelayanan publik dan pemerataan pembangunan dapat menciptakan efisiensi pembiayaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan lokal, menggairahkan ekonomi lokal dan penghidupan masyarakat Desa, memberikan kepercayaan, tanggungjawab dan tantangan bagi Desa untuk membangkitkan prakarsa dan potensi Desa, menempa kapasitas Desa dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan, membuka arena pembelajaran yang sangat berharga bagi pemerintah Desa, lembaga-lembaga Desa dan masyarakat dan merangsang tumbuhnya partisipasi masyarakat lokal.

Birokrasi desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, masih belum berdasarkan tata pemerintahan yang baik, maka perlu konsep baru tata pemerintahan yang baik atau disebut *good village governance* untuk birokrasi desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

---

<sup>28</sup> Sujana, Edy, Komang Adi Kurniawan Saputra, and Daniel TH Manurung. "Internal control systems and good village governance to achieve quality village financial reports." *International Journal of Innovation, Creativity and Change* 12.9 (2020). 67-77

## 1.2 Permasalahan dan Ruang Lingkup

### 1.2.1 Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, dalam penelitian disertasi ini akan mengkaji beberapa permasalahan yaitu:

1. Bagaimana penyelenggaraan birokrasi pemerintahan desa berdasarkan kewenangan desa?
2. Bagaimana pergeseran birokrasi desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa?
3. Bagaimana konsep *good village governance* dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah desa untuk mewujudkan desa mandiri?

### 1.2.2 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup dalam penelitian ini adalah untuk mengkaji hal-hal yang berhubungan dengan Pergeseran Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 . Ada pun pembahasan pergeseran birokrasi desa yaitu pada kewenangan desa dan kelembagaan desa, yang disertai dengan adanya dana desa, sehingga menuju watak birokrasi desa ke arah watak birokrasi modern.

## 1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

### 1.3.1 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dan menjelaskan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan desa berdasarkan kewenangan desa.
2. Untuk menjelaskan dan memprediksi arah pergeseran birokrasi desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.
3. Untuk mendesain konsep *good village governance* dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah desa untuk mewujudkan desa mandiri.

### 1.3.2 Manfaat Penelitian

Penulisan disertasi ini diharapkan dapat memberikan manfaat, antar lain sebagai berikut:

1. Dari Segi Teoretis

Secara teori penelitian ini menemukan bahwa penyelenggaraan birokrasi pemerintahan desa berdasarkan kewenangan desa yaitu birokrasi

pemerintahan desa dalam menyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kewenangan hak asal usul (asas rekognisi), kewenangan berskala lokal (asas subsidiaritas), kewenangan penugasan, dan kewenangan lain yang ditugaskan. Adanya kewenangan berskala lokal, maka birokrasi desa mengalami pergeseran dalam kewenangan dan kelembagaan, karena adanya pertanggungjawaban alokasi dana desa. Kedudukan desa berubah dari objek menjadi subjek dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Dari perubahan kewenangan dan kelembagaan desa tersebut, maka dapat diprediksikan bahwa arah birokrasi desa bergeser. Prediksi arah pergeseran birokrasi desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yaitu dari watak birokrasi tradisional menuju watak birokrasi modern. Watak birokrasi desa yang berubah dari bentuk tradisional kearah birokrasi modern, menimbulkan perubahan bahwa desa dituntut untuk menyelenggarakan pemerintahan secara baik,. Birokrasi penyelenggaraan pemerintahan desa mengalami pergeseran menjadi birokrasi modern adalah adaptasi kebiasaan baru, hal tersebut memiliki resiko dalam birokrasi modern pada penyelenggaraan pemerintahan desa, yaitu banyaknya korupsi dan mal administrasi dalam birokrasi desa. Birokrasi penyelenggaraan pemerintahan desa memerlukan landasan norma dan prinsip penyelenggaraan birokrasi pemerintahan desa berdasarkan *good village governance* yang disesuaikan dengan asas rekognisi dan asas subsidiaritas, maka desain landasan norma yaitu landasan norma penyelenggaraan birokrasi pemerintahan desa berdasarkan *good village governance* yang disesuaikan dengan asas rekognisi dan asas subsidiaritas yaitu meliputi elemen *good governance* sebagai bentuk dari asas subsidiaritas ditambah dengan nilai gotong royong sebagai bentuk dari asas rekognisi dalam penyelenggaraan birokrasi modern pemerintahan desa menuju desa mandiri.

## 2. Dari Segi Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi masyarakat dan pemerintahan desa diantaranya adalah:

a. Bagi Masyarakat

Masyarakat desa akan terpenuhi kesejahteraannya dan akan mendapatkan pelayanan yang baik melalui Birokrasi desa yang sudah melaksanakan *good village governance*.

b. Bagi pemerintah desa

Konsep model *good village governance* bermanfaat untuk memperkuat desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang kemudian untuk memperbaiki penyelenggaraan atau memperkuat penyelenggaraan pemerintahan desa.

#### 1.4 Keaslian (Orisinalitas) Penelitian

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Fokus dan Temuan	Perbedaan/Unsur Kebaruan Disertasi ini
1	Yok Sunaryo	<i>Prinsip Pemerintahan Desa Dalam Sistem Pemerintahan Negara Pasca berlakunya UU NO.6 TAHUN 2014 tentang Desa</i>	<p><b>Fokus:</b> Penelitian Diesertasi ini mengkaji terkait bagaimanakah pelaksanaan prinsip pemerintahan desa setelah adanya UU desa</p> <p><b>Temuan:</b> Pemerintahan desa dalam sistem pemerintahan RI, pada dasarnya merujuk pada UU No. 32 Tahun 2014 tentang Pemda, dimana kewenangan kabupaten yang diserahkan kepada desa. Kewenangan desa berdasarkan hak asal usul, kewenangan local bersekala desa, kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah baik provinsi maupun kabupaten, dan</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penelitian ini membahas pada kontek kewenangan yang dimiliki desa; sedangkan dalam penelitian yang akan dilaksanakan penulis terletak pada kontek birokrasi.</li> <li>2. Penelitian ini membahas tentang pembentukan desa dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia; sedangkan penelitian yang dilakukan penulis terletak pada pelaksanaan dan penerapan peraturan desa</li> <li>3. Penelitian ini prinsip pembentukan peraturan desa. Sedangkan penelitian yang akan dilakukan penulis terletak pada konsep pelaksanaan</li> </ol>

			<p>kewenangan lainnya.</p> <p>Pada dasarnya peraturan desa pasca berlakunya UU No. 6 Tahun 2014 tentang desa secara jelas idatur dalam pasal 3 yang terdiri dari rekognisi, subsidarotas, kebergaman, kebersamaan, gotongroyong, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian desa, partisipasi masyarakat, kesetaraan, pemberdayaan dan keberlanjutan.</p>	birokrasinya.
2	Zuhraeni	<p><i>Rekonstruksi Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Pekon Dalam Melindungi Eksistensi Kesatuan Masyarakat Hukum Adat</i></p>	<p><b>Fokus:</b></p> <p>Disertasi ini mempelajari dan menganalisis bagaimanakah sistem penyelenggaraan pemerintahan pekon dalam melindungi eksistensi kesatuan masyarakat hukum adat Lampung Sebatin</p> <p><b>Temuan:</b></p> <p>Temuan penelitian menunjukkan bahwa: bentuk-bentuk KMHA Lampung Sebatin merupakan KMHA yang bersandarkan kepada faktor genealogis-teritorial dan bertingkat.</p>	<p>1. Penelitian ini membahas pada kontek pengakuan desa adat sedangkan dalam penelitian yang akan dilaksanakan penulis terletak pada kontek birokrasi.</p> <p>2. Penelitian ini membahas tentang desa adat memiliki peraturan yang ada dalam desa adat; sedangkan penelitian yang dilakukan penulis terletak pada pelaksanaan dan penerapan peraturan desa bersarakan asas subsidiaritas</p> <p>3. Penelitian ini mengkonstruksi sistem</p>

			Artinya merupakan KMHA yang disamping mengutamakan faktor garis keturunan juga faktor kedaerahan. KMHA Lampung Sebatin merupakan KMHA bertingkat, ada KMHA atasan dan bawahan yang menunjukkan adanya jenjang hirarki kekuasaan dalam KMHA Lampung Sebatin	penyelenggaraan pemerintahan pekon yang ideal dalam melindungi KMHA Lampung Sebatin; Sedangkan penelitian yang akan dilakukan penulis terletak pada konsep pelaksanaan birokrasinya dalam kaitannya dengan asas subsidiaritas.
3	Khairuddin	<i>Dekonstruksi Politik Hukum Otonomi Desa dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia</i>	<p><b>Fokus:</b> Disertsi ini bertujuan untuk Mengetahui dan menganalisis politik hukum pemerintahan desa di masa Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi dalam berbagai peraturan perundangundangan. Mengetahui dan menganalisis konsep pemerintahan desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 apakah telah memenuhi kebutuhan masyarakat desa.</p> <p><b>Temuan:</b> Hasil penelitian menunjukkan bahwa: Pertama, politik hukum Pemerintahan Desa di Orde Lama memperlihatkan sikap pemerintahan yang kurang</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penelitian ini membahas pada kontek politik hukum otonomi Desa; sedangkan dalam penelitian yang akan dilaksanakan penulis terletak pada kontek birokrasi.</li> <li>2. Penelitian ini membahas tentang mengkaji perturan perundang-undangan pemerintahan desa dari segi politik hukum; sedangkan penelitian yang dilakukan penulis terletak pada pelaksanaan dan penerapan peraturan desa</li> <li>3. Penelitian ini prinsip desa sebagai otonomi semu; Sedangkan penelitian yang akan dilakukan penulis terletak pada konsep</li> </ol>



			<p>sungguh-sungguh dalam mengakomodir kepentingan desa dan dalam menjalankan amanat Konstitusi. Sedangkan politik hukum Pemerintahan Desa di Orde Baru menerapkan mekanisme kontrol politik yang dibangun melalui sentralisasi dan uniformisasi. Desa diatur dan dipaksakan untuk mengikuti keseragaman yang ditentukan oleh pemerintahan pada saat itu, sehingga keragaman status desa ataupun kesatuan masyarakat hukum adat menjadi runtuh. Serta politik hukum Pemerintahan Desa di Orde Reformasi mencoba menempatkan posisi desa menjadi lebih baik, keragaman kesatuan masyarakat hukum adat diakui eksistensinya.</p>	<p>pelaksanaan birokrasinya.</p>
--	--	--	---	----------------------------------

***Tabel 1. Orisinalitas Penelitian Disertasi***

Berdasarkan uraian dari tabel orisinalitas di atas dapat disimpulkan bahwa penelitian disertasi ini memiliki kebaruan (*Novelty*) yang ditekankan pada pergeseran birokrasi dalam pelaksanaan pemerintahanan desa berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014, yaitu dalam *good village govenance* yang pada dasarnya dalam pemerintahan desa terdapat asas rekognisi dan asas subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal

untuk kepentingan masyarakat desa, disamping ketentuan yang mengatur mengenai kelembagaan ekonomi desa, terdapat lembaga kemasyarakatan dan lembaga adat, yang berfungsi sebagai wadah partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan, pemerintahan, kemasyarakatan, dan pemberdayaan yang mengarah bagi terwujudnya demokratisasi dan transparansi di tingkat masyarakat dalam pembangunan masyarakat dan desanya, serta menciptakan akses agar masyarakat lebih berperan aktif dalam kegiatan pembangunan.

### **1.5 Kerangka Pemikiran**

Pelaksanaan birokrasi desa yang didasarkan pada asas subsidiaritas perlu dilaksanakan berdasarkan penetapan kewenangan yang berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa. Desa hanya sebagai obyek dari pembangunan dari pemerintah pusat dan daerah, dengan adanya UU No. 6 Tahun 2014 sekarang Desa memegang peranan penuh atau sebagai Subyek pembangunan yang mengelola desa secara mandiri. Pemerintah memberi kewenangan penuh kepada desa dalam menjalankan program pembangunannya, baik dalam kegiatan penganggaran maupun pelaksanaan keputusan secara lokal demi untuk kepentingan kemajuan, ketentraman dan kedamaian masyarakat desa. Asas ini menempatkan dalam masyarakat menempatkan musyawarah merupakan suatu keputusan tertinggi, sehingga peran serta masyarakat sangat di butuhkan sekali, karena dengan peran serta masyarakat dalam pembangunan dan pemberdayaan di desa akan sesuai dengan kebutuhan mereka atau sesuai dengan aspirasi yang mereka usulkan.

Untuk menjawab ketiga Permasalahan digunakan beberapa teori atau konsep sebagai pisau analisisnya, yaitu Teori Negara Hukum dan Demokrasi sebagai teori umum. Untuk menjawab pada masing-masing permasalahan akan digunakan teori khusus politik hukum, teori kewenangan, teori hukum responsive, teori birokrasi, teori konsep hukum dari HLA Hart, teori modal sosial. L.J. van Apeldoorn. Negara kesatuan <sup>29</sup> disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak

---

<sup>29</sup> Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*. Bina Cipta, Bandung. 1974. Hlm. 188

mandiri. Konsep negara hukum di negara Anglo Saxon dipelopori oleh Albert Van Dacey (*the rule of law*), yang dirumuskan dalam 3 elemen, yakni *Supremasi of law*, (kedaulatan hukum); *Equality before the law* (persamaan di depan hukum) dan *constitution based Individual right*.<sup>30</sup>

Perkembangan berikutnya lahirnya pemikiran hukum modern yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch yang berusaha mengkombinasikan ketiga pandangan klasik (filsufis, normatif dan empiris) menjadi satu pendekatan dengan masing-masing pendekatan dijadikan sebagai unsur pokok dan menjadi dasar pendekatan hukum menurut Radbruch yang kemudian dikenal sebagai tiga nilai dasar hukum yang meliputi yaitu keadilan (filosofis), kepastian hukum (juridis) dan kemanfaatan bagi masyarakat (sosiologis). Gustav Radbruch memulai dengan pandangan bahwa masyarakat dan ketertiban memiliki hubungan yang sangat erat, hal ini menunjukkan bahwa setiap komunitas (masyarakat) di dalamnya membutuhkan adanya ketertiban. Untuk mewujudkan ketertiban ini maka dalam masyarakat selalu terdapat beberapa norma seperti kebiasaan, kesusilaan dan hukum.<sup>31</sup> Pemikiran Gustav Radbruch ini jika dihubungkan dengan konsep negara hukum Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD 1945 hasil amandemen, juga tercermin dalam Pasal 18 B ayat (2), Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H (2) UUD 1945. Pasal 18B ayat (2) mengatur tentang pengakuan dan penghormatan akan eksistensi masyarakat hukum adat yang selama ini diabaikan dan cenderung tidak memperoleh pengakuan dari negara.

---

<sup>30</sup> Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro. *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1991, hal 110. penjelasan yang kurang lebih sama bisa dilihat pada, Abdul Aziz Hakim Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hal. 13, Muhammad Tahir Azhary, Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, cetakan ke 4. 2010. halaman 89 dan Jimly Asshiddiqie, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, PT Buana Ilmu Populer, Kelompok Gramedia, Jakarta, 2009, hlm 39

<sup>31</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1996, hal 13 – 17. Lihat juga Ahmad Ali yang menjelaskan bahwa Gustav Radbruch memahami hukum sebagai “ilmu kultur empiris dan normatif” dengan kata lain bahwa Radbruch mengkombinasikan dua pendekatan sekaligus yakni pendekatan normatif dan empiris. Bagi Radbruch ilmu hukum adalah pengetahuan tentang hal-hal yang bersifat atau bersumber dari manusia maupun dari Tuhan. Berkaitan dengan ilmu tentang apa yang adil dan apa yang tidak adil Radbruch juga mempunyai metode yang bersifat dualis, yang membedakan secara tajam memisahkan antara nilai (*sollen*) dan fakta (*sein*). Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum, (legal theory) dan Teori Peradilan (judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-Undang (legisprudence)*, 2009, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, halaman 183

Realitas di atas bisa dianggap berbanding lurus dengan pemikiran Radbruch tentang realitas (masyarakat hukum adat sebagai bagian dari penduduk negara Indonesia) yang meliputi kebiasaan, kesusilaan dan hukum. Dalam hal ini praktik kehidupan masyarakat adat bisa diidentikkan dengan kebiasaan, karena memang selama beberapa dasawarsa terakhir ini aktifitas dan keberadaan masyarakat hukum adat sering “terlepas dari genggamannya” hukum positif (tidak diakomodir kepentingannya).<sup>32</sup> Sistem hukum Indonesia selama ini cenderung memprioritaskan hukum positif dan cenderung “mengabaikan” hukum adat. Dengan dirumuskannya masalah ini dalam pasal 18B (2) UUD 1945 hasil amandemen, menampakkan kehendak yang lebih serius akan kehendak negara untuk mengakomodir hukum adat. Hal ini berarti ada spirit yang sama dengan pengakuan aspek sosiologis dalam pemikiran Radbruch. Aspek sosiologis yang dikemukakan oleh Radbruch sejatinya merupakan bentuk akomodasi dari pendekatan hukum oleh kaum legal empiris yang memfokuskan kajiannya dengan memandang hukum sebagai seperangkat reality, action dan behavior.

Untuk mewujudkan keadilan sebagaimana dimaksud dalam pasal 28D (2) di atas sudah barang tentu, kita tidak bisa mempedomani keadilan “model” negara hukum rechtsstaat, (memutus sesuai dengan bunyi undang-undang ansich sudah merupakan kebenaran hukum dan berkeadilan menurut paham positivisme hukum), melainkan sesuai dengan spirit pembentukan Negara Republik Indonesia sebagaimana tergambar dalam pembukaan UUD 1945, maka keadilan “model” negara hukum *the rule of law* lebih tepat. Keadilan bukan dari bunyi ansich undang-undang yang hanya merupakan salah satu sumber hukum di Indonesia, melainkan digali dari nilai-nilai keadilan masyarakat.

Hasil amandemen dalam Pasal 18B (2), 24 (1), 28D (2) dan Pasal 28H (2) UUD 1945 terinspirasi dari ajaran Gustav Radbruch, atau setidaknya tidaknya memiliki spirit yang sama di antara keduanya. Ajaran Gustav Radbruch tersebut dimaksudkan untuk menyeimbangkan berbagai unsur nilai dasar hukum yang meliputi, aspek keadilan, kepastian dan manfaat. Realisasi konsep Gustav

---

<sup>32</sup> Wijoyo, Suparto, Radian Salman, and Bagus Oktafian Abrianto. "Making Model of Village Regulation based on Good Village Governance in Indonesia." *1st International Conference Postgraduate School Universitas Airlangga: "Implementation of Climate Change Agreement to Meet Sustainable Development Goals"*(ICPSUAS 2017). Atlantis Press, 2017.234

Radbruch tentang tiga nilai dasar hukum yang meliputi, aspek keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum berpotensi menimbulkan ketegangan di antara masing-masing aspek. Ada kalanya keadilan bertentangan dengan manfaat, atau lain kali keadilan bertentangan dengan kepastian hukum juga dimungkinkan adanya ketegangan antara manfaat dengan keadilan. Penyelesaian ketidakseimbangan antara nilai kemanfaatan, keadilan dan kepastian hukum tersebut tersebut Gustav radbruch memberikan jalan keluar melalui ajaran prioritas baku, dengan memberikan patokan dalam memutus suatu perkara, dimana prioritas pertama keadilan, kedua manfaat dan ketiga kepastian hukum. Ajaran prioritas baku relatif lebih bijak dan arif, dibandingkan dengan ajaran ekstrim seperti Aliran Hukum Etis yang hanya berfokus pada keadilan, aliran Utilitarian yang hanya berfokus pada kegunaan hukum dan Aliran Dogmatik Legalistik (positivisme hukum) yang hanya berfokus pada kepastian hukum.

Teori Demokrasi juga dipakai sebagai pisau analisis dalam penelitian ini menurut Hans Kelsen demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dan untuk rakyat. Didalam pelaksanaannya, kekuasaan Negara dijalankan oleh wakil-wakil rakyat yang terpilih. Rakyat yakin bahwa segala kehendak dan kepentingan akan diperhatikan di dalam melaksanakan kekuasaan Negara.<sup>33</sup>

Teori demokrasi dalam konteks ketiga permasalahan dalam penelitian ini adalah bahwa birokrasi pemerintahan desa sebagai bagian dari Negara Indonesia juga melaksanakan konsep demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Secara teoritis, ada dua konsep demokrasi yaitu demokrasi normatif dan demokrasi material. Demokrasi normatif adalah suatu yang ideal hendak diwujudkan sebagaimana dicantumkan dalam konstitusi masing-masing negara. Menurut d'Entrevies bahwa dasar dari demokrasi modern adalah asas kedaulatan rakyat. Penelitian dari Amos J. Peaslee (pakar politik internasional) mencatat di tahun 1950, ada 90 persen ketentuan mengenai kedaulatan rakyat dicantumkan dalam konstitusi negara-negara di dunia. Demokrasi empiris adalah<sup>34</sup> konsepsi

---

<sup>33</sup> Hans Kelsen. 1961. *General Theory of law and state*. Translated by anders wedberg, new york. Rusell&Rusell.hlm 421

<sup>34</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, PT. Ihtiar Baru, Van Hoeve, Jakarta, 1994, hal. 12. Dalam UUD 1945 (sebelum amendemen), "asas kedaulatan rakyat", dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945: "Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan

tentang pelaksanaan pemerintahan yang demokratis ditentukan oleh pengaruh-pengaruh, falsafah ideologi negara, sosial, ekonomi, budaya dan politik dari suatu negara. Robert Dahl, menyebutkan faktor utama penentu pelaksanaan pemerintahan demokratis adalah budaya politik, sedangkan Seymour Martin Lipset, faktor utamanya adalah ekonomi, dan Sri Sumantri, menyebut faktor utamanya adalah falsafah negara<sup>35</sup>, maka dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan desa secara normatif penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan konstitusi dan demokrasi empiris penyelenggaraan pemerintahan desa nilai-nilai yang ada dalam Negara Indonesia.

Permasalahan pertama sehubungan dengan pertanyaan penelitian bagaimana Penyelenggaraan Birokrasi Pemerintahan Desa Berdasarkan Kewenangan Desa. Teori yang digunakan dalam menjawab permasalahan pertama yaitu selain teori Negara hukum dan teori demokrasi yaitu juga menggunakan teori politik hukum dan teori kewenangan. Teori Politik Hukum digunakan untuk menjawab pertanyaan pertama, Politik hukum dalam Bagir Manan berpendapat bahwa tiada negara tanpa politik hukum. Politik hukum ada yang bersifat tetap (permanen) dan ada yang bersifat temporer. Politik hukum yang bersifat tetap, berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijaksanaan pembentukan dan penegakan hukum.<sup>36</sup>

Politik hukum yang tetap, terdapat satu kesatuan sistem hukum nasional di Indonesia. Sistem hukum nasional dibangun berdasarkan dan untuk memperkokoh sendi-sendi Pancasila. Tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa pada warga negara tertentu berdasarkan suku, ras atau agama. Walaupun ada perbedaan semata-mata didasarkan pada kepentingan nasional dalam rangka kesatuan dan persatuan bangsa. Pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat. Hukum adat dan hukum tidak tertulis lainnya diakui sebagai subsistem hukum nasional sepanjang nyata-nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat.

---

Rakyat". UUD 1945 sesudah amandemen, juga ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) berbunyi: Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar

<sup>35</sup> Afan Gafar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 202, hal. 3., Sri Sumantri Matosoewignyo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 10

<sup>36</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hlm. 179.

Pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan pada partisipasi masyarakat dan Hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum (keadilan sosial bagi seluruh rakyat), terwujudnya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri serta terlaksananya negara berdasarkan atas hukum dan berkonstitusi.

Sejarah desa dapat disandarkan pada teori politik hukum, politik hukum temporer adalah kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan. Termasuk ke dalam kategori ini hal-hal seperti penentuan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan. Penghapusan sisa-sisa peraturan perundang-undangan kolonial, pembaruan peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi, penyusunan peraturan perundang-undangan yang menunjang pembangunan nasional dan sebagainya. Politik hukum tidak terlepas dari kebijaksanaan di bidang lain.

Penyusunan politik hukum harus diusahakan selalu seiring dengan aspek-aspek kebijaksanaan di bidang ekonomi, politik, sosial, dan sebagainya,<sup>37</sup> namun demikian, setidaknya ada dua lingkup utama politik hukum, yaitu Politik pembentukan hukum dan Politik penegakan hukum.<sup>38</sup> Politik penegakan hukum adalah kebijaksanaan yang bersangkutan dengan penciptaan, pembaharuan, dan pengembangan hukum. Politik pembentukan hukum mencakup Kebijakan (pembentukan) peraturan perundang-undangan Kebijakan hukum, yurisprudensi atau putusan hakim, dan Kebijakan terhadap peraturan tidak tertulis.<sup>39</sup>

Konsep Birokrasi menjadi bagian yang penting dalam menjawab permasalahan yang pertama yaitu Menurut Almond dan Powell birokrasi adalah sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal, sedangkan La Palomba memberikan pengertian birokrasi dalam arti birokrat, *the bureaucrats of major interest to us are generally those occup managerial roles. Who are is some directive capacity either in central agencies oe in the field, who are generally described in the language of public administration as middle or top managements.*

---

<sup>37</sup> Abdul Manan, and S. IP. Dinamika politik hukum di Indonesia. Kencana, 2020. hlm 181

<sup>38</sup> Bagir manan. *Ibid.* hlm 180

<sup>39</sup> Hidayat, Arif, and Zaenal Arifin. "Politik Hukum Legislasi Sebagai Socio-Equilibrium Di Indonesia." *Jurnal Ius Constituendum* 4.2 (2019): 147-159.

(birokrat paling penting bagi kita adalah mereka yang pada umumnya menduduki peran manajerial yang memiliki kapasitas memerintah baik badan-badan central maupun di lapangan yang pada umumnya digambarkan dalam bahasa administrasi negara sebagai manajemen menengah atau atas).<sup>40</sup>

Tujuan Birokrasi dapat dilihat melalui karakteristik dari birokrasi, yaitu adanya keteraturan yang diwujudkan dalam susunan hirarki, adanya pembagian kerja, adanya tugas-tugas dalam jabatan tertentu, adanya wewenang, adanya pengkajian tertentu, dan sistem kontrol atau pengawasan.<sup>41</sup>

Birokrasi dalam pemerintahan tidak terlepas dari pelayanan publik. Pengertian pelayanan publik adalah Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan, dimana Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik tadi adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*).<sup>42</sup>

Ukuran karakteristik birokrasi terdiri dari tipe organisasi formal dalam birokrasi menurut nonet adalah Pra-Birokratik /Tradisional, Birokratik/Modern, Dan Post-Birokratik. Tipe organisasi Pra-Birokratik /Tradisional, Birokratik/Modern, Dan Post-Birokratik dibedakan berdasarkan ciri-ciri masing-masing yang diukur dari unsur tujuan, otoritas, peraturan, pembuatan keputusan dan karir.

Permasalahan pertama ini juga berhubungan dengan Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda, yaitu *theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jermannya, yaitu *theorie der autoritat*. Teori kewenangan berasal dari dua suku kata, yaitu teori dan kewenangan. Sebelum

---

<sup>40</sup> Soeprapto, Riyadi. 2003. *Etika Birokrasi Pemerintahan dan Akuntabilitas Sektor Publik*. Riyayi Press. Malang. hlm 41

<sup>41</sup> Miftah Thoha. 2002. *Perilaku Perspektif Birokrasi*. Jakarta. PT, Raja Grafindo Persada hlm 184.

<sup>42</sup> Muhammad Rasyid, Ryaas, 1998. *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta. Yarsif Watampone. hlm. 36



dijelaskan pengertian kewenangan, berikut ini disajikan konsep teoritis tentang kewenangan. H.D Stoud, seperti dikutip Ridwan HB, menyajikan pengertian tentang kewenangan. Kewenangan adalah Keseluruhan aturan-aturan yang berkaitan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.<sup>43</sup>

Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan yang disajikan oleh H.D. Stoud, yaitu Adanya aturan-aturan hukum; dan Sifat hubungan hukum. Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakan, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, apakah dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun aturan yang lebih rendah tingkatannya. Sifat hubungan hukum adalah sifat yang berkaitan dan mempunyai sangkut paut atau ikatan atau pertalian atau berkaitan dengan hukum. Hubungan hukumnya ada yang bersifat publik dan privat. Ateng Syafrudin menyajikan pengertian wewenang, bahwa ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdell*" bagian tertentu saja kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsboek*) yaitu adanya kekuasaan formal dan Kekuasaan diberikan oleh undang-undang.<sup>44</sup>

Indroharto menyajikan pengertian wewenang. Wewenang dalam arti yuridis adalah Suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-*bevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>45</sup> Ateng Syafrudin, tidak hanya

---

<sup>43</sup> Ridwan HR, 2008. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta. Raja Grafindo Persada. hlm.310.

<sup>44</sup> Marbun, Rocky. "Grand Design Politik Hukum Pidana dan Sistem Hukum Pidana Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945." *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 1.3 (2014). 23-34

<sup>45</sup> Ateng Syafrudin. 2000. *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung: Universitas Parahayangan. hlm 22

menyajikan konsep tentang kewenangan, tetapi juga konsep tentang wewenang. Unsur-unsur yang tercantum dalam kewenangan, meliputi undang yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>46</sup> Sementara itu, pengertian kewenangan ditemukan dalam Black's Law Dictionary. Kewenangan atau authority adalah *Right to exercise powers; to implement and enforce laws; to exact obedience; to command to judge. Control over; jurisdiction. Often synonymous with power.*<sup>47</sup> Dalam konstruksi ini, kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan, namun kewenangan juga diartikan:

1. Untuk menerapkan dan menegakan hukum;
2. Ketaatan yang pasti;
3. Perintah;
4. Memutuskan;
5. Pengawasan;
6. Yurisdiksi; atau
7. Kekuasaan.

Kewenangan yang diberikan desa sebagai kewenangan yang diberikan oleh konstitusi kepada desa sejak awal kemerdekaan Indonesia memberikan hak otonomi kepada desa. Otonomi Desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, maka desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda. Sebagai perwujudan demokrasi, di Desa dibentuk Badan Perwakilan Desa yang sesuai dengan budaya yang berkembang di Desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan Keputusan Kepala Desa.<sup>48</sup>

Menurut Sutoro Eko makna subsidiaritas memiliki tiga makna, yaitu Pertama, subsidiaritas adalah lokalisasi penggunaan kewenangan dan

---

<sup>46</sup> Indroharto, *Op.Cit.*, hlm.68.

<sup>47</sup> Henry Campbell Black. 1978. *Black's Law Dictionary*, Amerika Serikat: West Publishing Co. hlm 121. Terjemahan Penulis

<sup>48</sup> Widjaja, 2003, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat, Dan Utuh*. Jakarta. PT Raja Grafindo Persada, hlm 14.

pengambilan keputusan tentang kepentingan masyarakat setempat kepada Desa.<sup>49</sup> Kedua, negara bukan menyerahkan kewenangan seperti asas desentralisasi, melainkan menetapkan kewenangan lokal berskala Desa menjadi kewenangan Desa melalui Undang-Undang. Ketiga, pemerintah tidak melakukan campur tangan (intervensi) dari atas terhadap kewenangan lokal Desa, melainkan melakukan dukungan dan fasilitasi terhadap desa.

Pemerintah mendorong, memberikan kepercayaan dan mendukung prakarsa dan tindakan desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Kewenangan asal usul dan kewenangan lokal berskala desa, merupakan prinsip penting dalam pengakuan dan penghormatan kepada desa. Kewenangan yang dimiliki oleh Desa tersebut bukan-lah kewenangan sisa (residu) yang dilimpahkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana pernah diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa. Berdasarkan dengan asas rekognisi dan subsidiaritas. Dua jenis kewenangan tersebut diakui dan ditetapkan langsung oleh undang-undang dan dijabarkan melalui peraturan pemerintah.

*Good Village Governance* adalah suatu bentuk manajemen pembangunan desa, yang menempatkan pemerintah desa sebagai sentral dan *agent of change* karena adanya perubahan yang dikehendaki melalui pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan desa sehingga aparatur pemerintah desa juga dapat disebut *agent of development* yang mendorong terjadinya proses pembangunan menuju perubahan dalam masyarakat desa. Transparansi dan akuntabilitas merupakan suatu hal yang sangat penting bagi pengelolaan keuangan di setiap organisasi, baik organisasi pemerintah maupun non pemerintah.<sup>50</sup>

Permasalahan kedua terkait dengan pertanyaan penelitian yaitu arah pergeseran birokrasi desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, maka dalam menjawab pertanyaan kedua ini menggunakan teori hukum responsif yaitu pada tipe birokrasi bahwa birokrasi dalam pelaksanaan pemerintahan desa dari watak

---

<sup>49</sup> sutoro eko. 2015. *Desa baru regulasi baru*. Kementerian desa, pembangunan daerah tertinggal, dan transmigrasi republik indonesia, hlm. 20-21

<sup>50</sup> Tambuwun, Fernando Victory, Harijanto Sabijono, dan Stanly W. Alexander. 2018. *Analisis Transparansi dan Akuntabilitas Otonomi Desa dalam Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Alokasi Dana Desa di Desa Kauneran Satu Kecamatan Sonder Kabupaten Minahasa*. Jurnal Riset Akuntansi Going Concern. 13 (4). hlm 76-84.

birokrasi tradisional menuju watak birokrasi yang modern, yaitu mendapatkan birokrasi desa yang baik berdasarkan asas good governance persoalan pertama dalam permasalahan ini terkait dengan kewenangan subsidiaritas berbicara tentang kewenangan subsidiaritas erat kaitanya dengan aspek birokrasi dalam melaksanakan pemerintahan desa untuk menganalisis aspek perkusi dalam sistem pemerintahan negara digunakan teori birokrasi baik dari Hegel dan Nonet. Menurut Hegel bahwa institusi birokrasi merupakan medium yang menghubungkan atau menjembatani antara kepentingan *subjektif particular* individu dengan kepentingan umum negara.<sup>51</sup>

Birokrasi harus mampu menyematani aneka individu agar kepentingan partikularnya tidak menjadi korban dari Negara. Pada sisi yang lain birokrasi harus mampu menjembatani kepentingan umum negara agar tidak menjadi korban dari aneka individu yang memperjuangkan hak partikularnya.

Konteks birokrasi harus menjadi medium yang menghubungkan jabatan aneka kepentingan partikular individu dengan kepentingan Negara. Berkaitan dengan pengakuan terhadap kewenangan asas subsidiaritas di dalam pemerintahan desa bahwa birokrasi dapat dikategorikan ke dalam tiga model organisasi yaitu dari prabirokratik menuju birokratik kemudian post birokratik<sup>52</sup>. Pra birokratik, birokratik dan post birokratik, merupakan jenis-jenis tipe organisasi. Tipe organisasi prabirokratik dilihat dari cirinya yaitu otoritasnya bersifat tradisional dan tidak struktur sehingga pembuatan keputusan biasanya bersifat *ad hoc* dan tunduk pada pengumuman satu orang dan tindakan-tindakan tidak terkontrol yang dilakukan oleh bawahan, dengan sifat otoritas seperti ini di dalam tipe organisasi yang untuk kepentingan pribadi dan tanggung jawab publik dan tidak ada batasan yang jelas. Tipe organisasi birokratik otoritasnya didasarkan pada rasionalitas formal dengan kompetensi terbagi secara hierarkis dengan sifat otoritas seperti ini maka pembuatan keputusan dilakukan secara otomatis dan taat prosedur sebagaimana telah diatur dalam peraturan hukum yang telah ditetapkan sebelumnya.

---

<sup>51</sup> Lely Indah Mindarty. 2007. *Revolusi Administrasi Publik; Aneka Pendekatan dan Teori Dasar*, Bayumedia Publishing. Malang. hlm. 45.

<sup>52</sup> Phillipe Nonet & Pilip Selznick, *Hukum Responsif*, Alih Bahasa oleh Raisul Muttaqien, Nusamedia Bandung, 2007, hlm. 25.

Tipe organisasi postbirokratik Berdasarkan tipe organisasi yaitu berdasarkan peraturan, maka ada ketegasan pemisahan antara kepentingan pribadi dan tanggung jawab publik karena penyelenggaraan organisasi bersifat pasti dan teridentifikasi yang yurisdiksi yang telah ditetapkan. Sementara itu pada tipe organisasi post birokratik otoritasnya didasarkan pada rasionalitas substantif yang menitikberatkan pada organisasi tim dan gugus pembuatan keputusan pada tipe organisasi seperti ini dilakukan secara partisipatif dan memberikan delegasi yang luas titik berjalannya organisasi yang demikian itu dimaksudkan untuk menciptakan organisasi yang fleksibel.

Sistem penyelenggaraan pemerintah yang mencerminkan tipe-tipe organisasi berdasarkan *prebirokratik*, *birokratik*, atau *postbirokratik* akan menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi birokrasi dalam berasaskan kewenangan pemerintahan desa.

Alasan-alasan terhadap implementasi kewenangan birokrasi desa terhadap permasalahan ini yaitu Teori sistem hukum dasar adalah teori sistem hukum Hartl dengan pendekatan dengan kajian kewenangan birokrasi dan permasalahan kedua komponen struktur hukum birokrasi pada kewenangan dan kelembagaan, yaitu birokrasi pemerintahan berdasarkan ukuran tujuan, peraturan, keputusan hukum, karier berkaitan dengan kewenangan prosedur dan dalam pelaksanaan kewenangan dalam birokrasi desa.

Permasalahan ketiga yaitu bagaimana konsep *good village governance* dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah desa untuk mewujudkan desa mandiri yaitu menggunkana Teori konsep hukum oleh Hartl, teori modal sosial, dan konsep *good governance*. Teori konsep hukum antara dua nilai primer dan nilai sekunder. Hartl adalah seorang pemikir hukum yang paling berpengaruh dalam pemikiran hukum positif, dalam melihat hukum Hartl mengakui bahwa itu tidak mungkin bisa didefinisikan secara menyeluruh yang dapat diterima oleh semua. Hukum dapat dimengerti dari persatuan antara aturan-aturan primer dan aturan aturan sekunder.

Persatuan antara aturan-aturan primer dan aturan aturan sekunder tersebut akan menjadi aturan-aturan sosial, ketika melihat hukum, Hartl memposisikan diri sebagai *social observer of law* yang mencoba mengerti dan menerangkan hukum

dari pandangan eksternal agar terbebas dari bias dan *inward looking*, kenyataannya, pandangan eksternal ini hanya digunakan sebagai pengantar terhadap persoalan intinya. Berangsur-angsur pandangan eksternal itu menjadi lenyap dan digantikan oleh pandangan internal. Berdasarkan pandangan internal bahwa hukum harus dilihat “*essentially from internal point of view.*” Dengan demikian dia tidak konsisten, ketika mengatakan *internal point of view*, yang dimaksud pada dasarnya adalah *officials*, sedangkan yang dimaksud *officials* adalah pejabat peradilan dalam hal ini adalah hakim. Reduksi pertama mengenai sumber hukum, hakim didudukkan sebagai “*the only agen*” pembentuk hukum. Meskipun harus berakar pada gabungan antara aturan-aturan primer dan sekunder, namun hakimlah yang memberikan kata akhir apakah aturan primer itu *valid* atau tidak.<sup>53</sup>

Penggunaan teori dalam deskripsi mengimplementasikan birokrasi dalam pemerintahan desa dan digunakan dalam perkembangan pemerintahan desa. Hukum dan masyarakat yang tidak dapat dipisahkan walaupun di dalamnya memiliki perbedaan, sedikit pun hukum yang terdapat di dalam suatu masyarakat bahwa hukum adalah cerminan dalam masyarakat tersebut. Jiwa dan semangat masyarakat yang berkembang di dalam masyarakat sebagai subjek hukumnya di dalam masyarakat desa satu dengan yang lain yang memiliki corak dan ciri khas yang muncul di dalam bentuk pemerintahan yang ada di dalam masyarakat tersebut. Persoalan kedua dari permasalahan *research question* pertama terkait kewenangan pemerintahan desa digunakan teori Hartl konsep hukum.

Pemerintahan masyarakat sebagai suatu modal sosial seperti yang dikatakan Robert D Putnam, Francis Fukuyama, James Coleman menjelaskan bahwa dimensi modal sosial cukup luas dan kompleks karena konsep modal sosial lebih menekankan pada potensi kelompok dan pola-pola hubungan antara individu dalam suatu kelompok dan antarkelompok dengan ruang perhatian pada jaringan sosial, norma nilai, dan kepercayaan antarsesama yang lahir dari anggota

---

<sup>53</sup> HLA. Hart, *The Concept of Law*, second edion (edited by Penelope A. Bulloch and Joseph Raz), Oxford: Oxford University Press, 1994, hlm. 56. Penerjemaah M. Khozim. Nusa Media. Bandung

kelompok. Putnam mendefinisikan modal sosial *as those feature of social life that enable participants to act together more effectively to pursue shared objectives*.<sup>54</sup>

Bagian-bagian dari organisasi sosial sebagaimana dimaksudkan punah meliputi kepercayaan norma dan jaringan bagi Putnam modal sosial yang berwujud norma-norma dan jaringan keterkaitan merupakan prakondisi bagi perkembangan ekonomi dan prasyarat mutlak bagi terciptanya tata pemerintahan yang baik dan efektif. Alasannya 1. adanya jaringan sosial memungkinkan adanya koordinasi dan komunikasi yang dapat menumbuhkan rasa saling percaya di antara sesama anggota masyarakat, 2. Kepercayaan, titik kepercayaan memiliki implikasi positif dalam kehidupan masyarakat.

Adanya keterkaitan orang-orang yang memiliki rasa saling percaya dalam suatu jaringan sosial akan memperkuat norma-norma mengenai keharusan untuk saling membantu 3. titik berbagai keberhasilan akan mendorong bagi keberlangsungan kerjasama pada waktu selanjutnya. Francis Fukuyama di dalam bukunya yang berjudul *Trust; The Social virtues and the Creation of prosperity*<sup>55</sup> menggunakan konsep kepercayaan untuk mengukur tingkat modal sosial. Kepercayaan sangat erat kaitannya dengan akan budaya terutama berkaitan dengan etika dan moral yang berlaku.

Menurut Jousairi Hasbullah inti modal sosial terletak pada kemampuan masyarakat dalam suatu entitas atau kelompok untuk kerjasama membangun suatu jaringan dalam mencapai tujuan bersama. Kerjasama diwarnai oleh suatu pola interaksi yang timbal balik dan saling menguntungkan, dan dibangun atas kepercayaan yang ditopang oleh norma-norma dan nilai-nilai sosial yang positif dan kuat.

Kekuatan tersebut akan muncul jika didukung oleh semangat proaktif membuat jalinan hubungan di atas prinsip-prinsip yang telah disebutkan.<sup>56</sup> Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dinyatakan bahwa unsur-unsur pokok modal sosial terdiri dari partisipasi dalam suatu jaringan norma sosial nilai-nilai dan

---

<sup>54</sup> Joe Wallis dan Brian Drollery, *Social Capital and Local Government Capacity*, Australian, *Jurnal of Public Administration* vol.61(3): 76-85, September, Blackwell Publishing limited 2002, Australia, 2002, hlm.80. terjemah penulis

<sup>55</sup> Francis Fukuyama, *Trust: The social Virtues and The Creation of Prosperity*, New York, The Free Press, 1995. terjemah penulis

<sup>56</sup> Jousairi Hasbullah, 2006. *Social Capital (Menuju Keunggulan Budaya Manusia Indonesia)* MR-United Press. Jakarta. hlm.9.

tindakan yang proaktif. Sementara itu sebagian besar penulis tentang modal sosial mengidentifikasi unsur-unsur modal sosial meliputi: *Networks of civic engagement, norms of generalized reciprocity and relations of social trust*.<sup>57</sup> Aspek modal sosial yang dipelajari secara lebih lengkap berupa kerjasama antar pemerintah Desa dalam mencapai pemerintahan desa yang baik.

Indonesia berpedoman pada nilai-nilai Pancasila sebagai modal sosial falsafah bangsa Indonesia, Dengan karakter itu, menurut Soepomo, bahwa kedudukan penduduk Indonesia yang serba berada mengakibatkan kesukaran-kesukaran dalam perkembangan ke arah satu hukum seragam. Lagi pula, keseragaman itu tidak perlu harus didasarkan pada sistem hukum Barat/Belanda. Indonesia memiliki karakteristik yang berbeda dari negara lainnya yaitu terdapat nilai-nilai universal hukum adat tradisional yang meliputi adanya nilai gotong royong, fungsi sosial manusia dan milik dalam masyarakat, asas persetujuan sebagai dasar kekuasaan umum, dan asas perwakilan dan permusyawaratan dalam sistem pemerintahan.<sup>58</sup>

Pembangunan masyarakat desa adalah sebuah proses yang melibatkan masyarakat untuk merumuskan kebutuhannya serta merencanakan usaha pemenuhannya, dan juga melaksanakan sebaik-baiknya. Intinya adalah bahwa dalam kaitannya dengan nilai-nilai gotong royong Sebagai contohnya adalah <sup>59</sup> tampak dari adanya lembaga rapat desa di Bali disebut dengan sangkepan/paruman desa, tempat di mana keseluruhan warga melalui wakil-wakilnya dapat bermusyawarah untuk mendapatkan mufakat sebagai suatu putusan bersama dalam pelaksanaan pemerintahanan desa.

Teori hukum integratif sebagai pembentukan dari teori hukum sebelumnya yang bersumber dari teori hukum pembangunan Mochtar kusumaatmadja dan teori hukum progresif Satjipto Rahardjo yang disebut sebagai teori hukum integratif<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Joe Wallis dan Brian Dollery, op. Cit. hlm.90.

<sup>58</sup> Nikolas Simanjuntak: *Penguatan Lembaga Adat. NEGARA HUKUM*: Vol. 4, No. 1, Juni 2013 hlm. 39

<sup>59</sup> Dr. I Dewa Gede Atmadja dkk.2017. Buku Ajar *PENGANTAR HUKUM INDONESIA (PHI)*. Denpasar. Fakultas Hukum Udayana. hlm 64

<sup>60</sup> Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif, Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Genta Publishing, 2012, hlm. vii



Integratif berarti menyatupadukan pola pemikiran sistem norma. Sistem norma dari Mochtar Kusumaatmadja, sistem perilaku dari Satjipto Rahardjo ditambah dengan sistem nilai dari ketiga hakikat hukum dalam konteks kehidupan masyarakat Indonesia harus dipandang sebagai satu kesatuan pemikiran yang cocok dalam menghadapi dan mengatasi kemungkinan seluruh permasalahan pada abad globalisasi saat ini dengan tidak melepaskan diri dari sifat tradisional yang masih mengutamakan nilai moral sosial.<sup>61</sup>

Teori hukum integratif memberikan pencerahan mengenai relevansi dan arti penting hukum dalam kehidupan manusia Indonesia dan mencerminkan bahwa hukum sebagai sistem yang mengatur kehidupan masyarakat tidak dapat dipisahkan dari kultur dan karakter masyarakat yang terletak geografis lingkungannya serta pandangan hidupnya keyakinan. Teori hukum integratif adalah fungsi dan peranan hukum sebagai sarana pemersatu dan memperkuat solidaritas masyarakat dan birokrasi dalam menghadapi perkembangan dan dinamika kehidupan, baik di dalam NKRI maupun di dalam perkembangan internasional.

Teori Talcott Parsons juga digunakan untuk menganalisis bagaimana desa yang kedudukan sebagai sebuah institusi dapat melakukan pengintegrasian terhadap proses-proses yang berlangsung dalam masyarakat menyebabkan hukum pemerintahan desa harus terbuka untuk menerima masukan-masukan dari bidang ekonomi politik dan budaya untuk kemudian diolah menjadi keluaran yang produktif dan berdaya guna dari subsistem politik hukum butuh dukungan personil kebijakan kewenangan dan kekuasaan yang memadai titik dari subsistem ekonomi hukum butuh keuangan modal keahlian sarana dan prasarana, sedangkan dari subsistem budaya hukum membutuhkan input nilai moral dan kearifan. Teori prismatic Fred W. Riggs juga dipakai untuk mengintegrasikan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat desa dengan nilai-nilai yang ada dalam perundang-undangan.

Nilai-nilai yang sudah ada dalam masyarakat desa diintegrasikan dalam peraturan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dalam bentuk asas rekognisi. Asas rekognisi Berdasarkan konsepsi tipe masyarakat, juga dipakai untuk mengintegrasikan nilai-nilai yang berkembang pada Kewenangan

---

<sup>61</sup> Ibid., hlm. 96

berdasarkan asas subsidiaritas di Provinsi Lampung sebagai nilai-nilai yang ada pada sistem kenegaraan pemerintahan yang ada di pemerintahan desa. Penyelenggaraan pemerintahan desa provinsi Lampung sebagai salah satu provinsi yang ada di Indonesia memiliki konsepsi tipe masyarakat menurut Riggs, Indonesia dapat diklasifikasikan sebagai negara dengan tipe yang prismatik (*prismatic society*) yang diwarnai dengan pluralis etnik linguistik religik dan aliran Indonesia termasuk negara yang kaya keragaman.<sup>62</sup>

Gagasan yang baik dalam sistem watak birokrasi penyelenggaraan pemerintahan desa modern adalah dengan konsep *good village governance* dengan nilai yang ada sesuai landasan, norma dan prinsip falsafah negara Indonesia.

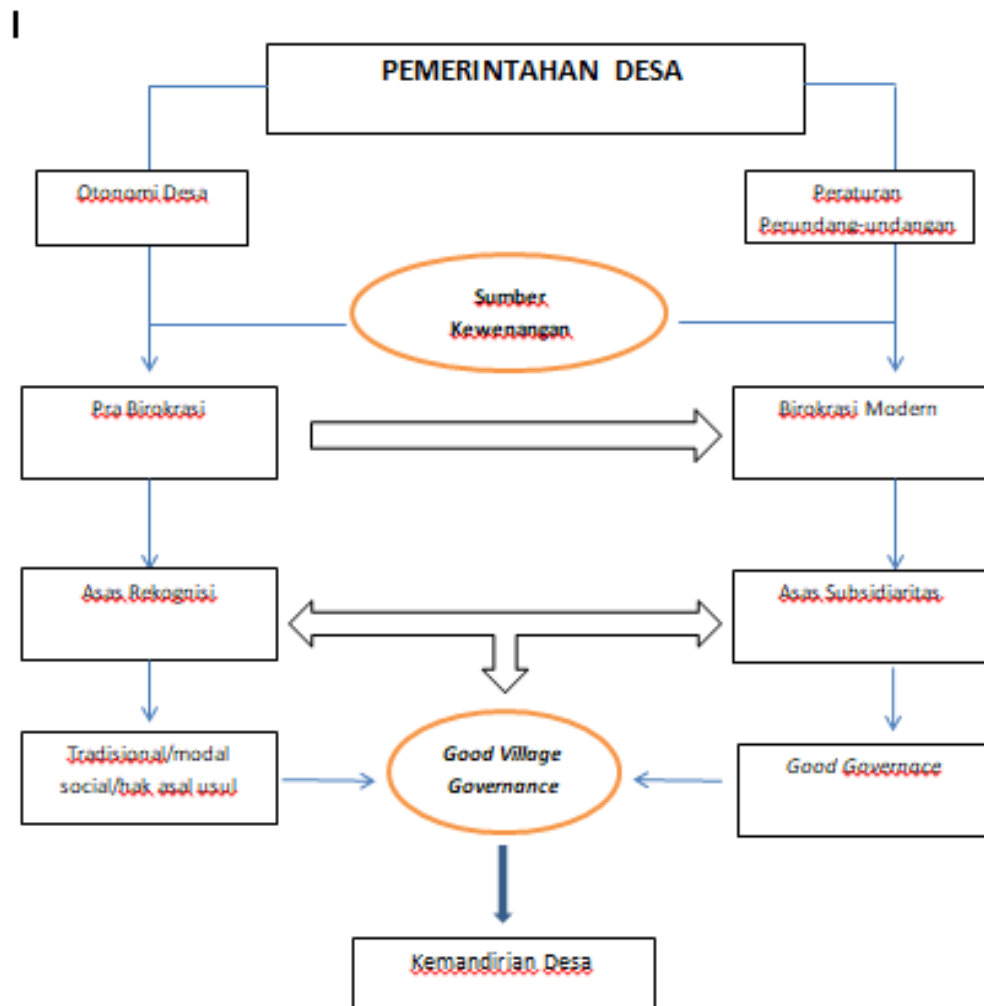
*Good Village Governance* adalah suatu bentuk manajemen pembangunan desa, yang menempatkan pemerintah desa sebagai sentral dan *agent of change* karena adanya perubahan yang dikehendaki melalui pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan desa, sehingga aparatur pemerintah desa juga dapat disebut *agent of development* yang mendorong terjadinya proses pembangunan menuju perubahan dalam masyarakat desa.

Transparansi dan akuntabilitas merupakan suatu hal yang sangat penting bagi pengelolaan keuangan di setiap organisasi, baik organisasi pemerintah maupun non pemerintah.<sup>63</sup> Berdasarkan uraian di atas, maka kerangka pemikiran dalam penelitian disertasi ini secara singkat digambarkan pada bagan berikut ini:

---

<sup>62</sup> [http://www.scribd.com/doc/86711715/Prismatic Society](http://www.scribd.com/doc/86711715/Prismatic-Society), diakses, pada hari senin, tanggal 12 juli 2015

<sup>63</sup> Tambuwun, Fernando Victory, Harijanto Sabijono, dan Stanly W. Alexander. 2018. *Analisis Transparansi dan Akuntabilitas Otonomi Desa dalam Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Alokasi Dana Desa di Desa Kauneran Satu Kecamatan Sonder Kabupaten Minahasa*. Jurnal Riset Akuntansi Going Concern. 13 (4): 76-84.



*gambar 1. Alur pemikiran Pergeseran Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*

### 1.6 Definisi Operasional

Disertasi ini menggunakan definisi operasional untuk menghindari kesalahpahaman dalam memaknai istilah serta untuk memudahkan dalam pembahasannya. Istilah-istilah tersebut adalah:

- Birokrasi adalah Birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan

cara mengkoordinasi secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang.<sup>64</sup>

- b. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.
- c. Desa Otonom adalah Desa yang mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asas rekognisi dan subsidiaritas.
- d. Desa adat adalah desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI. Desa adat ini dalam mengatur dan mengelola dirinya sendiri dengan kekayaan yang dimiliki tanpa campur tangan negara. Desa adat tidak menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan oleh negara.
- e. Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat desa setempat dalam sistem pemerintahan NKRI.
- f. Pemerintah desa adalah unsur penyelenggara pemerintahan desa
- g. Asas subsidiaritas adalah lokalisasi kewenangan di Desa dan pengambilan keputusan secara lokal atas kepentingan masyarakat setempat. Dengan subsidiaritas urusan-urusan yang berskala lokal diputuskan secara lokal dengan kewenangan Desa, dan masalah-masalah lokal juga diselesaikan secara lokal.
- h. Asas rekognisi adalah pengakuan terhadap hak asal-usul Desa. Pasal 18 UUD 1945, misalnya, menekankan perspektif rekognisi ini, yakni mengakui keberadaan daerah-daerah istimewa dan sejumlah 250 kesatuan masyarakat hukum yang memiliki beragam nama dan susunan aslinya.
- i. *Prabirokratik* adalah tipe organisasi yang memiliki karakteristik yaitu, yang pertama tujuan partikularistik, bercampur-aduk, antara kepentingan pribadi dengan tanggungjawab publik, yang kedua otoritas tradisional, karismatik, tidak terstruktur, yang ketiga peraturan tidak sistematis, yang

---

<sup>64</sup> Menurut Peter M. Blau dan Marshal W. Meyer yang dikutip oleh Wahyudi Kumorotomo. 1999. dalam bukunya Etika Administrasi Negara. hlm 62

keempat pembuatan keputusan bersifat *ad hoc* tunduk pada kemauan satu orang dan tindakan-tindakan tidak terkontrol yang dilakukan oleh bawahan, dan yang kelima karier adalah tidak stabil; tidak profesional, jabatan bisa diperjual belikan atau sebagai pendapatan sampingan bagi kaum elit.

- j. *Birokratik* adalah birokratik/modern adalah tipe organisasi yang memiliki karakteristik yaitu, pertama tujuannya eksplisit, pasti, publik, teridentifikasi dengan yurisdiksi yang ditetapkan otoritas adalah bidang-bidang kompetensi yang berbagai secara hirarkis, komunikasi, melalui saluran-saluran rasionalitas formal, yang kedua otoritas adalah bidang-bidang kompetensi yang berbagai secara hirarkis, komunikasi, melalui saluran-saluran rasionalitas formal, yang ketiga peraturan adalah terkodifikasi; cetak biru untuk tindakan, fokus pada keteraturan administrative, yang keempat pembuatan keputusan adalah sistematis; rutin, delegasi terbatas, ada asumsi mengenai lingkungan sosial yang stabil terdiri dari unsur-unsur yang sudah di klasifikasikan dan dibuat taat pada peraturan, dan yang kelima karier adalah pejabat sebagai profesional penuh waktu yang berkomitmen pada organisasi, tidak ada konstitusi personal, penunjukan berdasarkan kemampuan, penekanan pada seioritas dan jabatan.
- k. *Postbirokratik* adalah tipe organisasi yang memiliki karakteristik sebagai berikut, yang pertama tujuan adalah berorientasikan misioner, fleksibel, yang kedua otoritas adalah organisasi tim dengan gugus, tugas komunikasi terbuka, difusi, otoritas, rasionalitas substantive, yang ketiga peraturan adalah subordinat terhadap tujuan penolakan terhadap keterikatan pada peraturan, yang keempat pembuatan keputusan adalah partisipatif; berpusat pada masalah; delegasi luas, ada asumsi mengenai lingkungan dengan tuntutan dan kesempatan yang berubah-ubah, dan yang kelima karier adalah afiliasi rangkar dan temporer; keterlibatan melalui subkontrak, ahli-ahli mempunyai landasan profesional yang otonom
- l. *Good governance* adalah Pertanggungjawaban birokrasi desa, sebagaimana UNDP (*United Nations Development Program*) mengemukakan bahwa prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), meliputi: partisipasi

(*participation*), penegakan hukum (*rule of law*), transparansi (*transparency*), orientasi konsensus (*consensus orientation*), keadilan (*equity*), efektivitas dan efisiensi (*effectiveness and efficiency*), akuntabilitas (*accountability*), visi strategis (*strategic vision*)<sup>65</sup>

- m. *Good village governance* adalah Good governance, nilai gotong royong dan nilai Nilai perwakilan dan permusyawaratan
- n. Nilai gotong royong<sup>66</sup> adalah gotong royong berasal dari kata dalam bahasa Jawa. Kata ‘gotong’ dipadankan dengan kata ‘pikul atau angkat’. Sedangkan kata ‘royong’ dipadankan dengan bersama-sama. Secara sederhana kata tersebut berarti mengangkat sesuatu secara bersama-sama atau dapat diartikan juga sebagai mengerjakan sesuatu secara bersama-sama. Nilai gotong royong memiliki pengertian sebagai bentuk ‘partisipasi aktif’ setiap individu untuk ikut terlibat dalam memberi nilai tambah atau positif kepada setiap obyek, permasalahan, atau kebutuhan orang banyak di sekelingnya, dasar dari semua komponen dalam Pancasila adalah gotong royong, maka gotong royong merupakan intisari dari dasar negara Indonesia tersebut. Aktivitas yang dilandasi jiwa gotong royong. Artinya, aktivitas ketuhanan harus mengakomodasi nilai-nilai budaya lokal, bersifat lapang, transformatif, serta mampu membina toleransi antar umat beragama, suku bangsa.
- o. Nilai perwakilan dan permusyawaratan adalah Pengertian asas perwakilan dan permusyawaratan dalam sistem pemerintahan adalah <sup>67</sup> Asas ini tampak dari adanya lembaga desa, tempat di mana keseluruhan warga melalui wakil-wakilnya dapat bermusyawarah untuk mendapatkan mufakat sebagai suatu putusan bersama dalam pelaksanaan pemerintahanan desa.
- p. Organisasi Non formal/ Organisasi masyarakat sipil adalah kelompok dan pola hubungan yang tumbuh pada jaringan sosial, norma nilai, dan

---

<sup>65</sup> Simbolon, Alamsyah Hamonangan, and Walid Mustafa Sembiring. "Evaluasi Kinerja Badan Permasyarakatan Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa." JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA (Journal of Governance and Political Social UMA) 3.2 (2015): 143-159.

<sup>66</sup> [Mengurai Konsepsi Gotong Royong dalam Pancasila | Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan \(kemenkopmk.go.id\)](https://www.kemendagri.go.id/). diakses 30 April 2023

<sup>67</sup> Dr. I Dewa Gede Atmadja dkk.2017. Buku Ajar *PENGANTAR HUKUM INDONESIA (PHI)*. Denpasar. Fakultas Hukum Udayana. hlm 64

kepercayaan antar sesama yang lahir sejak adanya kelompok sosial tersebut dan lahir dari anggota kelompok sebagaimana dimensi modal sosial.

- q. pengertian dari *smart village*<sup>68</sup> adalah suatu kondisi desa yang maju dalam pembangunannya, mandiri dalam penyelesaiannya, serta smart dalam dibidang peningkatan dan pelayanan administrasi pemerintahan desa, pengembangan ekonomi kreatif, dan inkubasi desa dengan mengoptimalkan penggunaan informasi teknologi, maka *Smart village* merupakan suatu bentuk tata pemerintahan desa dalam birokrasi yang modern

## 1.7 Metode Penelitian

Metode penelitian hukum merupakan suatu cara yang sistematis dalam melakukan sebuah penelitian.<sup>69</sup> Metode penelitian ini dilakukan dalam memperoleh data yang akurat serta dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.<sup>70</sup> Penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode sistematika dan pemikiran tertentu dengan jalan menganalisisnya.<sup>71</sup>

### 1.6.1 Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris, terkait Pergeseran Birokrasi Dalam pelaksanaan pemerintahan Desa Berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014.<sup>72</sup> Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan pendekatan *statute approach* dan pendekatan *conseptual approach* serta pendekatan *socio-legal approach* terkait pergeseran birokrasi dalam pelaksanaan pemerintahan desa berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014.<sup>73</sup> Selain itu juga diadakan pemeriksaan mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan pemecahan atas permasalahan yang timbul

---

<sup>68</sup> Peraturan Gubernur Lampung Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Program Desa Berjaya Pasal 1 angka 10

<sup>69</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 57

<sup>70</sup> Benuf, Kornelius, and Muhamad Azhar. "Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer." *Gema Keadilan* Vol 7. No 1, 2020, hlm 20-33.

<sup>71</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm 34

<sup>72</sup> Soetrisno, 1978, *Metodologi Research*, UGM, Yogyakarta, hlm. 49.

<sup>73</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm 35 2

didalam gejala yang bersangkutan. Penelitian ini akan membahas Pergeseran Birokrasi Dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa Berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014, artinya penelitian ini akan membahas dan mengupas tuntas mengenai penyelenggaraan birokrasi di desa oleh birokrasi desa yang baik. Lokasi penelitian ini adalah di Provinsi Lampung. Penelitian ini juga akan dilakukan dalam beberapa tahap yaitu pencarian data di tempat yang berhubungan dengan kajian permasalahan dalam disertasi ini dan menelaah dokumen-dokumen penting yang berkaitan dengan penelitian.

### **1.6.2 Sumber Data**

Sumber data adalah keterangan atau suatu bahan nyata yang dapat dijadikan dasar kajian (analisis dan kesimpulan).<sup>74</sup> Sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya data tambahan seperti dokumen dan lain-lain.<sup>75</sup> Pada penelitian ini sumber data penelitian ada dua:

#### **a. Data Primer**

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya diamati dan dicatat untuk pertama.<sup>76</sup> Data primer dalam penelitian ini dibagi menjadi dua bagian, yang pertama diperoleh melalui observasi dan yang kedua diperoleh dengan cara wawancara (*interview*). Adapun data-data yang telah kami peroleh setelah melakukan observasi yaitu pergeseran birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014. Data primer dalam penelitian ini dibagi menjadi dua bagian, yang pertama diperoleh melalui observasi dan yang kedua diperoleh dengan cara wawancara (*interview*). Adapun data-data yang telah kami peroleh setelah melakukan observasi yaitu Adanya perubahan kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, adanya pergeseran birokrasi desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, dan perlu konsep *good village governance* dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah desa untuk mewujudkan desa mandiri. terjadinya pergeseran pemerintahan desa karena adanya politik hukum dalam Data primer yang kedua yaitu wawancara (*interview*). Data primer yang telah

---

<sup>74</sup> Sulistyowati Irianto, dkk. *Kajian Sosio-Legal*, Jakarta: Pustaka Larasan, 2012, hlm. 81.

<sup>75</sup> Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2002), hlm. 112.

<sup>76</sup> Marzuki, *Metode Riset*, (Yogyakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1986), hlm. 55.



peneliti dapat setelah melakukan wawancara, yaitu di Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Tertinggal di Dinas PMDT Provinsi Lampung.

### **b. Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang diperlukan untuk melengkapi data primer. Adapun data sekunder tersebut antara lain:

1. Bahan hukum primer, yang merupakan bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat yaitu Peraturan Perundang-Undangan diantaranya adalah:
  - a) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pokok Pemerintahan Daerah;
  - b) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
  - c) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desa Praja
  - d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
  - e) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa
  - f) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
  - g) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
  - h) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
  - i) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
  - j) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa;
  - k) Permendesa Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Berskala Lokal Desa.
  
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan hukum primer yaitu pendapat para ahli hukum, karya ilmiah, serta buku-buku yang berkaitan dengan penelitian ini.

### **1.6.3 Teknik Pengumpulan Data**

Dari hasil pengamatan langsung terdapat perilaku manusia dimana peneliti secara partisipatif berada dalam kelompok yang diselidikinya. Untuk mengumpulkan data dan keterangan yang diperlukan, maka penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

### a. Observasi

Metode observasi adalah metode yang dilakukan dengan jalan mengadakan pengamatan terhadap suatu objek penelitian dengan menggunakan seluruh alat indra.<sup>77</sup> metode observasi ini digunakan untuk mengamati dan mendengar dalam rangka memahami, mencari jawaban terhadap fenomena yang terjadi dengan mencatat, merekam, memotret fenomena tersebut. Metode observasi bias diartikan sebagai pengamatan dan pencatatan dengan sistematisa fenomena-fenomena yang diselidiki, dalam arti yang luas observasi tidak hanya terbatas pada pengamatan yang dilakukan baik secara langsung atau tidak langsung.<sup>78</sup>

### b. Wawancara (*interview*)

Wawancara (*interview*) adalah suatu percakapan dengan maksud tertentu.<sup>79</sup> Wawancara merupakan suatu proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, sambil bertatap muka antara penanya atau pewawancara dengan responden menggunakan alat yang dinamakan *interview guide* (panduan wawancara). Dengan penelitian ini, peneliti melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dengan maksud melengkapi data yang diperoleh melalui observasi. Penentuan sampel dengan menggunakan Sampling Purposive (*Purposive or Judgment Sampling*) Sampling purposive adalah teknik penentuan sampel berdasarkan pertimbangan peneliti atau evaluator tentang sampel mana yang paling bermanfaat dan representative<sup>80</sup>. sampel yang akan diambil ditentukan berdasarkan pengetahuan tentang suatu populasi, anggota-anggotanya dan tujuan dari penelitian yaitu sekretaris PMDT Provinsi Lampung.

### c. Studi Dokumen

Studi dokumen meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Studi dokumen

---

<sup>77</sup> Suharsimi Arinkunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1998), hlm. 107.

<sup>78</sup> Sutrisno Hadi, *Metode Research II*, (Cet 20; Yogyakarta: Andi Offset, 1991), hlm. 136.

<sup>79</sup> Moleong. 1991. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung. PT Remaja Rosdakarya. hlm 135.

<sup>80</sup> Babbie, E. 2004. *The practice of social research*. Belmont, CA. Wadsworth. hlm 183

merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum. Hal ini dikarenakan setiap penelitian hukum selalu bertolak dari premis normatif. Studi dokumen bertujuan untuk memeriksa ulang validitas dan reliabilitas yang dapat menentukan hasil dari suatu penelitian.<sup>81</sup> Pada penelitian ini studi dokumen berkaitan dengan sumber data sekunder yang digunakan karena didalamnya dijelaskan bahan hukum yang dipakai baik itu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier. Data sekunder yang digunakan berupa bahan kepustakaan seperti Peraturan Perundang-Undangan. Studi dokumen bertujuan untuk memeriksa ulang validitas dan reliabilitas yang dapat menentukan hasil dari suatu penelitian.<sup>82</sup> Pada penelitian ini studi dokumen berkaitan dengan sumber data sekunder yang digunakan karena didalamnya dijelaskan bahan hukum yang dipakai baik itu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier. Data sekunder yang digunakan berupa bahan kepustakaan seperti Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Pelaksana Undang-Undang, serta buku-buku lain yang berkaitan dengan tema yang diambil.

#### **1.6.4 Teknik Analisis Data**

Penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif deskriptif, yaitu untuk menggambarkan dan menganalisis suatu fenomena dengan cara mendeskripsikan fokus penelitian yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Penelitian bermaksud untuk menggambarkan keadaan yang ada di lapangan kemudian mengadakan analisis data-data yang diperoleh. Penelitian ini menggunakan metode pengolahan data dengan langkah-langkah sebagai berikut:

##### **a. Pengecekan (*Editing*) Data**

Editing, yaitu meneliti kembali catatan para pencari data untuk mengetahui apakah catatan tersebut sudah cukup baik dan dapat segera dipersiapkan untuk keperluan proses berikutnya.<sup>83</sup> Data yang diteliti disini, baik dari kelengkapan maupun kejelasan makna yang ada dalam data tersebut serta korelasinya dengan penelitian ini, sehingga dengan data-data tersebut peneliti memperoleh

---

<sup>81</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta Rajawali Press, 2006), hlm. 68.

<sup>82</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, 2006. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta Rajawali Press. hlm. 68.

<sup>83</sup> Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm. 270.

gambaran jawaban sekaligus dapat memecahkan permasalahan yang sedang diteliti. Pemeriksaan kembali semua data yang diperoleh terutama dari kelengkapannya, kejelasan makna, kesesuaian serta relevansinya dengan kelompok data lain.

#### **b. Pengelompokan (*Classifying*) Data**

*Classifying*, yaitu mengklasifikasikan data-data yang telah diperoleh agar lebih mudah dalam melakukan pembacaan data sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan.<sup>84</sup> Tahap ini bertujuan untuk memilih data yang diperoleh dengan permasalahan yang dipecahkan dan membatasi beberapa data yang seharusnya tidak dicantumkan dan tidak dipakai dalam penelitian ini. Atau menyusun dan mensistematisasikan data-data yang diperoleh dari para informan ke dalam pola tertentu guna mempermudah pembahasan yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan.

#### **c. Pemeriksaan (*Verifying*) Data**

*Verifying*, setelah kedua tahap diatas, tahap selanjutnya adalah verifikasi data, yaitu langkah dan kegiatan yang dilakukan oleh peneliti untuk memperoleh data dan informasi dari lapangan yang mana data dan informasi tersebut diperlukan untuk menjawab pertanyaan penelitian,<sup>85</sup> serta mempermudah untuk menganalisis data yang telah diperoleh atau dengan kata lain verifikasi data sebagai sesuatu yang jalin-menjalin pada saat sebelum, selama, dan sesudah pengumpulan data dalam bentuk yang sejajar, untuk membangun wawasan umum yang disebut “analisis”.<sup>86</sup> Atau langkah dan kegiatan yang dilakukan pada sebuah penelitian untuk memperoleh data dan informasi dari lapangan dan harus di *cross check* kembali agar validitasnya dapat diakui oleh pembaca.

#### **d. Analisis Data (*Interpretasi*)**

*Interpretasi*, yaitu analisis data mentah yang berasal dari informan untuk dipaparkan kembali dengan kata-kata yang mudah dicerna serta dipahami.

---

<sup>84</sup> LKP2M, *Research Book For LKP2M*, (Malang: UIN, 2005), hlm. 60.

<sup>85</sup> Nana Sudjana dan Ahwal Kusumah, *Proposal Penelitian di Perguruan Tinggi*, (Bandung: Sinar Baru Algasindo, 200), hlm. 84.

<sup>86</sup> Mathew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1992), hlm. 19.

Adapun metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode deskriptif yaitu penelitian yang berupaya menghimpun data dan informasi yang telah ada atau telah terjadi di lapangan.<sup>87</sup> Peneliti menggambarkan secara jelas tentang Pergeseran Birokrasi Dalam pelaksanaan pemerintahan Desa Berdasarkan Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Peneliti melakukan analisis atas data-data tersebut dengan menggunakan teori-teori yang telah dipaparkan pada bab II. Hal ini dilakukan dengan untuk memahami apakah data-data penelitian yang telah terkumpul tersebut memiliki relevansi dengan teori-teori yang telah ada atau tidak, lebih dari itu analisis data dilakukan untuk memahami makna-makna (*meaning*) dari peristiwa yang akan diteliti.

**e. Kesimpulan (*Concluding*)**

*Concluding*, pada tahap yang kelima ini peneliti menarik beberapa poin untuk menemukan jawaban atas pertanyaan yang ada dalam rumusan masalah, berupa kesimpulan-kesimpulan yang terdapat dalam penelitian ini, sehingga akan memudahkan dalam menyimpulkan isi penelitian.

---

<sup>87</sup> Nana Sudjana dan Ahwal Kusumah, *Proposal Penelitian di Perguruan Tinggi, Op Cit*, hlm. 85.

## BAB II

### DINAMIKA PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN PEMERINTAHAN DESA

#### 2.1 Sejarah Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Desa ditemukan di Indonesia dengan tokoh yang bernama Mr. Herman Warner Muntinghe, dari kewarganegaraan Belanda yaitu anggota *Raad van Indie* seorang Belanda pada masa penjajahan Inggris, dimana dia merupakan asisten Pemimpin yaitu Gubernur Jenderal Negara Inggris pada masa penguasaan negara Indonesia pada kurun waktu 1881 melaporkan pada laporannya yaitu pada tanggal 14 Juli 1817 melaporkan bahwa terdapat berbagai daerah-daerah di Pulau Jawa tepatnya di wilayah Pesisir Barat. Desa yang berada di Pulau Jawa juga ditemukan juga pada desa di luar dari Pulau Jawa.<sup>88</sup>

Desa yang berada di Pulau Jawa dan diluar Pulau Jawa memiliki kecenderungan yang sama yaitu sebagai manusia yang secara alamiah berkeinginan untuk tinggal bersama keluarga suami/istri dan anak serta kerabatnya yang membentuk masyarakat desa. Masyarakat desa memilih tempat tinggal bersama, merupakan bagian integral dari pembentukan desa. Lokasi tempat tinggal dapat berupa lokasi di mana keluarga terkadang berpindah, terutama di kawasan hutan atau lahan tertentu yang masih menjadi pilihan bagi keluarga jadi ada kemungkinan keluarga tersebut masih berpindah-pindah. Hal tersebut dapat ditemui beberapa suku asli di Sumatera seperti kubu, suku anak dalam, beberapa warga melayu asli, juga di pulau-pulau lainnya di Nusa Tenggara, Kalimantan dan Papua.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984, *Desa*, cetakan pertama, Jakarta: PN Balai Pustaka, hlm. 36

<sup>89</sup> R. Suripatty dan Arce Yulita Ferdinandus, “*Transparansi Penyaluran Dan Pengelolaan Dana Desa Terhadap Pemanfaatan Pemberdayaan Masyarakat Papua Di Kabupaten Sorong Propinsi Papua Barat.*,” *E-Bisnis J. Ilm. Ekonomi. dan Bisnis*, 13/2 (2020), hlm. 1-7.

Terdapat 3 (tiga) alasan pokok awal mula orang-orang membentuk masyarakat yaitu:<sup>90</sup>

- a. untuk hidup, yaitu mencari makan, pakaian dan perumahan;
- b. melangsungkan hidupnya supaya terhindar bahaya dari luar; dan
- c. untuk mencapai kemajuan dalam hidupnya.

Pemukiman pertama dibangun ketika hutan dibuka dan tanah disiapkan untuk tumbuh tanaman yang akan memasok makanan dan kebutuhan lainnya, terbukti dengan adanya desa pertanian. Dimana desa tersebut merupakan gejala desa pertama-tama dibentuk. Penangkapan ikan, tambak, dan jasa pengapalan merupakan sumber pendapatan utama permukiman pesisir yang dibangun di tepian sungai dan lautan besar. Setelah desa pertanian terdapat juga yang disebut dengan Desa pasar (jasa), yang mana Desa pasar muncul di sekitar tempat orang-orang bertemu satu sama lain untuk melakukan transaksi atau jual beli, sehingga terbentuklah sebuah pasar oleh masyarakat di sekelilingnya. Di sekitar pasar tersebut kemudian berkembang menjadi desa perdagangan (jasa). Terbentuknya desa desa tradisional juga sering terbentuk dengan melihat keberadaan sumber air atau sumber-sumber pencaharian lainnya, seperti pertambangan, pertambakan, dan sebagainya. Terkadang alasan terbentuknya desa tercantum dalam nama desa, dari nama desa dapat diketahui alasan terbentuknya suatu masyarakat desa tertentu.<sup>91</sup>

Pola pembentukan desa menurut R.M.Z Lawang<sup>92</sup> beberapa kriteria yang berada di bawah ini:

- a. Penggabungan yang memperhatikan jumlah penduduk dilayani oleh suatu sistem birokrasi di tingkat desa.
- b. Pemekaran, melakukan mempertimbangkan jumlah penduduk yang faktor teritorial dan struktur sosial budayanya relatif mempunyai kesamaan atau tidak berubah. Artinya, pemekaran dapat bertahan cukup lama dan tidak rentan dengan perubahan struktur masyarakat dan pola kehidupan.

---

<sup>90</sup> C. Nurhayati dan J. Jamilah, 2003, *Perubahan Sosial Pada Masyarakat Pedesaan dan Perkotaan*, Jakarta: Universitas Terbuka. hlm. 12.

<sup>91</sup> Kartohadikoesoemo Soetardjo, 1965, *Desa*, Bandung: Penerbit Sumur Bandung, hlm. 17.

<sup>92</sup> Adon Nasrullah Jamaludin, 2015, *Sosiologi Perdesaan*, Bandung: CV Pustaka Setia. hlm. 118.

- c. Pembentukan satuan administrasi baru, dengan satuan teritorial baru dengan latar belakang struktur sosial dan budaya yang tidak sama. Contohnya, pembentukan pemukiman transmigrasi.
- d. Pola pembentukan administrasi, bersamaan dengan adanya struktur sosial budaya sendiri.

Bukti sejarah menunjukkan bahwa desa berkembang menjadi kesatuan hukum yang melindungi kepentingan warganya secara keseluruhan dan dibuat sesuai dengan hukum adat setempat. Hukum tersebut mengatur dua hal berikut: (1) hak untuk mengurus daerahnya sendiri, yang kemudian dikenal istilah “hak otonomi”, dan (2) hak memilih kepala desanya sendiri. Hak otonomi dulu berlaku dalam berbagai bidang, antara lain hukum kekeluargaan, hukum waris, hukum pertanahan, hukum perdata, dan hukum pidana. Otonomi desa di Jawa, Madura, dan Bali dengan desa lain tentu saja berbeda, misalnya di Sumatera Barat dikenal istilah desa ini dengan wilayah nagari yang mempunyai hukum adat yang berbeda dalam hal hak otonomi tersebut.<sup>93</sup>Perkembangan otonomi desa tidak dapat dilepaskan dengan otonomi daerah.

Pada saat otonomi daerah disahkan dan diberlakukan, istilah yang biasa disebut dengan desa memiliki arti yang berbeda. Istilah Nagari di sebut di daerah Sumatera Barat, di provinsi Aceh dengan istilah gampong, di provinsi Papua dan daerah Kutai Barat, provinsi Kalimantan Timur disebut dengan istilah kampung, di Yogyakarta disebut dusun dan di Bali disebut banjar. Sesuai dengan ciri khas adat desa, semua istilah dan lembaga juga dapat disebut dengan nama yang berbeda. Ini adalah contoh bagaimana pemerintah menghormati dan mengakui terhadap awal mula dan adat istiadat setempat.

Desa terus mengalami perkembangan, sejak zaman Penjajahan Belanda sudah diatur mengenai desa digunakan selama beberapa tahun sampai akhirnya dibentuk peraturan tentang desa praja pada tahun 1965 yang diberi nama *Inlandsche Gemeente Ordonantie (IGO)* dan *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten (IGOB)*. Perubahan peraturan dengan munculnya Undang-Undang Nomor 6 tahun 1969 mengakibatkan peraturan pemerintah pengganti

---

<sup>93</sup> M.A. Chozin Dkk, 2019, *Pembangunan Prdesaan Dalam Rangka Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat*, Bogor: IPB Press hlm. 14.



undang-undang tidak diberlakukan lagi, UU 19/1965 seharusnya tidak diberlakukan kembali, namun karena belum dibentuknya peraturan perundang-undangan yang baru secara yuridis masih menggunakan peraturan perundang-undangan ini, akan tetapi secara praktiknya tidak dapat diimplementasikan untuk pelaksanaan pemerintahan desa, selama peraturan yang baru belum diatur mengenai pemerintahan desa.<sup>94</sup>

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 Pemerintah desa diatur dengan:

- a. *Inlandsche Gemeente Ordonantie* yang diberlakukan pada daerah Jawa dan Madura (*Staatsblad 1936 No. 83*) *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten* yang yang diperlakukan pada daerah luar Jawa dan Madura (*Staatsblad 1938 No. 490 juncto Staatsblad 1938 No. 81*).
- b. *Indische Staatsregeling (IS)* Pasal 128 ialah landasan peraturan yang menyatakan tentang wewenang warga masyarakat desa untuk memilih sendiri kepala desa yang disukai sesuai masing-masing adat kebiasaan setempat.
- c. *Herzein Indonesisch Reglement (HIR)* dan *Reglemen Indonesia Baru (RIB)* isinya mengenai Peraturan tentang Hukum Acara Perdata dan Pidana pada Pengadilan-Pengadilan Negeri di Jawa dan Madura.
- d. Setelah kemerdekaan, peraturan-peraturan yang sudah diundangkan harus berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Keputusan Rembug Desa dan sebagainya.<sup>95</sup>

Berdasarkan hal di atas, belum pernah ada peraturan desa yang berlaku secara bersamaan di wilayah maupun daerah seluruh Indonesia. Sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, misalnya, pembatasan-pembatasan tertentu hanya diterapkan pada daerah yang berada di pulau Jawa dan daerah yang berada di Madura sementara pada daerah lain diterapkan di seluruh Indonesia. Pertumbuh dan perkembang kurang memberikan dorongan kepada masyarakat untuk ke arah kemajuan yang dinamis, menyebabkan

---

<sup>94</sup> HAW. Widjaja, 1993, *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 11.

<sup>95</sup> *Ibid.*, hlm. 12.

sulitnya memelihara persatuan dan kesatuan nasional, memelihara integritas nasional, dan pembinaan masyarakat yang bersifat terbuka terhadap pembangunan.

Desa dapat dikatakan tempat bagi orang tinggal dalam sebuah kumpulan masyarakat yang mengenal satu sama lain, menjunjung tinggi tradisi yang sama, dan menganut seperangkat norma sosial yang telah ditetapkan di tempat tersebut. Desa merupakan satuan wilayah yang mandiri sepenuhnya dan bukan sebuah pemberian dari pemerintah dimana pemerintah harus dan dituntut untuk dapat menjunjung tinggi hak otonomi pada daerah. Berdasarkan hal tersebut diketahui bahwa Otonomi diakui sepenuhnya dan menjadikan desa sebagai wilayah yang unik, mandiri, dan memiliki karakter tersendiri. Sehingga tidak menjadikan desa salah satu unsur pelaksana administratif kabupaten atau kecamatan.

Dasar hukum pemberlakuan pemerintahan desa yang merupakan subsistem dari sistem pemerintahan daerah adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang No 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintah Daerah. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, bahwa ada pembagian daerah di Indonesia yang terdiri daerah yang besar dan daerah yang kecil, selanjutnya mengenai pemerintahan yang besar dan daerah yang kecil tersebut akan diatur dalam undang-undang berdasar kepada hak-hak asal usul daerah masing-masing. Berdasarkan pasal 18 UUD 1945 tersebut dapat dijelaskan bahwa negara indonesia memiliki daerah yang terdiri dari provinsi, yang kemudian daerah provinsi tersebut terdiri dari daerah-daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah yang lebih kecil tersebut memiliki sifat otonom dan administratif, namun penjelasan yang lebih lanjutnya akan diatur dalam Undang-undang.

Daerah di wilayah Indonesia memiliki kurang lebih 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* (daerah dan kelompok masyarakat adat) hal tersebut ditemui di seluruh wilayah provinsi yang ada di indonesia, misalnya daerah Jawa disebut desa, di daerah Padang disebut Nagari, dan di daerah Palembang disebut dusun. Penamaan daerah yang berbeda tersebut menunjukkan bahwa ada asal usul dan kebiasaan yang berbeda dari satu daerah dengan daerah lainnya. Penyusunan dalam daerah masing-masing memiliki

kekhususan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 sebagaimana dengan Pasal 18 UUD 1945, bahwa dalam Pasal 18 UUD 1945 sudah dijelaskan bahwa menyatakan ada pembagian daerah dalam Negara Indonesia terhadap daerah-daerah tersebut bersifat otonom dan administratif.<sup>96</sup> Daerah tersebut yang bersifat otonom dan administratif artinya melaksanakan politik desentralisasi dan dekonsentrasi pada bidang ketatanegaraan. Kebijakan desentralisasi ini adalah bentuk bahwa di Negara Indonesia menghendaki pemerintahan daerah yang berbasis pada partisipasi masyarakat.<sup>97</sup>

Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi disebut Daerah Otonom, yang selanjutnya disebut Daerah dalam undang-undang ini dikenal adanya Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Adapun wilayah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi disebut wilayah Administratif, yang dalam undang-undang ini disebut wilayah. Wilayah disusun secara vertikal yang merupakan lingkungan kerja perangkat pemerintah menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di daerah. Pembentukan wilayah-wilayah dalam susunan vertikal adalah meningkatkan pengendalian dalam rangka menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan.<sup>98</sup> Penyelenggaraan pemerintahan tidak terlepas dari asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan, yaitu umum, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Asas penyelenggaraan pemerintahan umum yaitu analisa yang digunakan berdasarkan amanat Pasal 18 UUD 1945, yang lebih dijelaskan pada Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) bahwa pemerintah wajib melaksanakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi di daerah.<sup>99</sup> Asas penyelenggaraan pemerintahan “Desentralisasi” bahwa urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan, maupun yang menyangkut segi-segi

---

<sup>96</sup> M.R. Khairul Muluk, 2007, *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah (Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem)*, Malang: Bayu Media Publishing, hlm. 3.

<sup>97</sup> *Ibid.*, hlm. 3.

<sup>98</sup> Taliziduhu Ndraha, 1991, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 11.

<sup>99</sup> Inu Kencana Syafi'ie, 2007, *Ilmu Pemerintahan dalam Al-Qur'an*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 287.

pembiayaannya. Demikian pula, perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah desa itu sendiri, terutama Dinas-Dinas Daerah.<sup>100</sup> Asas penyelenggaraan pemerintahan Dekonsentrasi merujuk kepada semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah menurut asas desentralisasi. Penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh perangkat pemerintah di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Urusan-urusan yang dilimpahkan pemerintah kepada pejabat-pejabatnya di daerah menurut asas dekonsentrasi ini tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya. Unsur pelaksanaannya terutama instansi-instansi vertikal yang dikoordinasikan oleh Kepala Daerah dalam kedudukannya sebagai perangkat Pemerintah Pusat, tetapi kebijaksanaan urusan dekonsentrasi sepenuhnya ditentukan oleh Pemerintah Pusat.<sup>101</sup>

Asas penyelenggaraan pemerintahan Tugas pembantuan. Tidak semua urusan pemerintah dapat diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Jadi, beberapa urusan pemerintahan masih tetap merupakan urusan pemerintah pusat. Pemerintahan pusat hanya menyelenggarakan seluruh urusan pemerintah di daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya atas dasar dekonsentrasi jika perangkat pemerintah pusat di daerah.<sup>102</sup> Ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila semua urusan pemerintah pusat di daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkatnya di daerah karena hal itu akan memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar jumlahnya, mengingat sifatnya sebagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya pemerintah daerah yang bersangkutan. Atas dasar pertimbangan pertimbangan tersebut, undang-undang ini memberikan kemungkinan untuk pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah menurut asas pembantuannya.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 2005, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, hlm. 207.

<sup>101</sup> Kusnadi, Agus. "Perkembangan Politik Hukum Pemerintahan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa." *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 2.3 (2015): 564-580.

<sup>102</sup> Kusriyah, Sri. "Politik Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia." *Jurnal Pembaharuan Hukum* 3.1 (2016): 1-11.

<sup>103</sup> Alivia, Dianora. "Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia." *Rechtidee* 14.2 (2019): 150-166.

Terdapatnya pemberlakuan terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik menjadi sebuah konsekuensi logis bagi setiap daerah yang merupakan esensi pemerintahan daerah terkait dengan kewenangan yang pemerintah daerah punya dalam mengurus dan mengatur urusan yang berkaitan dengan daerah dan rumah tangga pemerintahannya. Kewenangan pemerintah daerah akan didasarkan pada bagaimana pembagian kekuasaan dalam NKRI, yang merujuk dalam sistem pemerintahan. Ketentuan yang menyangkut tentang pemerintahan daerah telah diakomodasikan dalam Pasal 18 UUD NRI tahun 1945 beserta penjelasannya. Di dalamnya mengakui adanya keragaman dan hak asal-usul yang merupakan bagian dari sejarah panjang bangsa Indonesia.<sup>104</sup>

Diaturinya Desa yang dipisahkan dengan aturan tentang daerah merupakan bentuk yang memperlihatkan kemauan politik pemerintah untuk menjadikan desa sebagai basis pembangunan.<sup>105</sup> Siapapun yang ingin mencapai tujuan yang jauh harus mengambil langkah-langkah kecil, dari kata-kata tersebut dapat dilihat disini desa sebagai satuan pemerintahan terendah dan terkecil, kemajuan sebuah desa akan berpengaruh dan menentukan kemajuan kabupaten/kota, kemajuan kabupaten/kota menentukan kemajuan sebuah provinsi, dan kemajuan provinsi- provinsi menentukan kemajuan negara. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia sadar bahwa memperbaiki masyarakat-masyarakat desa harus didahulukan sebelum memperbaiki bangsa secara keseluruhan, hal tersebut demi kemajuan negara. Keseriusan pemerintah dalam hal pemerintah desa dapat dilihat dengan dikeluarkannya pengaturan mengenai desa mengandung harapan untuk dapat mendudukkan desa agar menjadi faktor penting bagi kemajuan Negara Indonesia secara keseluruhan. Pengaturan mengenai perkembangan pemerintahan desa di Indonesia sejak masa kolonial hingga saat ini dapat diuraikan seperti berikut:

#### **a. Pemerintahan Desa Masa Kolonial**

Pemerintahan desa di Indonesia telah diatur sejak masa kolonial atau biasa disebut dengan Pemerintahan Hindia Belanda, dimana pemerintahan desa

---

<sup>104</sup> Sirojul Munir, 2013, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 94-95.

<sup>105</sup> Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah, 2015, *Pengelolaan Keuangan Desa*, Bandung: Fokusmedia, hlm. 1.

diatur dalam Pasal 118 jo. Pasal 121 *Indische Staatsregeling (I.S.)* yang merupakan Undang-Undang Dasar Hindia Belanda. Kemudian pengaturan lebih lanjut tertuang dalam *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten (IGOB)* LN 1938 Nomor 490 yang berlaku sejak 1 Januari 1939. Nama dan jenis dari persekutuan masyarakat asli ini adalah Persekutuan Bumiputera. Persekutuan masyarakat asli di Jawa disebut Desa, di bekas Karesidenan Palembang disebut Marga, Nagari di Minangkabau sedangkan di bekas Karesidenan Bangka Belitung disebut Haminte. Dari seluruh istilah mengenai desa tersebut merupakan kesatuan dari serikat dusun baik atas dasar susunan masyarakat geologis maupun teritorial. Pada masa pemerintahan kolonial Belanda tidak mengenal penyeragaman istilah serta komponen-komponen yang meliputinya.

#### **b. Pemerintahan Desa Awal Kemerdekaan**

Kemerdekaan s/d 1950 dengan Peraturan Tentang Desa UU No. 1 Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah kemudian bergeser ke UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok – Pokok Pemerintahan Daerah **Substansi**, Kedudukan desa dan kekuasaan komite nasional daerah. Pembagian daerah otonomi biasa dan daerah otonomi istimewa. Pembagian daerah dalam tiga tingkatan yaitu Propinsi, Kabupaten/Kota besar, Desa/Kota kecil. Hubungan Negara dan Desa, Desa sebagai daerah otonom terbawah, dalam naungan NKRI. Desa sebagai wilayah otonom terbawah, dalam naungan NKRI. Desa berada dalam wilayah Kabupaten/Kota.

Pergeseran Kembali pada Demokrasi Liberal ( 1950 – 1959 ) Peraturan Tentang Desa UU No. 44 Tahun 1950 tentang pemeritahan daerah Indonesia Timur. UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok – Pokok Pemerintahan Daerah dengan Substansi Daerah otonom tersusun atas dua atau tiga tingkatan yaitu (1) Daerah (2) Daerah bahagian dan (3) Daerah anak bahagian. Jumlah tingkatan sebanyak - banyaknya tiga tingkatan. Kedudukan kepala daerah dan tentang pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Daerah otonom terdiri dari dua jenis, yaitu otonom biasa dan daerah swapraja. Hubungan Negara dan Desa yaitu Desa sebagi bagian wilayah daerah, daerah bahagian,

dan daerah anak bahagian dalam RIS. Desapraja sebagai daerah tingkatan III dalam lingkup RIS yang Diakui tentang keragaman desa, tidak di buat dalam satu model.

Setelah Demokrasi liberal pergeseran pemerintahan desa ke Demokrasi Terpimpin ( 1959 – 1966) dengan Peraturan Tentang Desa Perpres No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah, UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok – pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Substansi dengan Pemusatan kekuasaan ke dalam satu garis birokrasi yang bersifat sentralistis atas daerah, Pembagian daerah dalam daerah besar dan daerah kecil. Penyeragaman nama desa dalam desapraja. Desapraja memiliki batas – batas daerah, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya, dan mempunyai harta bendanya sendiri. Hubungan Negara dan Desa yaitu Desa sebagai bagian struktur pemerintahan yang sentralistis. Desa sebagai bagian dari daerah TK II, tak terpisahkan dari NKRI. Desapraja menjadi bagian utuh dari NKRI dalam sistem demokrasi terpimpin.

Undang-Undang tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan Pasal 18 penjelasan II dalam UUD 1945 mengenai perkembangan keadaan dan karenanya perlu digantikan. Dimana sesuai dengan sifat NKRI maka kedudukan pemerintah desa harus diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman desa dan ketentuan adat istiadat yang masih terdapat dalam masyarakat untuk memperkuat pemerintah desa agar mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi desa yang meluas dan efektif. Hal ini memunculkan keinginan untuk menyeragamkan istilah Desa.

### **c. Pemerintahan Desa Masa Orde Baru**

Dalam pengakuan terhadap desa sebagai suatu kesatuan, pemerintah kemudian mengeluarkan UU 5/1979 tentang Pemerintahan Desa. UU 5/1979 lebih merupakan operasionalisasi UU 5/1974 di tingkat desa. Pasal 1 huruf a UU 5/1979 menyatakan bahwa desa adalah mempunyai organisasi pemerintah

terendah di bawah camat, namun dapat menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Pemaknaan desa dimaknai dalam Pasal 1 huruf b UU 5/1979 menyatakan bahwa Kelurahan merupakan suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat, yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.

Berdasarkan hal tersebut menunjukkan bahwa kedudukan desa adalah sama dengan kelurahan, yaitu berada di bawah wilayah kecamatan. Yang membedakan adalah desa berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri atau memiliki hak otonom, sedangkan kelurahan tidak memiliki hak untuk menyelenggarakan rumah tangga sendiri atau merupakan wilayah administratif.

Undang-undang tersebut juga dibentuk dalam rangka menyeragamkan nama, bentuk, susunan dan kedudukan Pemerintahan Desa. Dalam undang-undang ini mengatur Desa dari segi pemerintahannya, berbeda dengan Pemerintahan Marga disamping juga mengatur adat istiadat. Secara paradigmatic konsep otonomi desa dalam UU 5/1979 ini melalui konsep penyeragaman sebenarnya merupakan suatu konsep yang dinilai kurang tepat, dikarenakan secara desa merupakan otonomi asli, hal tersebut yang menjadi perbedaan dengan konsep otonomi pada tingkat Kabupaten/Kota atau Provinsi yang merupakan pemberian sebagai konsekuensi dari ajaran desentralisasi.

UU 5/1979 secara eksplisit mengatur tentang Pemerintahan Desa, tetapi tidak menyebutkan bahwa pemerintahan desa sebagai daerah otonom tingkat III. Undang-Undang Pokoknya yakni UU 5/1974 hanya mengenal dua tingkatan yakni daerah tingkat (DT) I dan daerah tingkat (DT) II. Sejak saat itu keinginan politik yang telah ditetapkan menjadi keputusan politik untuk menjadikan desa sebagai daerah tingkat (DT) III, maka Desa ditempatkan dalam posisi ambivalen antara sebagai lembaga pemerintah dan sebagai lembaga kemasyarakatan. Disebut pemerintah, tetapi kedudukan, hak, kewajibannya tidak sama dengan pemerintah daerah.

Penyelenggara Pemerintahan Desa adalah Pemerintah Desa yang terdiri dari Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dikenal dengan istilah Lembaga Masyarakat Desa



(LMD). Lembaga Masyarakat Desa adalah Lembaga Permusyawaratan/Permusyawaratan yang keanggotaannya terdiri atas Kepala-Kepala Dusun, Pimpinan Lembaga-Lembaga Kemasyarakatan dan Pemuka-pemuka Masyarakat di desa yang bersangkutan. Secara prinsipil setiap wakil tentulah melihat dirinya sebagai wakil warga negara yang berada didalam batas lingkup perwakilannya secara keseluruhan oleh karena itu para wakil tersebut disebut sebagai wakil rakyat.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 juga mengatur tentang syarat-syarat pembentukan, pemecahan, dan penghapusan desa yang ditentukan oleh menteri dalam negeri, sedangkan pelaksanaan diatur dengan peraturan daerah yang baru sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang. Secara eksplisit bahwa pembentukan, penghapusan, dan penggabungan desa diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 bahwa pembentukan desa baru wajib memperhatikan jumlah penduduk, luas wilayah, sosial budaya, potensi desa, sarana dan prasarana pemerintahan.

#### **d. Pemerintahan Desa Masa Reformasi (Tahun 1999-Sekarang)**

Perubahan peraturan tentang desa kembali terjadi atas dasar pertimbangan bahwa UU 5/1979 sudah tidak sesuai dengan jiwa UUD 1945, dan perlunya mengakui serta menghormati hak asal-usul yang bersifat istimewa, sehingga perlu diganti/dicabut. Pergantian undang-undang tersebut dilakukan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yang mana didalamnya terdapat pengaturan tentang Desa.<sup>106</sup> Diberlakukannya undang-undang tersebut untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi ditingkat desa. Lahirnya UU 22/1999 ketika Indonesia berada pada periode transisi, yaitu pada masa terjadinya perubahan terhadap UUD 1945.

Lahirnya UU 22/1999 juga memiliki pengaruh terhadap keberadaan desa yang ternyata tidak memiliki kejelasan terhadap statusnya, apakah sebagai bagian dari sistem pemerintahan Negara ataukah merupakan kesatuan masyarakat hukum adat. Hal tersebut dapat dilihat dalam pengaturan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa

---

<sup>106</sup> *Op. Cit.*, HAW. Widjaya, hlm. 164.

Wilayah NKRI dibagi dalam Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom. Terkait dengan kedudukan desa, maka menurut Pasal 1 huruf o Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa: Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, 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

Berdasarkan kedua ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa keberadaan desa hanya berada di daerah kabupaten/kota, dengan demikian desa merupakan bagian dari kabupaten/kota. Keberadaan desa semakin menunjukkan ketidakjelasan ketika harus berubah menjadi kelurahan, sebagaimana pengaturan dalam Pasal 126 ayat (2) yang menyatakan bahwa: Desa-desa yang ada dalam wilayah Kotamadya, Kotamadya Administratif, dan Kota Administratif berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 pada saat mulai berlakunya undang-undang ini ditetapkan sebagai Kelurahan.

Pasal 94 UU 22/1999 menyebutkan bahwa di desa dibentuk pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa. Berdasarkan hal tersebut diketahui bahwa pengurus desa adalah pemerintah desa dan badan perwakilan desa. Pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa. Perangkat desa meliputi bagian yang bertugas seperti sekretariat atau tata usaha desa, bagian teknis yang melakukan di lapangan, dan bagian yang membantu kepala desa di wilayah desa, seperti kepala desa. Sedangkan Badan Permusyawaratan Desa adalah organisasi yang anggotanya dipilih dari dan oleh warga desa yang merupakan warga negara Republik Indonesia. Bentuk pemerintahan desa menurut UU 22/1999 adalah desa/marga dapat dibentuk, dihapus dan/atau digabung dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan pemerintah kabupaten dan setempat. Dewan Perwakilan Daerah Setempat.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, pemerintahan daerah yang menguasai dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan asas otonomi dan tugas

pembantuan (*medebewind*), ditekankan pada percepatan terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan partisipasi masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan tetap memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, dan transparansi. Pemberian kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban untuk menyelenggarakan otonomi daerah dalam sistem pemerintahan kesatuan diharapkan mampu menciptakan sebuah penyelenggaraan pemerintah daerah yang efisien dan efektif. Hal itu dapat dilakukan dengan lebih memperhatikan aspek hubungan antara struktur pemerintahan dan/atau pemerintahan daerah, potensi dan keragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global, dan sebagainya.

Untuk memperhatikan aspek hubungan antara struktur pemerintahan dan/atau pemerintahan daerah, potensi dan keragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global, diwujudkan dengan Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang merupakan koreksi total atas kelemahan yang terdapat dalam UU 22/1999. Pasal 2 ayat (1) UU 32/2004 menyatakan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Ketentuan tersebut tidak menempatkan desa sebagai bagian dari susunan wilayah di NKRI.

Terkait dengan pemerintahan desa diatur dalam Pasal 200 ayat (1) yang menyatakan bahwa Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa. Pasal 1 angka 12 UU 32/2004 menyatakan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum, memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, sudah berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan NKRI.

Berdasarkan UU 32/2004, kedudukan desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, hal tersebut sesuai dengan Pasal 18 B ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945. Akan tetapi, UU 32/2004 menempatkan pemerintahan desa di bawah kabupaten/kota. Penempatan pemerintahan desa di bawah

kabupaten/kota berarti desa menjadi subordinat kabupaten/kota dalam hubungan pemerintahan. Dengan demikian, desa tidak memiliki perbedaan dengan kelurahan, yang sama-sama di bawah kabupaten/kota. UU 32/2004 masih tetap mereduksi hal tentang pemerintahan desa masuk dalam bagian peraturan peraturan pemerintahan daerah, akan tetapi ada perbedaan yaitu adanya perubahan bentuk kekuasaan pemerintahan desa dengan melumpuhkan peran legislatif pada pemerintahan desa yang tadinya dalam peraturan yang sebelumnya ada Lembaga perwakilan yaitu Badan perwakilan desa dan diubah menjadi Badan permusyawaratan desa, bukan berfungsi sebagai Lembaga yang mengontrol kinerja pemerintah desa tetapi hanya sebatas Lembaga musyawarah saja.

Terdapat perubahan undang-undang kembali yang diakibatkan kekacauan paradigmatis yang telah dijelaskan sebelumnya antara konsep otonomi desa sebagai sesuatu yang sifatnya asli, dimana memiliki perbedaan dengan konsep otonomi daerah pada tingkat Kabupaten/Kota, sehingga setelah diberlakukannya UU 32/2004, pengaturan tentang desa dimana sebelumnya merupakan bagian terintegrasi yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah, baik ketika diberlakukannya UU 22/1999 maupun UU 32/2004, akhirnya *legal Police* negara memisahkan antara aturan baku undang-undang tentang Pemerintah Daerah dengan Undang Undang tentang Desa.

Pemisahan peraturan antara pemerintah daerah dan pemerintah desa tersebut, maka pemerintah membentuk Undang-Undang baru dimana terdapat pemisahan antara Undang-Undang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Desa yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dengan didasarkan amanat dari konstitusi, yaitu pengaturan masyarakat hukum adat dimana sesuai dengan Pasal 18B Ayat (2) untuk diatur dalam susunan pemerintahan yang disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi, dimana pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) UU NO.6 TAHUN 2014 yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, untuk selanjutnya diatur dalam susunan

pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

UU NO.6 TAHUN 2014 tentang desa dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, secara jelas telah menempatkan desa sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi politik yang memiliki kewenangan tertentu. Wewenang desa tertentu tersebut adalah untuk mengatur warga dan mengurus kepentingan komunitas /masyarakat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat. Selain itu secara politis desa mempunyai posisi sebagai bagian dari NKRI (NKRI) sebagai kesatuan daerah terkecil yang mempunyai hak otonomi untuk mengatur sendiri daerahnya sesuai dengan budaya, asal usul dan adat istiadatnya yang berkembang di desa tersebut. Otonomi yang ada di desa masih bersifat asli dan alami sehingga perlu dilindungi dan dihormati keberadaannya. Dan dengan pengesahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan bukti kongkrit bahwa keberadaan desa atau desa adat telah dijunjung dan dihormati agar tetap dijaga eksistensinya di tengah kemajuan zaman.

Makna desa berdasarkan pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI. Dan oleh karenanya keberadaan desa yang dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera di pedesaan.

Lahirnya UU NO.6 TAHUN 2014 dapat dikatakan sebagai proses mengembalikan kepercayaan negara kepada desa yang selama ini menjadi objek pembangunan baik dari kabupaten maupun pusat. Dengan dibuktikannya penerapan asas rekognisi dan asas subsidiaritas yang merupakan upaya konkret dalam mewujudkan kemandirian desa tersebut. Perubahan peraturan mengenai

tentang pemerintahan desa yaitu UU NO.6 TAHUN 2014 mewujudkan warna baru sepanjang sejarah pemerintahan desa. terdapat poin yang menjadi kekurangan dalam penerapan peraturan yang sebelumnya bahwa desa hanya sebagai objek, maka ada kebijakan dan peraturan yang dibuat tidak sesuai dengan keadaan desa dan budaya desa, serta pembangunan di desa tidak terjamah oleh pemerintah daerah, dimana sudah banyaknya tugas pemerintah daerah tersebut, maka menyebabkan pelaksanaan pembangunan di desa kurang diperhatikan oleh daerah.

Secara substansial Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa mengatur mengenai Kedudukan dan Jenis Desa, Penataan Desa, Kewenangan Desa, Penyelenggaraan pemerintahan desa; hak dan kewajiban desa dan masyarakat desa; keuangan desa dan aset desa; pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan. Sebagai peraturan yang baru undang-undang desa ini senantiasa diikuti dengan perubahan atau perkembangan yang disesuaikan dengan globalisasi dan modernisasi seperti yang ada saat ini. Tentunya pemberlakuan peraturan desa tersebut juga akan memberikan implikasi positif dan negatif pada pemerintahan desa. Dampak positif salah satunya adalah sebagai wujud nyata pengakuan terhadap keberadaan desa di tengah era globalisasi dan dampak negatifnya adalah kecenderungan sumberdaya desa dan sumber daya manusianya yang tidak mampu akan mengakibatkan masyarakat desa dan pemerintah desa akan semakin terpuruk yang terkesan dipaksakan.

Dalam Undang-Undang Desa secara umum, secara sistematis telah dijabarkan tentang hak-hak pada setiap desa di Indonesia untuk mengembangkan potensi-potensi yang ada di desanya. Dimana setiap desa dapat mensejahterakan masyarakatnya sesuai dengan prakarsanya pada masing-masing desa. Adanya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 ini juga menjadi dasar hukum yang sangat berarti bagi setiap desa, karena Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 ini bisa dijadikan sebagai dasar pijakan dalam menjalankan pembangunan-pembangunan di desa. Maka, kelebihan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Desa yang paling terlihat adalah telah adanya dasar hukum yang jelas bagi setiap desa di Indonesia. Bahkan secara yuridis

Undang-Undang Desa ini dapat dikatakan bersifat strategis bagi kemajuan, perkembangan desa dan menghargai eksistensi desa dan peranan aparatur desa.

Penghargaan terhadap eksistensi desa mengingat pentingnya kedudukan dan peranan desa dalam sistem ketatanegaraan kita. Disamping itu UU NO.6 TAHUN 2014 Desa juga menunjukkan ketegasannya dengan adanya ancaman pemberian sanksi kepada kepala desa yang tidak menjalankan kewajibannya. Sanksinya bisa teguran tertulis, pemberhentian sementara dan pemberhentian tetap hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 52 ayat 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

## **2.2 Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berdasarkan UU NO.6 TAHUN 2014**

### **2.2.1 Kewenangan Desa**

Pengertian otonomi berdasarkan UU 32/2004 adalah otonomi daerah yaitu melakukan pembagian teritori (desentralisasi teritorial) NKRI menjadi provinsi dan kabupaten/kota. Pasal 2 UU No. 32/2004 menegaskan: "NKRI dibagi atas daerahdaerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah". Desa, karena itu, tidak termasuk dalam skema desentralisasi teritorial. UU No. 32/2004 tidak mengenal otonomi Desa, melainkan hanya mengenal otonomi daerah. Pasal 200 ayat (1), menyatakan "Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan Desa yang terdiri dari pemerintah Desa dan badan permusyawaratan Desa" Penggunaan istilah "dibentuk" ini menegaskan bahwa pemerintah Desa merupakan sub sistem atau bagian dari pemerintah kabupaten/kota, karenanya ia menjalankan sebagian kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Dalam undang-undang ini Desa merupakan satuan pemerintah yang ada dalam pemerintah kabupaten/kota. Ini berbeda dengan istilah yang digunakan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "NKRI dibagi atas daerahdaerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota.....". Pemakaian istilah "dibagi atas daerah-daerah" menunjukkan selain menghormati daerah otonom juga menegaskan adanya hubungan pemerintah pusat dan daerah bersifat hirarkhis dan vertikal. Dengan demikian ada perbedaan model hubungan pusat dan daerah

berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dengan model hubungan Kabupaten/kota dengan Desa berdasar UU No. 32/2004.

Pasal 18 UUD 1945 menghormati daerah otonom antara pemerintah pusat, daerah dan desa bahwa ada otonomi asli merupakan suatu hak, dan wewenang dan kewajiban desa untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dan masyarakatnya sendiri, sehingga pemerintah desa dapat membuat peraturan desa sebagai tindak lanjut fungsi mengatur, dan membuat perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelaksanaan pembangunan. Hakekat prinsip otonomi asli ini sudah ada semenjak desa itu ada, maka otonomi yang ada di desa disebut otonomi asli.

Bentuk penerapan asas dalam otonomi asli di desa pada UU NO.6 TAHUN 2014 bukan asas desentralisasi, dengan dua asas utama yang digunakan untuk mendasari otonomi pemerintahan Desa. Pertama, rekognisi atau pengakuan terhadap hak asal-usul Desa. Pasal 18 UUD 1945, misalnya, menekankan perspektif rekognisi ini, yakni mengakui keberadaan daerah-daerah istimewa dan sejumlah 250 kesatuan masyarakat hukum yang memiliki beragam nama dan susunan aslinya. UU No. 32/2004 juga memberi pengakuan terhadap kewenangan/hak asal-usul Desa, meski jabarannya tidak terlalu jelas. UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh juga mengakui dan bahkan memulihkan posisi mukim yang semula hanya menjadi lembaga adat menjadi unit pemerintahan yang berada di tengah-tengah kecamatan dan Desa (gampong). Kedua, azas subsidiaritas, yakni lokalisasi

kewenangan di aras Desa dan pengambilan keputusan secara lokal atas kepentingan masyarakat setempat. Dengan subsidiaritas urusan-urusan yang berskala lokal diputuskan secara lokal dengan kewenangan Desa, dan masalah-masalah lokal juga diselesaikan secara lokal. Subsidiaritas mengandung spirit menghargai, mempercayai dan menantang Desa untuk bergerak. Tanpa subsidiaritas itu inisiatif lokal Desa akan sulit tumbuh, dan Desa kian menjadi beban berat bagi pemerintah.

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan yang dalam Bahasa Belanda disebut "*bevoegdheid*" yang berarti wewenang atau berkuasa. Karena suatu pemerintahan atau organisasi pemerintahan dapat menjalankan



tugasnya berdasarkan kewenangan yang dimilikinya, maka kewenangan merupakan komponen yang sangat penting dari kekuasaan-literasi politik dan Hukum Tata Pemerintahan (*Governance Law*) atau (*Administrative Law*). Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam konstitusi maupun regulasi turunannya, seperti peraturan perundang-undangan.

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan. Lebih lanjut pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)” ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (manajer) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu.

Pada zaman dahulu bentuk dari pemerintahan Indonesia pada umumnya menurut hukum adat adalah *collegial*. Desa adalah daerah otonom yang paling tua, dimana desa lahir sebelum lahirnya daerah koordinasi yang lebih besar dan sebelum lahirnya kerajaan (negara), sedemikian rupa sehingga benar-benar dan sepenuhnya memiliki otonomi. Sebelum masa kolonialisme, banyak masyarakat baik di dalam maupun di luar Indonesia telah mengenal organisasi politik dan tugas pemerintahan pertama (desa). Contohnya, barangay di Filipina, panchayat di Indo Pakistan, sultanates di Malaysia, small kingdoms di Nepal, gam sabbawas di Sri Lanka, desa di Jawa, dan sakdina di Thailand. Nama-nama di atas merupakan struktur politik dengan fungsi-fungsi tertentu yang sudah dikenal dan dipraktekkan sangat lama dalam masing-masing masyarakat.<sup>107</sup>

Di Indonesia sudah ada kesatuan-kesatuan masyarakat hukum dengan batas-batas wilayah yang ditetapkan dan kekuasaan untuk mengurus daerahnya sendiri sebelum negara merdeka. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan keberadaan satuan masyarakat hukum yang ada di Indonesia telah hidup terlebih dahulu sebelum penjajah datang, seperti satuan masyarakat hukum dukuh, gamong dan nagari. Satuan-satuan ini disebut sebagai satuan masyarakat hukum karena mempunyai

---

<sup>107</sup> Suhardiman Syamsu, *Memahami Perkembangan Desa di Indonesia*, *Jurnal Government Ilmu Pemerintahan*, 1/1 (2008), hlm. 77.

wilayah, penduduk dan pemerintahnya sendiri. Satuan masyarakat hukum tersebut disebut desa, dan pemerintahan desa itulah oleh pemerintah kolonial Belanda dan kemudian oleh pemerintah republik Indonesia diakui sebagai satuan pemerintahan terendah.<sup>108</sup>

Terdapat beberapa pengaturan yang dibuat untuk pembentukan desa ketika Negara Indonesia merdeka. Hak, kewajiban, dan wewenang yang dimiliki pemerintah desa pada umumnya diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut undang-undang desa Indonesia, Penyesuaian kewenangan yang diberikan kepada pemerintah desa sarat dengan persoalan. Pengaturan yang terus berubah ini menunjukkan ketidakkonsistenan pemerintah Indonesia dalam hal kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah, termasuk desa itu sendiri.

Desa yang merupakan sebuah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI. Desa adalah tempat di mana setiap orang hidup bersama, mengenal satu sama lain, berbagi tradisi yang sama, dan memiliki aturan sendiri untuk mengatur kehidupan sosial. Di sisi lain, karena desa merupakan daerah otonom yang disepakati secara bulat dan bukan pemberian pemerintah, maka yang terakhir ini wajib menegakkan otonomi awal desa. Otonomi desa diakui secara nyata sehingga menjadi daerah yang bersifat istimewa dan mandiri, memiliki identitas sendiri. Desa bukan merupakan unsur pelaksana administratif kabupaten atau kecamatan.<sup>109</sup>

Regulasi dalam sejarah pengaturan desa, dimulai dengan ditetapkan beberapa pengaturan tentang desa, yaitu: Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok

---

<sup>108</sup> Taliziduhu Ndraha, 1981, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, Jakarta: PT. Bina Aksara, hlm. 13.

<sup>109</sup> HAW Widjaya, *Op.Cit.*, hal.164

Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan juga Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat 7 merupakan syarat konstitusional yang menjadi dasar penyusunan undang-undang ini. Namun, ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral yang bersangkutan dirujuk dalam kewenangan kesatuan-kesatuan masyarakat yang menjalankan hukum adat untuk penguasaan hak ulayat. Agar kewenangan desa dapat dilaksanakan sesuai dengan kekhasan desa itu sendiri, maka permasalahan tersebut harus dapat diatasi dengan bantuan sumber keuangan yang memadai.

Undang-undang ini disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi, yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (7). Walaupun demikian, kewenangan kesatuan masyarakat hukum adat mengenai pengaturan hak ulayat merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan. Mengatasi permasalahan tersebut harus didukung dengan sumber pembiayaan yang memadai sehingga kewenangan Desa dapat terpenuhi sesuai dengan karakteristik dari Desa itu sendiri. Untuk itu, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, memberikan sinyal yang positif dalam pemerataan pembangunan.

Sumber pendanaan dan sumber pendapatan Desa, seperti Pendapatan Asli Desa, Alokasi dari APBN, Dana Bagi Hasil Pajak dan Retribusi Kabupaten/Kota, Bantuan Keuangan dari Provinsi dan Kabupaten/Kota, Hibah atau Sumbangan Pihak Ketiga yang tidak mengikat, dan Pendapatan Desa Sah Lainnya, diatur dalam Pasal 71 sampai dengan 75 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pemerintah wajib mengirimkan fakta-fakta tertentu terkait pendapatan desa tersebut dari Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) ke rekening kas desa.

Pemerintah Kabupaten memiliki kendali administratif terhadap desa. Desa merupakan desentralisasi pemerintahan di bawah sistem pemerintahan dalam pembagian wilayah Negara Indonesia. Desa termasuk dalam wilayah kecamatan menurut undang-undang ini pembagian wilayah Negara Indonesia, dan menurut susunan ketatanegaraan, pemerintah daerah mempunyai yurisdiksi di atasnya. NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi lagi menjadi kabupaten dan kota seperti yang dijelaskan pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Daerah kabupaten/kota dibagi atas kecamatan dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa.

Terbentuknya struktur politik modern di desa memicu berlarut-larutnya pergeseran nilai-nilai budaya yang mengutamakan individualisme di atas komunalisme. Menurut perkiraan, lebih dari 75 persen penduduk Indonesia tinggal di pedesaan. Akibatnya, selalu menghadirkan kesulitan dan problematika selama pengembangannya. Salah satunya adalah bagaimana menutup kesenjangan antara pedesaan dan perkotaan, yang secara historis dianggap sebagai ukuran seberapa baik suatu negara telah berkembang. Akan tetapi, pengaruh umum pertumbuhan terhadap desa bukanlah studi yang signifikan karena memiliki konsekuensi merugikan yang jauh lebih besar terhadap penduduk desa ketika terjadi konflik abrasif. Sementara hal tersebut akan berimplikasi terhadap perubahan nilai fundamental (*local identity*), sehingga semakin merapuhkan sendi-sendi tradisi dan kekeluargaan yang membangun komunitas desa.<sup>110</sup>

Sejak kemerdekaan hingga saat ini, hanya ada tiga undang-undang yang secara khusus mengatur desa: Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Peraturan terkait desa selebihnya diatur bersama dengan peraturan pemerintahan daerah, seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang keduanya memuat beberapa ketentuan yang berkaitan dengan pemerintahan desa.

---

<sup>110</sup> Suhardiman Syamsu, *Op.Cit.*, hal. 77.

### 1) Kewenangan Desa Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menandai awal dari upaya desa untuk menetapkan tempat, peran, dan kontrol terhadap dirinya sendiri. Diharapkan desa mampu berdaya sosial, mandiri politik, berdaya ekonomi, dan bermartabat budaya sebagai wujud kemandirian desa dan pembangunan desa. Desa mandiri ini, memiliki ukuran dan standar<sup>111</sup> dalam pelaksanaannya yaitu Indeks Pembangunan Desa (IPD) dan Indeks Desa Membangun (IDM) dapat dilihat dari tabel berikut:

Keterangan	IPD	IDM
Organisasi penerbit	BPS	Kemendesa PDTT
Sumber data	Data Potensi Desa yang merupakan survey BPS tiap empat tahun sekali	Pengumpulan data tiap desa yang dibantu oleh pendamping desa
Frekuensi penerbitan data	Empat tahun sekali sesuai siklus Podes	Tiap tahun
Dimensi pengukuran	5 dimensi <ul style="list-style-type: none"> <li>- pelayanan dasar,</li> <li>- kondisi infrastruktur,</li> <li>- aksesibilitas/transportasi,</li> <li>- pelayanan umum, dan</li> <li>- penyelenggaraan pemerintahan</li> </ul>	3 dimensi <ul style="list-style-type: none"> <li>- sosial,</li> <li>- ekonomi, dan</li> <li>- budaya</li> </ul>
Klasifikasi desa	3 kelompok <ul style="list-style-type: none"> <li>- mandiri,</li> <li>- berkembang, dan</li> <li>- tertinggal</li> </ul>	5 kelompok <ul style="list-style-type: none"> <li>- mandiri,</li> <li>- maju,</li> <li>- berkembang,</li> <li>- tertinggal, dan</li> <li>- sangat tertinggal</li> </ul>

**Tabel 2** *Indeks Pembangunan Desa (IPD) dan Indeks Desa Membangun*

*Sumber: Sumber: Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI*

Harapan ini semakin menggebu-gebu ketika asas pokok yang menjadi jiwa dari UU Desa tampak merupakan sintesa dari asas rekognisi dan subsidiaritas. Harapannya, desa baru akan hadir dengan jabatan, fungsi, dan kewenangan baru sejalan dengan peraturan desa yang baru. Karena kekuasaan desa hanya menjadi sasaran peraturan perundang-undangan sebelumnya, dan sekarang undang-undang desa mengamanatkan kewenangan desa yang sifatnya mandat.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa telah menjadi patokan awal desa dalam memetakan ulang kewenangan desa. Dalam Permendesa Nomor

<sup>111</sup> keputusan menteri Desa, pembangunan daerah tertinggal, dan transmigrasi Republik Indonesia Nomor 128 tahun 2017 Tentang Penetapan indikator kinerja utama di lingkungan Kementerian desa, pembangunan daerah tertinggal, dan Transmigrasi tahun 2017-2019

01 Tahun 2015, aturan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa dibuat sangat tegas. Dimana Pemerintahan Desa diberikan kesempatan untuk merencanakan, melaksanakan, dan menilai pembangunan yang ada di desa yang merupakan kesempatan yang baik untuk menentukan arah dan kebijakan yang dibuat oleh Desa sendiri. Desa memiliki cukup ruang untuk memanfaatkan sumber dayanya semaksimal mungkin demi kebaikan kota.

Kedudukan desa menjadi pemerintahan masyarakat, hybrid antara *self governing community* dan *local self government*, bukan sebagai organisasi pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota (*local state government*). Status dan peran desa dalam mengurus dan menjalankan desa jauh lebih luas dan berdaulat. Model pembangunan yang dulunya bersistem *Government driven development* atau *community driven development*, sekarang bersistem *Village driven development*.<sup>112</sup> Konstruksi hukum yang ada pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 memuat sesuatu yang baru sebagai berikut:

- a) Undang-undang tentang desa ini lahir lahir lebih dahulu dibandingkan undang-undang tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).
- b) Merefleksikan semangat dan penghargaan terhadap desa atau yang disebut dengan nama lain, yang diakui telah ada sebelum NKRI terbentuk.
- c) Keberagaman karakteristik dan jenis Desa, meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi NKRI tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya.<sup>113</sup>

Berdasarkan hal tersebut konstruksi dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dengan dua asas utama “rekognisi” dan “subsidiaritas” undang-undang tersebut mempunyai semangat revolusioner, berbeda dengan asas

---

<sup>112</sup> Raymond Sato dan B. S. Laksmono, *Akuntabilitas Desa Membangun Implementasi Kewenangan Lokal Dalam Pelaksanaan Kampung Membangun Menuju Kampung Mandiri Pada Kampung Muris Kecil, Kabupaten Jayapura, Papua, Jurnal Pembangunan Manusia, 1(1), 6. (2020). hlm. 81-97.*

<sup>113</sup> Kushandajani, Implikasi UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Terhadap Kewenangan Desa, *Jurnal Yustisia, 4/2 (2015), hlm. 371.*

“desentralisasi” dan “residualitas”. Dengan mendasarkan pada asas desentralisasi dan residualitas desa hanya menjadi bagian dari daerah, sebab desentralisasi hanya berhenti di kabupaten/kota. Disamping itu, desa hanya menerima pelimpahan Sebagian kewenangan dari kabupaten/kota. Sehingga desa hanya menerima sisa-sisa lebih daerah, baik sisa kewenangan maupun sisa keuangan dalam bentuk Alokasi Dana Desa.<sup>114</sup> Kombinasi antara asas rekognisi dan subsidiaritas undang-undang desa menghasilkan definisi desa yang berbeda dengan definisi-definisi sebelumnya. Definisi desa tersebut memunculkan perbedaan sebagai akibat dari prinsip pengakuan dan subsidiaritas hukum desa. Desa didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.

Kewenangan merupakan elemen penting sebagai hak yang dimiliki oleh sebuah desa untuk dapat mengatur rumah tangganya sendiri. Dari pemahaman ini jelas bahwa dalam membahas kewenangan tidak hanya semata-mata memperhatikan kekuasaan yang dimiliki oleh penguasa namun harus juga memperhatikan subjek yang menjalankan dan yang menerima kekuasaan. Kewenangan harus memperhatikan apakah kewenangan itu bisa diterima oleh subjek yang menjalankan atau tidak.<sup>115</sup> Pasal 18 Undang-Undang Desa menetapkan kewenangan desa yang meliputi kekuasaan untuk melaksanakan pembangunan desa, menyelenggarakan pemerintahan desa, dan memberdayakan masyarakat desa berdasarkan prakarsa sendiri, hak asal usul, dan adat istiadat setempat. Secara eksplisit kewenangan desa tersebut tercantum dalam Pasal 19 yang meliputi kewenangan yang berdasarkan hak asal usul, kewenangan lokal berskala Desa, kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

---

<sup>114</sup> M. Silahuddin, 2015, *Kewenangan Desa Dan Regulasi Desa*, Jakarta Pusat: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi Republik Indonesia, hlm. 11.

<sup>115</sup> M. Silahuddin, *Ibid.*, hlm.12.

Desa memiliki sejumlah konsep penting dalam dua dari empat kewenangan pertama, yaitu kewenangan asal dan kewenangan lokal berskala desa. Dalam hal desa tidak memiliki sisa kewenangan yang diberikan oleh pemerintah kabupaten atau kota sebagaimana telah digariskan sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa. Sebaliknya, sejalan dengan gagasan subsidiaritas dan pengakuan. Selain itu, dua kategori kekuasaan secara eksplisit didefinisikan oleh hukum dan diakui.

Desa memiliki sejumlah konsep penting dalam dua dari empat kewenangan pertama, yaitu kewenangan asal dan kewenangan lokal berskala desa. Dari empat kewenangan tersebut, pada dua kewenangan pertama yaitu kewenangan asal usul dan kewenangan lokal berskala desa, terdapat beberapa prinsip penting yang dimiliki desa. Dimana kewenangan yang dimiliki oleh desa tersebut bukan-lah kewenangan sisa (*residu*) yang dilimpahkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana pernah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa. Melainkan, sesuai dengan asas rekognisi dan subsidiaritas. Dan kedua jenis kewenangan tersebut diakui dan ditetapkan langsung oleh Undang-Undang dan dijabarkan oleh peraturan pemerintah.

Karena rekognisi dan subsidiaritas merupakan sumber kewenangan desa, maka keputusan yang diambil oleh desa harus berdasarkan prosedur yang diprakarsai oleh desa. Pasal 20 ketentuan Undang-Undang Desa secara jelas dan tegas memberikan hak kepada desa untuk mengawasi dan mengatur kewenangan desa. Dengan kata lain dikelola oleh badan pemerintahan desa dan lembaga masyarakat serta diatur dengan peraturan daerah. Proses penetapan Perbup ini harus didahului dengan proses identifikasi dan inventarisasi kewenangan yang dilakukan oleh desa, sekalipun pada akhirnya pemerintah menetapkan proses pengakuan negara atas kewenangan desa ini melalui Peraturan Bupati dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa. Jadi Peraturan



Bupati adalah instrumen hukum untuk mengakui kehendak desa dalam menyatakan kekuasaan dan tanggung jawabnya mengatur dan mengurus desa.<sup>116</sup>

## **2) Kewenangan Desa Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Desa**

Dalam rangka penegakan peraturan desa, pemerintah pusat menyusun Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014. Penyelenggaraan pemerintahan desa diatur dalam beberapa pasal dalam peraturan tersebut, yang dimuat dalam Bab III Kewenangan dan diberi nomor 33 sampai dengan 37. Berdasarkan Pasal 33 disebutkan jenis-jenis kewenangan yang diberikan kepada desa yaitu adanya kewenangan hak asal usul disertai dengan kewenangan berskala lokal, ada Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota ditambah dengan Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>117</sup>

Kewenangan dalam pasal 33 tersebut diuraikan bahwa Di dalam pasal 34 dan pasal 35 mengatur tentang kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul masing-masing desa, secara eksplisit ketentuan terkait jenis-jenis hak asal usul desa tersebut yaitu Kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul sebagaimana dimaksud dalam pasal 33 huruf a paling sedikit terdiri atas sistem organisasi masyarakat adat, pembinaan kelembagaan masyarakat, pembinaan lembaga dan hukum adat, pengelolaan tanah kas Desa; dan pengembangan peran masyarakat Desa Kewenangan berdasarkan hak asal-usul; Pasal 34 Ayat (2) yaitu kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul sebagaimana dimaksud dalam pasal 33 huruf b paling sedikit terdiri atas kewenangan pengelolaan tambatan perahu pengelolaan pasar desa, pengelolaan tempat pemandian umum, pengelolaan jaringan irigasi, pengelolaan lingkungan permukiman masyarakat desa, pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan Pos pelayanan terpadu, pengembangan dan

---

<sup>116</sup> Sukasmanto dan Dina Mariana, 2015, *Modul Panduan Menyusun Kewenangan Desa dan Perencanaan Desa*, Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment (IRE), hlm. 7.

<sup>117</sup> PP No 43 tahun 2014 pasal 33

pembinaan sanggar seni dan belajar, pengelolaan perpustakaan desa dan taman bacaan, pengelolaan embung desa, pengelolaan air minum berskala desa, pembuatan jalan desa antar permukiman ke wilayah pertanian.<sup>118</sup>

Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Menteri dapat menetapkan jenis kewenangan desa sesuai dengan situasi, kondisi, dan kebutuhan lokal. Penyelenggaraan kewenangan berdasarkan hak asal usul oleh desa adat paling sedikit meliputi Penataan sistem organisasi dan kelembagaan masyarakat adat, Pranata hukum adat, kepemilikan hak tradisional, Pengelolaan tanah kas desa adat, Pengelolaan tanah ulayat, Kesepakatan dalam kehidupan masyarakat desa adat, Pengisian jabatan kepala desa adat dan perangkat desa adat; dan Masa jabatan kepala desa adat.

Pasal 36 menjelaskan bahwa, terdapat beberapa ketentuan terkait dengan pelaksanaan fungsi dan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan desa, ketentuan mengenai fungsi dan kewenangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berlaku secara mutatis mutandis terhadap fungsi dan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan desa adat, pelaksanaan pembangunan desa adat, pembinaan kemasyarakatan desa adat, dan pemberdayaan masyarakat desa adat. Dalam menyelenggarakan hak asal usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 serta fungsi dan kewenangan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), desa adat membentuk kelembagaan yang mewadahi kedua fungsi tersebut. Dalam melaksanakan fungsi dan kewenangan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala desa adat atau sebutan lain dapat mendelegasikan kewenangan pelaksanaannya kepada perangkat desa adat atau sebutan lain. Pada pasal 37, undang-undang menugaskan kepada pemerintah daerah untuk melakukan identifikasi dan inventarisasi kewenangan desa yang nantinya diatur di dalam peraturan bupati atau walikota.<sup>119</sup>

Berdasarkan Pasal 37 Ayat (1) yaitu Pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan identifikasi dan inventarisasi kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 dengan melibatkan Desa. Berdasarkan hasil identifikasi dan inventarisasi

---

<sup>118</sup> Pp No 43 tahun 2014 pasal 34-35

<sup>119</sup> Pp No 43 tahun 2014 pasal 36

sebagaimana dimaksud pada ayat (1), bupati/walikota menetapkan peraturan bupati/walikota tentang daftar kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 37 Ayat (3): Peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditindaklanjuti oleh Pemerintah Desa dengan menetapkan peraturan Desa tentang kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sesuai dengan situasi, kondisi, dan kebutuhan lokal.<sup>120</sup>

### **2.2.2 Kelembagaan Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014**

#### **a. Kelembagaan Pemerintahan Desa**

Secara etimologis, kata desa berasal dari bahasa sansekerta deca yang berarti kampung halaman, kampung halaman atau tempat lahir. Secara geografis desa atau kampung diartikan sebagai kumpulan rumah atau usaha di pedesaan, lebih kecil dari kota. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang berhak menjalankan rumah tangganya sendiri berdasarkan hak dan adat istiadat yang semula diakui oleh pemerintah pusat dan terdapat di kabupaten. R. Bintarto mendefinisikan desa sebagai hasil perpaduan antara kegiatan sekelompok orang dengan lingkungannya. Hasil perpaduan ini adalah bentuk atau kenampakan di muka bumi yang disebabkan oleh faktor-faktor geografis, sosial, ekonomi, politik dan budaya yang saling berinteraksi antar unsur dan juga dalam kaitannya dengan wilayah.<sup>121</sup> Desa N. Daldjoeni dalam pengertian umum juga dapat diibaratkan sebagai pemukiman manusia yang terletak di luar kota dan penduduknya hidup dengan bercocok tanam atau bercocok tanam. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat yang sah yang susunan aslinya didasarkan atas hak asal-usul yang istimewa. Gagasan dasar pemerintahan desa adalah keberagaman, partisipasi, otonomi, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Pp 43Tahun 2014 Pasal 37

<sup>121</sup> R. Bintarto, 2010, *Desa Kota*, Bandung: Alumi, hlm.6.

<sup>122</sup> *Ibid.*, hlm.1.

Paul H. Landis memberikan definisi desa melalui 3 ciri yakni <sup>123</sup> bahwa masyarakat desa antara yang satu dengan yang lainnya saling kenal, dan bermasyarakat dan menjalin silaturahmi yang erat di lingkungannya, memiliki kebiasaan yang sama dalam lingkungan masyarakatnya, dan Cara berusaha (ekonomi) adalah agraris yang paling umum yang sangat dipengaruhi alam sekitar seperti iklim, keadaan alam, kekayaan alam, sedangkan pekerjaan yang bukan agraris adalah bersifat sambilan. Berdasarkan UU 5 tahun 1979 mengartikan desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan NKRI.<sup>124</sup>

Desa menurut Pasal 1 dalam UU 32/2004 mengartikan Desa atau yang disebut nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintah NKRI.<sup>125</sup> Pengertian desa menurut UU NO.6 TAHUN 2014, desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.<sup>126</sup>

Perkembangan Kewenangan Desa yaitu memiliki empat kewenangan yaitu kewenangan berdasarkan hak asal usul; kewenangan lokal berskala desa, kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh

---

<sup>123</sup> V. Devina Setyawati dan D. Y. Y. Ferdinand, 2019, *Akuntansi Dana Desa*, Surabaya: CV. Putra Media Nusantara (PMN), hlm. 11.

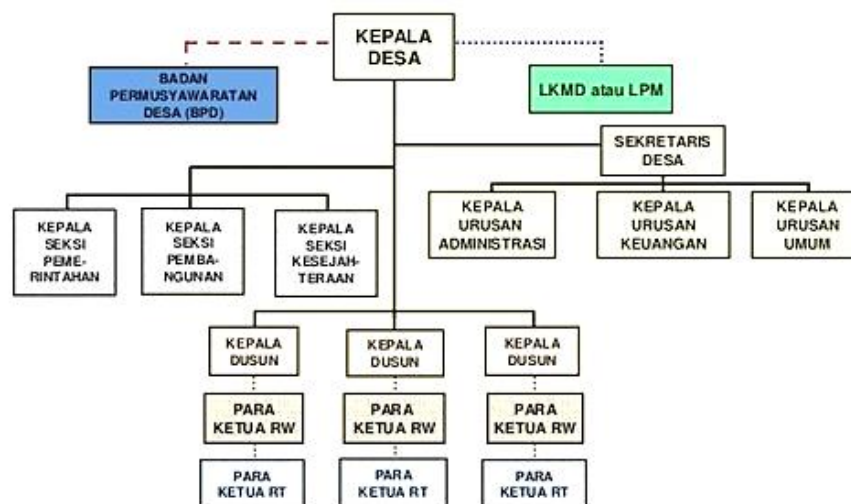
<sup>124</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

<sup>125</sup> Pasal 1 ayat (12) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>126</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>127</sup>

Berdasarkan kewenangan desa berdasarkan UU 32/2004 dan pelaksanaannya dalam PP 72/2005, konsep struktur pemerintahan desa digambarkan sebagai berikut.



***gambar 2 Struktur Pemerintahan Desa Berdasarkan PP No.72 Tahun 2005***

Struktur pemerintah desa dalam struktur organisasi berdasarkan PP 72/2005 dapat diuraikan bahwa struktur pemerintahan desa meliputi kepala desa, badan permusyawaratan desa (BPD) dan LKMD, serta perangkat desa yang merupakan jabatan teknis yang lain, sedangkan dalam kewenangannya desa harusnya memiliki kewenangan rekognisi dan kewenangan lokal, namun dalam ketentuannya urusan desa berdasarkan kewenangan sisa (*residu*).

Desa memiliki sejumlah konsep penting dalam dua dari empat kewenangan pertama, yaitu kewenangan asal dan kewenangan lokal berskala desa. Dari empat kewenangan tersebut, pada dua kewenangan pertama yaitu kewenangan asal usul dan kewenangan lokal berskala desa, terdapat beberapa prinsip penting yang dimiliki desa. Dimana kewenangan yang dimiliki oleh desa tersebut bukan-lah kewenangan sisa (*residu*) yang dilimpahkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana pernah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

<sup>127</sup> Pasal 23 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa

Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun. 2005 tentang Pemerintahan Desa. Melainkan, sesuai dengan asas rekognisi dan subsidiaritas. Dan kedua jenis kewenangan tersebut diakui dan ditetapkan langsung oleh Undang-Undang dan dijabarkan oleh peraturan pemerintah.

Berdasarkan kewenangan desa yang harus ada yaitu dijelaskan dalam UU NO.6 TAHUN 2014 rekognisi dan subsidiaritas merupakan sumber kewenangan desa, maka keputusan yang diambil oleh desa harus berdasarkan prosedur yang diprakarsai oleh desa. Pasal 20 ketentuan Undang-Undang Desa secara jelas dan tegas memberikan hak kepada desa untuk mengawasi dan mengatur kewenangan desa. Dengan kata lain dikelola oleh badan pemerintahan desa dan lembaga masyarakat serta diatur dengan peraturan daerah. Proses penetapan Perbup ini harus didahului dengan proses identifikasi dan inventarisasi kewenangan yang dilakukan oleh desa, sekalipun pada akhirnya pemerintah menetapkan proses pengakuan negara atas kewenangan desa ini melalui Peraturan Bupati dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa. Jadi Peraturan Bupati adalah instrumen hukum untuk mengakui kehendak desa dalam menyatakan kekuasaan dan tanggung jawabnya mengatur dan mengurus desa.<sup>128</sup>Kewenangan desa tersebut mempengaruhi kelembagaan desa, melalui konsep kelembagaan desa berdasarkan UU NO.6 TAHUN 2014.

#### **b. Struktur Kelembagaan Pemerintahan Desa Berdasarkan UU No.6 Tahun 2014**

Menurut Permendagri RI Nomor 84 Tahun 2015 Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan NKRI Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) adalah Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai bendahara umum daerah. Pemerintah desa secara historis dibentuk oleh masyarakat desa dengan memilih beberapa orang anggota masyarakat yang dipercaya dapat mengatur, menata, melayani, memelihara, mempertahankan dan melindungi berbagai aspek kehidupan mereka. Aspek kehidupan masyarakat desa biasanya yang utama

---

<sup>128</sup> Sukasmanto dan Dina Mariana, 2015, *Modul Panduan Menyusun Kewenangan Desa dan Perencanaan Desa*, Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment (IRE), hlm. 7.

adalah hukum adat (istiadat) tertulis maupun tidak tertulis, sosial budaya kemasyarakatan, ekonomi pertanian, perkebunan, perikanan, perdagangan, ketertiban, keamanan dan pertahanan diri, serta pemerintahan. Pemerintah desa merupakan bentuk formalisasi organisasi kelembagaan masyarakat desa. Kehadiran pemerintah desa merupakan pemenuhan kebutuhan dan eksistensi masyarakat desa.<sup>129</sup>

Widjaja menyatakan bahwa pemerintahan desa adalah kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintahan desa BPD. Menurut Soemantri Pemerintahan Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa, sedangkan Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat lainnya, yaitu sekretariat desa, pelaksanaan teknis lapangan dan unsur kewilayahan, yang jumlahnya disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya setempat.<sup>130</sup> Pemerintahan desa diselenggarakan oleh pemerintah desa. Kewenangan desa meliputi kewenangan berdasarkan hak asal usul, kewenangan lokal berskala Desa, kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

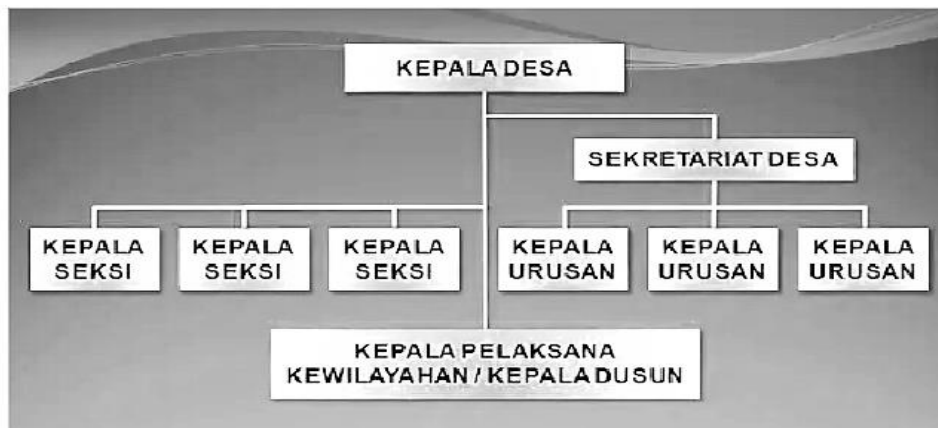
Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan NKRI. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang desa, menjelaskan bahwa Pemerintah desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Kekuasaan pengelolaan keuangan desa dipegang oleh kepala desa.

---

<sup>129</sup> Azam Awang, 2010, *Implementasi Pemberdayaan Pemerintah*, Yogyakarta: Pustaka Belajar, hlm. 49.

<sup>130</sup> Yolanda Madea Dkk, Peran Kepala Desa Dalam Pengelolaan Dana Desa Di Kecamatan Essang Selatan Kabupaten Kepulauan Talaud. *Jurnal Administrasi Publik*, (2017), 3(046).

Permendagri Nomor 84 Tahun 2015 tentang SOTK Pemerintah Desa



*gambar 3. Struktur Pemerintahan Desa*

Dalam Permendagri 84 tahun 2015 pada pasal 2 ayat (1) juga dijelaskan bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dibantu oleh Perangkat Desa. Perangkat Desa dimaksud sesuai bunyi pasal 2 ayat (2) terdiri dari : Sekretariat Desa, Pelaksana Kewilayahan dan Pelaksana Teknis.

Sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) Pemerintahan Desa telah diterbitkan sebagai tindak lanjut dari undang-undang desa. Pemerintahan desa adalah kepala desa dibantu oleh perangkat desa yang terdiri atas sekretariat desa, pelaksana kewilayahan, dan pelaksana teknis. Susunan tata kerja pemerintahan desa sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi dan Tata kerja (SOTK) Pemerintahan Desa, antara lain:

1. Sekretaris desa. Sekretaris desa dipimpin oleh seorang sekretaris desa dan dibantu oleh staf sekretaris. Sekretaris desa paling banyak terdiri atas 3 (tiga) urusan, yaitu urusan tata usaha dan umum, urusan keuangan, urusan perencanaan, dan paling sedikit 2 (dua) urusan, yaitu urusan umum dan perencanaan serta urusan keuangan. Masing-masing urusan dipimpin oleh kepala urusan (Kaur). Semua itu sesuai Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3) Permendagri Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) Pemerintahan Desa.



2. Pelaksana kewilayahan. Pelaksana kewilayahan merupakan unsur pembantu kepala desa sebagai satuan tugas kewilayahan. Jumlahnya ditentukan secara proporsional antara pelaksana kewilayahan yang dibutuhkan dengan kemampuan keuangan desa serta memperhatikan luas wilayah kerja karakteristik, geografis, jumlah kepadatan penduduk, serta sarana prasarana penunjang tugas. Pelaksana kewilayahan dilaksanakan oleh kepala dusun atau sebutan lain. Tugas kewilayahan meliputi, penyelenggaraan pemerintah desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa; dan
3. Pelaksana teknis. Merujuk Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) Pemerintahan Desa, Pasal 5 ayat (1), (2), dan ayat (3), pelaksana teknis merupakan unsur pembantu kepala desa sebagai pelaksana tugas operasional. Pelaksana teknis paling banyak terdiri dari 3 (tiga) seksi, yaitu seksi pemerintahan, seksi kesejahteraan, seksi pelayanan, dan paling sedikit terdiri dari 2 (dua) seksi, yaitu seksi pemerintahan, seksi kesejahteraan dan pelayanan.

Kepala desa mengawasi pemerintahan desa, dibantu oleh sekretaris desa dan perangkat desa. Pimpinan urusan seperti pelaksana urusan dan kepala dusun yang merupakan perangkat desa. Sekretaris desa menerima bantuan dari kepala-kepala urusan dalam menyampaikan informasi dan memberikan pelayanan. Pelaksana urusan adalah wakil yang mengurus urusan rumah tangga desa di lapangan. Kepala dusun adalah wakil kepala desa di wilayahnya. Urusan rumah tangga desa adalah urusan yang berhak diatur dan diurus oleh pemerintah desa. Untuk mengatur dan mengurus urusannya, pemerintah desa membuat peraturan desa. Peraturan desa dibuat oleh kepala desa bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa selanjutnya disingkat BPD. Peraturan desa dilaksanakan oleh kepala desa dan dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui BPD.

### **c. Tugas dan Fungsi Pemerintahan Desa**

Setiap orang memiliki tujuan dan peran yang harus dipenuhi dalam hidupnya. Setiap manusia memiliki cara atau sikap yang unik untuk memainkan perannya. Lingkungan sosial sangat berpengaruh dalam hal ini. Peran (*role*)

menurut Soerjono Soekanto,<sup>131</sup> yaitu peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan, maka ia menjalankan suatu peranan. Hal demikian menunjukkan bahwa peran dikatakan telah dilaksanakan apabila seseorang dengan kedudukan atau status tertentu telah melaksanakan kewajiban-kewajibannya. Adapun pembagian peran menurut Soekanto, peran dibagi menjadi 3 yaitu sebagai berikut:<sup>132</sup>

- 1) Peran Aktif adalah peran yang diberikan oleh anggota kelompok karena kedudukannya didalam kelompok sebagai aktivitas kelompok, seperti pengurus, pejabat, dan lainnya sebagainya.
- 2) Peran Partisipatif adalah peran yang diberikan oleh anggota kelompok kepada kelompoknya yang memberikan sumbangan yang sangat berguna bagi kelompok itu sendiri.
- 3) Peran Pasif adalah sumbangan anggota kelompok yang bersifat pasif, dimana anggota kelompok menahan diri agar memberikan kesempatan kepada fungsi-fungsi lain dalam kelompok sehingga berjalan dengan baik.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa pengertian peran merupakan suatu tindakan yang membatasi seseorang maupun suatu organisasi untuk melakukan suatu kegiatan berdasarkan tujuan dan ketentuan yang telah disepakati bersama agar dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya. Istilah pemerintah berasal dari kata “Perintah” yang berarti menyuruh melakukan sesuatu sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintah adalah kekuasaan yang memerintah suatu negara atau badan tertinggi yang memerintah suatu negara, seperti kabinet merupakan suatu pemerintah. Istilah Pemerintah diartikan dengan perbuatan (cara, hal, urusan dan sebagainya). Pemerintah merupakan semua aparatur/alat perlengkapan negara dalam rangka menjalankan segala tugas dan kewenangan/kekuasaan negara, baik kekuasaan legislatif, eksekutif, yudikatif. Apabila kita lihat pada negara Indonesia saat ini dengan mengacu pada Undang-Undang Dasar 1945 sebagai peraturan perundang-undangan yang tertinggi.

Peran pemerintah adalah segala tindakan dan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang dan kewajibannya,

---

<sup>131</sup> Soekanto, 2002, *Teori Peranan*. Jakarta: Bumi Aksara. hlm. 243.

<sup>132</sup> Soekanto, 2001, *Sosiologi Sebagai Pengantar*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 242.

dalam hal ini adalah segala tindakan dan kebijakan yang dilakukan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang dan kewajibannya dalam menyelenggarakan ketertiban dan ketentraman masyarakat di daerahnya sesuai dengan tugas dan fungsinya sebagai pelindung dan pelayan masyarakat. Peran pemerintah sebagai regulator merupakan pihak yang bertanggung jawab dalam pengambilan keputusan atau kebijakan mengenai regulasi.<sup>133</sup> Fungsi pemerintah yaitu mengarahkan masyarakat dalam kemandirian dan pembangunan demi terciptanya kemakmuran, tidak serta merta dibebankan oleh masyarakat. Perlu adanya peran pemerintah yang secara optimal dan mendalam, maka peran pemerintah yang dimaksud antara lain :

1) Pemerintah sebagai fasilitator

Peran pemerintah sebagai fasilitator adalah menciptakan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan pembangunan untuk menjembatani berbagai kepentingan masyarakat dalam mengoptimalkan pembangunan daerah. Sebagai fasilitator, pemerintah bergerak di bidang pendampingan melalui pelatihan, pendidikan, dan peningkatan keterampilan, serta di bidang pendanaan atau permodalan melalui pemberian bantuan modal kepada masyarakat.

2) Pemerintah sebagai regulator

Peran pemerintah sebagai regulator adalah menyiapkan arah untuk menyeimbangkan penyelenggaraan pembangunan melalui penerbitan peraturan-peraturan. Sebagai regulator, pemerintah memberikan acuan dasar kepada masyarakat sebagai instrumen untuk mengatur segala kegiatan pelaksanaan pembangunan.

Penyelenggaraan pemerintahan desa yang dikelola oleh Kepala Desa dan dibantu oleh Perangkat Desa untuk itu pemerintah desa harus memiliki peran untuk berpikir atau bertindak secara rasional dalam mengambil keputusan di tengah-tengah masyarakat dan harus memiliki peran untuk pelaporan dalam proses pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Menurut Rivai peran dapat diartikan sebagai perilaku yang diatur dan diharapkan dari seseorang dalam posisi

---

<sup>133</sup> Ryaas, Rasyid, Afan G., dan Syaukani HR.H., 2009, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset. hlm 32

tertentu.<sup>134</sup> Peran adalah proses dinamis dari kedudukan, apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukan maka seorang pemimpin harus menjalankan suatu peranannya karena dalam program pembangunan dan pemberdayaan dipengaruhi oleh peran aparatur pemerintah desa. Sedangkan menurut pasal 67 tentang hak dan kewajiban Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 sebagai berikut :<sup>135</sup> Desa berhak dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat desa, menetapkan dan mengelola suatu kelembagaan desa untuk mendapatkan sumber pendapatan dan desa berkewajiban melindungi dan menjaga, persatuan, kesatuan, serta kerukunan masyarakat desa dalam rangka kerukunan nasional dan keutuhan Negara Republik Indonesia, meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat desa, mengembangkan kehidupan demokrasi, mengembangkan pemberdayaan masyarakat desa dan memberikan serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat desa.

Berdasarkan tugas dan fungsi kepala desa dan perangkat desa dalam konteks birokrasi penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan UU NO.6 TAHUN 2014 adalah kepala desa dan perangkat memiliki tanggung jawab dalam program pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, khususnya bagi aparatur pemerintah desa yang harus melaksanakan tugas dan menggunakan kewenangannya selama penyelenggaraan pemerintahan desa. Pemerintah desa merupakan perangkat pemerintahan yang terdiri dari Kepala Desa, Sekretaris Desa, Kepala Urusan (Kaur), Kepala Seksi, Kepala Kewilayahan yang masing-masingnya memiliki tugas dan fungsinya dan berbentuk hirarki dan pertanggungjawaban terhadap pembagian tugas dan fungsinya.

Tugas dan fungsi kepala desa, kepala desa berkedudukan sebagai kepala pemerintahan desa yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa. Kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Merujuk pada Permendagri Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) Pemerintahan Desa, pelaksanaan tugas pemerintahan desa

---

<sup>134</sup> Rivai dan Veithzal, 2003, *Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 148.

<sup>135</sup> Pasal 67 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

yang diberikan kepada desa, maka kepala desa memiliki beberapa fungsi, yang pertama yaitu Menyelenggarakan pemerintahan desa, seperti tata praja pemerintahan, penetapan peraturan di desa, pembinaan masalah pertanahan, pembina ketentraman dan ketertiban, melakukan upaya perlindungan masyarakat, administrasi kependudukan, dan penataan, dan pengelolaan wilayah. Kedua, Melaksanakan pembangunan, seperti pembangunan sarana prasarana perdesaan dan pembangunan bidang pendidikan kesehatan. Ketiga, Pembinaan kemasyarakatan, seperti pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat, partisipasi masyarakat, sosial budaya masyarakat, keagamaan, dan ketenagakerjaan. Keempat dalam pemberdayaan masyarakat, seperti tugas sosialisasi dan motivasi masyarakat di bidang budaya, ekonomi, politik, lingkungan hidup, pemberdayaan keluarga, pemuda, olahraga, dan karang taruna. Kelima Menjaga hubungan kemitraan dengan lembaga masyarakat dan Lembaga lainnya.

Tugas dan fungsi sekretaris desa, sekretaris desa berkedudukan sebagai unsur pimpinan sekretariat desa. Sekretaris desa bertugas membantu kepala desa dalam bidang administrasi pemerintahan. Untuk melaksanakan tugas sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2), Permendagri Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) Pemerintahan Desa, sekretaris desa mempunyai beberapa fungsi. Pertama dalam Melaksanakan urusan ketatausahaan seperti tata naskah, administrasi surat menyurat, arsip, dan ekspedisi. Kedua dalam Melaksanakan urusan umum seperti penataan administrasi perangkat desa, penyediaan prasarana perangkat desa dan kantor, penyiapan rapat, pengadministrasian aset, inventarisasi, perjalanan dinas, dan pelayanan umum. Ketiga dalam melaksanakan urusan keuangan seperti pengurusan administrasi keuangan, administrasi sumber-sumber pendapatan dan pengeluaran, verifikasi administrasi keuangan, dan administrasi penghasilan kepala desa, perangkat desa, BPD, dan Lembaga pemerintahan desa lainnya. Keempat, yaitu melaksanakan urusan perencanaan, seperti menyusun rencana anggaran pendapatan dan belanja desa, menginventarisir data-data dalam rangka pembangunan, melakukan monitoring dan evaluasi program, serta penyusunan laporan.

Tugas dan fungsi kepala urusan, kepala urusan berkedudukan sebagai unsur staf sekretariat dan kepala urusan bertugas membantu sekretaris desa dalam

urusan pelayanan administrasi pendukung pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Selanjutnya, untuk melaksanakan tugas kepala urusan mempunyai fungsinya yang terbagi dalam Kepala urusan tata usaha dan umum memiliki fungsi seperti melaksanakan urusan ketatausahaan seperti tata naskah, administrasi surat menyurat, arsip dan ekspedisi, penataan administrasi perangkat desa, penyediaan prasarana perangkat desa dan kantor, penyiapan rapat, pengadministrasian aset, inventarisasi, perjalanan dinas, dan pelayanan umum. Ada Kepala urusan keuangan memiliki fungsi seperti melaksanakan urusan keuangan, seperti pengurusan administrasi keuangan, administrasi sumber-sumber pendapatan dan pengeluaran, verifikasi administrasi keuangan, administrasi penghasilan kepala desa, perangkat desa, BPD, dan lembaga pemerintahan desa lainnya. Ada Kepala urusan perencanaan memiliki fungsi mengkoordinasikan urusan perencanaan, seperti Menyusun rencana anggaran pendapatan dan belanja desa, menginventarisir data- data dalam rangka pembangunan, melakukan monitoring dan evaluasi program, serta penyusunan laporan.

Tugas dan fungsi kepala seksi, kepala seksi berkedudukan sebagai unsur pelaksana teknis. Kepala seksi bertugas membantu kepala desa sebagai pelaksana tugas operasional. Untuk melaksanakan tugas kepala seksi mempunyai fungsi yang terbagi ke dalam Kepala seksi pemerintahan mempunyai fungsi melaksanakan manajemen tata praja pemerintahan, menyusun rancangan regulasi desa, pembinaan masalah pertanahan, pembinaan ketentraman dan ketertiban, pelaksanaan upaya perlindungan masyarakat, kependudukan, penataan dan pengelolaan wilayah, serta pendataan dan pengelolaan profil desa, Kepala seksi kesejahteraan mempunyai fungsi melaksanakan pembangunan sarana prasarana pedesaan, pembangunan bidang.

Pendidikan, kesehatan, dan tugas sosialisasi serta motivasi masyarakat di bidang budaya, ekonomi, politik, lingkungan hidup, pemberdayaan keluarga, pemuda, olahraga, dan karang taruna, Kepala seksi pelayanan memiliki fungsi melaksanakan penyuluhan dan motivasi terhadap pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat, partisipasi masyarakat, sosial budaya masyarakat, keagamaan, dan ketenagakerjaan. Tugas dan fungsi kepala kewilayahan, kepala kewilayahan atau sebutan lainnya berkedudukan sebagai unsur satuan tugas kewilayahan yang

bertugas membantu kepala desa dalam pelaksanaan tugas di wilayahnya. Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud tersebut, kepala kewilayahan/kepala dusun memiliki fungsi yang pertama dalam Pembinaan ketentraman dan ketertiban, pelaksanaan upaya perlindungan masyarakat, mobilitas kependudukan, serta penataan dan pengelolaan wilayah, yang kedua dalam Mengawasi pelaksanaan pembangunan di wilayahnya, yang ketiga dalam Melaksanakan pembinaan kemasyarakatan dalam meningkatkan kemampuan dan kesadaran masyarakat dalam menjaga lingkungannya dan yang keempat dalam Melakukan upaya-upaya pemberdayaan masyarakat dalam menunjang kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Struktur dan tanggung jawab serta fungsi tersebut di atas merupakan faktor penting yang harus diperhatikan. karena struktur organisasi ini sebenarnya berfungsi untuk menginformasikan kepada publik tentang siapa yang bertanggung jawab dan siapa yang dapat mengawasi bagaimana pejabat yang membawa wewenang ketika menjalankannya. Keberadaan kerangka ini menjadi roadmap pertanggungjawaban pemerintah desa dalam penggunaan kewenangannya. Agar nantinya mampu meningkatkan standar pelayanan dan membangun masyarakat yang sejahtera.

Pemerintah desa merupakan badan terendah dari sistem pemerintahan NKRI yang ditunjukkan pada tugas atau fungsi yang sejalan dengan kehidupan masyarakat yang diperintah. Hal ini menunjukkan bahwa desa sebagai unit pemerintahan dimotivasi untuk melayani kepentingan masyarakat yang diserahkan pemerintahan. Oleh karena itu, pemerintah desa yang dibentuk bertugas untuk mengarahkan masyarakat ke arah tersebut agar dapat berperan secara signifikan dalam pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.<sup>136</sup>

Pemerintahan desa secara historis dibentuk oleh masyarakat, dimana masyarakat mendirikan pemerintahan desa untuk memilih sejumlah orang yang dianggap mampu mengawasi, mengurus, melayani, melestarikan, mempertahankan, dan melindungi berbagai aspek kehidupan masyarakat, seperti pemilihan kepala desa dan perangkatnya. Aspek kehidupan masyarakat desa biasanya yang utama adalah hukum adat istiadat baik tertulis maupun tidak

---

<sup>136</sup> Awang, Azam, 2010, *Implementasi Pemberdayaan Pemerintahan Desa*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 45-49.

tertulis, sosial budaya kemasyarakatan, ekonomi perkebunan, pertanian, perdagangan, ketertiban, keamanan, dan pertahanan diri.

Berdasarkan kutipan di atas diharapkan agar pemerintah desa dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya secara penuh dalam melayani masyarakat. Untuk itu, masyarakat memilih sejumlah individu yang dianggap mampu menegakkan dan membela hak dan kewajiban masyarakat desa serta dapat memanfaatkan kesempatan yang ada di desa untuk pelaksanaan program pembangunan dan pemberdayaan masyarakat yang ada di desa secara maksimal. Atas pemberian kepercayaan atau amanah kepada seluruh pemerintah desa yang dipercaya mampu mengurus dan memajukan. Sedangkan menurut ketentuan umum pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa bahwa Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat desa dalam sistem pemerintahan dari NKRI.

Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Menurut ketentuan tersebut di atas, desa dikuasai oleh kepala desa dengan dibantu perangkat desa yang dipilih langsung oleh masyarakat pada saat pemilihan umum untuk mengatur, mengurus dan menyelenggarakan pemerintahan demi terealisasinya program-program pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Pemerintahan ini dikendalikan dalam rangka melaksanakan program pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Di dalam pemerintahan desa masyarakat memilih beberapa orang yang dianggap mampu mengatur dan melindungi hak dan kewajiban masyarakat desa serta dapat memanfaatkan potensi-potensi yang terdapat di desa demi terselenggaranya program pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Berdasarkan peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) nomor 113 tahun 2014 tentang pemerataan keuangan.

Penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan, pembangunan, pembinaan masyarakat, dan pemberdayaan masyarakat. Dengan diadakannya otonomi desa, diharapkan desa lebih mandiri dalam mengurus rumah tangganya tidak tergantung pada pemerintahan pusat maupun daerah, diharapkan dalam penyelenggaraan di tingkat desa lebih efektif dan efisien karena desa bias



menentukan program dan perencanaan yang akan dilakukan untuk memajukan desanya baik berupa peningkatan sumber daya manusia, kesehatan, ekonomi, dan pembangunan bagi masyarakat desa.

Berbagai tanggung jawab Pemerintah Desa dilakukan semata-mata demi kemandirian dan kesejahteraan desa. Peranan yang dimainkan dengan tepat akan berdampak pada kesejahteraan masyarakat yang dikembangkan dengan maksud untuk meningkatkan kualitas hidup manusia secara menyeluruh, diantaranya:<sup>137</sup>

- 1) Peningkatan standar hidup dimana melalui perangkat pelayanan sosial dan jaminan sosial segenap lapisan masyarakat, terutama kelompok masyarakat yang kurang beruntung dan rentan yang sangat memerlukan perlindungan sosial.
- 2) Peningkatan standar hidup dapat dilakukan jika pemerintah desa mampu mencari dan menggali potensi-potensi yang ada serta menjadikannya peluang usaha bagi warga.
- 3) Peningkatan keberdayaan melalui penetapan sistem dan kelembagaan ekonomi, sosial dan politik yang menjunjung harga diri dan martabat kemanusiaan. Peningkatan keberdayaan ialah seluas-luasnya hak masyarakat untuk mampu bersaing dan mengembangkan diri baik dalam ranah ekonomi, sosial maupun politik.

Kepala desa dan jajarannya harus dapat melayani masyarakat dengan semaksimal mungkin dalam kapasitasnya sebagai kepala pemerintahan di desa. Sebab, keterlibatan pemerintah desa dalam pembangunan dan kesejahteraan masyarakat sangat penting.

Kepala desa dan aparatur desa dalam menyelenggarakan fungsinya dalam konteks birokrasi penyelenggaraan pemerintahan desa dalam perencanaan dan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah desa, harus dievaluasi sebagai pengawasan oleh lembaga BPD. Pemerintah desa yang dipimpin oleh kepala desa, dibantu oleh sekretaris desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari atas kepala-kepala urusan, yaitu pelaksana urusan dan kepala dusun. Kepala-kepala urusan membantu sekretaris desa menyediakan data informasi dan memberikan pelayanan. Pelaksanaan urusan adalah pejabat yang melaksanakan urusan rumah

---

<sup>137</sup> G. K Amantha, Peran Pemerintahan Desa Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat, *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja*, 47/1 (2021), hlm. 67-79.

tangga desa di lapangan. Kepala dusun adalah wakil kepala desa di wilayahnya. Urusan rumah tangga desa adalah urusan yang berhak diatur dan diurus oleh pemerintah desa. Untuk mengatur, mengurus, dan pengurusan urusannya, pemerintah desa membuat peraturan desa. Peraturan desa dibuat oleh kepala desa bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa selanjutnya disingkat BPD. Peraturan desa dilaksanakan oleh kepala desa dan dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui BPD. Peran BPD dalam konteks birokrasi penyelenggaraan pemerintahan desa adalah suatu bentuk kewenangan legislatif dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, yang dalam fungsinya tidak termasuk dalam struktur pemerintah desa.

### **2.3 Kedudukan Pemerintah Desa dan Birokrasi Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**

#### **2.3.1 Kedudukan Pemerintah Desa**

Isu terkait desa kini dianggap sebagai topik yang perlu digali dan dikembangkan lebih lanjut. Gagasan bahwa desa yang telah memiliki otonomi sendiri (otonomi asli/otonomi desa) lebih banyak ditempatkan sebagai entitas pemerintahan yang tidak memiliki otonomi tercermin dari banyak kebijakan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur desa. Hal ini menunjukkan ketidakjelasan dan/atau ketidaksesuaian antara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan peraturan perundang-undangan yang mendasarinya, atau antara satu perangkat undang-undang dengan perangkat undang-undang lainnya. Misalnya, meskipun istilah “desa” tidak disebutkan secara jelas dan tegas dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, namun istilah lain seperti penyebutan “kesatuan masyarakat hukum adat” sudah cukup mencerminkan pengakuan keberadaan desa, dan penyebutan “beserta hak teritorialnya” sudah cukup menggambarkan pengakuan atas otonominya (otonomi desa), namun hal ini pada akhirnya akan menimbulkan penafsiran yang berbeda dan menimbulkan kerancuan.

Dalam kaitan ini, Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan menghormati keberagaman, partisipasi, otonomi yang sesungguhnya, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat, namun beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan desa, seperti UU

NO.6 TAHUN 2014, mencerminkan keinginan untuk menggeneralisasikan (*homogenitas*) bahkan cenderung mematikan demokrasi dengan membuat desa bergantung pada Pemerintah Kabupaten atau Kota, Pemerintah Provinsi, atau Pemerintah Pusat. Peristiwa ini terjadi akibat ambigunya posisi desa terhadap peraturan perundang-undangan. Hal-hal tersebut terjadi diakibatkan oleh karena tidak pastinya kedudukan desa dalam peraturan perundang-undangan, yang pada akhirnya “warna” dari keberadaan desa pun tidak jelas. Tipe desa dibagi menjadi 3 (tiga) bentuk, yaitu desa adat atau desa sebagai kesatuan masyarakat (*self governing community*), desa otonom (*local self government*) dan desa administratif (*local state government*).

Berdasarkan ketiga kedudukan desa seperti yang disebutkan di atas, dapat digambarkan mengenai keberadaan dan/atau eksistensi desa yang dalam hal ini akan dihubungkan dengan Undang-Undang yang mengatur mengenai desa yaitu UU NO.6 TAHUN 2014. Terkait desa, UU NO.6 TAHUN 2014 menyoroti masalah yang berdampak pada keberadaan dan/atau eksistensi desa. Topik ini pada akhirnya menimbulkan komplikasi karena ambigunya posisi desa yang berhak atas otonomi atau otonomi desa. Pada awal keberadaannya, desa yang berada di wilayah Indonesia merupakan cerminan dari desa yang diposisikan sebagai desa adat yang menjalankan otonominya sendiri (otonomi desa). Namun seiring dengan perkembangan desa, posisinya semakin berubah menjadi desa otonom akibat penerapan sistem otonomi daerah, atau ditetapkan sebagai desa administratif. Hal tersebut tentu akan menimbulkan permasalahan, sebab konsep desa adat apabila dipaksakan menjadi desa otonom atau desa administratif, hanya akan cocok untuk beberapa wilayah desa saja seperti desa-desa di Jawa, akan tetapi untuk wilayah-wilayah lain belum tentu cocok atau bahkan tidak akan cocok.

Pembangunan desa dapat dilihat perkembangannya yaitu dengan perkembangan desa yaitu Desa swadaya. Desa swadaya adalah desa yang memiliki potensi tertentu namun belum dikelola dengan sebaik-baiknya. Desa swadaya merupakan desa terbelakang yang kekurangan sumber daya manusia maupun dana, sehingga tidak mampu memanfaatkan potensi yang ada. Desa swakarya adalah peralihan atau transisi dari desa swadaya menuju desa

swasembada. Desa jenis ini dianggap lebih berkembang dibandingkan desa swadaya. Desa swakarya merupakan desa sedang berkembang yang mulai menggunakan dan memanfaatkan potensi yang dimiliki namun masih terkendala dengan masalah kurangnya dana. Ciri-ciri desa swakarya, yakni: Adat istiadat sudah mulai longgar dan mengalami perubahan; Cara berpikir masyarakat mulai Desa swasembada Desa swasembada adalah desa yang masyarakatnya telah mampu memanfaatkan dan mengembangkan sumber daya alam dan potensinya. Teknologi yang digunakan untuk memenuhi keperluan hidup sudah lebih modern; Pendidikan dan keterampilan penduduk sudah tinggi; Mata pencarian penduduk beragam; Perdagangan dan jasa sudah berkembang; Hubungan dengan daerah sekitar berjalan lancar; Pola pikir masyarakat lebih rasional; Pengelolaan administrasi sudah dilaksanakan dengan baik; Lembaga sosial dan pemerintahan sudah berfungsi dengan baik; Mampu menyelenggarakan urusan pemerintahan sendiri; dan Sarana dan prasarana lengkap.

Mengingat desa dalam perspektif Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang menetapkan desa sebagai daerah otonom atau wilayah administrasi cenderung lebih menitik beratkan pada desa otonom dan desa administratif, namun hal ini masih menyisakan ruang ketidakpastian. Salah satu dampak pemberian kewenangan daerah kepada masyarakat adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tidak sepenuhnya menjalankan gagasan desentralisasi. Jika dilihat lebih dekat, wajar saja jika desa tidak termasuk dalam pelaksanaan asas desentralisasi karena kata desa tidak digunakan secara eksplisit dan tegas dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjadi dasar Undang-Undang tersebut. (UU Nomor 6 Tahun 2014). Sebaliknya, hanya dicatat bahwa NKRI dibagi menjadi provinsi, dan provinsi-provinsi itu dibagi lagi menjadi kabupaten dan kota. Akibatnya, desentralisasi terbatas pada ketiga bidang tersebut dan tidak meluas ke daerah pedesaan.

Desentralisasi yang dikehendaki oleh negara yang materinya ditetapkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan tentu akan sama untuk semua desa, artinya materi pelaksanaan desentralisasi yang menjangkau desa-desa belum tentu cocok untuk desa-desa di Indonesia. Sebaliknya, desa di Indonesia sangat beragam, dan tidak selalu ada pola pengelolaan desa yang konsisten dari satu

desa ke desa berikutnya. Desentralisasi merupakan komponen otonomi daerah yang sudah ada karena diberikan oleh negara. Akibatnya, materi otonomi secara alami diseragamkan dalam skala nasional, yang mengarah pada skenario yang dihadapi. Selama ini berlangsung, desa merupakan otonomi yang berkembang baik secara alami maupun tidak diberikan secara alami, otonomi tersebut sesuai dan selaras dengan kebutuhan dan kepentingan masing-masing desa, dan dari desa ke desa terdapat pola dan pola yang berbeda dan bervariasi. sehingga sulit menemukan konstruksi yang tepat dalam hal pola pengelolaan rumah tangga ketika desa diletakkan dalam landasan otonomi daerah (rumah tangga desa). Atau, dengan kata lain, jika keragaman atau kesetaraan ingin dicapai, kehati-hatian harus diberikan ketika mengembangkan metode pengelolaan keluarga desa di desa yang berbeda.

Uraian ini bertujuan untuk menunjukkan bahwa penyeragaman materi yang berkaitan dengan desa dan hak otonominya (otonomi desa) dimungkinkan, asalkan keseragaman tersebut memperhatikan dan mengakomodasi keragaman berbagai kebutuhan dan kepentingan desa. desa dan masyarakatnya. Hal ini tidak berarti bahwa keberadaan desa dan hak otonominya dibiarkan tanpa aturan hukum yang jelas. Tujuan atau keinginan masyarakat desa harus tetap menjadi pertimbangan dalam pembahasan pengaturan desa, dan juga harus sesuai dengan adat istiadat setempat, asal usul, dan karakteristik desa dan penduduknya.

Pada UU NO.6 TAHUN 2014 belum secara jelas menempatkan desa sebagai subjek kekuasaan, melainkan sebagai “objek kekuasaan”, padahal desa yang notabene memiliki otonominya sendiri idealnya ditempatkan sebagai “subjek kekuasaan”. Sebenarnya, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengakui dan menghormati otonomi desa, hal ini tercermin dari Pasal 1 angka 1 yang menyebutkan Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.

Kalimat berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI” merupakan cerminan dari pengakuan terhadap otonomi desa, akan tetapi hal tersebut tidak senada dengan ketentuan yang menyebutkan bahwa: “Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa.<sup>138</sup> Ketidak pastian melingkupi adanya otonomi desa bagi desa karena kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pengaturan desa. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 di satu sisi mengakui otonomi desa namun di sisi lain tidak menindaklanjuti pengakuan tersebut sehingga menimbulkan pertanyaan tentang otonomi apa yang diberikan kepada desa oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dan apakah desa memiliki otonomi. Hal ini bermasalah karena tidak jelas bagaimana posisi desa, yang kembali menimbulkan pertanyaan apakah dapat menjalankan otonominya sendiri dan menjalankan rumah tangganya sendiri atau hanya sebatas menangani urusan pemerintahan atasannya.

Akan sulit untuk mencapai tujuan kemakmuran desa jika hanya memiliki otoritas pengelolaan dan tidak ada otoritas pengaturan. Desa dapat berubah status menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa melalui Musyawarah Desa dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat Desa” adalah masalah lain. Pengaturan agar desa dapat diubah menjadi kelurahan adalah tidak tepat, dan tidak ada justifikasi mengapa kelurahan dianggap lebih tepat, padahal ketentuan ini telah memperhatikan prakarsa pemerintah desa bersama dengan musyawarah desa.<sup>139</sup> Menyikapi permasalahan desa yang terkait dengan otonominya, kembali lagi seperti yang telah dibahas sebelumnya, bahwa seyogyanya undang-undang yang mengatur mengenai desa harus dapat mengakomodasi keragaman yang terdapat di desa-desa, dengan memperhatikan desa dalam kedudukannya sebagai desa adat (*self governing community*) yang dipadupadankan dengan desa dalam kedudukannya sebagai desa otonom (*local self government*), Hal ini penting untuk memastikan

---

<sup>138</sup> UU No 6Tahun 2014 Pasal 7 ayat 1

<sup>139</sup> UU No 6 Tahun 2014 Pasal 11 Ayat 1

bahwa desa tidak berhenti pada pengakuan tetapi justru mencita-citakan status yang sama sebagai daerah otonom sehingga tata kelolanya dapat sesuai dengan tradisi dan warisannya.

Dalam rangka mewujudkan kemajuan dan kesejahteraan desa, dimaksudkan agar desa terwujud baik sebagai entitas adat maupun sebagai entitas otonom. Padahal tradisi merupakan warisan sejarah yang harus dijaga dan dilestarikan di masa-masa selanjutnya, jika saja desa diwujudkan sebagai entitas yang otonom, maka kemajuan yang terjadi di desa akan mengurangi atau menghilangkan adat istiadat desa tersebut. Dikatakan bahwa hal ini akan mengurangi atau menghilangkan adat karena tanpa adanya kesatuan adat di desa, maka perkembangan desa akan berjalan seperti daerah otonom, dimana adat tidak lagi terlihat. Pengelolaannya harus dilakukan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan prinsip otonomi desa dalam kerangka NKRI yang tidak hanya berhenti pada pengakuannya saja, tetapi juga dilanjutkan dengan penerapan dan pelaksanaannya, guna mewujudkan entitas otonom di desa (bentuk kemandirian desa) dan entitas adat (bentuk desa adat).

### **2.3.2 Pengertian Birokrasi (Organisasi dan Perilaku)**

Secara konsep, menurut Weber birokrasi adalah organisasi yang di tuju untuk memaksimalkan efisien dalam organisasi yang memiliki spesialisasi tugas-tugas, hirarki otoritas badan perundang-undangan, sistem pelaporan yang baik untuk memudahkan dalam tanggung jawab serta anggota memiliki keahlian khusus dalam menjalankan tugasnya.<sup>140</sup> Birokrasi dalam hubungan dengan pemerintahan pemaknaan birokrasi adalah institusi yang mengerjakan tugas dan fungsi pemerintahan dan bertanggung jawab terhadap Negara yang bersangkutan.<sup>141</sup> Secara definisi menurut Rod Hague dkk bahwa birokrasi adalah institusi pemerintahan yang melaksanakan tugas negara.

Model birokrasi Weber tersebut menganggap sebuah birokrasi sebagai sebuah organisasi kolektif terdiri dari pejabat-pejabat yang secara jelas dan pasti dalam menjalankan tugas dan fungsi berdasarkan kewenangan serta pengaruh

---

<sup>140</sup> Data Wardana & Geovani Meiwanda, "Reformasi Birokrasi Menuju Indonesia Baru, Bersih dan Bermartabat". Vol, III. No, 1. April 2017. Halm 331.

<sup>141</sup> M. Mas'ud Said, *Biro Krasi Di Negara Birokratik* (Malang, 2007). hlm 13

dari pejabat tersebut dapat dirasakan oleh seluruh anggota organisasi. Karena pada hakikatnya birokrasi mengandung implikasi pengorganisasian yang tertib, tertata dan teratur dalam hubungan kerja yang secara berjenjang serta aturan prosedur dalam garis tatanan organisasi.<sup>142</sup> Dari deskripsi tentang birokrasi serta pentingnya netralitas birokrasi yang dikemukakan tersebut, baik dari perspektif teori dan undang-undang khususnya terkait dengan eksistensi anggota/birokratnya dalam kehidupan organisasi<sup>143</sup>. Miftah Thoha, lembaga birokrasi di Indonesia dalam ini pemerintah seringkali melahirkan kerajaan terhadap pejabat, nantinya akan mengarah kepada akumulasi ekonomi dan akumulasi kekuasaan.<sup>144</sup>

Birokrasi selalu berhubungan dengan organisasi. Organisasi adalah kumpulan orang-orang yang memiliki sikap dan perilaku tertentu di dalam usaha bekerja sama mencapai suatu tujuan tertentu.<sup>145</sup> Birokrasi dapat diartikan yaitu sistem yang mencoba memahami perilaku-perilaku di dalam organisasi bisa tetap rasional sehingga efektif usaha pencapaian organisasi tersebut.<sup>146</sup> Berdasarkan definisi organisasi tersebut bahwa dalam melaksanakan tujuan organisasi, harus memiliki metode dalam pencapaian tujuan organisasi, maka berbicara sistem dalam pencapaian tujuan diperlukan birokrasi mengingat pengertian birokrasi adalah sistem yang mencoba memahami perilaku di dalam organisasi bisa tetap rasional sehingga akan efektif dalam pencapaian tujuan organisasi tersebut.<sup>147</sup> Untuk lebih jelas memahami birokrasi, maka birokrasi memiliki karakteristik yaitu adanya keteraturan yang diwujudkan dalam susunan hirarki, adanya pembagian kerja, adanya tugas-tugas dalam jabatan tertentu,

---

<sup>142</sup> Miriam Budiardjo, "Dasar-Dasar Ilmu politik". (Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, Cetakan keempat, Oktober 2010). Halm 64

<sup>143</sup> Tatang Sudrajat, "Netralitas PNS Dan Masa Depan Demokrasi Dalam Pilkada Serentak 2015 Vol, XII. No, 3. Desember 2015. Halm 353

<sup>144</sup> Miftah Thoha, "Birokrasi Pemerintahan dan Kekuasaan di Indonesia". (Yogyakarta, Matapena Institute. Cetakan ke 1 September 2012) hlm 55

<sup>145</sup> Miftah Thoha, *Perilaku Perspektif Birokrasi*, (Jakarta; PT, Raja Grafindo Persada, 2002), hlm 185

<sup>146</sup> Ennandrianita, Fine, and I. Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani. "Politik Hukum Pertambangan Mineral Dan Batubara Saat Berlaku Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah." *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Ekonomi* 6.2 (2014). 34-44

<sup>147</sup> Satriawan, Muhammad Iwan. "Politik Hukum Pemerintahan Desa Di Indonesia." *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 7.2 (2013). 12-23



adanya wewenang, adanya pengkajian tertentu, dan sistem kontrol atau pengawasan.<sup>148</sup>

Birokrasi dilihat dari karakteristik birokrasi tersebut, birokrasi adalah sebuah alat penggerak negara karena Birokrasi adalah mesin penggerak negara. Meringkasi uraian Gert dan Mills mengenai birokrasi dalam perspektif Max Weber, sebagaimana disebutkan oleh Rod Hague bahwa karakteristik birokrasi yaitu adanya pembagian tugas, memiliki otoritas yang bersifat impersonal, perekrutan orang untuk pelayanan dalam birokrasi, memiliki pejabat dalam menjalankan tugasnya, dan birokrasi adalah hirarki disiplin, dimana memiliki kepatuhan terhadap atasannya.<sup>149</sup>

Birokrasi adalah mesin penggerak negara. Meringkasi uraian Gert dan Mills mengenai birokrasi dalam perspektif Max Weber, sebagaimana disebutkan oleh Rod Hague bahwa karakteristik birokrasi juga menyebutkan bahwa birokrasi terdiri dari yang pertama yaitu adanya pembagian tugas, yang kedua ada kewenangan impersonal yaitu kewenangan tersebut diwujudkan dalam bentuk aturan-aturan terhadap kegiatan yang resmi, dan keputusan selalu diambil melalui aturan yang berlaku bukan kepentingan pribadi, yang ketiga dalam birokrasi orang yang bekerja berdasarkan kompetensi, yang keempat memiliki pegawai yang kompeten dan di gaji, yang kelima yaitu ada hirarki yaitu pegawai yang tunduk kepada atasannya.<sup>150</sup>

Birokrasi dapat diartikan yaitu sistem yang mencoba memahami perilaku-perilaku di dalam organisasi bisa tetap rasional sehingga efektif usaha pencapaian organisasi tersebut.<sup>151</sup> Perilaku birokrasi yaitu perilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu untuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut. Terdapat dua istilah yang digunakan menyebut birokrasi pemerintah secara resmi, yaitu aparatur negara dan penyelenggara negara. Istilah aparatur negara misalnya digunakan pada jabatan. Penyelenggara negara tataran

---

<sup>148</sup> *ibid*

<sup>149</sup> M. Mas'ud Said, *Biro Krasi Di Negara Birokratik* (Malang, 2007). hlm 5

<sup>150</sup> *Ibid.* M. Mas'ud Said. hlm 5.

<sup>151</sup> *Op cit* Miftah Thoha, *Perilaku Persfektif Birokrasi*, hlm 184.

suprastruktur yaitu lembaga-lembaga negara yang secara enumeratif disebut dalam peraturan perundang-undangan sebagai kewenangan dan fungsinya, ditugaskan melaksanakan tugas pokok negara.<sup>152</sup>

Birokrasi dapat diartikan yaitu sistem yang mencoba memahami perilaku-perilaku di dalam organisasi bisa tetap rasional sehingga efektif usaha pencapaian organisasi tersebut.<sup>153</sup> Perilaku birokrasi yaitu perilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu untuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut. Terdapat dua istilah yang digunakan menyebut birokrasi pemerintah secara resmi, yaitu aparatur negara dan penyelenggara negara. Istilah aparatur negara misalnya digunakan pada jabatan. Penyelenggara negara tataran suprastruktur yaitu lembaga-lembaga negara yang secara enumeratif disebut dalam peraturan perundang-undangan sebagai kewenangan dan fungsinya, ditugaskan melaksanakan tugas pokok negara.<sup>154</sup>

Berdasarkan definisi dalam membahas birokrasi memiliki dua komponen di dalamnya yaitu organisasi dan perilaku organisasinya, maka pembahasan birokrasi pemerintahan desa yang akan dianalisis adalah berbicara kewenangan, keuangan desa, pembagian tugas (perangkat desa dan BPD), hirarki kekuasaan pemerintahan desa. Pemerintahan Desa sebagai bagian dari negara memiliki mesin penggerak di dalamnya yaitu birokrasi desa untuk mencapai tujuan dari pemerintahan desa tersebut, dan untuk lebih jelasnya birokrasi desa adalah struktur bentuk dan tatanan organisasi desa yang memiliki pembagian kerja dan hierarki yang terdapat pada sebuah Lembaga yaitu desa dalam menjalankan tugas-tugas agar lebih teratur, dengan demikian organisasi desa tersebut adalah pemerintah desa, kemudian pemerintah desa saat ini sebagaimana UU NO.6 TAHUN 2014 adalah kepala desa dan perangkat desa, maka susunan yang ada tersebut dapat dilihat kewenangannya dan pembagian tugasnya dalam suatu birokrasi desa.

---

<sup>152</sup> Ibid. M. Mas'ud Said. hlm 4.

<sup>153</sup> *Op cit* Miftah Thoha, *Perilaku Perspektif Birokrasi*, hlm 184.

<sup>154</sup> Ibid. M. Mas'ud Said. hlm 4.

Berdasarkan pengertian birokrasi, bahwa birokrasi berfungsi untuk mencapai tujuannya. Birokrasi penyelenggaraan pemerintahan desa berfungsi untuk mencapai tujuan desa. Berdasarkan UU NO.6 TAHUN 2014 tujuan desa adalah Pembangunan desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa. Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 menjelaskan bahwa tujuan pembangunan desa adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan. Peran Birokrasi pemerintahan desa adalah melayani masyarakat desa berdasarkan tujuan desa dalam bentuk pelayanan publik.

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik bahwa Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam konteks birokrasi pemerintahan, Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin dalam bukunya *Policy Implementation and Bureaucracy*<sup>155</sup> menyatakan bahwa birokrasi pemerintahan berhubungan dengan urusan-urusan publik. Pada level yang umum, apabila birokrasi memberikan pelayanan publik dengan baik maka birokrasi tersebut mampu menunjukkan sejumlah indikasi perilaku berikut: (1) Memproses pekerjaannya secara stabil dan giat; (2) Memperlakukan individu yang berhubungan dengannya secara adil dan berimbang; (3) Mempekerjakan dan mempertahankan pegawai berdasarkan kualifikasi profesional dan orientasi terhadap keberhasilan program; (4) Mempromosikan staff berdasarkan merit sistem dan hasil pekerjaan baik yang dapat dibuktikan; (5) Melakukan pemeliharaan terhadap prestasi yang sudah dicapai sehingga dapat segera bangkit bila menghadapi keterpurukan. Sedangkan tujuan penyediaan birokrasi pemerintahan sebagaimana diuraikan oleh Ripley dan Franklin juga adalah sebagai berikut: (1) Menyediakan sejumlah layanan sebagai hakikat dari tanggung jawab pemerintah; (2) Memajukan kepentingan sektor ekonomi spesifik seperti pertanian, buruh, atau segmen tertentu dari bisnis privat; (3) Membuat regulasi atas berbagai aktivitas privat; (4) Meredistribusikan

---

<sup>155</sup> Arsjad, Muh Fachri. "Peranan Aparat Desa dalam Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa di Desa Karyamukti Kecamatan Mootilango Kabupaten Gorontalo." *Gorontalo Journal of Public Administration Studies* 1.1 (2018): 16-32.

sejumlah keuntungan seperti pendapatan, hak-hak, perawatan medis dan lain-lain.

Cara mengukur pelayanan publik, menurut Zeithaml-Parasuraman-Berry memberikan indikator kepuasan konsumen yang terletak pada lima dimensi kualitas pelayanan menurut konsumen. Kelima indikator tersebut adalah sebagai berikut<sup>156</sup>:

- a. Tangibel yaitu kualitas pelayanan yang dilihat dari sarana fisik yang kasat mata, misalnya berupa fasilitas atau sarana perkantoran, komputerisasi, administrasi, ruang tunggu, tempat informasi;
- b. Reliability yaitu kemampuan dan keandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya;
- c. Responsiveness yaitu kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat serta tanggap terhadap keinginan konsumen;
- d. Assurance yaitu kemampuan dan keramahan serta sopan santun pegawai dalam meyakinkan kepercayaan konsumen;
- e. Empathy yaitu sikap tegas tetapi penuh perhatian terhadap konsumen

### 2.3.3 Tipologi Birokrasi Desa

Sistem sebuah organisasi atau pemerintahan sangat memerlukan birokrasi, begitupun Pemerintahan Desa, sebagai bagian dari pemerintahan Negara Indonesia, karena perilaku Birokrasi Desa akan baik manakala kedua karakteristik individu dan birokrasi yang berinteraksi terpenuhi dengan baik pula dan sebaliknya manakala tidak terpenuhi akan terjadi perilaku birokrasi yang tidak diharapkan, bahkan patologi akan muncul.<sup>157</sup> Pergeseran peraturan tentang desa memperlihatkan bahwa ada bidang-bidang yang berubah dalam bidang-bidang pekerjaan yang ada di desa sehingga perubahan sistem birokrasi dalam bidang-bidang pekerjaan di desa tersebut juga berubah.

---

<sup>156</sup> Selvi Rianti, Zaili Rusli, dan Febri Yuliani. KUALITAS PELAYANAN PUBLIK. Jurnal Ilmu Administrasi Negara, Volume 15, Nomor 3, Juli 2019 : 412-419. hlm. 413

<sup>157</sup> Ali Abdul Wahid *Eksistensi Konsep Birokrasi Max Weber Dalam Reformasi Birokrasi Di Indonesia*” Jurnal Tapis 7/13 (2011), hlm.135.

Reformasi birokrasi ini dilaksanakan dengan tujuan tidak lain untuk mengembalikan fungsi birokrasi sebagai pelayan masyarakat sehingga dalam menjalankan kehidupannya masyarakat betul-betul dapat terlayani dengan baik, namun pada tataran implementasinya tidak seperti yang diharapkan, tidak semua tataran birokrasi dapat memahami dan melaksanakan konsep reformasi birokrasi. Hal ini berkaitan dengan sumber daya dan arus informasi yang diterima oleh setiap elemen-elemen birokrasi berbeda-beda. Selain itu budaya setempat juga mempengaruhi profesionalitas dari birokrasi khususnya pada tingkat desa yang sangat kental dengan budaya-budaya setempat yang masih sangat dipegang erat. Hal-hal semacam ini akan berdampak pada terhambatnya proses reformasi birokrasi.

Model perkembangan birokrasi bukan merupakan kesimpulan historis, lain untuk menggambarkan suatu peristiwa yang akan terjadi suatu saat. Dengan demikian model perkembangannya terletak pada pernyataan disposisional yang kompleks. Hal tersebut akan berguna apabila mampu mengidentifikasi tekanan, masalah, peluang harapan dan bentuk adaptasi yang muncul secara khas. Dalam birokrasi akan timbul tiga tipe organisasi formal, yang semuanya memiliki karakteristik tersendiri.<sup>158</sup>

Tipe birokrasi yang formal akan mengarah pada bentuk birokrasi yang seharusnya dilaksanakan dalam pelayanan terhadap kepentingan masyarakat banyak, bukan kepentingan pribadi dan golongan. Kepentingan yang timbul karena golongan akan berdampak pada pelaksanaan birokrasi yang tidak jelas dan cenderung akan menimbulkan hal-hal yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undang. Dibawah ini akan menjelaskan tiga tipe organisasi formal dalam birokrasi menurut Nonet, yaitu Pra-Birokratik /Tradisional, Birokratik/Modern, Dan Post-Birokratik. Tipe organisasi Pra-Birokratik /Tradisional, Birokratik/Modern, Dan Post-Birokratik dibedakan berdasarkan ciri-ciri masing-masing yang diukur dari unsur tujuan, otoritas, peraturan, pembuatan keputusan dan karir. Tipe organisasi pra-Birokratik /tradisional dapat dilihat dari ukuran “tujuan” yaitu kepentingan tugas atau masyarakat (*public*)

---

<sup>158</sup> Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, terjemahan dari Law and Society in Transition, yang diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, Bandung: Penerbit Nusa Media, Cetakan V, Oktober 2010, hlm. 26.

bercampur-aduk dengan kepentingan pribadi, dilihat dari ukuran “otoritas/kewenangan” bersifat Tradisional yang artinya tidak terstruktur dan tersusun, karismatik yang artinya lebih bersifat segan terhadap individu pemimpinya, dilihat dari ukuran “peraturan” yaitu Tidak sistematis, dilihat dari ukuran “pembuatan keputusan” Bersifat ad hoc yaitu patuh terhadap keinginan seseorang, serta belum ada pengawasan dalam tindakan-tindakan yang dilakukan, dilihat dari ukuran “karier” adalah Tidak stabil; tidak profesional, jabatan bisa diperjual belikan atau sebagai pendapatan sampingan bagi kaum tertentu

Dilihat dari ukuran birokratik/modern “tujuan” eksplisit, pasti, publik, teridentifikasi dengan yurisdiksi yang ditetapkan otoritas adalah bidang-bidang kompetensi yang berbagai secara hirarkis, komunikasi, melalui saluran-saluran rasionalitas formal, dilihat dari ukuran “otoritas” adalah bidang-bidang kompetensi yang berbagai secara hirarkis, komunikasi, melalui saluran-saluran rasionalitas formal, peraturan adalah terkodifikasi; cetak biru untuk tindakan, fokus pada keteraturan *administrative*, dilihat dari ukuran “pembuatan keputusan” adalah sistematis; rutin, delegasi terbatas, ada asumsi mengenai lingkungan sosial yang stabil terdiri dari unsur-unsur yang sudah di klasifikasikan dan dibuat taat pada peraturan, dan di lihat dari ukuran “karier” adalah pejabat sebagai profesional penuh waktu yang berkomitmen pada organisasi, tidak ada konstitusi personal, penunjukan berdasarkan kemampuan, penekanan pada senioritas dan jabatan.

Tipe organisasi post-birokratik yaitu memiliki karakteristik sebagai berikut dilihat dari ukuran “tujuan” adalah berorientasikan misi, fleksibel, dilihat dari ukuran otoritas adalah organisasi tim dengan gugus, tugas komunikasi terbuka, difusi otoritas, rasionalitas substantif, peraturan adalah subordinat terhadap tujuan penolakan terhadap keterikatan pada peraturan, dilihat dari ukuran “pembuatan keputusan adalah partisipatif; berpusat pada masalah; delegasi luas, ada asumsi mengenai lingkungan dengan tuntutan dan kesempatan yang berubah-ubah. di lihat dari ukuran “karier” adalah afiliasi rangka dan temporer; keterlibatan melalui subkontrak, ahli-ahli mempunyai landasan profesional yang otonom.

### 2.3.4 Pergeseran Birokrasi Desa dari Birokrasi Tradisional Menjadi

#### Birokrasi Modern

Berdasarkan karakteristik birokrasi dari pra birokratik, birokratik dan post birokratik bahwa pemenuhan yang ideal pada sistem pemerintahan desa adalah birokratik, maka komponen di atas harus dapat dipenuhi, cara mencapai tujuan di atas dalam pelaksanaan pemerintahan dengan cara membentuk *good governance* melalui konsep adanya pemerintahan baru dengan sebuah model baru, yaitu dengan pengalaman organisasi yang telah dipilihnya menjadi pembimbing, prinsip tersebut akan memecahkan masalah-masalah besar yang dialami dengan pemerintahan yang birokratis.<sup>159</sup>

UNDP (United Nations Development Program) mengemukakan bahwa prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), meliputi: partisipasi (*participation*), penegakan hukum (*rule of law*), transparansi (*transparency*), orientasi konsensus (*consensus orientation*), keadilan (*equity*), efektivitas dan efisiensi (*effectiveness and efficiency*), akuntabilitas (*accountability*), visi strategis (*strategic vision*). Menurut pemikiran para ahli tentang birokrasi yaitu Adanya prinsip tersebut adalah pemerintahan pemerintahan yang digerakan oleh misi, pemerintahan yang berorientasikan hasil, pemerintahan.<sup>160</sup> Prinsip tersebut di atas diperlukan adanya strategi dalam mentransformasikan dalam sistem organisasi.<sup>161</sup> Penerapan dasar pemerintahan birokratik bertujuan untuk mencapai kesejahteraan rakyat sebagaimana tujuan dasar negara Indonesia sebagaimana dalam pembukaan UUD 1945.

Berdasarkan Karakteristik dari Birokrasi, maka Pemerintahan Desa sebagai bagian dari negara memiliki mesin penggerak di dalamnya yaitu birokrasi desa untuk mencapai tujuan dari pemerintahan desa tersebut, dan untuk lebih jelasnya birokrasi desa adalah struktur bentuk dan tatanan organisasi desa yang memiliki pembagian kerja dan hierarki yang terdapat pada sebuah lembaga yaitu desa dalam menjalankan tugas-tugas agar lebih teratur, dengan demikian

---

<sup>159</sup> David Osborn dan Ted gebler, *Mewirausahaan Birokrasi Reinventing Government*, (Jakarta: PT. PPM, 2017), hal.22.

<sup>160</sup> Ibid hal. 29-311.

<sup>161</sup> David Osborn dan Peter Plastrik, *Memagkas Birokrasi*, ( Jakarta: PT. PPM, 2018), hal.77-236.

organisasi desa tersebut adalah pemerintah desa, kemudian pemerintah desa saat ini sebagaimana UU NO.6 TAHUN 2014 adalah kepala desa dan perangkat desa, maka susunan yang ada tersebut dapat dilihat kewenangannya dan pembagian tugasnya dalam suatu birokrasi desa. Pergeseran peraturan tentang desa, juga mempengaruhi birokrasi desa sebagai satuan kerja yang ada di desa, yang tadinya pergeseran dapat ditinjau dari sebelum zaman kemerdekaan, yaitu pemerintahan zaman belanda yang telah memiliki aturan tentang pemerintahan desa, maka dapat dilihat birokrasi desa pada saat itu, sampai dengan p saat ini, maka ada pergeseran yang terjadi pada birokrasi desa di dalamnya.



### **BAB III**

## **BIROKRASI PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA BERDASARKAN KEWENANGAN DESA**

### **3.1 Pengertian dan Tujuan Birokrasi Pemerintahan Desa**

#### **3.1.1 Pengertian birokrasi desa dalam otonomi desa**

Secara etimologi kata desa berasal dari bahasa Sanskerta, desa yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa atau *village* diartikan sebagai “*a groups of houses or shops in a country area, smaller than a town*”. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat yang diakui dalam Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.<sup>162</sup>

Desa atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI<sup>163</sup>. Desa merupakan komunitas yang mengatur dirinya sendiri. Dengan pemahaman bahwa Desa memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dan sosial budaya setempat, maka posisi Desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggaraan Otonomi Daerah. Karena

---

<sup>162</sup> HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada 2003, hlm. 3.

<sup>163</sup> UUNo 6 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat 1

dengan Otonomi Desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan Otonomi Daerah.

Pelaksanaan Otonomi Desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintahan, sebaliknya pemerintahan berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, maka desa dapat melakukan perbuatan hukum *public* maupun perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan. Sebagai wujud demokrasi, maka di desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa.<sup>164</sup>

Desa yang berfungsi sebagai lembaga legislatif dan bertugas melaksanakan Undang-Undang desa, anggaran pendapatan dan belanja desa, dan keputusan kepala desa. Oleh karena itu, Kepala Desa berwenang untuk mengajukan gugatan dan penyelesaian dengan pihak ketiga atas persetujuan Badan Permusyawaratan Desa. Menetapkan sumber-sumber pendapatan desa menerima sumbangan dari pihak ketiga dan melakukan pinjaman desa, kemudian berdasarkan hak atas usul desa bersangkutan. Kepala Desa dapat mendamaikan perkara atau sengketa yang terjadi di antara warganya.<sup>165</sup>

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menandai dimulainya reformasi kebijakan desentralisasi. Undang-undang tersebut kemudian disusul dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang dimaksudkan agar daerah dapat mengendalikan dan mengatur aliran keuangan antar daerah. Pemberian kewenangan otonomi harus berdasarkan asas desentralisasi dan dilaksanakan dengan prinsip luas, nyata, dan bertanggung jawab.<sup>166</sup>

---

<sup>164</sup> *Ibid.*, hlm.164.

<sup>165</sup> *Ibid.*, hlm.165

<sup>166</sup> Hari Sabarno, 2007, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm.30

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Pasal 7 huruf b juga memberikan gambaran dalam pelaksanaan otonomi desa secara luas, nyata, bertanggung jawab, dimana di dalamnya disebutkan bahwa Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa mencakup urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, tugas pembantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah, urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan yang diserahkan kepada desa. Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan identifikasi, pembahasan, dan penetapan jenis-jenis kewenangan yang diserahkan pengaturannya kepada desa, seperti kewenangan dibidang pertanian, pertambangan energi, kehutanan dan perkebunan, perindustrian dan perdagangan, perkoperasian, ketenagakerjaan.

Pelaksanaan otonomi daerah juga harus selalu mengingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada kewenangan tanpa tanggung jawab, dan tiada kebebasan tanpa batas, oleh karena itu dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa jangan dilakukan secara kebablasan sehingga Desa merasa seakan terlepas dari ikatan NKRI, tidak mempunyai hubungan dengan Kecamatan, Kabupaten, Provinsi ataupun dengan Pemerintahan Pusat, bertindak semaunya sendiri dan membuat peraturan Desa tanpa memperhatikan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya. Pelaksanaan hak kewenangan dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggungjawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan NKRI dan tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu tujuan dari pelaksanaan Otonomi Desa adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, mempercepat kemajuan kegiatan ekonomi pedesaan yang berkeadilan, dan mempercepat industrialisasi desa, dapat menciptakan lapangan kerja, membuka peluang tersedianya bahan pangan dan bahan lainnya agar menunjang kebutuhan konsumsi dan produksi,

terwujudnya keterkaitan ekonomi lokal, dan meningkatkan kapasitas lembaga serta organisasi ekonomi masyarakat desa.<sup>167</sup>

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa memberikan landasan yuridis tentang paradigma dan konsep baru kebijakan tata Kelola Desa. Undang-Undang Desa mendapatkan posisi Desa sebagai “ujung tombak pembangunan” yang lebih komprehensif dan nyata dengan memperhatikan prinsip keberagaman, mengedepankan asas rekognisi dan subsidiaritas Desa. Undang-Undang Desa mempertegas kewenangan otonom melalui kebijakan penataan Desa. Desa memiliki hak asal-usul dan hak tradisional dalam mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat setempat. Desa didorong sebagai entitas pemerintahan yang mandiri, demokratis dan kuat namun dalam kerangka perlindungan pemberdayaan Negara.<sup>168</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa Pasal 18 kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat hak asal-usul dan adat istiadat desa. Dan menurut pasal 19 kewenangan desa meliputi:<sup>169</sup> kewenangan berdasarkan hak asal usul, kewenangan lokal berskala desa, kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota; dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Desa memiliki wewenang sesuai yaitu menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa, Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, yakni urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat. Tugas pembantuan dari pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-

---

<sup>167</sup> *Ibid.*, hlm.166

<sup>168</sup> Bambang Suryadi, 2016, *Memahami Peraturan Pemerintah tentang Desa*, Bandar Lampung: Sai Wawai, Bandar Lampung, hlm. 3.

<sup>169</sup> *Ibid.*, hlm.5

undangan diserahkan kepada desa, dalam menjalankan otonomi desa tentu tidak serta merta berjalan dengan mudah, tentunya terdapat beberapa faktor pendukung dan faktor penghambat desa dalam menjalankan otonominya. Berikut adalah faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi desa.<sup>170</sup>

Faktor penghambat pelaksanaan otonomi desa adalah rendahnya sumber daya manusia dalam keterampilan, termasuk yang terlibat dalam penyelenggaraan Pemerintah Desa. Rendahnya kelembagaan desa, lemahnya perencanaan dan kurangnya sarana dan prasarana desa maupun mengenyam pendidikan. Secara umum Pelaksanaan otonomi desa belum berjalan dengan optimal karena tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Salah satu yang menjadi faktor pendukung dalam pelaksanaan otonomi desa adalah faktor keuangan desa. Pengelolaan keuangan desa yang baik akan menghasilkan peningkatan Pendapatan Asli Desa dan meningkatkan usaha-usaha pembangunan. Yang dimaksud dengan keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat di nilai dengan uang dan segala sesuatu yang berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik desa yang berhubungan dengan pelaksanaan hak kewajiban tersebut. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa didanani dari atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Faktor-faktor dalam pelaksanaan otonomi desa menjawab bahwa ada Perubahan-perubahan birokrasi desa berdasarkan UU Desa yaitu Terdapat pada kewenangan, kelembagaan desa, desain peraturan desa dan alokasi dana.

- 1) Kewenangan yaitu asas rekognisi dan asas subsidiaritas itulah kemudian kemudian diuraikan pasal 19 UU NO.6 TAHUN 2014.
- 2) Kelembagaan desa yaitu berbicara kelembagaan desa Dimulai dari tipologi desa ada desa administratif, otonom, desa adat. Berubah tidak yang lama semuanya desa otonom, dan desa adat tidak diakui.
- 3) Desain peraturan desa yaitu ada asas rekognisi, ada asas subsidiaritas
- 4) Alokasi dana. Dana desa kemudian aplikasinya yang menjadi stimulus penyelenggaraan pemerintahan desa. Implikasinya pemerintahan desa harus

---

<sup>170</sup> PP No 72 Tahun 2005

merencanakan, melaksanakan dan mempertanggungjawabkan penggunaan dana desa.

Inilah konsep otonomi desa yaitu konsep otonomi desa dari peraturan desa yang sebelumnya yaitu otonomi desa bagian dari otonomi daerah yang sumbernya dari desentralisasi yaitu asas otonomi, sedangkan otonomi desa bersumber dari asas rekognisi dan asas subsidiaritas, itu menjawab pertanyaan pertama dan kedua yaitu Hal-hal apa saja yang mengalami perubahan? Dan Sejauh mana perubahan itu terjadi? Perubahan mengenai kewenangan, kelembagaan desa, desain peraturan dan alokasi dana desa yang telah dilaksanakan dalam UU NO.6 TAHUN 2014 sudah sampai pada bagaimana desa mempertanggungjawabkan alokasi dana desa. inilah yang meruoakan ciri-ciri dari birokrasi, Misalkan berbicara kewenangan ini juga ciri birokrasi yaitu mempunyai kewenangan yang jelas setelah menentukan struktur organisasi pemerintah desa yang berubah, maka ada perubahan birokrasi dengan bergesernya birokrasi dalam pengertian organisasi.

Sehubungan dengan kewenangan di dalam konsep dulu hak asal usul tidak jelas, dasar hukumnya juga tidak jelas kalau sekarang rekognisi diakui bergeserkan kewenangannya. Terlihat dalam pasal 19 UU NO.6 TAHUN 2014 bahwa ada asas rekognisi yang selalu bergandeng dengan asas subsidiaritas. Hak asal usul berskala desa kewenangan sudah jelas dalam peraturan yaitu ada peraturan yang memberikan kewenangan lokal bersakala desa yang harus diselenggarakan oleh pemerintahan desa, contohnya UU jalan ada jalan desa, uu kependudukan, UU RTRW ini yang menunjukkan desa harus memiliki hak untuk mengurus desa, maka dengan demikian urusan desa tersebut harus disertai dengan pemberian dana kepada desa, desa diberikan APBDES sebagai stimulus yang namanya dana desa. jumlah alokasi dana desa seluruhnya Dana desa 2023 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 201/PMK.07/2022 tentang Pengelolaan Dana Desa, Alokasi Dana Desa secara nasional pada tahun 2023 sebesar Rp. 70 triliun mengalami peningkatan dibanding tahun 2022 yang sebesar Rp 68 triliun.<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> [alokasi dana desa tahun 2023 Google Search](#). Kemenkeu. Akses 13 maret 2023

Undang-undang ini menyatakan secara tegas bahwa kebijakan mengenai desa diarahkan pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 juga tidak mengakui otonomi asli desa sebagai otonomi yang sudah ada baik berupa kelembagaan pemerintahan maupun budaya dan adat. Di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979, nuansa “pendudukan dan penguasaan negara atas desa sangatlah kental terasa. Negara menjadikan desa sebagai struktur terkecil dan terendah yang langsung berada di bawah kekuasaan Camat. Alih-alih mampu menjadikannya tuan di rumah sendiri, Desa justru dijadikan alat politik oleh rezim administratif yang hanya bertugas membantu urusan pemerintah pusat saja. Walaupun mendapatkan status otonomi desa, pada kenyataannya pemerintahan desa tidak pernah lepas dari garis instruksi vertikal yang harus bertanggung jawab kepada struktur pemerintah yang ada di tingkat atasnya. Pada akhirnya, otonomi yang didapatkan desa saat itu dapat kita sebut sebagai sebuah kesemuan belaka.

Dalam sistem pemerintahan Desa menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 yang disebut dengan Pemerintahan Desa adalah Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa. Pemerintah desa dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh Perangkat Desa yang terdiri dari Sekretaris Desa dan kepala-kepala urusan yang merupakan staf pembantu Kepala Desa dalam menjalankan hak wewenang dan kewajiban Pemerintahan Desa. Sekretaris Desa sekaligus menjalankan tugas dan wewenang Kepala Desa sehari-hari apabila Kepala Desa berhalangan. Pemerintahan Desa juga dilengkapi dengan Lembaga Musyawarah Desa yang berfungsi menyalurkan pendapat masyarakat di Desa dengan memusyawarahkan rencana yang diajukan Kepala Desa sebelum ditetapkan menjadi ketetapan Desa.<sup>172</sup>

Keberadaan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) sebagai salah satu lembaga desa dalam pemerintahan desa yang sebenarnya diharapkan mampu mendorong terciptanya demokratisasi di tingkat desa justru hanya menjadi alat legitimasi keputusan Kepala Desa saja. Hal tersebut dikarenakan Kepala Desa ditempatkan sekaligus sebagai Ketua LMD dan LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa), sehingga pemerintah pusat dapat mengontrol dan melaksanakan program

---

<sup>172</sup> HAW Widjaja. 2002. Dalam Muhammad Sholahuddin. (2016). hlm 13.

mereka secara penuh di desa dengan pertama-tama menguasai Kepala Desa. Melihat perjalanan dinamika pemerintahan desa tersebut, dapat kita pahami bahwa aktor-aktor supra desa memiliki kekuasaan dan andil besar atas aktivitas apa yang terjadi di dalam desa.

Disisi lain, ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 ini didasarkan atas politik stabilitas dan sentralisasi sehingga menghambat demokratisasi masyarakat desa<sup>173</sup>. Tujuan Negara tidak lain adalah untuk menyeragamkan kedudukan pemerintah desa dan ketentuan adat-istiadat yang masih berlaku, maka secara otomatis semua kesatuan pemerintahan desa yang disebut marga dihapuskan dengan perangkat-perangkatnya yang ada sekaligus dibentuk pemerintahan desa dan lingkup kekuasaan wilayahnya.<sup>174</sup>

Secara substansial Undang-undang ini sepenuhnya mencerminkan stelsel dan pendekatan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) dan *Inlandse Gemeente Ordonnantie voor Buitengewesten* (IGOB) yang memisahkan Pemerintahan Desa dari Pemerintahan Daerah, yang semestinya Pemerintahan Desa menjadi bagian dari Pemerintahan Daerah.<sup>175</sup> Problematika hukum lain yang prinsipal terdapat dalam UU No. 5 Tahun 1979 yang mendapatkan kritikan adalah penyeragaman (*uniformitas*) nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan Desa. Padahal dalam merumuskan arah kebijakan hukum pemerintahan Desa perlu pengakuan dan penghormatan terhadap asal usul yang bersifat istimewa pada eksistensi Desa, yakni contohnya dengan memperbolehkan penggunaan nama seperti dusun, marga, nagari, meunasah, gampong, negorij dan lain sebagainya yang mekanisme pemerintahan didasarkan pada adat istiadat masing-masing.<sup>176</sup>

Reformasi kebijakan desentralisasi pertama kali ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dimaksudkan agar daerah mampu mengatur dan

---

<sup>173</sup> Amin Suprihatini. 2007. Dalam Muhammad Sholahuddin. (2016). *Kajian Yuridis Pengaturan Kewenangan Desa Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*. Karya Ilmiah Mahasiswa Fak. Hukum, 2(1). hlm. 12.

<sup>174</sup> Muhammad Sholahuddin. 2016. *Kajian Yuridis Pengaturan Kewenangan Desa Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*. Karya Ilmiah Mahasiswa Fak. Hukum, 2(1). hlm. 12-13.

<sup>175</sup> Ateng Syafruddin dan Suprin Na'a. 2010. Dalam Muhammad Sholahuddin. (2016). hlm 13.

<sup>176</sup> *Ibid.* hlm 13.



mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsanya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem NKRI. Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, banyak kalangan menilai sebagai suatu era kebangkitan kembali otonomi daerah di Indonesia. Dengan terjadi terjadi perluasan wewenang pemerintah daerah, terutama pada Kabupaten/Kota yang kebagian otonomi penuh merentangkan harapan akan terwujudnya *local accountability*, Undang-Undang ini juga menjadi landasan kuat bagi desa dalam mewujudkan *Development Community* dimana desa tidak lagi sebagai level administrasi atau bawahan daerah tetapi sebaliknya sebagai *Independent Community* yaitu desa dan masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan masyarakat sendiri. Desa diberi kewenangan untuk mengatur desanya secara mandiri termasuk bidang sosial, politik dan ekonomi. Dengan adanya kemandirian ini diharapkan akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan sosial dan politik.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa desa bukan lagi sebagai wilayah administratif, bahkan tidak lagi menjadi bawahan atau unsur pelaksana daerah, tetapi menjadi daerah yang istimewa dan bersifat mandiri yang berada dalam wilayah kabupaten, sehingga setiap warga Desa berhak berbicara atas kepentingan sendiri sesuai kondisi sosial budaya yang hidup di lingkungan masyarakatnya.<sup>177</sup> Salah satu arah politik hukumnya adalah kembali memasukkan pengaturan tentang pemerintahan desa sebagai satu kesatuan yang integral dalam undang-undang pemerintahan daerah. Di samping itu, juga telah memperbolehkan penggunaan nama yang berbeda-beda tentang Desa.<sup>178</sup> Hal tersebut terdapat dalam Pasal 1 huruf (o) yang bunyinya, "Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut dengan desa, 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. Dengan

---

<sup>177</sup> HAW Widjaja. 2008. Dalam Kadesa.id. (2016). Diakses dari laman [http://kadesa.id/id\\_ID/wiki/pendahuluan/1-dinamika-pengaturan-desa-dalam-tata-hukum-indonesia/](http://kadesa.id/id_ID/wiki/pendahuluan/1-dinamika-pengaturan-desa-dalam-tata-hukum-indonesia/)

<sup>178</sup> Ateng Syafruddin dan Suprin Na'a. (2010). Dalam Muhammad Sholahuddin. (2016). hlm 13.

demikian, otonomi desa diberikan bukan lagi secara simbolik dari negara kepada desa, tetapi sudah mencapai tahap substantif.

Dalam Undang-Undang Desa tersebut telah terpenuhi sendi-sendi otonomi, yaitu: pembagian kekuasaan (*sharing of power*), pembagian pendapatan (*distribution of income*) dan kemandirian administrasi pemerintah daerah (*empowering*).<sup>179</sup> Hal tersebut berimplikasi pada pemecahan kekuasaan yang dulunya hanya berpusat di Kepala Desa menjadi terbagi tiga, yaitu Kepala Desa, Mahkamah Adat Desa dan Badan Perwakilan Desa. Semangat dan ide dasar munculnya regulasi ini didasari pada semangat keanekaragaman, partisipasi masyarakat, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat. Desentralisasi dibuka seluas-luasnya pada era ini.

Proses pembelajaran ulang demokrasi bagi desa melalui Undang-Undang UU Nomor 22 Tahun 1999, yang dinilai kembali ruh demokrasi, ternyata tidak dapat berlangsung lama. Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memundurkan demokrasi di desa menyebabkan ditutupnya kembali katup demokrasi di desa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menghidupkan Parlemen Desa, namun setelah diberlakukannya Undang-Undang UU Nomor 32 Tahun 2004 desa kembali dimaknai sekedar sebagai saluran administratif kewenangan Kabupaten Kota, tanpa memiliki daya tawar terhadap berbagai kebijakan negara. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menempatkan pengaturan tentang pemerintahan desa sebagai bagian dari pemerintahan daerah, hal ini menunjukkan bahwa nuansa peran pemerintah masih dominan, meskipun telah diimplementasikan konsep desentralisasi sesuai nafas otonomi daerah. Dalam UU Nomor 32 tahun 2004 desa hanya berperan sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat maupun provinsi dan kabupaten/kota, dengan otonomi yang lebih luas. Sehingga desa hanya sebagai lokasi dimana program-program pemerintah diimplementasikan, sedangkan peran masyarakat desa sendiri kurang diperhatikan.

Kedudukan desa dinyatakan dalam Pasal 200 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut:

---

<sup>179</sup> Syahril. (2016). Diakses dari laman <http://ueu5483.weblog.esaunggul.ac.id/2016/05/25/hubungan-pemerintah-pusat-dan-daerah/?rgtdgwzfkufkuotm?dxbjclnhvxbmfklu?siaywjzfbzriqna>

- 1) Dalam pemerintahan Kabupaten/Kota dibentuk Pemerintahan Desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa;
- 2) Pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan Desa dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat;
- 3) Desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama badan permusyawaratan desa yang ditetapkan dengan Perda.

Kata dibentuk pada ketentuan di atas dapat ditafsirkan bahwa pemerintah desa dibentuk oleh pemerintah kabupaten/kota, oleh karena itu, berdasarkan ketentuan tersebut terlihat bahwa UU Pemda 2004 menghendaki desa menjadi entitas administrasi terendah yang keberlangsungannya sangat bergantung pada *political will* dari pemerintah atasannya. Kebijakan ini akan membuat desa menjadi sangat tergantung pada pemerintah atasannya dan membuka peluang yang sangat lebar akan adanya intervensi dari pemerintah atasan terhadap desa.

Selain itu, berdasarkan Pasal 200 ayat (3) UU Pemda 2004, dibuka kemungkinan bagi desa untuk berubah status menjadi kelurahan. Padahal antara desa dan kelurahan mengandung makna desentralisasi yang berbeda, yakni desentralisasi teritorial untuk desa dan desentralisasi administrasi (dekonsentrasi) untuk kelurahan. Ketentuan ini mengindikasikan bahwa undang-undang pemerintahan daerah tidak menghendaki untuk mempertahankan sistem pemerintahan desa di dalam kerangka sistem pemerintahan daerah dan lebih menghendaki untuk dilaksanakannya dekonsentrasi atau sentralisasi.<sup>180</sup> Posisi desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi ambivalen dan tidak jelas. Di satu sisi, desa dikehendaki untuk tetap hidup sebagai sebuah bentuk otonomi asli melalui kemandirian pada sisi pendanaan. Namun disisi lain, penentuan status perangkat desa yang mengarah pada dekonsentrasi dan adanya norma yang memungkinkan desa berubah menjadi kelurahan mencerminkan adanya kehendak untuk membuat desa menjadi satuan pemerintahan administratif di bawah kecamatan.

---

<sup>180</sup> Rahayu Praseaningsih dan Inna Junaenah, “*Perkembangan Pengaturan Pemerintahan Desa di Indonesia*”, Penelitian Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2008, hlm. 75

Pemerintahan Desa sebagai tingkat pemerintahan yang paling rendah di negara Indonesia memiliki tugas untuk melaksanakan pemerintahan desa. Tugas tidak lepas dari kewenangan, saat ini peraturan mengenai desa dapat dikaji dalam UU NO.6 TAHUN 2014. Kewenangan desa berdasarkan Pasal 18 UU NO.6 TAHUN 2014 yaitu Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat.

Terjadi pergeseran dalam peraturan pemerintahan desa sepanjang kemerdekaan Indonesia.<sup>181</sup>



*Gambar 4. Pergeseran Pemerintahan Desa*

Ada pergeseran dalam peraturan pemerintahan desa, sejalan dengan perubahan peraturan pemerintahan daerah, dari pergeseran peraturan pemerintahan desa di atas, dapat dianalisa dalam perubahan sistem birokrasi dalam pelaksanaan pemerintahan desa, melalui rumusan pemikiran sebagai berikut sebagaimana konsep otonomi asli pada desa dalam wilayah Negara Kesatuan RI.

Desa sudah ada sejak Indonesia belum merdeka, dan peraturan yang mengatur tentang sistem pemerintahan desa pun sudah ada, namun perubahan dalam peraturan tersebut sudah banyak terjadi sampai saat ini, melalui perubahan dalam peraturan desa tersebut ada pergeseran yang terjadi dalam

<sup>181</sup> <https://www.gedhe.or.id/wp-content/uploads/2018/03/Modul-2-Tata-Kelola-Desa.pdf>

sistem pemerintahan desa yaitu berakibat pada perubahan hubungan kewenangan dan perubahan hubungan keuangan Pada zaman kolonial belanda dalam peraturan sudah ada menyebutkan mengenai keuangan desa yaitu dapat dilihat dari Satatsblad 1939 no. 490. Bahwa Pasal 24 bahwa setiap marga mempunyai kas sendiri dan Pasal 26 Anggaran tersebut harus mendapat pengesahan residen supaya dapat dijalankan, bahwa peraturan pemerintahan desa pada saat itu diakui keberadaannya dibawah pemerintah hindia belanda, sebagaimana kita ketahui bahwa kedudukan birokrasi desa adalah sebuah sistem yang hirarki, yang ada di dalam organisasi, dan hirarki disini adalah bersifat sentralistik ke pemerintah hindia belanda.

Pada zaman pemerintahan jepang juga ada yang namanya desa dengan sistem birokrasi yang berupa Kucoo ( Kepala Ku, Kepala Desa) diangkat dengan jalan pemilihan, Dewan yang berhak untuk menentukan tanggal pemilihan dan syarat – syarat lain dalam pemilihan kucoo adalah guncoo, Masa jabatan kucoo adalah 4 tahun. Kucoo dapat di pecat oleh syuucokan. Artinya bahwa kewenangan Pemerintahan desa terbatas dibawah kekuasaan pemerintah Jepang. Sistem pemerintahan desa dalam Penjelasan huruf C pada UU No. 1 Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah bahwa kewenangan desa yaitu *desa autonomie jang digambarkan ini berlainan dengan adatrechtelijke autonomi*, bahwa kewenangan desa sebagai wilayah otonom terbawah.

Perubahan peraturan tentang desa dirubah ke UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok – Pokok Pemerintahan Daerah. Kewenangan desa Pasal 38 UU No 22/1948 tidak ada penjelasan tentang urusan keuangan desa., tentang hubungan kewenangan pemerintah desa dalam Pasal 1 UU No 22/1948 Kedudukan desa dan kekuasaan komite nasional daerah. Pembagian daerah otonomi biasa dan daerah otonomi istimewa. Pembagian daerah dalam tiga tingkatan yaitu Propinsi, Kabupaten/Kota besar, Desa/Kota kecil.

Perubahan Peraturan tentang desa pada UU No. 44 Tahun 1950 tentang pemeritahan daerah Indonesia Timur. UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok – Pokok Pemerintahan Daerah dengan Substansi Daerah otonom tersusun atas dua atau tiga tingkatan yaitu (1) Daerah (2) Daerah bahagian dan (3) Daerah anak bahagian. Jumlah tingkatan sebanyak - banyaknya tiga tingkatan. Kedudukan

kepala daerah dan tentang pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Daerah otonom terdiri dari dua jenis, yaitu otonom biasa dan daerah swapraja. Perubahan Peraturan Tentang Desa Perpres No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah, UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok – pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja yaitu Hubungan Negara dan Desa Pada Pasal 1 ayat 5 UU No 19/1965 yaitu Desa sebagai bagian struktur pemerintahan yang sentralistis. Desa sebagai bagian dari daerah TK II, tak terpisahkan dari NKRI. Desapraja menjadi bagian utuh dari NKRI dalam sistem demokrasi terpimpin. Pasal 39 UU No 19/1965 bahwa urusan desa menjadi urusan daerah.

Peraturan Tentang Desa yaitu UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok – pokok Pemerintahan Daerah. UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Dasa dalam Pasal 10 mengatakan bahwa “ bahwa Kepala Desa menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan Desa yaitu menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan merupakan penyelenggara dan penanggungjawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan Desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan Desa, dan Pasal 2 terhadap hak dan wewenangnya tersebut dilaporkan kepada camat”. Dan keuangan desa dalam Pasal 21 UU No 5/1979 yaitu dari sumber asli desa, dan pemberian dari daerah dan pusat. Orientasinya pembentukan pemerintahan pusat yang bekerja di daerah (*the local state government*), sentralistis. Struktur dan nama desa di buat seragam di Indonesia. Desa tidak lagi otonom. hubungan Negara dan Desa. Desa sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Desa sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Desa beradadi bawah camat.

Perubahan Peraturan Pemerintahan Desa pada UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah berakibat pada Pasal 99 UU No 22/99 bahwa Kewenangan Desa mencakup: a. kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa; b. kewenangan yang oleh peraturan prundang-

undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; dan c. Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten. Hubungan dengan pemerintahan daerah adalah dalam Pasal 100 UU No 22/1999 adalah Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten kepada Desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.

Perubahan Peraturan Pemerintahan desa pada UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, berakibat pada kewenangan desa yaitu Pasal 206 UU No 32/2004 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/atau pemerintah kabupaten/kota; d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa. Terhadap tugas pembantuan oleh pemerintah daerah kepada desa sebagaimana Pasal 207 UU No 32/2014 bahwa Tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia, sehingga apabila dilihat pendapatan desa yaitu pada pasal 212 UU No 32/2014 bahwa Sumber pendapatan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas: a. pendapatan asli desa; b. bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota; c. bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota; d. bantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota; e. hibah dan sumbangan dari pihak ketiga

Peraturan desa saat ini mengalami perubahan pada UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, pergeseran tersebut juga berakibat pada hubungan keuangan desa pada Pasal 19 UU No 6/2014 Kewenangan Desa adalah kewenangan berdasarkan hak asal usul; b. kewenangan lokal berskala Desa; c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah

Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas dari pemerintah daerah sebagaimana Pasal 22 UU No 6/2014 bahwa kewenangan pemerintah daerah yang dapat ditugaskan kepada pemerintah desa adalah Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. (2) Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai biaya. Akibat pergeseran terhadap peraturan ini juga terlihat pergeseran pada hubungan keuangan yaitu Pasal 72 UU No 6/2014 menyatakan bahwa ada alokasi dana dari perimbangan keuangan daerah sebesar 10%. Bahwa pendapatan desa dalam Pasal 72 ayat 2 dan 3 yaitu Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah. (4) Alokasi dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.

Adanya Alokasi dana dari pemerintah daerah tersebut pemerintah daerah melakukan pengawasan sebagaimana Pasal 112 UU No 6/2014 yaitu Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Pemerintah Daerah melakukan pengawasan terhadap desa sebagaimana Pasal 115 UU No 6/2014 sebagai berikut: a. memberikan pedoman pelaksanaan penugasan urusan Kabupaten/Kota yang dilaksanakan oleh Desa; b. memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa; c. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif; d. melakukan fasilitasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa; e. melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa; menetapkan pembiayaan alokasi dana perimbangan untuk Desa; g. mengawasi pengelolaan Keuangan Desa dan pendayagunaan Aset Desa; h. melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa; i. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga



kemasyarakatan, dan lembaga adat; j. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat; k. melakukan upaya percepatan pembangunan perdesaan; l. melakukan upaya percepatan Pembangunan Desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan, dan bantuan teknis; m. melakukan peningkatan kapasitas BUM Desa dan lembaga kerja sama antar-Desa; dan memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Akibat hukum dari pergeseran birokrasi dalam pelaksanaan pemerintahan desa berdasarkan bahwa pergeseran pemerintahan desa saat ini mengacu kepada otonomi desa, hal tersebut sebagaimana dijelaskan dalam UU No 6/2014, dimana terlihat dalam ketentuan di dalamnya bahwa sebagai suatu sebuah organisasi yang harus ada sistem birokrasi di dalamnya yang kita sebut sistem birokrasi desa yaitu birokrasi desa tersebut disesuaikan dengan sistem pemerintahan desa saat ini, yaitu sering dibicarakan dengan otonomi desa, yang mana penyelenggaraannya dalam peraturan sebagaimana disebutkan dengan asas pemerintahan desa.

Implementasi pembatasan kewenangan kepala desa adalah adanya pembagian urusan, apabila dalam pelaksanaan urusan tersebut dapat memperlancar pelayanan dan kinerja untuk masyarakat, maka dilakukan menggunakan memangkas birokrasi yaitu langsung kewenangan hirarkinya kepada kepala desa, dan urusan yang pertanggungjawabannya belum dapat dilaksanakan oleh birokrasi desa tersebut dapat digunakan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Akibat perubahan peraturan pemerintahan desa tersebut berpengaruh terhadap implementasi pemerintahan desa yaitu dari yang tadinya sentralisasi menjadi desentralisasi, yaitu semua diatur oleh pusat seperti pada UU No 1 tahun 1946 sampai dengan UU No 5 Tahun 1979.

Berdasarkan pasal 18 UUD 1945, daerah-daerah punya hak dan kewenangan untuk mengatur urusannya sendiri, akibat hukumnya yaitu terjadi perubahan kewenangan antara pusat dan daerah, artinya wewenang dari pemerintahan pusat ke daerah artinya hubungan keuangannya juga akan

berubah, artinya hubungan kewenangan antara pusat dan daerah juga berubah. Perubahan hubungan antara pusat dan daerah tersebut dari desentralisasi searah dengan perubahan pemerintahan desa, perubahan pemerintahan daerah dari historikal pemerintahan daerah telah bergeser kewenangan disetiap peraturannya begitupun dan dalam pemerintahan desa pun dengan perubahan hubungan keuangan.

Secara penyerahan kewenangan dari urusan pusat kepada bagian yang ada dibawahnya melalui desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Penyerahan kewenangan kepada bentuk wilayah yang ada dibawahnya tidak lain adalah melalui desentralisasi dengan asas otonomi yaitu otonomi dan tugas pembantuan. Desa sebagai daerah yang merupakan suatu pemerintahan desa dalam mengurus urusan pusat dan daerah hanya dapat mengikuti penyerahan kewenangan berdasarkan asas otonomi, maka dengan adanya perubahan kewenangan yang secara jelas dalam pemerintahan desa juga mempengaruhi perubahan hubungan keuangan juga. Pasal 21 dan Pasal 22 UU NO.6 TAHUN 2014 dapat diketahui kewenangan Pemerintahan daerah yang diserahkan kepada pemerintahan desa juga ada hubungan keuangan yang antara pemerintahan pusat dengan desa dan antara pemerintahan daerah dengan desa, dan juga pemerintahan pusat dengan daerah sehubungan dengan keuangan pemerintahan desa.

Perubahan dari pengertian desa dalam UU NO.6 TAHUN 2014 bahwa desa tidak diseragamkan, di Provinsi Lampung terlihat nama desa tidak seragam. Beberapa kabupaten ada yang menamakan desa dengan pekon, tiyuh, kampung, dan desa.

NO	KABUPATEN/KOTA	NAMA DESA	KETERANGAN
1	Lampung Barat	Pekon	Perda 12/2021 Tentang Pemerintahan Pekon
2	Tanggamus	Pekon	Perda 08 /2015 Tentang Badan HIPPUN Pemekonan
3	Lampung Selatan	Desa	Perda No 6/2015 Tentang Pemerintah Desa Dan Badan Permusyawaratan Desa
4	Lampung Timur	Desa	Perda 10/2016 Tentang Perangkat Desa
5	Lampung Tengah	Kampung	Perda 12/2015 tentang Penetapan Kampung Dalam Wilayah Kabupaten Lampung Tengah
6	Lampung Utara	Desa	Perda 8 /2016 Tentang Perangkat Desa .
7	Way Kanan	Kampung	Perda 3/2018 Tentang Pemilihan, Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Kampung

8	Tulang Bawang	Kampung	Perda 04/2016 Tentang Pedoman Penetapan dan Penegasan Batas Kampung di Kabupaten Tulang Bawang
9	Pesawaran	Desa	Perda 02/2020 tentang Laporan Kepala Desa
10	Pringsewu	Pekon	Perda 04/2017 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Pekon
11	Mesuji	Desa	Peraturan bupati 03/2022 Tentang Penghasilan Tetap Kepala Desa Dan Perangkat Desa, Tunjangan Kepala Desa, Perangkat Desa Dan Badan Permusyawaratan Desa, Honorarium Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa Dan Pelaksana Pengelolaan Keuangan Desa, Insentif Rukun tetangga, Bhabinsa, Bhabinkamtibmas Dan Perlindungan masyarakat Tahun Anggaran 2022
12	Tulang Bawang Barat	Tiyuh	Peraturan bupati 10/ 2022 tentang penghasilan tetap, tunjangan, dan operasional kepala tiyuh dan perangkat tiyuh, tunjangan dan operasional badan permusyawaratan tiyuh serta insentif rukun tetangga
13	Pesisir Barat	Pekon	Perda 14/2017 Tentang Penataan Pemerintahan Pekon
14	Kota Bandar Lampung	Kelurahan	
15	Kota Metro	Kelurahan	

**Tabel 3. penamaan desa di Provinsi Lampung**

*Sumber: Diolah dari Peraturan-peraturan daerah di provinsi Lampung*

Perubahan hubungan keuangan juga mempengaruhi terhadap pemerintahan desa terlihat sangat jelas yaitu dalam Pasal 72 UU No 6/2014 tentang adanya keuangan daerah yang secara jelas dilimpahkan kepada desa melalui Anggaran Desa, yang diikuti dengan kewenangannya. Pergeseran tersebut dari peraturan desa sebelum nya berakibat pelimpahan kewenangan yang terlalu luas kepada desa, dan apabila dilihat bahwa dari bentuk pelimpahan keuangan adalah masuk ke dalam pemerintah daerah dengan sebutan dana pemerintah daerah dan dana desa yang limpahkan kepada daerah, dengan kewenangan yang terlalu lusa kepada daerah menimbulkan permasalahan mal administrasi dan birokrasi terhadap pemerintahan desa, ditandai dengan nada banyaknya permasalahan dana desa, sehingga perlu lah diperbaiki bentuk kewenangan searah dengan perbaikan dalam bentuk birokrasi pemerintahan desa tersebut.

Akibat dari pergeseran birokrasi desa dalam perubahan undang-undang tentang desa bahwa sebelumnya keuangan negara tidak di tugaskan secara langsung dari pusat dan daerah kepada desa, saat ini kewenangan diberikan secara langsung melalui tugas pembantuan kepada desa yaitu Pasal 19 UU NO.6

TAHUN 2014, bahwa dalam wewenangnya desa memiliki kewenangan untuk mengurus pemerintahan desa dan urusan pemerintahan melalui penugasan yang disertai biaya, penugasan tersebut berupa dalam bentuk penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat, sebagaimana Pasal 22 UU NO.6 TAHUN 2014.

Berdasarkan uraian di atas, pengertian otonomi desa dilihat dari peraturan perundang-undangan desa berdasarkan peraturan perundang-undangan desa pasca reformasi bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menandai dimulainya reformasi kebijakan desentralisasi. Undang-undang tersebut kemudian disusul dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang dimaksudkan agar daerah dapat mengendalikan dan mengatur aliran keuangan antardaerah. Pemberian otonomi kepada pemerintah daerah harus nyata, bertanggung jawab, dan dinamis. Nyata dalam arti harus berdasarkan kalkulasi, tindakan, atau kebijakan yang benar-benar dapat memastikan bahwa daerah mampu mengurus rumahnya sendiri. Bertanggung jawab dalam arti sentralisasi pemerintahan karena harus sejalan dengan tujuan yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarah-pengarah yang telah diberikan. Serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.<sup>182</sup>

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Pasal 7 huruf b juga memberikan gambaran dalam pelaksanaan otonomi desa secara luas, nyata, bertanggung jawab, dimana di dalamnya disebutkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya

---

<sup>182</sup> H. Inu Kencana Syafie, 2011, *Etika Pemerintahan: Dari Keseimbangan Good Governance Dengan Clean Government Sampai Pada State of The Art Ilmu Pemerintahan Dalam Mengubah Pemerintah Biadab Menjadi Pemerintah Beradab*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 65.

kepada desa. Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan identifikasi, pembahasan, dan penetapan jenis-jenis kewenangan yang diserahkan pengaturannya kepada desa, seperti kewenangan dibidang pertanian, pertambangan energi, kehutanan dan perkebunan, perindustrian dan perdagangan, perkoperasian, ketenagakerjaan.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya (yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000). Disamping itu kekuasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Menurut Hari Sabarno, pengertian luas dalam penyelenggaraan otonomi daerah merupakan keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup seluruh bidang pemerintahan yang dikecualikan pada bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama, serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain tersebut meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konversi, dan standarisasi nasional.<sup>183</sup>

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Pemerintah daerah selain berperan melindungi masyarakat dan menyerap aspirasi masyarakat juga harus mampu mengelola berbagai kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepadanya, namun masih terkendala oleh indikator signifikan yang menjadi bagian dari NKRI. Pencapaian otonomi perlu melibatkan lebih dari sekedar pemanfaatan strategi administratif atau peningkatan produktivitas, itu

---

<sup>183</sup> Hari Sabarno, 2007, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 31.

juga memerlukan strategi politik, agar semaksimal mungkin, maka perlu disajikan makna kewenangan dalam bidang pemerintahan yang terkait langsung dengan kepentingan masyarakat.

Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan NKRI. Otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik, maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, dan memiliki harta benda yang dapat dituntut dan menuntut dimuka pengadilan. Otonomi desa dalam bentuk aslinya, yaitu hak untuk mengatur rumah tangga sendiri berdasarkan hukum adat dan ditandai dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dibantu oleh pamong desa. Kepala desa dipilih oleh masyarakat desa.
- 2) Yang memegang kekuasaan tertinggi di desa adalah rapat desa.
- 3) Gotong royong sebagai wujud otonomi desa

Ndraha menjelaskan bahwa desa yang otonom adalah desa yang merupakan subjek hukum, artinya dapat melakukan tindakan-tindakan hukum tindakan-tindakan hukum yang dapat dilakukan antara lain: <sup>184</sup>

- 1) Mengambil keputusan atau membuat peraturan yang dapat mengikat segenap warga desa atau pihak tertentu sepanjang menyangkut rumah tangganya.
- 2) Menjalankan pemerintahan desa.
- 3) Memilih kepala desa.
- 4) Memiliki harta benda dari kekayaan sendiri.

---

<sup>184</sup> Ndraha, Taliziduhu. 1987. *Pembangunan Masyarakat Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*, Bina Aksara. Jakarta. hlm 33

- 5) Memiliki tanah sendiri.
- 6) Menggali dan menetapkan sumber-sumber keuangan sendiri.
- 7) Menyusun APBDes (Anggaran Pendapatan dan Pengeluaran Keuangan Desa).
- 8) Menyelenggarakan gotong-royong.
- 9) Menyelenggarakan peradilan desa
- 10) Menyelenggarakan usaha lain demi kesejahteraan masyarakat desa.

Desa pertama kali didirikan atas prakarsa pengelompokan penduduk atas dasar genealogis, teritorial, atau campuran untuk membangun kesatuan masyarakat hukum yang relatif bebas dari faktor luar, sehingga rumah desa pada awalnya sangat beragam. Aturan hukum adat berlaku untuk hak otonomi. Lingkupnya meliputi kekuasaan dan tugas yang tidak hanya terkait dengan kepentingan material tetapi juga dengan kepentingan spiritual, tidak hanya dengan kepentingan pemerintah (negara) tetapi juga dengan kepentingan masyarakat umum. Soetardjo telah menguraikan bentuk dan isi otonomi desa yaitu:<sup>185</sup>

- 1) Otonomi di bidang ketentraman dan ketertiban masyarakat.
- 2) Otonomi di lapangan pertanian/ peternakan/ perikanan.
- 3) Otonomi di bidang keagamaan.
- 4) Otonomi di bidang kesehatan rakyat.
- 5) Otonomi di bidang pendidikan atau pengajaran
- 6) Otonomi di bidang perkreditan atau lumbung desa.
- 7) Otonomi di bidang pasar desa.
- 8) Otonomi atas hak tanah

Oleh karena itu, desa menjadi otonom. Otonomi desa lebih didasarkan pada asal-usul dan adat-istiadat, bukan otonomi undang-undang seperti provinsi, kabupaten, atau kota. Otonomi berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat adalah otonomi yang telah dimiliki sejak dulu kala dan telah menjadi adat istiadat yang melekat dalam masyarakat desa yang bersangkutan. Otonomi desa adalah hak, wewenang, dan tanggung jawab untuk menguasai dan mengurus kegiatan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul masyarakat dan nilai-nilai sosial budaya yang telah ada sejak desa berdiri dan terus tumbuh dan berkembang sampai sekarang. Menurut asal-usul desa, urusan pemerintah desa diberikan kendali atas urusan yang menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten atau kota.

---

<sup>185</sup> Soetardjo Kartohadikoesoemo. 2002 *Menyoal (kembali) Otonomi Desa*. Yogyakarta. Balai Pustaka. hlm 105

Tetapi harus selalu diingat bahwa tidak ada kewajiban tanpa hak. Kebebasan tanpa batasan dan otoritas tanpa akuntabilitas, oleh karena itu, penting untuk ditegaskan bahwa desa merupakan bagian integral dari bangsa dan negara Indonesia dalam menjalankan hak, kekuasaan, dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa. Hal ini menunjukkan komitmen terhadap NKRI. Terwujudnya kesejahteraan rakyat harus diutamakan dalam rangka melaksanakan kewenangan, hak, dan kebebasan otonomi desa, dan kewajiban tersebut harus dilaksanakan dalam batas-batas peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

### **3.1.2 Tujuan Birokrasi Desa dalam Otonomi Desa**

Pelaksanaan otonomi desa didasarkan pada preseden hukum yang bersangkutan, dan juga memenuhi tuntutan globalisasi, yaitu memberikan kewenangan yang lebih luas, nyata dan bertanggung jawab kepada desa. Otonomi desa yang selama ini kita ketahui adalah selalu berkaitan dengan otonomi daerah, sebagaimana yang diatur oleh UU 32/2004. Oleh karena itu, suatu daerah lebih memiliki kebebasan administrasi ketika memiliki otonomi daerah.<sup>186</sup> Otonomi daerah tujuan otonomi daerah adalah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali untuk urusan pemerintahan yang memang menjadi urusan pemerintah, hal ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Berdasarkan ide yang hakiki dalam konsep otonomi daerah, tujuan otonomi daerah setidaknya meliputi empat kewenangan utama yakni dari aspek politik, manajemen pemerintahan, kemasyarakatan dan aspek ekonomi pembangunan.<sup>187</sup> Sebagai hasil logis dari tercapainya maksud dan tujuan pemberian otonomi daerah kepada daerah serta untuk memenuhi kewajiban dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam melaksanakan kebijakan otonomi daerah, sudah seharusnya pemerintah pusat memberikan kewenangan tersebut kepada pemerintah daerah dalam hubungan otoritas. Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan umum, tumbuhnya kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta terpeliharanya

---

<sup>186</sup> UU No 32 tahun 2004 Pasal 2 Ayat 3

<sup>187</sup> Ekom Koswara K., 2001. *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Pemberdayaan*. Jakarta: Yayasan Pariba, hlm. 57.



hubungan yang damai antara pusat dan daerah dan antar daerah, dengan demikian merupakan maksud dan tujuan pemberian otonomi dalam rangka menjaga keutuhan NKRI.

Konsep otonomi desa seharusnya berbeda dengan otonomi daerah yaitu Kosekuensi dari pengakuan atas otonomi asli adalah Desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat (*self governing community*), dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atasan pada Desa. Tujuan pemberian otonomi desa kepada desa seharusnya des memiliki kemandirian dalam menyelenggaraan pemerintahan desa, maka otonomi desa adalah untuk memungkinkan desa yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Dengan mengacu pada ide yang hakiki dalam konsep otonomi desa, tujuan pemberian otonomi kepada desa setidaknya-tidaknya akan meliputi 4 aspek sebagai berikut:<sup>188</sup>

- 1) Dari Segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
- 2) Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
- 3) Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, sehingga masyarakat semakin mandiri, dan tidak terlalu banyak bergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.
- 4) Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat dengan demikian, inti pelaksanaan otonomi daerah adalah

---

<sup>188</sup> I Nyoman S, 2005. *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Jakarta: Citra Utama, hlm. 55.

terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintah sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerah. Memberikan otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi di lapisan bawah, tetapi juga mendorong aktivitas untuk melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri.

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi, di satu sisi, adalah untuk membebaskan pemerintah pusat dari kewajiban berlebihan terkait dengan pengelolaan urusan dalam negeri, yang memungkinkannya untuk meneliti, memahami, bereaksi, dan mengambil manfaat dari tren dunia yang beragam. Selain itu, diharapkan pemerintah pusat akan lebih siap untuk berkonsentrasi pada pengembangan kebijakan makro nasional yang strategis. Di sisi lain, daerah akan melalui proses pemberdayaan yang cukup besar dengan pelimpahan kewenangan pemerintahan ke daerah. Kemampuan mereka untuk memecahkan berbagai masalah rumah tangga akan diperkuat karena inisiatif dan pemikiran kreatif mereka akan didorong. Desentralisasi merupakan simbol dari adanya 'trust' dari pemerintah pusat/pemerintah daerah kepada pemerintah desa. Ini akan dengan sendirinya mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat desa. Kalau dalam sistem yang sentralistik mereka tidak bisa berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah, akibat dari tiada atau kurangnya kewenangan yang mereka miliki, dalam sistem otonomi ini mereka ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi atas berbagai masalah yang dihadapi.<sup>189</sup>

Pemerintah desa memiliki kebebasan untuk memilih tindakan terbaik dengan tetap berada dalam batas-batas yurisdiksinya untuk memaksimalkan kapasitas mereka dan mendukung kualitas layanan masyarakat. Dengan mempertimbangkan keragaman desa, gagasan memperluas otonomi ke desa menjunjung tinggi demokrasi, memberdayakan masyarakat dan lembaga pemerintah, serta mendorong pemerataan dan keadilan. Tujuan mendasar dari undang-undang otonomi asli di desa adalah untuk mendukung dan

---

<sup>189</sup> Hanif Nurcholis Dkk, 2008, *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah*, Jakarta: PT. Grasindo, hlm.18.

memberdayakan masyarakat, menumbuhkan inisiatif dan inovasi, serta memantapkan peran dan fungsi BPD dengan menjadikan masyarakat sebagai pemain utama dalam proses pembangunan. Pemerintah desa diharapkan lebih siap menghadapi perubahan di masa depan sebagai akibat dari paradigma baru tersebut. Cita-cita demokrasi akan memberikan kebebasan lebih kepada masyarakat desa untuk berekspresi secara rasional dan mengambil keputusan, yang akan mengurangi dominasi negara. Dalam penyelenggaraan negara, aparat hendaknya tidak harus selalu melaksanakan sendiri tetapi justru lebih banyak bersifat mengarahkan, *steering rather than rowing* atau memilih kombinasi paling optimal antara melaksanakan atau mengarahkan. Sesuatu yang telah dilakukan masyarakat hendaknya tidak lagi dilaksanakan pemerintah.<sup>190</sup>

Pemerintah cukup melakukan upaya *empowering* dengan spirit mencapai kualitas pelayanan terbaik bagi masyarakat. Artinya keputusan atas pilihan itu mesti didasari kepentingan yang lebih besar yakni kepentingan dan kualitas pelayanan masyarakat. Dengan ditetapkannya undang-undang Desa, telah terjadi perubahan manajemen pemerintahan yang desentralistik menjadi berdasarkan otonomi desa yaitu berdasarkan asas rekognisi dan asas subsidiaritas, dari semula bersifat penyeragaman menjadi keanekaragaman dalam kesatuan. Dimasa UU No. 5 Tahun 1974, pemerintah pusat ternyata mendominasi pelaksanaan pembangunan termasuk dalam perencanaannya. *Top down planning* lebih dominan daripada *bottom up planning*. Masyarakat tidak banyak terlibat dalam proses pembuatan rencana tetapi lebih banyak dilibatkan dalam tahap pelaksanaan.

Perubahan tata kelola pemerintahan juga merupakan hasil logis dari adanya paradigma pemerintahan yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah, khususnya demokratisasi proses pengambilan keputusan, pemberdayaan pejabat, dan pelayanan publik. Peningkatan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat merupakan tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan. pemerintah dan pemerintah daerah kini memiliki kekuasaan untuk mendorong dan mengawasi jalannya pemerintahan

---

<sup>190</sup> Ni'matul Huda, 2009, Hukum Pemerintahan Daerah, Nusa Media, Bandung, hal. 29

desa sebagai wakil pemerintah pusat dan pemerintahan daerah di desa yang merupakan perubahan mendasar lainnya.

Tuntutan pemerintahan desa yang baik (*good village governance*) tidak dapat dipisahkan dari alokasi otonomi desa dari pemerintah/pemerintah daerah kepada desa yang dapat membantu mewujudkan tuntutan tersebut. Seperti yang kita ketahui bersama, tata kelola yang baik memerlukan hubungan dan koneksi antara pemerintah, bisnis, dan masyarakat sipil yang adil dan seimbang. Dalam mewujudkan tatanan itu paling tidak menurut Bank Dunia seharusnya meliputi hal-hal sebagai berikut:<sup>191</sup>

- 1) Penitikberatan manajemen sektor publik pada perlunya memanfaatkan keuangan yang efisien dan manajemen SDM melalui perbaikan dan peningkatan anggaran, akuntansi dan pelaporan serta menghilangkan ketidakefisienan pada BUMN/D.
- 2) Akuntabilitas pada pelayanan publik, termasuk akuntansi yang efektif, auditing dan desentralisasi serta menyadarkan pegawai pemerintah dalam mempertanggungjawabkan tindakan dan tanggapan mereka terhadap konsumen.
- 3) Adanya peraturan di muka mengenai kerangka kerja hukum, adanya tatanan judiciary yang independen dan dapat dipercaya dan mekanisme penegakan hukum.
- 4) Tersedianya informasi dan transparansi dalam rangka meningkatkan analisis kebijakan, mengemukakan debat publik dan mengurangi resiko atas korupsi.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pedoman penyelenggaraan otonomi daerah adalah: 1) kewenangan otonomi daerah kota/kabupaten yang luas, nyata, dan akuntabel; dan 2) pembatasan otonomi daerah provinsi. Kewenangan yang luas dipahami daerah kabupaten/kota merupakan kebebasan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan, yang meliputi kewenangan segala bidang pemerintahan kecuali beberapa bidang yang ditangani oleh pemerintah pusat. Mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan penilaian, kewenangan ini menjadi

---

<sup>191</sup> Ibid, hal. 59.

milik kabupaten/kota secara keseluruhan dan bulat. Otonomi daerah yang nyata mensyaratkan kebebasan untuk menjalankan kewenangan pemerintahan di daerah-daerah tertentu yang diperlukan dan praktis bagi daerah untuk tetap eksis, berkembang, dan berkembang. Agar otonomi yang luas dan sejati itu dapat tercapai, maka kekuasaan atas suatu hal harus timbul dari inspirasi dan aspirasi yang muncul dalam masyarakat. Otonomi di setiap zona otonom berbeda-beda sesuai dengan tuntutan dan kondisi masyarakat dan lingkungannya.

Otonomi desa yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan tanggung jawab sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada desa dalam bentuk tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh desa dalam mencapai tujuan pemberian otonomi desa kepada desa, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan, demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat/daerah dan desa serta antar daerah dalam kerangka menjaga keutuhan NKRI.<sup>192</sup> Berbicara tentang otonomi melibatkan banyak topik karena hampir semua negara di dunia menginginkannya, yaitu kebebasan untuk mengontrol dan menjalankan urusan mereka sendiri bebas dari pengaruh dan intervensi luar yang jika tidak akan menyebabkan ketergantungan. Keperluan adanya otonomi desa, menurut Djohan sebagaimana dikutip I Nyoman S adalah karena beberapa alasan:<sup>193</sup>

- 1) Menurut konstitusi untuk menguji sifat negara kesatuan, menjamin terselenggaranya tertib pemerintahan, mencapai terselenggaranya urusan pemerintahan berhasil guna dan berdaya guna, melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara, membina kestabilan politik dan kesatuan bangsa.
- 2) Menurut para ahli otonomi berguna bagi pengalokasian dan pendistribusian kekuasaan, pendelegasian, wewenang dan tanggung jawab, pengambilan keputusan yang berkualitas, dan pengakomodasi partisipasi. Sementara menurut para praktis, otonomi bermanfaat buat pengurangan beban pemerintah tingkat atas, penumbuhan kemandirian dan kekuasaan daerah, dan sebagainya.

---

<sup>192</sup> Ekom Koswara K., *Op.Cit*, hal. 29.

<sup>193</sup> I Nyoman S, *Op.Cit*, hal. 60

- 3) Keperluan otonomi desa dalam pemerintahan desa yaitu untuk memperbesar kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Karena itu keperluan otonomi desa pada tingkat lokal pada hakikatnya adalah untuk memperkecil intervensi pemerintah pusat/pemerintah daerah dalam urusan rumah tangga desa.

Penjelasan tersebut menunjukkan bahwa otonomi desa bermanfaat bagi pemerintah dan pembangunan desa, baik dalam hal penyelenggaraan pemerintahan negara maupun penyelenggaraan pemerintahan desa dan pembangunan. Meskipun memiliki kepentingan yang signifikan dan strategis, otonomi daerah dalam praktiknya dibatasi oleh sifat negara. Otonomi desa diberikan berdasarkan konstitusi dalam negara kesatuan (*unitarisme*), dan pemerintah desa melaksanakan berdasarkan asas rekognisi dan subsidiaritas berbeda dengan pemerintahan daerah yang berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Namun juga Berbeda halnya dengan otonomi daerah di negara federal, dimana otonomi daerah telah melekat pada negara-negara bagian, sehingga urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakikatnya adalah urusan yang diserahkan oleh negara bagian.<sup>194</sup>

Konstelasi ini menunjukkan bagaimana pemerintah desa memiliki kecenderungan yang lebih kuat untuk memiliki otoritas daripada negara federal yang dimana pemerintah pusat di negara kesatuan. Hal ini menyebabkan pemerintah desa dalam negara kesatuan seperti Indonesia, lebih banyak menggantungkan ekonominya pada political will pemerintah pusat, yaitu sampai sejauh mana pemerintah pusat mempunyai niat baik untuk memberdayakan otonomi desa melalui pemberian wewenang yang lebih besar.<sup>195</sup> Walaupun desentralisasi dan otonomi desa telah diterima secara resmi sebagai prinsip-prinsip administrasi dan pembangunan, terdapat kecenderungan untuk menerapkan sentralisasi dalam praktik nyata. Faktor yang mendasarinya adalah anggapan dan keyakinan pembuat kebijakan bahwa sentralisasi kegiatan pembangunan akan meningkatkan efektivitas dan efisiensinya. Konsep ini juga memberikan kesempatan kepada negara untuk memimpin, mempercepat, dan

---

<sup>194</sup> Edie Toet Hendratno, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*, Graha Ilmu, Jakarta, hal. 28.

<sup>195</sup> *Ibid*, hal. 30.

mengarahkan pembangunan ekonomi. Inisiatif perencanaan yang terpusat akan memberi Anda panduan dan kontrol yang tepat.

Keentingan institusi pemerintah yang seharusnya dibentuk sebagai mesin pembangunan, kebijakan sentralisasi pemerintahan dan pembangunan lebih menguntungkan. Pemerintah desa konsisten mengatur dan memberlakukan peraturan yang memberatkan di lingkungan atau area yang seharusnya mereka layani, akibatnya, berbagai keberatan sentralisasi muncul, sehingga memunculkan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan yang berdasarkan otonomi desa pada desa.

Otonomi asli dalam konteks pembangunan bertujuan untuk mendorong pembangunan sosial dan kemasyarakatan guna mempercepat peningkatan kesejahteraan rakyat. Diperkirakan bahwa otonomi desa dapat memenuhi persyaratan untuk pemerataan pembangunan sosial ekonomi, pemerintahan yang efektif, dan pembangunan politik. Otonomi desa pada akhirnya diyakini dapat menjamin penanganan variasi tuntutan masyarakat secara tepat dan cepat.<sup>196</sup> Otonomi desa berkaitan dengan pemberdayaan dalam arti memberikan kebebasan dan kekuasaan kepada masyarakat lokal untuk berinisiatif dan mengambil keputusan, menurut berbagai teori mengenai hal tersebut. Pemberdayaan memastikan bahwa organisasi daerah memiliki kapasitas dan tanggung jawab untuk membuat program, mempertimbangkan alternatif, dan membuat pilihan yang berkaitan dengan pengelolaan kepentingan masyarakat, serta hak dan kewajiban untuk melakukannya. *Empowerment* dalam suatu institusi pemerintah desa dan masyarakat akan mampu memberi akses bukan hanya terhadap pengambilan keputusan di tingkat daerah tetapi juga mampu memberikan akses terhadap pengambilan keputusan di tingkat pusat yang berkaitan dengan kepentingan penduduk dan desa.<sup>197</sup>

Selain tujuan pemberdayaan, otonomi asli di desa ditujukan untuk percepatan pembangunan manusia seutuhnya. UNCRD (1985), yang mengemukakan ada tiga *style of development* yang lebih pada otonomi desa:<sup>198</sup>

---

<sup>196</sup> Syauckani, Affan Gafar & Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 2007, Cetakan VII, hlm. 37.

<sup>197</sup> Hanif Nurcholis, et al, *Op.Cit*, hlm. 42

<sup>198</sup> *Ibid*, hal. 65.

- 1) Pembangunan masyarakat sebagai pengadaan pelayanan masyarakat. Pembangunan masyarakat dengan peningkatan pelayanan masyarakat dan pemberian fasilitas sosial seperti pendidikan, gizi, pendidikan dan sanitasi yang secara keseluruhan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- 2) Pembangunan masyarakat sebagai upaya terencana mencapai tujuan sosial yang kompleks dan bervariasi. Pembangunan masyarakat diartikan sebagai upaya mencapai tujuan sosial yang lebih subim dan sukar diukur seperti keadilan, pemerataan, peningkatan budaya, kedamaian dan sebagainya. Di sini pembangunan ditekankan pada makna *community self-reliance* dan *family self-reliance*.
- 3) Pembangunan sosial sebagai upaya terencana untuk meningkatkan kemampuan manusia berbuat. Pembangunan disini merupakan derivasi dari paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia atau *people centered development*.

Koswara mengemukakan ada empat pertimbangan tentang perlunya memberikan otonomi desa.<sup>199</sup>

- 1) Segi politik, pemberian otonomi dipandang untuk mencegah penumpukan kekuasaan di satu tangan yang akhirnya menimbulkan pemerintahan tirani dan totaliter serta anti-demokrasi.
- 2) Segi demokrasi, otonomi diyakini dapat mengikutsertakan rakyat dalam proses pemerintahan sekaligus mendidik rakyat menggunakan hak dan kewajibannya dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari.
- 3) Segi teknis organisatoris pemerintahan, otonomi dipandang sebagai cara untuk mencapai pemerintahan yang efektif dan efisien serta lebih *responsible*. Apa yang dianggap lebih *doelmatig* untuk diurus pemerintah dan masyarakat setempat di serahkan saja ke desa dan apa yang lebih tepat berada di tangan pusat tetap diurus oleh pusat.
- 4) Segi manajemen sebagai salah satu unsur administrasi, suatu pelimpahan wewenang dan kewajiban memberikan pertanggungjawaban bagi penunaian suatu tugas sebagai hal yang wajar.

---

<sup>199</sup> Ekom Koswara K., *Op.Cit*, hlm. 72.



Motif dan keharusan pemberian otonomi desa dapat disimpulkan dari berbagai gagasan yang dikemukakan di atas. Pertama, yaitu hal ini sebagian disebabkan oleh keragaman kehidupan masyarakat. Kedua, mengakui dan menghargai pilar-pilar kehidupan berpemerintahan, bernegara, dan bermasyarakat. ketiga, Memanfaatkan pengelolaan bidang prospek kehidupan berada di urutan. Keempat, pemerataan kemampuan desa dengan tetap berwawasan nusantara dan memperhatikan karakteristik daerah yang berbeda. Uraian ini membawa pada kesimpulan bahwa ada kebutuhan mendesak dan beberapa alasan pemberian otonomi desa, antara lain: pertama, langkah-langkah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Kedua, inisiatif untuk mempercepat pelaksanaan pembangunan. Ketiga, memberikan suara yang lebih besar kepada masyarakat dalam demokratisasi pemerintahan.

## **3.2 Landasan Normatif Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**

### **3.2.1 Koordinasi Pembinaan Pemerintahan Desa**

Pasal 18 UUD 1945 hanya menyebutkan pembagian daerah Indonesia dibagi menjadi daerah provinsi dan kabupaten saja. Pembagian daerah Indonesia tidak dinyatakan secara tegas berkenaan dengan desa. Desa dikatakan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI. Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak konstitusionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam undang-undang. Relevansinya desa merupakan daerah yang memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita NKRI.

Merunut sejarah pembentukan UUD Negara Republik Indonesia 1945, maka bisa dikatakan bahwa Moh. Yamin adalah orang pertama yang membahas masalah Pemerintahan Daerah dengan otonominya dalam sidang BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) tanggal 29 Mei

1945, dimana dalam sidang tersebut Moh. Yamin, mengatakan bahwa Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah.<sup>200</sup> Lebih lanjut dalam lampiran rancangan sementara perumusan UUD 1945 yang memuat tentang Pemerintahan Daerah, Moh. Yamin menguraikan bahwa: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah yang besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”<sup>201</sup>

Desa secara politik dipahami sebagai organisasi pemerintahan yang memiliki kewenangan tertentu dan masih dalam struktur organisme dalam wilayah pemerintahan negara. Ringkasnya, Desa sebagai “suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahannya sendiri”<sup>202</sup> Sebagai suatu elemen organisasi kekuasaan, struktur birokrasi pemerintahan desa berpusat pada kepala desa yang biasanya didampingi oleh badan penasehat desa. Desa dalam perkembangannya yaitu keterlibatan desa dalam administrasi negara berimplikasi pada posisi desa sebagai porsi bagian terkecil dalam struktur pemerintahan desa. Kompleksitas persoalan yang dihadapi desa menimbulkan diferensiasi peran kerja dalam kerangka pemerintahan desa, selain Sekretaris desa, pembantu Kepala Desa juga perangkat desa yang menaungi bidang-bidang tertentu, seperti bidang keamanan, bidang agama, bidang kesejahteraan dan sebagainya, bahkan corak Desa asli memiliki badan peradilan sendiri untuk menyelesaikan sengketa-sengketa di masyarakat dan sebagai hakim atas pelanggaran hukum adat tertentu.<sup>203</sup> Dalam proses pembuatan kebijakan terkait desa, kepala desa berwenang membuat keputusan-keputusan berdasarkan musyawarah atau pertimbangan lembaga penasehat yang ada.

---

<sup>200</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangannya, dan Problematikanya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 1

<sup>201</sup> *Ibid*

<sup>202</sup> Mashuri Maschab, 2013, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, PolGov, Yogyakarta, hlm. 2

<sup>203</sup> *Ibid*. hlm 6.

Kompleksitas persoalan di desa juga membutuhkan tata kelembagaan desa (birokrasi desa) yang mampu mengakomodir setiap kebutuhan masyarakatnya. Birokrasi adalah struktur organisasi yang digambarkan dengan hierarki dimana pejabatnya diangkat atau ditunjuk, garis tanggung jawab dan kewenangannya diatur oleh peraturan dan justifikasi setiap keputusan membutuhkan referensi untuk mengetahui kebijakan yang pengesahannya ditentukan oleh pemberi mandat di luar struktur organisasi itu sendiri. Pejabat adalah orang-orang yang menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi pemerintah.<sup>204</sup> Menurut Martin Albrow, bahwa terminologi birokrasi dalam literatur Ilmu Administrasi Negara dan Ilmu Politik sering dipergunakan dalam berbagai pengertian.<sup>205</sup> Sekurang-kurangnya terdapat tujuh pengertian yang sering terkandung dalam istilah birokrasi, yaitu:

- 1) organisasi yang rasional,
- 2) ketidakefisienan organisasi,
- 3) pemerintah oleh para pejabat,
- 4) administrasi negara,
- 5) administrasi oleh pejabat,
- 6) bentuk organisasi dengan ciri-ciri dan kualitas tertentu seperti hierarki dan peraturan-peraturan,
- 7) salah satu ciri yang esensial dari masyarakat modern.

Keberadaan birokrasi desa merupakan pengemban tugas dan fungsi pemerintahan desa (dimana tugas dan fungsi pemerintahan desa merupakan derivasi atau uraian lebih lanjut dari kewenangan desa) untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan desa. Tujuan penyelenggaraan pemerintahan desa adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat, melalui pemberian pelayanan (*services*), pemberdayaan (*empowerment*), serta pembangunan (*development*) yang seluruhnya diabdikan bagi kepentingan masyarakat. Lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa membawa semangat otonomi dan demokrasi desa yang mandiri dan bermartabat, melalui asas rekognisi dan subsidiaritas. Nafas baru pengelolaan desa melalui Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa yang menjamin kemandirian desa sehingga membuat peran desa bergeser dari objek menjadi subjek pembangunan. Melalui kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa, desa

---

<sup>204</sup> Miftah Toha. 2007. *Kepemimpinan Dalam Manajemen*. Jakarta: PT. Raja Grafindo, hlm 2.

<sup>205</sup> Priyo Budi S, 1993. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. Hlm 13-14

diharapkan menjadi pelaku aktif dalam pembangunan dengan memperhatikan dan mengapresiasi keunikan serta kebutuhan pada lingkup masing-masing.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa membawa semangat otonomi dan demokrasi desa yang mandiri dan bermartabat. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, secara jelas telah menempatkan desa sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi politik yang memiliki kewenangan tertentu. Wewenang tersebut adalah untuk mengatur warga dan mengurus kepentingan komunitas /masyarakat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat. Selain itu secara politis desa mempunyai posisi sebagai bagian dari NKRI (NKRI) sebagai kesatuan daerah terkecil yang mempunyai hak otonomi untuk mengatur sendiri daerahnya sesuai dengan budaya, Asal usul dan adat istiadatnya yang berkembang di desa tersebut. Otonomi yang ada di desa masih bersifat asli dan alami sehingga perlu dilindungi dan dihormati keberadaannya.

Pengesahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan bukti konkrit bahwa keberadaan desa atau desa adat telah dijunjung dan dihormati agar tetap dijaga eksistensinya di tengah kemajuan zaman. Kemandirian desa berarti kapasitas dan inisiatif lokal yang kuat. Inisiatif lokal adalah gagasan, kehendak dan kemauan entitas desa yang berbasis pada kearifan lokal, komunalisme dan modal sosial (kepemimpinan, jaringan dan solidaritas sosial). Dengan demikian, inisiatif lokal yang kuat merupakan pondasi lokal bagi kemandirian desa. Kemandirian desa membutuhkan kombinasi dua hal: inisiatif lokal dari bawah dan responsivitas dari atas. Dalam konteks ini dibutuhkan pengakuan (rekognisi) negara terhadap keberadaan entitas desa dan termasuk organisasi masyarakat adat, yang kemudian dilanjutkan dengan penyerahan hak, kekuasaan, kewenangan, sumberdaya dan tanggungjawab kepada desa.

Penyerahan hak, kekuasaan, kewenangan, sumberdaya dan tanggungjawab kepada desa mewajibkan desa untuk berkoordinasi dengan menteri dalam negeri, menteri desa dan desa pembangunan desa teringgal dan transmigrasi serta menteri keuangan, hal tersebut berdasarkan peraturan yang ada.

Berikut peraturan-peraturan yang mengatur tentang desa.

No	Peraturan Pemerintah	Permendagri	Permendesa PDTT	Peraturan Menteri Keuangan
1	PP No. 43 tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang desa	PERMENDAGRI NOMOR 44 TAHUN 2016 TENTANG KEWENANGAN DESA	PERATURAN MENTERI DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL, DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 2 TAHUN 2016 TENTANG INDEKS DESA MEMBANGUN	Peraturan Menteri Keuangan Nomor 201/PMK.07/2022 Tentang Pengelolaan Dana Desa
2	PP No. 60 tahun 2014 tentang dana desa yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara	NOMOR 84 TAHUN 2015 TENTANG SUSUNAN ORGANISASI DAN TATA KERJA PEMERINTAH DESA	PERATURAN MENTERI DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL, DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 16 TAHUN 2019 TENTANG MUSYAWARAH DESA	Peraturan Menteri Keuangan Nomor 17/PMK.07/2021 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa
3		PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 110 TAHUN 2016 TENTANG BADAN PERMUSYAWARATAN DESA	PERATURAN MENTERI DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL, DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 18 TAHUN 2019 TENTANG PEDOMAN UMUM PENDAMPINGAN MASYARAKAT DESA	
4		PERATURAN MENTERI DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL, DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 4 TAHUN 2015 TENTANG PENDIRIAN, PENGURUSAN DAN PENGELOLAAN, DAN PEMBUBARAN BADAN USAHA MILIK DESA	PERATURAN MENTERI DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL, DAN TRANSMIGRASI NOMOR 5 TAHUN 2016 TENTANG PEMBANGUNAN KAWASAN PERDESAAN	
5		PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 114 TAHUN 2014 TENTANG PEDOMAN PEMBANGUNAN DESA	PERATURAN MENTERI DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL, DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 4 TAHUN 2015 TENTANG PENDIRIAN, PENGURUSAN DAN PENGELOLAAN, DAN PEMBUBARAN BADAN USAHA MILIK DESA	
6		PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 67 TAHUN 2017 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 83 TAHUN 2015 TENTANG PENGANGKATAN DAN PEMBERHENTIAN PERANGKAT DESA	PERATURAN MENTERI DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL, DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 3 TAHUN 2015 TENTANG PENDAMPINGAN DESA	
7		PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 112 TAHUN 2014 TENTANG PEMILIHAN KEPALA DESA	PERATURAN MENTERI DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL, DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 19 TAHUN 2020 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN MENTERI DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL, DAN TRANSMIGRASI NOMOR 18 TAHUN 2019 TENTANG PEDOMAN UMUM PENDAMPINGAN MASYARAKAT DESA	
8		PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 67 TAHUN 2017 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 83 TAHUN 2015 TENTANG PENGANGKATAN DAN PEMBERHENTIAN PERANGKAT DESA	PERATURAN MENTERI DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL, DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 16 TAHUN 2019 TENTANG MUSYAWARAH DESA	
9		PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 11 1 TAHUN 20 14 TENTANG PEDOMAN TEKNIS PERATURAN DI DESA DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA	PERATURAN MENTERI DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL, DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 2015 TENTANG PEDOMAN KEWENANGAN BERDASARKAN	

			HAK ASAL USUL DAN KEWENANGAN LOKAL BERSKALA DESA	
10		PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 113 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN KEUANGAN DESA	PERATURAN MENTERI DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL, DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG PEDOMAN TATA TERTIB DAN MEKANISME PENGAMBILAN KEPUTUSAN MUSYAWARAH DESA	
11		PERATURAN MENTERI DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL, DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 16 TAHUN 2019 TENTANG MUSYAWARAH DESA	PERATURAN MENTERI DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL, DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 2 TAHUN 2016 TENTANG INDEKS DESA MEMBANGUN	
12		PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 2 TAHUN 2017 TENTANG STANDAR PELAYANAN MINIMAL DESA	PERATURAN MENTERI DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL, DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 2 TAHUN 2016 TENTANG INDEKS DESA MEMBANGUN	
13		PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 30 TAHUN 2006 TENTANG TATACARA PENYERAHAN URUSAN PEMERINTAHAN KABUPATEN/KOTA KEPADA DESA	PERATURAN MENTERI DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL, DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 16 TAHUN 2019 TENTANG MUSYAWARAH DESA	

***Tabel 4. Peraturan-Peraturan tentang Desa***

*Sumber: Diolah Dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Dan Peraturan Menteri Keuangan mengenai desa*

### **3.2.2 Pengelolaan Keuangan Pemerintahan Desa**

Prinsip dari pembangunan ialah untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera. Sehingga dapat diambil sebuah gambaran bahwa sebuah desa adalah ruang yang diciptakan untuk kehidupan sosial (khususnya masyarakat setempat), sekaligus dibangun oleh segenap masyarakat yang memiliki tanggung-jawab sebagai pemilik ruang tersebut. Amanat desa tertuang di dalam Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Desa mandiri adalah desa yang mampu memenuhi kebutuhannya sendiri dan tidak semata tergantung dengan bantuan dari pemerintah. Kalaupun ada dukungan pemerintah, itu hanya sebagai stimulan. Sebuah desa dianggap mandiri jika memiliki kohesi masyarakat yang kuat, mandiri dalam hal pendapatan, dan tidak bergantung pada bantuan dari luar. Kegiatan pembangunan desa mandiri meliputi perencanaan pembangunan yang

partisipatif, terbuka, bertanggung jawab, dan matang.<sup>206</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 78 ayat 1 Pembangunan Desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan berkelanjutan.

Dalam Permendes PDTT (Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 21 tahun 2015) dalam Bab III Pasal 7 dan Pasal 9 juga dijelaskan bahwasanya desa maju dan/atau mandiri memprioritaskan kegiatan pembangunan sarana dan prasarana yang berdampak pada perluasan skala ekonomi dan investasi desa, termasuk prakarsa desa dalam membuka lapangan kerja, padat teknologi tepat guna dan investasi melalui pengembangan BUMDes. Dimana hal tersebut, termasuk dalam perencanaan inisiatif pemberdayaan masyarakat adalah pengembangan inisiatif imajinatif yang bertujuan untuk mengubah desa menjadi lumbung ekonomi atau kapital rakyat, yang dapat menopang dirinya sendiri secara finansial, serta mampu mengembangkan potensi atau sumber daya ekonomi atau manusia dan kapasitas desa secara berkelanjutan.

Tujuan Desa Mandiri antara lain adalah terciptanya desa-desa mandiri yang berada di kawasan pedesaan dalam rangka mewujudkan kemandirian masyarakat desa dan memaksimalkan potensi sumber daya ekonomi, sosial, dan lingkungan yang tersedia untuk kesejahteraan masyarakat. Kemudian manfaat yang akan dicapai Desa Mandiri yaitu:<sup>207</sup>

- a) Berkembangnya potensi desa untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayahnya melalui penciptaan lapangan kerja;
- b) Meningkatnya kegiatan usaha ekonomi dan budaya berbasis kearifan lokal di desa;
- c) Meningkatnya kemandirian desa dalam melaksanakan kegiatan pembangunan;

---

<sup>206</sup>Tim Pengelola Hutan Bersama. [Microsoft Word - Surat Kabar no. 21fin.doc \(cifor.org\)](#). No. 22, February 2006. Bogor

<sup>207</sup> F. Fatmawati, L. Hakim, dan M. Mappamiring, "Pembangunan Desa Mandiri Melalui Partisipasi Masyarakat di Kecamatan Pattallassang Kabupaten Gowa". *JPPM: Journal of Public Policy and Management*, 1/1 (2019). hlm. 17

d) Menurunnya disparitas pembangunan wilayah antara desa dengan kota.

Mengembangkan desa menjadi desa mandiri memang tidaklah mudah, ada beberapa perangkat utama yang perlu dikembangkan dalam mendukung keberhasilan proses tersebut, yaitu sebagai berikut:

- a) Adanya partisipasi aktif dari warga/masyarakat yang menjadi modal sosial (*social capital*). Partisipasi masyarakat dalam proses menuju desa mandiri, berimplikasi pada perubahan paradigma pembangunan desa dimana masyarakat dimana sebelumnya belum diperlakukan sebagai subjek yang berperan dalam aspek pemecahan masalah dan pembuatan kebijakan tersebut; sebaliknya, mereka hanya diperlakukan sebagai objek. Partisipasi juga membantu masyarakat desa memahami tujuan yang ingin dicapai, meningkatkan kesadaran akan pentingnya pelaksanaan program. Partisipasi merupakan langkah awal dalam mengubah budaya yang telah berkontribusi pada ketertinggalan desa pada level yang lebih dalam. Partisipasi masyarakat secara tidak langsung merupakan refleksi tingkat kepercayaan dalam masyarakat. Karena tingkat kepercayaan merupakan salah satu aspek penting dalam mendorong proses kemajuan sebuah bangsa. Masyarakat dengan tingkat kepercayaan rendah akan mengalami kelambanan dalam mencapai tingkat kemajuan dibandingkan dengan tingkat kepercayaan yang tinggi.
- b) Kepemimpinan dan inovasi perangkat desa yakni Kepala Desa, anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD), serta tokoh masyarakat didalamnya. Kepemimpinan yang efektif akan mampu menggerakkan keterlibatan masyarakat yang secara maksimal, tidak hanya dalam hal kepatuhan tetapi juga dengan meningkatkan pemahaman warga tentang proses menuju desa mandiri. Selain itu, sumber daya yang ada baik alam maupun manusia harus dimanfaatkan secara maksimal. Pengembangan dan pembuatan program membutuhkan inovasi jika ingin berhasil. Mengingat tidak semua masyarakat menghasilkan inovasi perkembangan desa untuk keberhasilan desa juga pada perangkat desa diperlukan sebagai katalisator dan penggerak pembangunan tersebut. Tidak kalah penting peran perangkat desa sebagai mediator dalam mencari sumber-sumber pendanaan pengembangan desa



mandiri. Wadah seperti musyawarah rencana pembangunan (*musrenbang*) desa hingga tingkat kabupaten, menjadi wadah yang efektif bagi upaya mensukseskan program pengembangan desa mandiri, jika berhasil dikawal oleh perangkat desa hingga terlaksana. Sebab, bagaimanapun pendanaan merupakan unsur penting yang salah satunya bisa didapatkan dari APBD.

- c) Pembangunan dan pengembangan infrastruktur kelembagaan pendukung sesuai dengan dimensi kemandirian yang hendak dicapai, seperti koperasi, kelompok tani, lumbung desa, forum kesehatan, kader sehat desa, dan kelompok sadar wisata. Dalam konteks desa mandiri ekonomi, misalnya koperasi mampu berperan sebagai penyedia modal, penyedia sarana dan prasarana pendukung usaha warga.<sup>208</sup>

Adapun berdasarkan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Indeks Desa Membangun, upaya dalam mewujudkan desa mandiri dapat dijalankan ataupun dilaksanakan dengan beberapa komponen dalam indeks desa membangun yaitu: Ketahanan Sosial yaitu kemampuan untuk membuat kehidupan yang nyaman dan aman bagi kehidupan sosial masyarakat. Adapun ketahanan sosial tersebut dapat dengan memaksimalkan seperti:

- a) Pelayanan Kesehatan yang terdiri dari waktu tempuh ke prasarana kesehatan kurang dari 30 menit; tersedia tenaga kesehatan seperti bidan, dokter dan tenaga kesehatan lain; tingkat aktivitas posyandu; serta jaminan kesehatan seperti tingkat kepesertaan BPJS.
- b) Akses Pendidikan yang terdiri dari akses ke pendidikan SD/MI kurang dari 3 kilometer, akses ke SMP/MTS kurang dari 6 kilometer, akses ke SMA/SMK kurang dari 6 kilometer, akses ke pengetahuan seperti taman bacaan masyarakat atau perpustakaan desa.
- c) Modal Sosial yang terdiri dari memiliki kebiasaan bergotong royong di desa, keberadaan ruang publik terbuka bagi warga yang tidak berbayar, ketersediaan fasilitas atau lapangan olahraga, terdapat kegiatan kelompok olahraga, memiliki toleransi yang baik antar warga, serta partisipasi masyarakat mengadakan siskamling untuk rasa aman penduduk.
- d) Lembaga Kemasyarakatan yang dapat membantu pemerintah desa dalam pembangunan desa yang terdiri dari karang taruna, tim penggerak PKK, RT/RW, Posyandu, LPM, dan sebagainya.

---

<sup>208</sup> S. Yulis, C. Darmayanti, I. Ikhsan, dan C. S. F Hastuti, “*Optimalisasi Pemanfaatan Dana Desa Untuk Usaha Tani Dalam Mewujudkan Desa Mandiri Di Desa Lueng Baro Kecamatan Sungai Mas Kabupaten Aceh Barat*”. *Jurnal Bisnis Dan Kajian Strategi Manajemen*, 6/2 (2022), hlm. 232.

- e) Partisipasi masyarakat yaitu dengan keikutsertaan masyarakat dalam kegiatan musrenbangdes; memunculkan kesadaran terhadap pentingnya program yang dilaksanakan dengan ikut dalam pengawasan melaksanakan pembangunan desa, mengikutsertakan masyarakat dalam perumusan masalah serta penyusunan kebijakan menjadi bagian dari subjek yang memiliki peran dalam sisi tersebut.
- f) Ketahanan Ekonomi yang terdiri dari keragaman produksi masyarakat desa; kemudian menyediakan pusat pelayanan perdagangan seperti pasar rakyat; menyediakan lembaga ekonomi seperti BUMDes dari desa serta koperasi; kualitas jalan desa seperti jalan yang dapat dilalui oleh kendaraan.
- g) Ketahanan Ekologi yang terdiri dari memperbaiki kualitas lingkungan jika ada pencemaran air, tanah, sungai yang terkena limbah; potensi rawan bencana alam seperti banjir.

Pencapaian tujuan peningkatan kesejahteraan, pemerintah desa memiliki hak untuk menetapkan peraturan perundang-undangan tentang pemberian pelayanan, peningkatan keterlibatan, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat. Dengan adanya aturan tersebut, pasti akan lebih mudah untuk mencapai tujuan rakyat karena otonomi daerah akan mengurangi kesenjangan antara pengambil keputusan dan masyarakat. Dengan demikian, pemerintah desa yang mandiri dapat bertindak lebih cepat sesuai dengan sumber dayanya dan kebutuhan masyarakat. Ini menunjukkan rasa hormat terhadap keragaman daerah setempat, termasuk etnis, agama, konvensi sosial, dan sumber daya lain yang belum dimanfaatkan.

Penyelenggaraan pemerintahan desa mulai dari desain, implementasi, dan kontrol, maka akan memberikan kontribusi bagi keberhasilan program. Tahap awal suatu kegiatan, perencanaan, merupakan tahap yang sangat penting, sehingga perencanaan harus dilakukan dengan hati-hati. Tahap implementasi suatu kegiatan adalah partisipasi dalam tahap pelaksanaan program. Organisasi menempatkan nilai tinggi pada pemantauan dan evaluasi program karena memungkinkan identifikasi keterlambatan dan kemajuan program sehingga penyesuaian yang diperlukan dapat dilakukan untuk membantu program mencapai tujuannya melalui dana desa.

merupakan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi Desa, yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota, dan digunakan untuk

membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

Dana desa merupakan salah satu sumber pendapatan desa dari 7 pendapatan desa yaitu Dana Desa 2. Pendapatan Asli Desa (PADesa), 3. Alokasi Dana Desa(ADD), 4. Dana Bagian dari Pajak dan Retribusi Daerah, 5. Bantuan Keuangan dari APBD Prov, Kab/Kota, 6. Hibah dan Sumbangan Pihak ketiga, dan 7. Lain-lain Pendapatan yang sah. Yang dalam pengelolaan dan pemanfaatannya diadministrasikan dalam dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa), sebagai satu kesatuan dalam pengaturan keuangan desa.

Pengaturan mengenai keuangan desa dari tiga kementerian yaitu Kementerian Keuangan, fokus pada pembinaan Pengelolaan Dana Desa, sebagai salah satu sumber pendapatan Desa yang berasal dari APBN yang ditindaklanjuti dengan Permenkeu yang ditetapkan setiap tahunnya. Untuk pelaksanaan pengalokasian Dana Desa Tahun 2020 telah diterbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.07/ 2020 tentang Pengelolaan Dana Desa yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota.

Kemendagri, fokus pada Pembinaan Pengelolaan Keuangan Desa yang pelaksanaannya berdasarkan Permendagri Nomor 20 Tahun 2018 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Kepala Daerah Kab./Kota. Secara singkat, Permendagri Nomor 20 Tahun 2018 mengatur Pengelolaan Keuangan Desa, mulai dari Tahap Perencanaan, Penganggaran, Pelaksanaan Kegiatan dan Anggaran, Penatausahaan, Pelaporan dan Pertanggungjawab an, dapat dilaksanakan secara partisipatif, transparan, akuntabel, serta tertib dan disiplin anggaran dengan berbasis akuntansi kas.

Kemendes, PDT dan Transmigrasi, fokus pada kebijakan Prioritas Penggunaan Dana Desa yang ditindaklanjuti penetapan Permendes, PDTT setiap tahunnya. Untuk pelaksanaan Penggunaan Dana Desa tahun 2021 telah diterbitkan Permendes PDTT Nomor 13 Tahun 2020 tentang Prioritas Dana Desa Tahun 2021.

Pengelolaan keuangan pemerintahan desa harus memiliki perencanaan yaitu perencanaan agenda tahunan dalam bentuk Rencana Kerja Pemerintah

Desa (RKP Desa), Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDes), dan pelaksanaan kegiatan.

Berdasarkan peraturan-peraturan yang mengatur tentang pengelolaan keuangan pemerintahan desa pemerintah desa harus melaksanakan proses musdes rkp desa untuk kebutuhan atau keinginan dan guna formalitas atau kualitas, yang kedua proses di tiap tahapan pengelolaan keuangan desa, dan yang ketiga pelaksanaan pengadaan barang/jasa di desa, maka pemerintah desa memiliki tantangan dalam pengelolaan keuangan desa yaitu berdasarkan regulasinya harus mampu menerapkan prinsip responsive dan adaptif terhadap perubahan regulasi yang dinamis, kapasitas kepala desa yang harus dituntut profesionalitas dan integritas, pemerintah desa, bpd, lkd, lad dan masyarakat harus dapat perencanaan kegiatan (rkp desa) dan anggaran (apb desa), pelaksanaan dan pengawasan di desa, kecukupan anggaran harus memiliki kemampuan memetakan kebutuhan kegiatan dan anggaran prioritas, transparan dan akuntabel, penerbitan, pelaporan dan pertanggungjawaban, pembinaan dan pengawasan kebijakan daerah, personil dan anggaran.

Resiko implementasi pemerintah desa dalam pengelolaan keuangan pemerintahan desa adalah kesalahan prosedur dan administrasi 2. penyimpangan anggaran 3. dimungkinkannya pelaksanaan kegiatan pembangunan di desa terhambat atau terhenti

### **3.3 Pergeseran, Kewenangan Desa dan Kelembagaan Desa Pemerintahan**

#### **Desa**

Peraturan pemerintahan desa dari zaman Kolonial belanda hingga saat ini dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, baik dalam kaitannya antara Negara dengan Pemerintahan Desa, juga antara Pemerintahan Daerah dengan Pemerintahan Desa mengalami pergeseran. Pengertian pergeseran dapat diartikan bahwa peralihan atau perpindahan<sup>209</sup>. Dari makna pergeseran tersebut, maka ada pergeseran yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Ada pergeseran sistem pemerintahan desa yang terjadi dari zaman belanda sampai dengan saat ini searah dengan pergeseran sistem pemerintahan daerah

---

<sup>209</sup>Anton M. Moeliono, 1998, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta:Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, hlm. 276.

yang tadinya adalah sentralisasi menuju desentralisasi, dan pergeseran hubungan antara pemerintah pusat kepada daerah juga mempengaruhi sistem pemerintahan desa. Pengaruh perubahan dalam pemerintahan desa dapat di lihat dalam peraturan tentang pemerintahan desa.

Ada pergeseran Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dari zaman belanda dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dari zaman Kolonial Belanda. Dari Zaman Kolonial Belanda peraturan pemerintah desa sudah ada, diperlihatkan adanya Regeeringsreglement 1854 pasal 71 tentang kedudukan desa di Jawa dan Madura, Staasblad 1906 No.83, diubah dengan staablad 1910 No. 591, Staablad. 1913 No. 235 dan Staablad ,1919 No. 217 tentang “*islandsche Gemeenteordonnantie*” untuk mengatur pemerintahan dan rumah tangga desa di Jawa dan Madura,

Dari pemerintahan belanda, maka pada zaman pemerintahan jepang juga mengatur tentang pemerintahan desa, yang tadinya tunduk pada kolonial belanda dan saat pemerintahan jepang bergeser ke Peraturan Tentang Desa Osamu Seirei No. 7 Kucoo (Kepala Ku, Kepala Desa) diangkat dengan jalan pemilihan. Dewan yang berhak untuk menentukan tanggal pemilihan dan syarat-syarat lain dalam pemilihan kucoo adalah guncoo. Masa jabatan kucoo adalah 4 tahun. Kucoo dapat di pecat oleh syuucokan. Hubungan Negara dan Desa Desa di tempatkan diatas aza (kampung, dusun) yang merupakan institusi terbawah. Otonomi desa kembali dibatasi bahkan desa dibawah pengaturan dan pengendalian yang sangat ketat oleh pemerintah Jepang.

Pemerintahan desa juga bergeser setelah Indonesia merdeka yaitu Awal Kemerdekaan s/d 1950 dengan Peraturan Tentang Desa UU No. 1 Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah kemudian bergeser ke UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok – Pokok Pemerintahan Daerah, Kedudukan desa dan kekuasaan komite nasional daerah. Pembagian daerah otonomi biasa dan daerah otonomi istimewa. Pembagian daerah dalam tiga tingkatan yaitu Propinsi, Kabupaten/Kota besar, Desa/Kota kecil. Hubungan Negara dan Desa, Desa sebagai daerah otonom terbawah, dalam naungan NKRI. Desa sebagai wilayah otonom terbawah, dalam naungan NKRI. Desa berada dalam wilayah Kabupaten/Kota.

Pergeseran Kembali pada Demokrasi Liberal pada tahun 1950 sampai dengan tahun 1959. Peraturan Tentang Desa UU No. 44 Tahun 1950 tentang pemeritahan daerah Indonesia Timur. UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok – Pokok Pemerintahan Daerah dengan Substansi Daerah otonom tersusun atas dua atau tiga tingkatan yaitu (1) Daerah (2) Daerah bahagian dan (3) Daerah anak bahagian. Jumlah tingkatan sebanyak - banyknya tiga tingkatan. Kedudukan kepala daerah dan tentang pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. daerah otonom terdiri dari dua jenis, yaitu otonom biasa dan daerah swapraja. Hubungan Negara dan Desa yaitu Desa sebagai bagian wilayah daerah, daerah bahagian, dan daerah anak bahagian dalam RIS. Desapraja sebagai daerah tingkatan III dalam lingkup RIS yang Diakui tentang keragaman desa, tidak di buat dalam satu model.

Setelah Demokrasi liberal pergeseran pemerintahan desa ke Demokrasi Terpimpin pada tahun 1959 sampai dengan tahun 1966, dengan Peraturan Tentang Desa Perpres No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah, UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok - pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja.

Substansi dengan Pemusatan kekuasaan ke dalam satu garis birokrasi yang bersifat sentralistis atas daerah, Pembagian daerah dalam daerah besar dan daerah kecil. Penyeragaman nama desa dalam desapraja. Desapraja memiliki batas-batas daerah, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya, dan mempunyai harta bendanya sendiri. Hubungan Negara dan Desa yaitu Desa sebagai bagian struktur pemerintahan yang sentralistis. Desa sebagai bagian dari daerah TK II, tak terpisahkan dari NKRI. Desapraja menjadi bagian utuh dari NKRI dalam sistem demokrasi terpimpin.

Pergeseran pemerintahan desa ke Orde Baru pada tahun 1967 sampai dengan tahun 1997, dengan Peraturan Tentang Desa yaitu UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Daerah. Substansi peraturan ini Orientasinya pembentukan pemerintahan pusat yang bekerja di daerah (*the local state government*), yaitu bersifat sentralistis. Struktur dan nama desa di buat seragam di Indonesia. Desa tidak lagi otonom. hubungan Negara dan Desa. Desa sebagai perpanjangan

tangan pemerintah pusat. Desa sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Desa beradadi bawah camat.

Era Reformasi pada tahun 1998 sampai dengan sekarang dengan Peraturan Tentang Desa yaitu UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa bahwa Substansi pada peraturan ini yaitu Pengakuan terhadap keragaman dan keunikan desa sebagai *self governing community* Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Hak, wewenang, dan kewajiban desa. Hak rekognisi, subsidiaritas dan kewenangan lainnya. Hubungan Negara dan Desa dengan Pemerintah memberi kewenangan lebih luas kepada desa. Desa tidak lagi di bawah camat. Desa berada di bawah kabupaten. Desa menjadi bagian dari struktur pemerintah di atasnya. Otonomi desa berdasar hak rekognisi dan subsidiaritas dalam wadah NKRI.

Desa adalah kesatuan terkecil dalam sistem pemerintahan di Indonesia, dalam pembagian besar kecil dalam konsitusi di idonesia yaitu UUD 1945, terdapat dalam Pasal 18 UUD 1945 yaitu NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Pemerintahan Desa sebagai tingkat pemerintahan yang paling rendah di negara Indonesia memiliki tugas untuk melaksanakan pemerintahan desa. Tugas tidak lepas dari kewenangan, saat ini peraturan mengenai desa dapat dikaji dalam UU NO.6 TAHUN 2014.

Kewenangan desa berdasarkan Pasal 18 UU NO.6 TAHUN 2014 yaitu Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa desa berdasarkan parakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat.

Terjadi pergeseran dalam peraturan pemerintahan desa sepanjang kemerdekaan Indonesia.<sup>210</sup>



***gambar 5. Sejarah Peraturan tentang Desa***

Ada pergeseran dalam peraturan pemerintahan desa, sejalan dengan perubahan peraturan pemerintahan daerah, dari pergeseran peraturan pemerintahan desa di atas, dapat dianalisa dalam perubahan sistem birokrasi dalam pelaksanaan pemerintahan desa, melalui rumusan pemikiran sebagai berikut:

Hans kelsen	Van Der Pot	Bagir Manan	Ni'matul Huda
Sentralisasi dan Desentralisasi sebagai konsep hukum, dinamakan sentralisasi bahwa semua normanya memiliki bidang validitas teritorial yang sama, sedangkan desentralisasi memiliki bidang validitas	Desentralisasi akan di dapati apabila wewenang mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah	Desentralisasi adalah setiap bentuk atau tindakan memencarkan kekuasaan atau wewenang dari suatu organisasi, jabatan atau pejabat, dimana Desentralisasi adalah proses dalam membentuk asas otonomi dan tugas	Dalam negara kesatuan, tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas

<sup>210</sup> <https://www.gedhe.or.id/wp-content/uploads/2018/03/Modul-2-Tata-Kelola-Desa.pdf>



territorial yang berbeda. <sup>211</sup>	yang mandiri, bersifat otonom ataupun fungsional <sup>212</sup>	pembantuan, dengan pemikiran tersebutlah maka Pasal 18 UUD 1945 mencantumkan Otonomi dan tugas pembantuan sebagai asas pemerintahan daerah.	negara kesatuan yang didesentralisasikan, menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang di urus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan. <sup>213</sup>
--	---	---	---

**Tabel 5. Rumusan Otonomi dalam Negara kesatuan RI**

Nonet	David Osborn	Peter M. Blau dan Marshal W. Meyer	Miftah Toha
Konsep tiga tipe Organisasi formal yaitu Prabirokratik, Birokratik dan Postbirokratik	Dilihat dari fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi menunjukkan: 1. Satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat, 2. Satuan-satuan desentralisasi (otonom) dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan lebih efisien, 3. Satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih inovatif, 3. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih t, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif <sup>214</sup> .	Birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinasi secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang. (1999:62) <sup>215</sup>	Karakteristik Birokrasi: a. hirarki b. tugas-tugas c. wewenang d. Tanggungjawab e. sistem reward f. sistem control sumber : miftah toha, 2002;185

**Tabel 6. Rumusan Birokrasi melalui otonomi dalam Negara kesatuan RI**

Terjadinya pergeseran birokrasi dalam pelaksanaan Pemerintahan Desa berdasarkan asas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam ruang lingkup kewenangan Pemerintahan Desa terhadap hubungannya dengan Pemerintahan daerah. Pergeseran pemerintahan desa melalui politik hukum peraturan tentang

<sup>211</sup> Hans Kelsen, *Hukum dan Negara diterjemahkan dari Buku General Theory of law and state*, (Bandung, Nusa Media, 2016) hlm.431

<sup>212</sup> C.W. Van Der Pot. *Handboek van Nederlandse Staatsrecht*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1983. Hlm.525

<sup>213</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta, Grafindo Persada, 2005) hlm. 93

<sup>214</sup> David Osborn-Ted Gaebler, *Reinventing Government*, A Plume Book, N.Y, 1993, hlm 252

<sup>215</sup> Menurut Peter M. Blau dan Marshal W. Meyer yang dikutip oleh Wahyudi Kumorotomo dalam bukunya *Etika Administrasi Negara*

pemerintahan desa, yaitu setelah kemerdekaan Indonesia melihat dalam negara kesatuan harus terlebih dahulu menguatkan daerahnya, maka bentuk sentralisasi adalah politik hukum yang tepat dalam menerapkan pemerintahan Indonesia dapat kita lihat melalui UU 22/1948, UU1/1957, UU 19/1965, UU 5/74, UU 5/79. Peraturan tersebut adalah pemerintahan dalam sistem sentralisasi, kemudian pergeseran peraturan menuju desentralisasi pada UU 22/99, UU 32/2004 dan UU NO.6 TAHUN 2014, dimana Negara Indonesia sudah tidak akan mengalami perpecahan sehingga perlu adanya pemancaran kewenangan kepada daerah dan desa dalam wadah negara kesatuan.

Tata cara bergesernya birokrasi dalam pelaksanaannya Pemerintahan Desa tersebut dengan cara perubahan peraturan tentang Desa, berdasarkan sejarah peraturan desa dapat dilihat tata cara bergesernya birokrasi pelaksanaan pemerintahan desa. Pergeseran pemerintahan desa dengan cara (pemerintahan desa zaman belanda sampai dengan sekarang disertai dengan undang-undang peraturan sebagai cara bergesernya). Peraturan tentang desa zaman Kolonial belanda bahwa telah terjadi pergeseran pemerintahan desa dengan cara bahwa negara Indonesia memiliki daerah sebelum pemerintahan belanda, yang mana pada saat itu pemerintahan belanda hanya mengetahui bahwa hanya daerah jawa dan madura, sebenarnya desa pada masing-masing daerah sudah berkembang dengan adat istiadat masing-masing yang ada pada desa tersebut, maka pada zaman kolonial belanda, kolonial belanda mengatur peraturan-peraturan tentang desa pada setiap desa tersebut dengan cara melalui peraturan pemerintah dari zaman Kolonial belanda sampai dengan saat ini.

Desa sudah ada sejak Indonesia belum merdeka, dan peraturan yang mengatur tentang sistem pemerintahan desa pun sudah ada, namun perubahan dalam peraturan tersebut sudah banyak terjadi sampai saat ini, melalui perubahan dalam peraturan desa tersebut ada pergeseran yang terjadi dalam sistem pemerintahan desa yaitu berakibat pada perubahan hubungan kewenangan dan perubahan hubungan keuangan Pada zaman kolonial belanda dalam peraturan sudah ada menyebutkan mengenai keuangan desa yaitu dapat dilihat dari Satatsblad 1939 no. 490. Bahwa Pasal 24 bahwa setiap marga mempunyai kas sendiri dan Pasal 26 Anggaran tersebut harus mendapat

pengesahan residen supaya dapat dijalankan, bahwa peraturan pemerintahan desa pada saat itu diakui keberadaannya dibawah pemerintah hindia belanda, sebagaimana kita ketahui bahwa kedudukan birokrasi desa adalah sebuah sistem yang hirarki, yang ada di dalam organisasi, dan hirarki disini adalah bersifat sentralistik ke pemerintah hindia belanda.

Pada zaman pemerintahan jepang juga ada yang namanya desa dengan sistem birokrasi yang berupa Kucoo ( Kepala Ku, Kepala Desa) diangkat dengan jalan pemilihan, Dewan yang berhak untuk menentukan tanggal pemilihan dan syarat – syarat lain dalam pemilihan kucoo adalah guncoo, Masa jabatan kucoo adalah 4 tahun. Kucoo dapat di pecat oleh syuucokan. Artinya bahwa kewenangan Pemerintahan desa terbatas dibawah kekuasaan pemerintah Jepang. Sistem pemerintahan desa dalam Penjelasan huruf C pada UU No. 1 Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah bahwa kewenangan desa yaitu *desa autonomie jang digambarkan ini berlainan dengan adatrechtelijke autonomi*, bahwa kewenangan desa sebagai wilayah otonom terbawah.

Perubahan peraturan tentang desa dirubah ke UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok – Pokok Pemerintahan Daerah. Kewenangan desa Pasal 38 UU No 22/1948 tidak ada penjelasan tentang urusan keuangan desa., tentang hubungan kewenangan pemerintah desa dalam Pasal 1 UU No 22/1948 Kedudukan desa dan kekuasaan komite nasional daerah. Pembagian daerah otonomi biasa dan daerah otonomi istimewa. Pembagian daerah dalam tiga tingkatan yaitu Propinsi, Kabupaten/Kota besar, Desa/Kota kecil.

Perubahan Peraturan tentang desa pada UU No. 44 Tahun 1950 tentang pemeritahan daerah Indonesia Timur. UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok – Pokok Pemerintahan Daerah dengan Substansi Daerah otonom tersusun atas dua atau tiga tingkatan yaitu (1) Daerah (2) Daerah bahagian dan (3) Daerah anak bahagian. Jumlah tingkatan sebanyak - banyaknya tiga tingkatan. Kedudukan kepala daerah dan tentang pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Daerah otonom terdiri dari dua jenis, yaitu otonom biasa dan daerah swapraja. Perubahan Peraturan Tentang Desa Perpres No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah, UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok – pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja yaitu

Hubungan Negara dan Desa Pada Pasal 1 ayat 5 UU No 19/1965 yaitu Desa sebagai bagian struktur pemerintahan yang sentralistis. Desa sebagai bagian dari daerah TK II, tak terpisahkan dari NKRI. Desapraja menjadi bagian utuh dari NKRI dalam sistem demokrasi terpimpin. Pasal 39 UU No 19/1965 bahwa urusan desa menjadi urusan daerah.

Peraturan Tentang Desa yaitu UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok – pokok Pemerintahan Daerah. UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Dasa dalam Pasal 10 mengatakan bahwa “ bahwa Kepala Desa menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan Desa yaitu menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan merupakan penyelenggara dan penanggungjawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan Desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan Desa, dan Pasal 2 terhadap hak dan wewenangnya tersebut dilaporkan kepada camat”. Dan keuangan desa dalam Pasal 21 UU No 5/1979 yaitu dari sumber asli desa, dan pemberian dari daerah dan pusat. Orientasinya pembentukan pemerintahan pusat yang bekerja di daerah (*the local state government*), sentralistis. Struktur dan nama desa di buat seragam di Indonesia. Desa tidak lagi otonom. hubungan Negara dan Desa. Desa sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Desa sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Desa beradadi bawah camat.

Perubahan Peraturan Pemerintahan Desa pada UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah berakibat pada Pasal 99 UU No 22/99 bahwa Kewenangan Desa mencakup: a. kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa; b. kewenangan yang oleh peraturan pcrundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; dan c. Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten. Hubungan dengan pemerintahan daerah adalah dalam Pasal 100 UU No 22/1999 adalah Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi

dan/atau Pemerintah Kabupaten kepada Desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.

Perubahan Peraturan Pemerintahan desa pada UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, berakibat pada kewenangan desa yaitu Pasal 206 UU No 32/2004 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/atau pemerintah kabupaten/kota; d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa. Terhadap tugas pembantuan oleh pemerintah daerah kepada desa sebagaimana Pasal 207 UU No 32/2014 bahwa Tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia, sehingga apabila dilihat pendapatan desa yaitu pada pasal 212 UU No 32/2014 bahwa Sumber pendapatan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas: a. pendapatan asli desa; b. bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota; c. bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota; d. bantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota; e. hibah dan sumbangan dari pihak ketiga

Peraturan desa saat ini mengalami perubahan pada UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, pergeseran tersebut juga berakibat pada hubungan keuangan desa pada Pasal 19 UU No 6/2014 Kewenangan Desa adalah kewenangan berdasarkan hak asal usul; b. kewenangan lokal berskala Desa; c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas dari pemerintah daerah sebagaimana Pasal 22 UU No 6/2014 bahwa kewenangan pemerintah daerah yang dapat ditugaskan kepada pemerintah desa adalah Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah

kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. (2) Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai biaya. Akibat pergeseran terhadap peraturan ini juga terlihat pergeseran pada hubungan keuangan yaitu Pasal 72 UU No 6/2014 menyatakan bahwa ada alokasi dana dari perimbangan keuangan daerah sebesar 10%. Bahwa pendapatan desa dalam Pasal 72 ayat 2 dan 3 yaitu Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah. (4) Alokasi dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.

Adanya Alokasi dana dari pemerintah daerah tersebut pemerintah daerah melakukan pengawasan sebagaimana Pasal 112 UU No 6/2014 yaitu Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Pemerintah Daerah melakukan pengawasan terhadap desa sebagaimana Pasal 115 UU No 6/2014 sebagai berikut: a. memberikan pedoman pelaksanaan penugasan urusan Kabupaten/Kota yang dilaksanakan oleh Desa; b. memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa; c. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif; d. melakukan fasilitasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa; e. melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa; menetapkan pembiayaan alokasi dana perimbangan untuk Desa; g. mengawasi pengelolaan Keuangan Desa dan pendayagunaan Aset Desa; h. melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa; i. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat; j. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat; k. melakukan upaya percepatan pembangunan perdesaan; l. melakukan upaya

percepatan Pembangunan Desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan, dan bantuan teknis; m. melakukan peningkatan kapasitas BUM Desa dan lembaga kerja sama antar-Desa; dan memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Akibat hukum dari pergeseran birokrasi dalam pelaksanaan pemerintahan desa berdasarkan bahwa pergeseran pemerintahan desa saat ini mengacu kepada otonomi desa, hal tersebut sebagaimana dijelaskan dalam UU No 6/2014, dimana terlihat dalam ketentuan di dalamnya bahwa sebagai suatu sebuah organisasi yang harus ada sistem birokrasi di dalamnya yang kita sebut sistem birokrasi desa yaitu birokrasi desa tersebut disesuaikan dengan sistem pemerintahan desa saat ini, yaitu sering dibicarakan dengan otonomi desa, yang mana penyelenggaraannya dalam peraturan sebagaimana disebutkan dengan asas pemerintahan desa.

Pergeseran birokrasi desa disini dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, alangkah lebih baiknya untuk menerapkan pemerintahan desa dengan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka dari penelitian ini dalam penerapan birokrasi desa, harus menerapkan adanya pembagian urusan yang secara hirarki kepala desa ada Batasan dalam kewenagannya dengan perangkat desa, yaitu dengan dibatasi melalui asas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Implementasi pembatasan kewenangan kepala desa adalah adanya pembagian urusan, apabila dalam pelaksanaan urusan tersebut dapat memperlancar pelayanan dan kinerja untuk masyarakat, maka dilakukan menggunakan memangkas birokrasi yaitu langsung kewenangan hirarkinya kepada kepala desa, dan urusan yang pertanggungjawabannya belum dapat dilaksanakan oleh birokrasi desa tersebut dapat digunakan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Akibat perubahan peraturan pemerintahan desa tersebut berpengaruh terhadap implementasi pemerintahan desa yaitu dari yang tadinya sentralisasi menjadi desentralisasi, yaitu semua diatur oleh pusat seperti pada UU No 1 tahun 1946 sampai dengan UU No 5 Tahun 1979.

Berdasarkan pasal 18 UUD 1945, daerah-daerah punya hak dan kewenangan untuk mengatur urusannya sendiri, akibat hukumnya yaitu terjadi

perubahan kewenangan antara pusat dan daerah, artinya wewenang dari pemerintahan pusat ke daerah artinya hubungan keuangannya juga akan berubah, artinya hubungan kewenangan antara pusat dan daerah juga berubah. Perubahan hubungan antara pusat dan daerah tersebut dari desentralisasi searah dengan perubahan pemerintahan desa, perubahan pemerintahan daerah dari historikal pemerintahan daerah telah bergeser kewenangan disetiap peraturannya begitupun dan dalam pemerintahan desa pun dengan perubahan hubungan keuangan.

Secara penyerahan kewenangan dari urusan pusat kepada bagian yang ada dibawahnya melalui desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Penyerahan kewenangan kepada bentuk wilayah yang ada dibawahnya tidak lain adalah melalui desentralisasi dengan asas otonomi yaitu otonomi dan tugas pembantuan. Desa sebagai daerah yang merupakan suatu pemerintahan desa dalam mengurus urusan pusat dan daerah hanya dapat mengikuti penyerahan kewenangan berdasarkan asas otonomi, maka dengan adanya perubahan kewenangan yang secara jelas dalam pemerintahan desa juga mempengaruhi perubahan hubungan keuangan juga. Pasal 21 dan Pasal 22 UU NO.6 TAHUN 2014 dapat diketahui kewenangan Pemerintahan daerah yang diserahkan kepada pemerintahan desa juga ada hubungan keuangan yang antara pemerintahan pusat dengan desa dan antara pemerintahan daerah dengan desa, dan juga pemerintahan pusat dengan daerah sehubungan dengan keuangan pemerintahan desa.

Perubahan dari pengertian desa dalam UU NO.6 TAHUN 2014 bahwa desa tidak diseragamkan, di Provinsi Lampung terlihat nama desa tidak seragam. Perubahan hubungan keuangan juga mempengaruhi terhadap pemerintahan desa terlihat sangat jelas yaitu dalam Pasal 72 UU No 6/2014 tentang adanya keuangan daerah yang secara jelas dilimpahkan kepada desa melalui Anggaran Desa, yang diikuti dengan kewenangannya. Pergeseran tersebut dari peraturan desa sebelumnya berakibat pelimpahan kewenangan yang terlalu luas kepada desa, dan apabila dilihat bahwa dari bentuk pelimpahan keuangan adalah masuk ke dalam pemerintah daerah dengan sebutan dana pemerintah daerah dan dana desa yang limpahkan kepada daerah, dengan kewenangan yang terlalu lusa kepada daerah menimbulkan permasalahan mal administrasi dan birokrasi



terhadap pemerintahan desa, ditandai dengan nada banyaknya permasalahan dana desa, sehingga perlu lah diperbaiki bentuk kewenangan searah dengan perbaikan dalam bentuk birokrasi pemerintahan desa tersebut.

Akibat dari pergeseran birokrasi desa dalam perubahan undang-undang tentang desa bahwa sebelumnya keuangan negara tidak di tugaskan secara langsung dari pusat dan daerah kepada desa, saat ini kewenangan diberikan secara langsung melalui tugas pembantuan kepada desa yaitu Pasal 19 UU NO.6 TAHUN 2014, bahwa dalam wewenangnya desa memiliki kewenangan untuk mengurus pemerintahan desa dan urusan pemerintahan melalui penugasan yang disertai biaya, penugasan tersebut berupa dalam bentuk penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat, sebagaimana Pasal 22 UU NO.6 TAHUN 2014.

Berdasarkan uraian di atas, pengertian otonomi desa dilihat dari peraturan perundang-undangan desa berdasarkan peraturan perundang-undangan desa pasca reformasi bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menandai dimulainya reformasi kebijakan desentralisasi. Undang-undang tersebut kemudian disusul dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang dimaksudkan agar daerah dapat mengendalikan dan mengatur aliran keuangan antardaerah. Pemberian otonomi kepada pemerintah daerah harus nyata, bertanggung jawab, dan dinamis. Nyata dalam arti harus berdasarkan kalkulasi, tindakan, atau kebijakan yang benar-benar dapat memastikan bahwa daerah mampu mengurus rumahnya sendiri. Bertanggung jawab dalam arti sentralisasi pemerintahan karena harus sejalan dengan tujuan yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarahan-pengarahan yang telah diberikan. Serasi dengan pembinaan politik

dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.<sup>216</sup>

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Pasal 7 huruf b juga memberikan gambaran dalam pelaksanaan otonomi desa secara luas, nyata, bertanggung jawab, dimana di dalamnya disebutkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa. Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan identifikasi, pembahasan, dan penetapan jenis-jenis kewenangan yang diserahkan pengaturannya kepada desa, seperti kewenangan dibidang pertanian, pertambangan energi, kehutanan dan perkebunan, perindustrian dan perdagangan, perkoperasian, ketenagakerjaan.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya (yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000). Disamping itu kekuasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Menurut Hari Sabarno, pengertian luas dalam penyelenggaraan otonomi daerah merupakan keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup seluruh bidang pemerintahan yang dikecualikan pada bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama, serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain tersebut meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan

---

<sup>216</sup> H. Inu Kencana Syafie, 2011, *Etika Pemerintahan: Dari Keseimbangan Good Governance Dengan Clean Government Sampai Pada State of The Art Ilmu Pemerintahan Dalam Mengubah Pemerintah Biadab Menjadi Pemerintah Beradab*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 65.

sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konversi, dan standarisasi nasional.<sup>217</sup>

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Pemerintah daerah selain berperan melindungi masyarakat dan menyerap aspirasi masyarakat juga harus mampu mengelola berbagai kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepadanya, namun masih terkendala oleh indikator signifikan yang menjadi bagian dari NKRI. Pencapaian otonomi perlu melibatkan lebih dari sekedar pemanfaatan strategi administratif atau peningkatan produktivitas, itu juga memerlukan strategi politik, agar semaksimal mungkin, maka perlu disajikan makna kewenangan dalam bidang pemerintahan yang terkait langsung dengan kepentingan masyarakat.

Sehubungan dengan kewenangan di dalam konsep dulu hak asal usul tidak jelas, dasar hukumnya juga tidak jelas kalau sekarang rekognisi diakui bergeserkan kewenangannya. Terlihat dalam pasal 19 UU NO.6 TAHUN 2014 bahwa ada asas rekognisi yang selalu bergandeng dengan asas subsidiaritas. Hak asal usul berskala desa kewenangan sudah jelas dalam peraturan yaitu ada peraturan yang memberikan kewenangan lokal berskala desa yang harus diselenggarakan oleh pemerintahan desa, contohnya UU jalan desa, uu kependudukan, UU RTRW ini yang menunjukkan desa harus memiliki hak untuk mengurus desa, maka dengan demikian urusan desa tersebut harus disertai dengan pemberian dana kepada desa, desa diberikan APBDES sebagai stimulus yang namanya dana desa. jumlah alokasi dana desa seluruhnya Dana desa 2023 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 201/PMK.07/2022 tentang Pengelolaan Dana Desa, Alokasi Dana Desa secara nasional pada tahun 2023 sebesar Rp. 70 triliun mengalami peningkatan dibanding tahun 2022 yang sebesar Rp 68 triliun.<sup>218</sup>

---

<sup>217</sup> Hari Sabarno, 2007, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 31.

<sup>218</sup> [alokasi dana desa tahun 2023 Google Search](#). Kemenkeu. Akses 13 maret 2023

Salah satu faktor yang mempengaruhi pergeseran eksistensi desa berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa adalah politik hukum yang sedang dianut oleh Indonesia pada saat penyusunannya. Sebagaimana dikatakan oleh Juniarto dalam Abdurrahman bahwa: “luas sempitnya urusan-urusan yang diserahkan kepada suatu pemerintahan lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, tergantung pada politik hukum yang sedang dianut pada waktu itu, yang dituangkan dalam hukum positifnya.”<sup>219</sup> Pada masa Orde Baru dengan alasan stabilitas politik untuk menunjang pembangunan nasional, struktur pemerintahan desa diseragamkan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Politik hukum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 menempatkan desa sebagai obyek dalam penyelenggaraan pemerintahan, hal tersebut dapat dilihat dari tujuan dan organisasi dari pemerintahan desa tersebut.

Undang-undang ini menyatakan secara tegas bahwa kebijakan mengenai desa diarahkan pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 juga tidak mengakui otonomi asli desa sebagai otonomi yang sudah ada baik berupa kelembagaan pemerintahan maupun budaya dan adat. Di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979, nuansa “pendudukan dan penguasaan negara atas desa sangatlah kental terasa. Negara menjadikan desa sebagai struktur terkecil dan terendah yang langsung berada di bawah kekuasaan Camat. Alih-alih mampu menjadikannya tuan di rumah sendiri, Desa justru dijadikan alat politik oleh rezim administratif yang hanya bertugas membantu urusan pemerintah pusat saja. Walaupun mendapatkan status otonomi desa, pada kenyataannya pemerintahan desa tidak pernah lepas dari garis instruksi vertikal yang harus bertanggung jawab kepada struktur pemerintah yang ada di tingkat atasnya. Pada akhirnya, otonomi yang didapatkan desa saat itu dapat kita sebut sebagai sebuah kesemuan belaka.

Dalam sistem pemerintahan Desa menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 yang disebut dengan Pemerintahan Desa adalah Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa. Pemerintah desa dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh Perangkat Desa yang terdiri dari Sekretaris Desa dan kepala-kepala urusan yang

---

<sup>219</sup> Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, PT. Media Sarana Press, Jakarta: 1987, hlm. 8

merupakan staf pembantu Kepala Desa dalam menjalankan hak wewenang dan kewajiban Pemerintahan Desa. Sekretaris Desa sekaligus menjalankan tugas dan wewenang Kepala Desa sehari-hari apabila Kepala Desa berhalangan. Pemerintahan Desa juga dilengkapi dengan Lembaga Musyawarah Desa yang berfungsi menyalurkan pendapat masyarakat di Desa dengan memusyawarahkan rencana yang diajukan Kepala Desa sebelum ditetapkan menjadi ketetapan Desa.<sup>220</sup>

Keberadaan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) sebagai salah satu lembaga desa dalam pemerintahan desa yang sebenarnya diharapkan mampu mendorong terciptanya demokratisasi di tingkat desa justru hanya menjadi alat legitimasi keputusan Kepala Desa saja. Hal tersebut dikarenakan Kepala Desa ditempatkan sekaligus sebagai Ketua LMD dan LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa), sehingga pemerintah pusat dapat mengontrol dan melaksanakan program mereka secara penuh di desa dengan pertama-tama menguasai Kepala Desa. Melihat perjalanan dinamika pemerintahan desa tersebut, dapat kita pahami bahwa aktor-aktor supra desa memiliki kekuasaan dan andil besar atas aktivitas apa yang terjadi di dalam desa.

Disisi lain, ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 ini didasarkan atas politik stabilitas dan sentralisasi sehingga menghambat demokratisasi masyarakat desa<sup>221</sup>. Tujuan Negara tidak lain adalah untuk menyeragamkan kedudukan pemerintah desa dan ketentuan adat-istiadat yang masih berlaku, maka secara otomatis semua kesatuan pemerintahan desa yang disebut marga dihapuskan dengan perangkat-perangkatnya yang ada sekaligus dibentuk pemerintahan desa dan lingkup kekuasaan wilayahnya.<sup>222</sup>

Secara substansial Undang-undang ini sepenuhnya mencerminkan stelsel dan pendekatan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) dan *Inlandse Gemeente Ordonnantie voor Buitengewesten* (IGOB) yang memisahkan Pemerintahan Desa dari Pemerintahan Daerah, yang semestinya Pemerintahan Desa menjadi bagian

---

<sup>220</sup> HAW Widjaja. 2002. Dalam Muhammad Sholahuddin. (2016). hlm 13.

<sup>221</sup> Amin Suprihatini. 2007. Dalam Muhammad Sholahuddin. (2016). *Kajian Yuridis Pengaturan Kewenangan Desa Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*. Karya Ilmiah Mahasiswa Fak. Hukum, 2(1). hlm. 12.

<sup>222</sup> Muhammad Sholahuddin. 2016. *Kajian Yuridis Pengaturan Kewenangan Desa Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*. Karya Ilmiah Mahasiswa Fak. Hukum, 2(1). hlm. 12-13.

dari Pemerintahan Daerah.<sup>223</sup> Problematika hukum lain yang prinsipal terdapat dalam UU No. 5 Tahun 1979 yang mendapatkan kritikan adalah penyeragaman (*uniformitas*) nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan Desa. Padahal dalam merumuskan arah kebijakan hukum pemerintahan Desa perlu pengakuan dan penghormatan terhadap asal usul yang bersifat istimewa pada eksistensi Desa, yakni contohnya dengan memperbolehkan penggunaan nama seperti dusun, marga, nagari, meunasah, gampong, negorij dan lain sebagainya yang mekanisme pemerintahan didasarkan pada adat istiadat masing-masing.<sup>224</sup>

Reformasi kebijakan desentralisasi pertama kali ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dimaksudkan agar daerah mampu mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsanya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem NKRI. Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, banyak kalangan menilai sebagai suatu era kebangkitan kembali otonomi daerah di Indonesia. Dengan terjadi terjadi perluasan wewenang pemerintah daerah, terutama pada Kabupaten/Kota yang sebagian otonomi penuh merentangkan harapan akan terwujudnya *local accountability*, Undang-Undang ini juga menjadi landasan kuat bagi desa dalam mewujudkan *Development Community* dimana desa tidak lagi sebagai level administrasi atau bawahan daerah tetapi sebaliknya sebagai *Independent Community* yaitu desa dan masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan masyarakat sendiri. Desa diberi kewenangan untuk mengatur desanya secara mandiri termasuk bidang sosial, politik dan ekonomi. Dengan adanya kemandirian ini diharapkan akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan sosial dan politik.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa desa bukan lagi sebagai wilayah administratif, bahkan tidak lagi menjadi bawahan atau unsur pelaksana daerah, tetapi menjadi daerah yang istimewa dan bersifat mandiri yang berada dalam wilayah kabupaten, sehingga setiap warga Desa berhak berbicara

---

<sup>223</sup> Ateng Syafruddin dan Suprin Na'a. 2010. Dalam Muhammad Sholahuddin. (2016). hlm 13.

<sup>224</sup> *Ibid.* hlm 13.

atas kepentingan sendiri sesuai kondisi sosial budaya yang hidup di lingkungan masyarakatnya.<sup>225</sup> Salah satu arah politik hukumnya adalah kembali memasukkan pengaturan tentang pemerintahan desa sebagai satu kesatuan yang integral dalam undang-undang pemerintahan daerah. Di samping itu, juga telah memperbolehkan penggunaan nama yang berbeda-beda tentang Desa.<sup>226</sup> Hal tersebut terdapat dalam Pasal 1 huruf (o) yang bunyinya, "Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut dengan desa, 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. Dengan demikian, otonomi desa diberikan bukan lagi secara simbolik dari negara kepada desa, tetapi sudah mencapai tahap substantif.

Dalam Undang-Undang Desa tersebut telah terpenuhi sendi-sendi otonomi, yaitu: pembagian kekuasaan (*sharing of power*), pembagian pendapatan (*distribution of income*) dan kemandirian administrasi pemerintah daerah (*empowering*).<sup>227</sup> Hal tersebut berimplikasi pada pemecahan kekuasaan yang dulunya hanya berpusat di Kepala Desa menjadi terbagi tiga, yaitu Kepala Desa, Mahkamah Adat Desa dan Badan Perwakilan Desa. Semangat dan ide dasar munculnya regulasi ini didasari pada semangat keanekaragaman, partisipasi masyarakat, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat. Desentralisasi dibuka seluas-luasnya pada era ini.

Proses pembelajaran ulang demokrasi bagi desa melalui Undang-Undang UU Nomor 22 Tahun 1999, yang dinilai kembali ruh demokrasi, ternyata tidak dapat berlangsung lama. Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memundurkan demokrasi di desa menyebabkan ditutupnya kembali katup demokrasi di desa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menghidupkan Parlemen Desa, namun setelah diberlakukannya Undang-Undang UU Nomor 32

---

<sup>225</sup> HAW Widjaja. 2008. Dalam Kadesa.id. (2016). Diakses dari laman [http://kedesa.id/id\\_ID/wiki/pendahuluan/1-dinamika-pengaturan-desa-dalam-tata-hukum-indonesia/](http://kedesa.id/id_ID/wiki/pendahuluan/1-dinamika-pengaturan-desa-dalam-tata-hukum-indonesia/)

<sup>226</sup> Ateng Syafruddin dan Suprin Na'a. (2010). Dalam Muhammad Sholahuddin. (2016). hlm 13.

<sup>227</sup> Syahrial. (2016). Diakses dari laman <http://ueu5483.weblog.esaunggul.ac.id/2016/05/25/hubungan-pemerintah-pusat-dan-daerah/?rgtdgwzfkufkuotm?dxbjclnhvxbmfklu?siaywjzfbzriqna>

Tahun 2004 desa kembali dimaknai sekedar sebagai saluran administratif kewenangan Kabupaten Kota, tanpa memiliki daya tawar terhadap berbagai kebijakan negara. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menempatkan pengaturan tentang pemerintahan desa sebagai bagian dari pemerintahan daerah, hal ini menunjukkan bahwa nuansa peran pemerintah masih dominan, meskipun telah diimplementasikan konsep desentralisasi sesuai nafas otonomi daerah. Dalam UU Nomor 32 tahun 2004 desa hanya berperan sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat maupun provinsi dan kabupaten/kota, dengan otonomi yang lebih luas. Sehingga desa hanya sebagai lokasi dimana program-program pemerintah diimplementasikan, sedangkan peran masyarakat desa sendiri kurang diperhatikan.

Kedudukan desa dinyatakan dalam Pasal 200 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut:

- 4) Dalam pemerintahan Kabupaten/Kota dibentuk Pemerintahan Desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa;
- 5) Pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan Desa dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat;
- 6) Desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama badan permusyawaratan desa yang ditetapkan dengan Perda.

Kata dibentuk pada ketentuan di atas dapat ditafsirkan bahwa pemerintah desa dibentuk oleh pemerintah kabupaten/kota, oleh karena itu, berdasarkan ketentuan tersebut terlihat bahwa UU Pemda 2004 menghendaki desa menjadi entitas administrasi terendah yang keberlangsungannya sangat bergantung pada *political will* dari pemerintah atasannya. Kebijakan ini akan membuat desa menjadi sangat tergantung pada pemerintah atasannya dan membuka peluang yang sangat lebar akan adanya intervensi dari pemerintah atasan terhadap desa.

Selain itu, berdasarkan Pasal 200 ayat (3) UU Pemda 2004, dibuka kemungkinan bagi desa untuk berubah status menjadi kelurahan. Padahal antara desa dan kelurahan mengandung makna desentralisasi yang berbeda, yakni desentralisasi teritorial untuk desa dan desentralisasi administrasi (dekonsentrasi) untuk kelurahan. Ketentuan ini mengindikasikan bahwa undang-undang



pemerintahan daerah tidak menghendaki untuk mempertahankan sistem pemerintahan desa di dalam kerangka sistem pemerintahan daerah dan lebih menghendaki untuk dilaksanakannya dekonsentrasi atau sentralisasi.<sup>228</sup> Posisi desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi ambivalen dan tidak jelas. Di satu sisi, desa dikehendaki untuk tetap hidup sebagai sebuah bentuk otonomi asli melalui kemandirian pada sisi pendanaan. Namun disisi lain, penentuan status perangkat desa yang mengarah pada dekonsentrasi dan adanya norma yang memungkinkan desa berubah menjadi kelurahan mencerminkan adanya kehendak untuk membuat desa menjadi satuan pemerintahan administratif di bawah kecamatan.

### **3.4 Penguatan Pemerintahan Desa menuju Desa Mandiri**

#### **3.4.1 Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dalam Mewujudkan Desa Mandiri**

Kesejahteraan masyarakat merupakan idaman dari msyarakat, termasuk masyarakat desa. Bentuk contoh cara untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa adalah melalui pembangunan, sebagaimana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 78 ayat 1 Pembangunan Desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan berkelanjutan yang merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan desa.<sup>229</sup>

Mariun dalam Siswanto menjelaskan perbedaan pengertian pemerintah dan pemerintahan, dimana istilah pemerintahan menunjuk kepada bidang tugas pekerjaan atau fungsi, sedangkan istilah pemerintah menunjuk kepada badan, organ atau alat perlengkapan yang menjalankan fungsi atau bidang tugas pekerjaan itu. Pamudji juga menjelaskan bahwa istilah pemerintahan (*government*) secara luas mengandung pengertian sebagai perbuatan memerintah

---

<sup>228</sup> Rahayu Praseaningsih dan Inna Junaenah, “*Perkembangan Pengaturan Pemerintahan Desa di Indonesia*”, Penelitian Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2008, hlm. 75

<sup>229</sup> Siswanto. Sastrohadwiryo, 2002. *Manajemen Tenaga Kerja Indonesia*. Jakarta : Bumi Aksara. hlm 51

yang dilakukan oleh badan-badan negara (legislatif, eksekutif, yudikatif, dan badan-badan negara lainnya) dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit ialah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara.<sup>230</sup>

Miftha Thoha peranan sebagai suatu rangkaian perilaku yang timbul karena suatu jabatan. Jadi, peranan adalah suatu rangkaian kegiatan yang teratur yang ditimbulkan karena suatu jabatan. Dalam pengertian yang luas, peranan (*role*) diartikan sebagai suatu perbuatan seseorang dengan cara tertentu dalam usaha menjalankan hak-hak dan kewajiban-kewajibannya sesuai dengan status yang dimiliki. Seseorang dapat dikatakan berperan jika ia telah melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan statusnya dalam masyarakat atau dalam organisasi.<sup>231</sup> Dari pengertian ini jelas bahwa peranan dalam kehidupan masyarakat atau organisasi adalah merupakan aspek dinamis dari status/kedudukan; artinya apabila seseorang telah melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan status/kedudukannya dalam masyarakat atau organisasi, maka ia telah menjalankan suatu peranan.<sup>232</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan UU NO.6 TAHUN 2014 diperkuat untuk mewujudkan desa mandiri, hal tersebut diperkuat dengan peraturan-peraturan yang banyak mengatur tentang desa.

Dengan demikian antara peranan dan status tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya, dimana tidak ada peranan tanpa status/kedudukan, dan tidak ada kedudukan tanpa peranan. Adapun syarat-syarat peran menurut Levinson dalam Soerjono Soekanto mencakup tiga hal penting yaitu Peran meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan. Peran adalah suatu konsep perilaku apa yang dapat dilaksanakan oleh individu-individu dalam masyarakat sebagai organisasi. Peran juga dapat dikatakan sebagai perilaku

---

<sup>230</sup> Pamuji. 2000. Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia. Jakarta : Bina Aksara.. hlm 40

<sup>231</sup> Thoha Mifta, 2005. Perilaku Organisasi Konsep dasar dan aplikasinya. Jakarta :PT Raja Grafindo Persada. hlm 10

<sup>232</sup> Soejono Soekanto, 2001, Sosiologi Suatu Pengantar, Jakarta: Yayasan Penerbit UI Press. hlm 30

individu, yang penting bagi struktur sosial masyarakat. Berdasarkan pengertian tentang peranan (role) tersebut maka yang dimaksudkan peranan pemerintah desa dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa adalah peranan yang dilakukan oleh pemerintah desa sesuai dengan status/kedudukannya serta kewenangannya di desa.

Berkaitan dengan kewenangan, maka desa juga memiliki kewenangan sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 jo UU No.6 Tahun 2014. Dalam Pasal 18 UU No.6 Tahun 2014 disebutkan: Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan adat istiadat Desa. Pasal 19 Kewenangan Desa meliputi:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala Desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari rumusan tersebut maka nampak ada 3 hal yang menjadi kewenangan desa yakni, kewenangan asli desa atau kewenangan berdasarkan asal-usul dan adat istiadat, kewenangan yang diserahkan kepada desa, kewenangan dalam kerangka tugas pembantuan dan urusan pemerintahan lainnya yang diserahkan kepada desa oleh peraturan perundang-undangan. Rumusan tersebut juga menimbulkan ketidak jelasan yakni urusan apa yang merupakan urusan asal-usul desa dan adat istiadat. Apakah urusan asal-usul desa yang dimaksud adalah desa dalam artian desa sebagai desa administrative (*local state government*), organisasi komunitas local (*self governing community*), dan sebagai desa otonom (*local self government*)., dan masalah selanjutnya adalah urusan apa yang termasuk dengan urusan pemerintahan lainnya.

Perdes adalah merupakan salah satu produk hukum Negara yang mengatur kehidupan masyarakat terbawah di Indonesia yakni desa. Sebagai hukum Negara

pembentukannya harus sesuai dengan teknik dan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan desa, seringkali perdes diabaikan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di desa. Pemerintah daerah ataupun pemerintah desa sering beranggapan “pokoknya ada perdes”, sehingga disusun tidak berdasarkan pada prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*good legislation*), dan bahkan banyak desa yang tidak memiliki perdes, dan kehidupan masyarakat desa semuanya dianggap cukup diatur dalam awig-awig desa.

Demikian pula dengan kabupaten-kabupaten yang ada di Bali , ternyata terdapat kabupaten yang tidak memiliki perda yang mengatur tentang pedoman dan mekanisme pembentukan perdes, sehingga otomatis tidak ada perdes yang dihasilkan oleh desadesa di kabupaten tersebut Perdes, mempunyai fungsi yang sangat penting baik dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan dalam Negara kesatuan Indonesia, yakni dalam upaya pencapaian tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD Tahun 1945, maupun dalam upaya pemberdayaan dan pelaksanaan pemerintahan desa. Perdes juga dibutuhkan guna terlaksananya sinergitas pemerintahan desa sebagai pemerintah yang melaksanakan tugas-tugas Negara, dan juga dapat melakukan adjusmen kekuasaan dengan masyarakat.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) desa dibekali dengan pedoman dan petunjuk teknis perencanaan dan pengelolaan keuangan desa. Pengelolaan keuangan desa dapat dijadikan sebagai *knowledge based society* karena dapat mengakomodir banyak hal yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintah, pembangunan dan pelayanan pada masyarakat di desa. Tata kelola penyelenggaraan pemerintah yang baik dalam suatu negara merupakan suatu kebutuhan yang tak terelakan. Sejalan dengan dikeluarkannya undang-undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa, perlu mendapat perhatian yang serius mengingat selama ini pemerintahan desa diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang diaturnya desa dengan Undang-Undang tersendiri, memperlihatkan kemauan politik pemerintah untuk menjadikan desa sebagai basis pembangunan. Hal ini sejalan dengan visi-misi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tersebut, dimana

negara melindungi dan memberdayakan desa agar menjadi kuat, mandiri dan demokratis sehingga tercipta landasan yang kuat dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan menuju terciptanya masyarakat yang adil makmur dan sejahtera. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 diatur tentang perlunya menerapkan kaidah-kaidah yang baik dalam menjalankan roda pemerintahan, termasuk didalamnya kaidah-kaidah dalam bidang pengelolaan pemerintah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, yang didalamnya termasuk tata kelola keuangan pemerintah pusat, daerah dan desa. Dalam mewujudkan tata kelola keuangan pemerintahan yang baik itulah, pemerintah Republik Indonesia melakukan reformasi di bidang pengelolaan keuangan negara dan daerah.

Salah satu persoalan mendasar kehidupan bernegara dalam proses penyelenggaraan pemerintah, baik ditingkat pusat maupun daerah adalah bagaimana membangun atau menciptakan mekanisme pemerintahan yang dapat mengemban misinya untuk mensejahterakan masyarakat secara berkeadilan. Untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat tersebut Pemerintah harus melakukan pengelolaan keuangan yang baik, untuk mencapai tujuan agar dapat mensejahterakan masyarakat. Pengelolaan menurut Balderton mengemukakan bahwa: “istilah pengelolaan sama dengan manajemen yaitu menggerakkan, mengorganisasikan dan mengarahkan usaha manusia untuk memanfaatkan secara efektif material dan fasilitas untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Selanjutnya Soekanto mengemukakan bahwa Pengelolaan dalam administrasi adalah merupakan suatu proses yang dimulai dari proses perencanaan, pengaturan, pengawasan, penggerak sampai dengan proses terwujudnya tujuan.” Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Pemerintah Desa juga harus dapat merencanakan, mengorganisasikan, dan mengawasi sehingga apa yang diharapkan dapat terlaksana dengan baik. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah desa yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa yang di tetapkan dengan peraturan desa yang terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) tersebut memuat beberapa jenis

pendapatan dan juga beberapa jenis pengeluaran atau belanja, jenis-jenis pendapatan terdiri dari:

- a. Pendapatan Asli Desa (PADesa)
- b. Pendapatan Alokasi Dana Desa dari APBN
- c. Pendapatan bagi hasil pajak kabupaten atau kota
- d. Pendapatan bagian dari retribusi kabupaten atau kota
- e. Pendapatan Alokasi Dana Desa (ADD) f. Pendapatan bantuan keuangan dari

pemerintah Jenis-jenis pengeluaran atau belanja terdiri dari:

1. Belanja langsung meliputi :

- b) Belanja pegawai/penghasilan tetap
- c) Belanja kesejahteraan kepala desa dan perangkat desa
- d) Belanja tunjangan
- e) Belanja subsidi
- f) Belanja hibah
- g) Belanja bantuan sosial
- h) Belanja bantuan keuangan; dan
- i) Belanja tidak terduga.

2. Belanja langsung meliputi:

- a) Belanja pegawai
- b) Belanja barang dan jasa
- c) Belanja modal.

Pada hakikatnya setiap organisasi memerlukan sumber pendapatan untuk menjalankan roda-roda organisasi dalam proses pencapaian tujuan. Organisasi pemerintahan desa sebagai bagian dari organisasi publik juga memerlukan sumber pendapatan/penerimaan untuk membiayai program/kegiatannya dalam rangka mencapai tingkat kesejahteraan masyarakat desa yang lebih baik. Pendapatan desa harus dikelola dengan baik, dalam arti direncanakan diorganisasikan, dipungut dan dicatat dan dipertanggungjawabkan dengan sebaik-baiknya sehingga terkumpul dana yang cukup guna membiayai program/kegiatan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kata direncanakan desa berarti suatu proses untuk mengidentifikasi dari mana sumber-sumber pendapatan desa diperoleh dan berapa besar potensinya.

Untuk mengelola belanja desa juga perlu direncanakan dengan sebaik-baiknya, baik menyangkut dasar hukum, program atau kegiatan yang akan di laksanakan, jadwal pelaksanaan, siapa yang menjadi pelaku aktifitas dalam

melaksanakan program, berapa besar anggaran yang dipergunakan, dan target apa yang harus dapat dicapai dengan pelaksanaan program/kegiatan yang dimaksud. Jumlah anggaran belanja pada APBDesa maupun alokasi untuk setiap program/kegiatan merupakan jumlah tertinggi yang dapat dipergunakan dan harus dapat ditutup oleh pendapatan yang di perkirakan akan di terima oleh pemerintah desa.<sup>233</sup>

Menurut Chabib Soleh bahwa Langkah-langkah penyusunan APBDes meliputi. Tahap persiapan, Tahap Evaluasi, Tahap Penetapan. Tujuan pengelolaan anggaran meliputi Kesejahteraan masyarakat dengan pengelolaan anggaran yang baik maka akan mendorong ke arah perbaikan ekonomi, distribusi pendapatan yang tepat sasaran sehingga menciptakan kondisi ekonomi yang stabil dan mengarah kepada pencapaian kesejahteraan masyarakat. Membuka kesempatan kerja; anggaran dikelola dengan baik dan alokasi anggaran yang terhadap objek-objek vital akan menarik tenaga kerja, membuka kesempatan kerja karena adanya lapangan kerja sehingga ada distribusi anggaran kepada para pekerja sehingga daya beli masyarakat menjadi tinggi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Mengurangi pengangguran; efektivitas dan efisiensi anggaran dan perubahan alokasi anggaran kepada optimalisasi angkatan kerja dengan berbagai bentuk peluasan lahan pekerjaan yang baru, dan Pelayanan masyarakat terkait indikator keberhasilan sebuah pemerintahan adalah bagaimana masyarakat merasa terlayani dengan baik dengan memperoleh tingkat kepuasan yang optimal. Masyarakat merasakan kepuasan maka masyarakat akan semakin sejahtera.

Arah pengelolaan anggaran bahwa Pemerintah memegang peran penting dalam perekonomian. Pemerintah diperlukan di dalam setiap bentuk atau sistem perekonomian yaitu tidak hanya untuk menyediakan barang-barang publik melainkan juga untuk mengalokasikan barang-barang produksi maupun barang-barang konsumsi, memperbaiki distribusi pendapatan, memelihara stabilitas nasional termasuk stabilitas ekonomi sehingga mempercepat pertumbuhan ekonomi. Perkembangan kegiatan pemerintah dari tahun ke tahun, tampak bahwa peranan pemerintah selalu meningkat dari tahun ke tahun, tampak bahwa

---

<sup>233</sup> Chabib Soleh., dan Heru Rochmansjah.2015. *Pengelolaan Keuangan Desa*. Bandung. Fokus Media. hlm 12

peranan pemerintah selalu meningkat hampir di setiap jenis sistem perekonomian. Semakin meningkatnya peranan pemerintah ini, dapat dilihat dari semakin besarnya pengeluaran pemerintah dalam proporsinya terhadap pendapatan nasional.

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa secara eksplisit memberikan tugas pada pemerintah desa yaitu penyelenggara pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat yang berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika. Dengan tujuan dasar untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.<sup>234</sup>

Maka dapat disimpulkan bahwa Secara teoritis terdapat sejumlah peran yang dapat dilakukan oleh pemerintah desa dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Wasistionomengemukakan ada tiga peran penting pemerintah dalam hubungan dengan penciptaan atau peningkatan kesejahteraan masyarakat, yaitu peran pelayanan umum, peran pembangunan, dan peran perlindungan. Peran pelayanan umum, yaitu peran pemerintah dalam menyediakan layanan jasa kepada masyarakat desa sesuai dengan kewenangannya. Peran pembangunan, yaitu peran pemerintah melaksanakan program- program pembangunan di desa baik yang program yang datang dari pemerintah maupun program pemerintah desa itu sendiri. Peran perlindungan masyarakat, yaitu peran pemerintah menciptakan rasa aman dan nyaman dalam kehidupan masyarakat.

### **3.4.2 Capaian Desa Mandiri Berdasarkan UU No.6 Tahun 2014**

Desa Mandiri adalah desa desa yang sudah berlandaskan *Good village Governance*, sebagaimana berdasarkan UU No.6 Tahun 2014 yaitu Perencanaan Desa merupakan alternatif komplementer atas keterbatasan perencanaan daerah. Oleh karena itu perencanaan Desa mempunyai posisi yang sangat penting karena

---

<sup>234</sup> Wasistiono S., 2001, *Buku Materi Pokok Administrasi Pemerintahan Desa*, Jakarta : Universitas Terbuka. hlm 35



jika Desa mempunyai perencanaan sendiri (yang dibimbing dengan kewenangan Desa) maka ia akan tumbuh menjadi kesatuan pemerintahan dan masyarakat yang mandiri. Jika Desa mandiri, maka akan mengurangi beban pemerintah kabupaten dan sekaligus mempercepat tujuan-tujuan penanggulangan kemiskinan dan kesejahteraan rakyat. Perencanaan Desa menjadi sebuah instrumen untuk merespon secara cepat, efisien dan efektif atas masalah dan kebutuhan yang berskala lokal. Kejelasan tentang perencanaan Desa akan menggairahkan partisipasi dan kehidupan masyarakat Desa. Belajar pengalaman implementasi ADD, perencanaan Desa berlangsung secara dinamis, partisipatif dan menjawab kebutuhan berskala lokal. Sesuai dengan amanat PP No. 72/2005, Desa diharuskan membuat perencanaan Desa yang didasarkan pada kewenangan Desa. Perencanaan Desa bukanlah perencanaan daerah yang berada di Desa, melainkan sebagai sebuah sistem perencanaan yang berhenti di tingkat Desa atau dikelola sendiri (*self planning*) oleh Desa serta berbasis pada masyarakat setempat, dengan tetap mengacu pada perencanaan daerah yang telah ditetapkan.

*Good village governance* merupakan dalam rangka menempatkan administrasi pemerintahan menjadi lebih berhasil guna, berdaya guna, dan berkeadilan bagi setiap warga masyarakat. Istilah *governance* berbeda dengan istilah *government* yang hanya meliputi institusi formal pemerintah dan birokrasi, maka istilah *governance* meliputi proses perencanaan yang dinamis untuk dapat mengelola manajemen pemerintahan, hubungan antar institusi dan organisasi di dalam pemerintahan, serta hubungan antara pemerintah dengan sektor publik.<sup>235</sup> Adanya tata kelola dengan efisien, dan efektif diharapkan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat dapat meningkat dengan cepat.<sup>236</sup>

Politik hukum penyelenggaraan pengaturan birokrasi penyelenggaraan pemerintahan desa memerlukan suatu bentuk yang didasarkan pada karakteristik desa yang tidak dapat ditinggalkan. Berdasarkan nilai-nilai yang ada dalam suatu

---

<sup>235</sup> Alwindria, Yoga, Taufeni Taufik, dan Nur Azlina, "Analisis Transparansi Partisipasi dan Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa (Studi Kasus pada Desa Sako Kecamatan Pangean Kabupaten Kuantan Singingi Provinsi Riau Tahun Anggaran 2018)". *Indonesian Journal of Accounting and Governance*, 3/2 (2018), hlm. 259-282.

<sup>236</sup> Febryani, Hilalliatu, "Analisis Transparansi Dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Desa Pada Prinsip *Habluminallah, Habluminannas Dan Hablumminal'alam* Dalam Pencapaian *Good Governance* (Studi Kasus Di Desa Mamben Daya Kecamatan Wanasaba Kabupaten Lombok Timur)". 6/1 (2016), hlm. 12-20.

masyarakat desa yang tidak dapat ditinggalkan, sebagaimana yang ada dalam nilai-nilai yang terkandung dalam falsafah Negara Indonesia yaitu Pancasila. Karakteristik desa sebagai modal sosial dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yaitu menjadi dasar partisipasi masyarakat untuk dapat mencapai tujuan kemandirian desa sebagaimana tujuan dari undang-undang desa.

### 3.4.3 Arah Penguatan Birokrasi Desa

Birokrasi desa merupakan tipe organisasi desa yang melaksanakan tata kerja yang telah ditetapkan berdasarkan UU No.6 Tahun 2014 dalam tugasnya melakukan pelayanan umum dengan tanggungjawab, sebagaimana pengertian dari birokrasi secara umum. Secara umum pengertian birokrasi diartikan sebagai suatu tipe organisasi yang melaksanakan tata kerja yang telah ditetapkan oleh peraturan perundangundangan, yang bertugas melakukan pelayanan umum (public service) serta dilaksanakan dengan sepenuhnya (secara sense of belonging dan sense of responsibility). Menurut Almond dan Powel<sup>237</sup> (dalam Soeprapto, 2003) birokrasi adalah sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal. Peran formal dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dilakukan oleh pemerintah desa yaitu kepala desa dan perangkat desa. La Palomba memberikan pengertian birokrasi dalam arti “birokrat” ; *the bureaucrats of major interest to us are generally those occup managerial roles. Who are is some directive capacity either in central agencies oe in the field, who are generally described in the language of public administration as “middle” or “top” managements.* (birokrat paling penting bagi kita adalah mereka yang pada umumnya menduduki peran manajerial yang memiliki kapasitas memerintah baik badan-badan central maupun di lapangan yang pada umumnya digambarkan dalam bahasa administrasi negara sebagai manajemen “menengah” atau “atas”)<sup>238</sup>

---

<sup>237</sup> Soeprapto, Riyadi., tika Birokrasi Pemerintahan dan Akuntabilitas Sektor Publik. Dalam dalam Edi Kusmayadi, Taufik Nurohman. REFORMASI BIROKRASI DI TINGKAT DESA (Studi Komparasi Pelaksanaan Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik di Desa Sukakerta dan Desa Setiawangi Kecamatan Jatiwaras Kabupaten Tasikmalaya). Aliansi Vol. 3 No. 2, Juli 2011. hlm 440

<sup>238</sup> Soeprapto, Riyadi., tika Birokrasi Pemerintahan dan Akuntabilitas Sektor Publik. Dalam dalam Edi Kusmayadi, Taufik Nurohman. REFORMASI BIROKRASI DI TINGKAT DESA (Studi Komparasi Pelaksanaan Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik di Desa Sukakerta dan Desa

Birokrasi desa adalah birokrasi dalam pemerintahan desa., maka birokrasi pemerintahan desa yang berhubungan dengan urusan-urusan publik yaitu masyarakat desa dalam bentuk pelayanan publik bagi masyarakat desa. Pelayanan publik yang baik oleh birokrasi desa, ditinjau dari perilaku birokrasi desa dalam dalam indikator proses birokrasi desa dalam penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan, indikator hasil dari kinerja birokrasi desa dalam mencapai pelayanan publik di desa., indikator akibat dari kinerja birokrasi desa dalam mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan desa yaitu menuju desa mandiri Paling tidak harus membuat RPBdesa, Apbdes, RKA des atau rencana pembangunan desa atau anggaran desa. sebagaimana Dalam konteks birokrasi pemerintahan, Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin dalam bukunya *Policy Implementation and Bureaucracy* (1982:32) menyatakan bahwa birokrasi pemerintahan berhubungan dengan urusan-urusan publik. Pada level yang umum, apabila birokrasi memberikan pelayanan publik dengan baik maka birokrasi tersebut mampu menunjukkan sejumlah indikasi perilaku berikut: (1) Memproses pekerjaannya secara stabil dan giat; (2) Memperlakukan individu yang berhubungan dengannya secara adil dan berimbang; (3) Mempekerjakan dan mempertahankan pegawai berdasarkan kualifikasi profesional dan orientasi terhadap keberhasilan program; (4) Mempromosikan staff berdasarkan merit sistem dan hasil pekerjaan baik yang dapat dibuktikan; (5) Melakukan pemeliharaan terhadap prestasi yang sudah dicapai sehingga dapat segera bangkit bila menghadapi keterpurukan<sup>239</sup>. Pelayanan publik tidak dapat dilepaskan dari perilaku birokrasi pemerintahan desa. Arah penguatan desa diiringi dengan adanya alokasi dana desa, begitu juga dana desa yang diberikan kepada desa-desa yang ada di Provinsi Lampung sebagai berikut:

---

Setiawangi Kecamatan Jatiwaras Kabupaten Tasikmalaya). *Aliansi* Vol. 3 No. 2, Juli 2011. hlm 440

<sup>239</sup> Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin dalam bukunya *Policy Implementation and Bureaucracy* (1982:32) dalam Edi Kusmayadi, Taufik Nurohman. *REFORMASI BIROKRASI DI TINGKAT DESA* (Studi Komparasi Pelaksanaan Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik di Desa Sukakarta dan Desa Setiawangi Kecamatan Jatiwaras Kabupaten Tasikmalaya). *Aliansi* Vol. 3 No. 2, Juli 2011. hlm 440

No	Kabupaten	Jumlah Desa	Anggaran Dana Desa (dalam ribu rupiah)		
			2020	2021	2022
1	Lampung Barat	131	127.431.788	126.378.047	117.483.497
2	Tanggamus	299	293.692.614	290.451.321	261.388.300
3	Lampung Selatan	256	263.691.587	262.758.029	264.187.903
4	Lampung Timur	264	281.370.081	281.070.653	279.834.396
5	Lampung Tengah	304	313.429.884	313.386.701	318.359.441
6	Lampung Utara	232	248.160.049	245.652.825	224.935.998
7	Way Kanan	221	187.683.621	186.020.609	183.269.898
8	Tulang Bawang	147	134.865.535	135.370.514	82.600.289
9	Pesawaran	148	157.345.769	156.607.396	151.220.647
10	Pringsewu	126	129.661.602	128.299.920	122.633.341
11	Mesuji	105	103.821.905	103.961.138	94.477.304
12	Tulang Bawang Barat	100	91.900.174	91.449.163	82.600.289
13	Pesisir Barat	116	121.008.709	119.755.097	97.051.628

**Tabel 7. Alokasi Dana Desa Provinsi Lampung 2020, 2021 dan 2022**

Sumber: Peraturan Menteri Keuangan tentang Dana Desa Tahun 2020, 2021 dan 2022

Alokasi dana desa yang begitu besar jika dimanfaatkan secara efektif dan efisien tentu mampu untuk meningkatkan kualitas pelayan publik desa yang berujung pada meningkatnya kemandirian desa. Namun demikian perkembangan desa masih dirasa sangat lambat dan tidak signifikan. Berikut merupakan gambaran perkembangan desa berdasarkan Indeks Desa Membangun (IDM) tahun 2015 dan tahun 2021.

No	Status IDM Desa	Tahun 2015		Tahun 2021	
		Jumlah	%	Jumlah	%
1	Mandiri	1	0,041	60	2,46
2	Maju	57	2,34	542	22,26
3	Berkembang	912	37,45	1705	70,02
4	Tertinggal	1302	53,47	128	5,26
5	Sangat Tertinggal	151	6,20	0	0
<b>Jumlah</b>		<b>2.435</b>	<b>100</b>	<b>2.435</b>	<b>100</b>

**Tabel 8. Kategori Status Perkembangan di Provinsi Lampung Menurut IDM Tahun 2015 dan 2021**

Sumber: Diolah dari data Peringkat Indeks Desa Membangun Tahun 2015 dan tahun 2021 Kementrian Desa PDDT

Keterangan tabel:

- a. Desa Mandiri atau Sangat Maju (Desa Sembada) adalah Desa Maju yang memiliki kemampuan melaksanakan pembangunan Desa untuk mensejahterakan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakatnya dengan ketahanan sosial, ketahanan ekonomi dan ketahanan ekologi yang berkelanjutan. Desa Mandiri adalah Desa yang memiliki Indeks Desa Membangun lebih besar dari 0,8155.
- b. Desa Maju (Desa Pra-Sembada) adalah Desa yang memiliki potensi sumber daya sosial, ekonomi dan ekologi, serta kemampuan mengelolanya untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat desa, kualitas hidup manusia, dan menanggulangi kemiskinan. Desa Maju adalah Desa yang memiliki Indeks Desa Membangun kurang dari atau sama dengan 0,8155 dan lebih besar dari 0,7072.
- c. Desa Berkembang (Desa Madya) adalah Desa yang memiliki sumber daya sosial, ekonomi dan ekologi, akan tetapi belum secara optimal mengelolanya. Desa Berkembang adalah desa yang memiliki Indeks Desa Membangun kurang dan sama dengan 0,7072 dan lebih besar dari 0,5989.
- d. Desa Tertinggal (Pra-Madya) adalah desa yang belum atau kurang optimal dalam mengelola potensi sumber daya sosial, ekonomi, dan ekologi yang dimilikinya, dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat desa, kualitas hidup manusia, serta mengalami kemiskinan dalam berbagai bentuknya. Desa Tertinggal adalah Desa yang memiliki Indeks Desa Membangun kurang dan sama dengan 0,5989 dan lebih besar dari 0,4907.
- e. Desa Sangat Tertinggal (Desa Pratama) adalah Desa yang mengalami kemiskinan dalam berbagai bentuk dan juga rentan terhadap konflik sosial, guncangan ekonomi dan juga berbagai bencana alam. Sehingga tidak mampu untuk mengelola potensi sumber daya ekonomi, sosial dan ekologi yang dimiliki. Desa Tertinggal adalah desa yang memiliki Indeks Desa Membangun kurang dan lebih kecil dari 0,4907.

## **BAB VI PENUTUP**

### **6.1 Simpulan**

Berdasarkan hasil penelitian terkait Pergeseran Birokrasi Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Desa Berdasarkan Asas Subsidiaritas maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan Birokrasi Pemerintahan Desa Berdasarkan Kewenangan Desa adalah penyelenggaraan birokrasi pemerintahan desa berdasarkan kewenangan hak asal usul (asas rekognisi), kewenangan berskala lokal (asas subsidiaritas), kewenangan penugasan, dan kewenangan lain yang ditugaskan. Adanya kewenangan berskala lokal, maka birokrasi desa mengalami pergeseran dalam kewenangan dan kelembagaan yang berimplikasi pada adanya pertanggungjawaban alokasi dana desa dengan tujuan untuk memperkuat desa dalam memberikan pelayanan pemerintahan desa secara optimal kepada masyarakat guna tercapainya desa mandiri. Pergeseran birokrasi desa ini dilatar belakangi politik hukum Undang-Undang Desa dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa.
2. Arah pergeseran birokrasi desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa adalah berada pada fase arah birokrasi dari watak birokrasi tradisional ke arah watak birokrasi modern. fase arah birokrasi dari watak birokrasi tradisional ke arah watak birokrasi modern dari komparasi karakteristik birokrasi desa yaitu berdasarkan ukuran tujuan, otoritas, peraturan, pembuatan keputusan, dan karier, yaitu tujuan desa sebagai objek ke arah desa sebagai subjek mewujudkan desa mandiri. Arah pergeseran birokrasi desa berdasarkan Otoritas adalah dari kekuasaannya pemerintah desa penuh kepada kepala desa, menuju adanya batasan pembagian tugas kepala desa kepada bawahannya, serta ada pembatasan kekuasaan kepala desa dengan munculnya peran BPD. Arah pergeseran birokrasi desa berdasarkan peraturan sebelumnya tidak adanya norma yang mengatur peraturan desa menggambarkan kehendak penyusun peraturan perundang-undangan tidak untuk menguatkan keberadaan peraturan desa menuju ke arah banyak

peraturan desa yang memperkuat desa dari peraturan perundang-undangan sampai dengan keputusan kementerian dan peraturan daerah. Arah pergeseran birokrasi desa berdasarkan pembuatan keputusan adalah sebelumnya pengambilan keputusan didasarkan kepada kepala desa menuju ke arah didasarkan pada musyawarah desa. Arah pergeseran birokrasi desa berdasarkan karier merupakan suatu urutan promosi atau pemindahan (transfer) lateral ke jabatan-jabatan yang lebih menurut tanggung jawab atau ke lokasi yang lebih baik dalam atau menyilang hirarki hubungan kerja yang belum sistematis menuju adanya pembagian jabatan yang sistematis dan hirarki. Berdasarkan ukuran tujuan, otoritas, peraturan, pembuatan keputusan, dan karier tersebut, birokrasi desa yang bergeser pada kewenangan dan kelembagaannya ke arah modern.

3. Konsep penyelenggaraan pemerintah desa untuk mewujudkan desa mandiri adalah konsep *good village governance* yang terdiri dari elemen *good governance*, elemen gotong royong, dan elemen inovasi. Konsep *good village governance* ini akan membentuk wajah baru birokrasi desa yaitu birokrasi desa yang melayani dan birokrasi desa yang mengayomi sehingga akan mewujudkan desa mandiri.

## 6.2 Implikasi

Implikasi yang dihasilkan dari penelitian disertasi ini dapat dilihat secara teoretis dan secara praktis yang dijabarkan berikut ini:

### 1. Implikasi Teoretis

Desain peraturan, kewenangan dan kelembagaan berubah, dan desain hubungan pemerintahan antara desa dengan pemerintah kabupaten dan pemerintah provinsi dengan desa itu juga berubah dengan asas subsidiaritas, kelembagaan yang strukturnya berubah yang terdiri dari kepala desa dan aparat desa. Kewenangan desa berubah menjadi kewenangan hak asal usul yang bersumber dari asas rekognisi, kewenangan desa berskala lokal bersumber dari asas subsidiaritas, tugas pembantuan, tugas lainnya dari pemerintah dan pemerintah daerah sebagaimana pasal 19 UU desa implikasinya pada ada dana desa, karena ada dana desa maka desa dituntut untuk penyelenggaraan administrasi keuangan. Desa dituntut untuk membangun perencanaan,

pelaksanaan dan evaluasi pembangunan desa yang didasarkan pada bentuk-bentuk hukum perdes, ada PERDes RPJMDes, APBDes, RKPBDDes dan kemudian akuntabilitas.

Konsep elemen *good governance*, elemen gotong royong, serta elemen inovasi merupakan konsep *good village governance* yang akan membentuk wajah baru birokrasi desa dimana birokrasi desa yang tidak hanya melayani, namun birokrasi desa yang mengayomi. Birokrasi yang melayani dan birokrasi yang mengayomi bersumber dari nilai-nilai pancasila berimplikasi pada tipe hukum yang responsif.

## 2. Implikasi Praktis

Penyelenggaraan Birokrasi Pemerintahan Desa Berdasarkan Kewenangan Desa diperkuat dengan adanya alokasi anggaran desa kepada desa yang dapat mengimplementasikan konsep *Good Village Governance* yaitu mengimplementasikan *good governance*, gotong royong, serta inovasi dalam menciptakan pelayanan dan pengayoman bagi masyarakat, sehingga mencapai desa mandiri, sehingga birokrasi desa memiliki pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dalam bentuk peraturan desa yang sesuai dengan karakteristik desa masing-masing sesuai dengan asas rekognisi dan asas subsidiaritas sebagaimana UU No. 6 Tahun 2014.

### 6.3 Saran/rekomendasi

1. Pemerintah perlu melakukan penguatan kelembagaan dan memberikan pengakuan dengan memberikan jabatan formal terhadap organisasi lokal yang ada di desa melalui penetapan dengan peraturan perundang-undangan., hal ini dilakukan guna menguatkan agenda reformasi birokrasi.
2. Dalam sektor anggaran desa, pengelolaannya perlu Melibatkan organisasi informal seperti contohnya penyimbang bagi desa asli, dan tokoh masyarakat bagi desa pendatang dalam koordinasi berbasis tujuan dan koordinasi berbasis kewenangan dalam menerapkan asas subsidiaritas dalam pelaksanaan pemerintahan desa.
3. Perlunya Partisipasi masyarakat dalam pembangunan karena masyarakatlah yang lebih tahu apa yang mereka butuhkan, sehingga pembangunan tersebut



akan dapat berjalan lebih efektif dan efisien, dan dengan sendirinya masyarakat akan mempunyai rasa tanggung jawab.

## Daftar Pustaka

### BUKU

- Abdurrahman, 1987, *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, PT. Media Sarana Press, Jakarta.
- Ali, Ahmad, 2009, *Menguak Teori Hukum, (legal theory) dan Teori Peradilan (judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-Undang (legisprudence)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Rajawali Press, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, PT. Ichtar Baru, Van Hoeve, Jakarta.
- , 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, PT Buana Ilmu Populer, Kelompok Gramedia, Jakarta.
- Azam, Awang, 2010, *Implementasi Pemberdayaan Pemerintahan Desa*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Azhary, Muhammad Tahir, 2010, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Kencana Prenada Media Group, cetakan ke 4, Jakarta.
- Bintarto, R., 2010, *Desa Kota*, Alumni, Bandung.
- Black, Henry Campbell, 1978, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co, Amerika Serikat.
- Budiardjo, Miriam, 2010, *Dasar-Dasar Ilmu politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Cetakan keempat, Jakarta.
- Busroh, Abu Daud, dan Abubakar Busro, 1991, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- C.S.T. Kansil, SIB, 1983, *Desa Kita Dalam Peraturan Tata pemerintahan Desa*, Ghali Indonesia, Jakarta.
- Chalid, Pheni, 2005, *Keuangan Daerah, Investasi dan Desentralisasi: Tantangan dan Hambatan*, Kemitraan Partnership, Jakarta.
- Chozin, M.A., Dkk, 2019, *Pembangunan Prdesaan Dalam Rangka Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat*, IPB Press, Bogor.

- D, Nordiawan, 2006, *Akuntansi Sektor Publik.*, Selemba Empat, Jakarta.
- Daldjoeni, N., 2011, *Interaksi Desa-Kota*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Dr. Atmadja, I Dewa Gede, 2017, *Buku Ajar PENGANTAR HUKUM INDONESIA (PHI)*, Fakultas Hukum Udayana, Denpasar.
- E, Babbie, 2004, *The practice of social research*, CA. Wadsworth, Belmont.
- Effendi, S, 2005, *Membangun Good Governance Tugas Kita Bersama*, Yokyakarta.
- Et al, Aprillia heresia, 2015, *Pembangunan Berbasis Masyarakat*, CV Alfabeta, Bandung.
- Fukuyama, Francis, 1995, *Trust: The social Virtues and The Creation of Prosperity*, The Free Press, New York.
- Gafar, Afan, 2002, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- H., Gayatri, I., 2007, *Demokrasi Lokal (di Desa): Quo Vadis?*, Discussion Paper Yayasan Interseksi, Jakarta.
- Hadikusuma, Hilman, 1989, *Masyarakat dan Adat Budaya Lampung*, Mandar Maju, Bandung.
- Hakim, Abdul Aziz, 2011, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Hardiman, F. Budi, 2009, *Demokrasi Deliberatif. Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publikdalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, Kanisius, Yogyakarta.
- Hart, HLA., 1994, *The Concept of Law*, second edion (edited by Penelope A.Bulloch and Joseph Raz), Oxford: Oxford University Press, Penerjemaah M. Khozim. Nusa Media. Bandung.
- Hasbullah, Jousairi, 2006, *Social Capital (Menuju Keunggulan Budaya Manusia Indonesia)* MR-United Press. Jakarta.
- Hendratno, Edie Toet, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*, Graha Ilmu, Jakarta.
- HR, Ridwan, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

- Manan, Bagir, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- Mardiasmo, 2004, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Salemba, Jakarta.
- , 2009, *Akuntansi Sektor Publik*, Andi Offset, Yogyakarta.
- Mardikanto, Otok, 1998, *Partisipasi Politik*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Maryani, Sri, 2012, *BUDAYA "SAMBATAN" DI ERA MODERNISASI (Study Kasus Di Desa Gumukrejo, Kecamatan Teras, Kabupaten Boyolali)*. Dalam Makalah Seminar, Universitas Sebelas Maret, Surakarta.
- Maryuni, 2002, *Alokasi Dana Desa Formulasi dan Implementasi*, Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, Malang.
- Marzuki, 1986, *Metode Riset*, PT. Raja Grafindo Persada, Yogyakarta.
- Maschab, Mashuri, 2013, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*, Penerbit PolGov, Yogyakarta.
- Mashuri Maschab, 2013, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, PolGov, Yogyakarta.
- Matosoewignyo, Sri Sumantri, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Mertokusumo, Sudikno, 2007, *Mengenal Hukum (Sebuah Pengantar)*, Penerbit Liberty, Yogyakarta.
- Mifta, Thoha, 2005, *Perilaku Organisasi Konsep dasar dan aplikasinya*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- , 2002, *Perilaku Perspektif Birokrasi*, PT, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- , 2007, *Kepemimpinan Dalam Manajemen*, PT. Raja Grafindo, Jakarta.
- , 2012, *Birokrasi Pemerintahan dan Kekuasaan di Indonesia*, Matapena Institute, Yogyakarta.
- Mindarty, Lely Indah, 2007, *Revolusi Administrasi Publik; Aneka Pendekatan dan Teori Dasar*, Bayumedia Publishing, Malang.
- Moeljarto, T., 1987, *Politik Pembangunan, Sebuah Analisis, Arah dan Strategi*, PT Tiara Wacana. Yogyakarta.

- Muluk, M.R. Khairul, 2007, *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah (Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem)*, Bayu Media Publishing, Malang.
- Mustanir, Ahmad, Monalisa Ibrahim, Muhammad Rusdi dan Madeali Jabbareng, 2020, *Pembangunan Partisipatif dan Pemberdayaan Masyarakat (implementasi Penataan Lembaga)*. CV Qiara Media, Pasuruan.
- Nana Sudjana, Nana, dan Ahwal Kusumah, *Proposal Penelitian di Perguruan Tinggi*, Gramedia, Jakarta.
- Nazir, Moh, 2003, *Metodelogi Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Ndraha, Taliziduhu, 1981, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, PT. Bina Aksara, Jakarta.
- , 1987, *Pembangunan Masyarakat: Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*, Bina Aksara, Jakarta.
- , 1990, *Pembangunan Masyarakat Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*, Rinika Cipta, Jakarta.
- Nisbet, Robert A., 1993, *Sociological Tradition*, N.J. Transaction Publishers, New Brunswick.
- Nonet, Philippe, & Philip Selznick, 2003, *Hukum Responsif, Pilihan di Masa Transisi*. Penerjemah Rafael Edy Bosco, Ford Foundation-HuMa, Jakarta.
- , 2010, *Hukum Responsif*, terjemahan dari Law and Society in Transition, yang diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, Penerbit Nusa Media, Cetakan V, Bandung.
- , 2007, *Hukum Responsif*, Alih Bahasa oleh Raisul Muttaqien, Nusamedia, Bandung.
- Nurcholis, Hanif, Dkk, 2008, *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah*, PT. Grasindo, Jakarta.
- Nurhayati, C., dan J. Jamilah, 2003, *Perubahan Sosial Pada Masyarakat Pedesaan dan Perkotaan*, Universitas Terbuk, Jakarta.
- Osborn, David, dan Peter Plastrik, 2018, *Memagkas Birokrasi*, PT. PPM, Jakarta.
- , 2017, *Mewirauhan Birokrasi Reinventing Government*, PT. PPM, Jakarta.
- Owen E, Hughes, 1994, *Public Management And Administration An. Introduction*, Martin Press, London.
- Pamuji, 2000, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta.

- Praseaningsih, Rahayu, dan Inna Junaenah, 2008, *Perkembangan Pengaturan Pemerintahan Desa di Indonesia*”, Penelitian Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Padjadjaran.
- Radjab, Dasril, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 1996, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung.
- Rasyid, Ryaas, Afan G., dan Syaukani HR.H., 2009, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*,: Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta.
- Rasyid, Ryaas, Muhammad, 1997, *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Yarsif Watampone, Jakarta.
- Rivai dan Veithzal, 2003, *Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*, Rajawali Press, Jakarta.
- Romli Atmasasmita, 2012, *Teori Hukum Integratif, Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Genta Publishing, Jakarta.
- Rosidin, 2010, *Otonomi daerah dan Desentralisasi*. Pustaka Setia, Bandung.
- S, I Nyoman, 2005, *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta.
- S, Priyo Budi, 1993, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- S, Wojowasito, 1997, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.
- S., Eko, and Rozaki, A., (eds), 2005. *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, IRE, Yogyakarta.
- S., Wasistiono, 2001, *Buku Materi Pokok Administrasi Pemerintahan Desa*, Universitas Terbuka, Jakarta.
- Sabarno, Hari, 2007, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Said, M. Mas’ud, 2007, *Biro Keras Di Negara Birokratik*, Indah Press, Malang.
- Sastrohadiwiryo, Siswanto, 2002, *Manajemen Tenaga Kerja Indonesia*. Bumi Aksara, Jakarta.

- Sastropoetro, R.A. Santoso, 1988, *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi, dan Disiplin Dalam Pembangunan Nasional*, Alumni, Bandung.
- Setyawati, V. Devina, dan D. Y. Y. Ferdinand, 2019, *Akuntansi Dana Desa*, CV. Putra Media Nusantara (PMN), Surabaya.
- Shant, Dellyana, 1988, *Konsep Penegakan Hukum*, Liberty, Yogyakarta.
- Sholahuddin, M, 2016, *Kajian Yuridis Pengaturan Kewenangan Desa Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*. Karya Ilmiah Mahasiswa Fak. Hukum.
- , 2010, *Panduan Pelaksanaan Pendidikan Karakter*, Kementerian Pendidikan Nasional, Jakarta.
- , 2015, *Kewenangan Desa Dan Regulasi Desa*, Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi Republik Indonesia, Kementerian Desa, Jakarta Pusat.
- Simarmata, Rikardo, 2005, *Mencari Karakter Aksional Dalam Pluralisme Hukum*, dalam: *Tim HuMa (ed.), Pembaharuan Pluralisme Hukum Hukum; Berbasis Sebuah Masyarakat Pendekatan dan Ekologi Interdisipliner*, HuMa, Jakarta.
- Sirojul, Munir, 2013, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Soekanto, Soejono, 2002, *Teori Peranan*, Bumi Aksara, Jakarta.
- , 1990, *Sosiologi Sebagai Pengantar*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- , 2001, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Penerbit UI Press Yayasan, Jakarta.
- , 2001, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Soeprapto, Riyadi, 2003, *Etika Birokrasi Pemerintahan dan Akuntabilitas Sektor Publik*, Riyayi Press. Malang.
- Soetardjo, Kartohadikoesoemo, 1965, *Desa*, Penerbit Sumur Bandung, Bandung.
- Soewarni, Handyaningrat, 2010, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Haji Masanggung, Jakarta.
- Soleh, Chabib, dan Heru Rochmansjah, 2015, *Pengelolaan Keuangan Desa*, Fokusmedia, Bandung.
- Sriyana, 2022, *Sosiologi Pedesaan*, Zahir Publishing, Yogyakarta.

- Sukasmanto dan Dina Mariana, 2015, *Modul Panduan Menyusun Kewenangan Desa dan Perencanaan Desa*, Institute for Research and Empowerment (IRE), Yogyakarta.
- Sulistiyowati, Irianto, dkk, 2012, *Kajian Sosio-Legal*, Pustaka Larasan, Jakarta.
- Sunggono, Bambang, 2003, *Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Suprihatini, Amin, dan Muhammad Sholahuddin, 2007, *Kajian Yuridis Pengaturan Kewenangan Desa Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*. Karya Ilmiah Mahasiswa Fak. Hukum.
- Suripatty, R., dan Arce Yulita Ferdinandus, 2020, *Transparansi Penyaluran Dan Pengelolaan Dana Desa Terhadap Pemanfaatan Pemberdayaan Masyarakat Papua Di Kabupaten Sorong Propinsi Papua Barat., E-Bisnis J. Ilm. Ekonomi. dan Bisnis*, Jakarta.
- Suryadi, Bambang, 2016, *Memahami Peraturan Pemerintah tentang Desa*, Sai Wawai, Bandar Lampung.
- Sutoro, Eko, 2015, *Desa baru regulasi baru. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia*, Muara Jaya, Jakarta.
- Syafi'ie, Inu Kencana, 2007, *Ilmu Pemerintahan dalam Al-Qur'an*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Syafiie, H. Inu Kencana, 2011, *Etika Pemerintahan: Dari Keseimbangan Good Governance Dengan Clean Government Sampai Pada State of The Art Ilmu Pemerintahan Dalam Mengubah Pemerintah Biadab Menjadi Pemerintah Beradab*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Syafrudin, Ateng, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahayangan, Bandung.
- Syaukani, Affan Gafar & Ryaas Rasyid, 2007, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetakan VII, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Theresia, 2014, *Pembangunan Berbasis Masyarakat*, Alfabet, Bandung.
- Thomas, Lickona, 2012, *Educating For Character*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Tjokrowinoto, Moelyarto, 1999, *Restrukturisasi Ekonomi dan Birokrasi*, Kreasi Wacana, Yogyakarta.



- Warassih, Esmi, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT Suryandaru Utama, Semarang.
- Widjaja, HAW., 2003, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat, Dan Utuh*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- , 1993, *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979*, Rajawali Pers, Jakarta.
- , 2003, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Wignjosebroto, Soetandyo, 2002, *Hukum (Paradigma, Metode dan Dinamika. Masalahnya)*, ELSAM dan HUMA, Jakarta.
- Winarno, 2013, *Pembelajaran Pendidikan Kewarganegaraan*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Wiratraman, Herlambang P, 2002, *Penelitian Sosio-Lgal dan Konsekuensi Metodologisnya*, Penelitian Publikasi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga

## JURNAL

- Ali Abdul Wahid”Eksistensi Konsep Birokrasi Max Weber Dalam Reformasi Birokrasi Di Indonesia” *Jurnal Tapis* 7/13 (2011), hlm.135.
- Alwindria, Yoga, dkk, 2018, “Analisis Transparansi Partisipasi dan Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa (Studi Kasus pada Desa Sako Kecamatan Pangean Kabupaten Kuantan Singingi Provinsi Riau Tahun Anggaran 2018)”. *Indonesian Journal of Accounting and Governance*, Vol 3 (2), pp. 259-282.
- Alwindria, Yoga, Taufeni Taufik, dan Nur Azlina, “Analisis Transparansi Partisipasi dan Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa (Studi Kasus pada Desa Sako Kecamatan Pangean Kabupaten Kuantan Singingi Provinsi Riau Tahun Anggaran 2018)”. *Indonesian Journal of Accounting and Governance*, 3/2 (2018), hlm. 259-282.
- Amantha, G. K, 2021, “Peran Pemerintahan Desa Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja*, Vol 47 (1), pp. 67-79.
- Bagus Oktafian Abrianto. “Eksistensi Peraturan Desa dalam Sistem Ketatanegaraan dan Perundang-undangan di Indonesia”. *Jurnal Yuridika* Volume 26 Nomor 3, hlm. 223.
- Chenny Seftarita, “*Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas Dana Desa*”, *Jurnal Ekonomi Dan pembangunan* Vol 9 No 1 Tahun 2018.
- Data Wardana & Geovani Meiwanda, “Reformasi Birokrasi Menuju Indonesia Baru, Bersih dan Bermartabat”. Vol, III. No, 1. April 2017. Hlm 331.

- Data Wardana & Geovani Meiwanda, “*Reformasi Birokrasi Menuju Indonesia Baru, Bersih dan Bermartabat*”. Vol, III. No, 1. April 2017
- Dewi, D. E., dan Adi, P. H., 2019, “Transparansi, Akuntabilitas, Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Dana Desa (Studi Kasus Desa Candirejo Kecamatan Pringapus Kabupaten Semarang)”. *Jurnal Ilmiah Edunomika*, Vol 3 (2)
- Edi Kusmayadi, Taufik Nurohman. REFORMASI BIROKRASI DI TINGKAT DESA (Studi Komparasi Pelaksanaan Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik di Desa Sukakerta dan Desa Setiawangi Kecamatan Jatiwaras Kabupaten Tasikmalaya). Aliansi Vol. 3 No. 2, Juli 2011
- E. Julita, dan S. Abdullah, 2020, “Transparansi dalam Pengelolaan Dana Desa (Studi di Kecamatan Sukakarya Kota Sabang)”. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Ekonomi Akuntansi*, Vol 2 (5), pp. 213-221.
- F. Fatmawati, dkk, 2019, “Pembangunan Desa Mandiri Melalui Partisipasi Masyarakat di Kecamatan Pattallassang Kabupaten Gowa”. *JPPM: Journal of Public Policy and Management*, Vol 1 (1).
- F. Fatmawati, L. Hakim, dan M. Mappamiring, “Pembangunan Desa Mandiri Melalui Partisipasi Masyarakat di Kecamatan Pattallassang Kabupaten Gowa”. *JPPM: Journal of Public Policy and Management*, 1/1 (2019). hlm. 17.
- Febriana Khoiriyah dkk. *Sejarah Toponimi Daerah Transmigrasi Provinsi Lampung Melalui Tuturan Tradisi Lisan*. Jurnal Agastya Vol 9 No 2 Juli 2019. hlm 224
- Febriananingsih, N., 2012, “Keterbukaan informasi publik dalam pemerintahan terbuka menuju tata pemerintahan yang baik”. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol 1 (1).
- Febryani, Hilalliatu, “Analisis Transparansi Dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Desa Pada Prinsip Habluminallah, Habluminannas Dan Hablumminal’alam Dalam Pencapaian Good Governance (Studi Kasus Di Desa Mamben Daya Kecamatan Wanasaba Kabupaten Lombok Timur)”. 6/1 (2016), hlm. 12-20
- Febryani, Hilalliatu, 2016, “Analisis Transparansi Dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Desa Pada Prinsip Habluminallah, Habluminannas Dan Hablumminal’alam Dalam Pencapaian Good Governance (Studi Kasus Di Desa Mamben Daya Kecamatan Wanasaba Kabupaten Lombok Timur)”. Vol 6 (1), pp. 12-20.
- G. K Amantha, Peran Pemerintahan Desa Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat, *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja*, 47/1 (2021), hlm. 67-79.
- Hanifah dan Praptoyo. (2015). *Akuntabilitas dan Transparansi Pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDes)*. Jurnal Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Indonesia (STIESIA) Surabaya, Vol. 4 No. 8, hlm 7.
- Hasanah, Nurul dan Yanto, Heri, 2021 “Efektivitas Pelatihan Keuangan dalam Meningkatkan Akuntabilitas dan Transparansi Pelaporan Keuangan Dana Desa”, *Business and Accounting Education Journal*.

- I. Rakhmawati, dkk, 2020, “Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Desa”. *Alumni*, Vol 14 (9), pp. 3243– 3248.
- Jamaludin Y. (2016). *Akuntabilitas Penggunaan Dana Desa Di Indonesia*. Jurnal Fakultas FISIP Universitas Islam Sumatera Utara, Vol. 7 No.1, hlm 5-12.
- Joe Wallis dan Brian Drollery, *Social Capital and Local Government Capacity*, Australian, *Journal of Public Administration* vol.61(3): 76-85, September, Blackwell Publishing limited 2002, Australia,2002, hlm.80. terjemah penulis
- Julita, Eva dan Abdullah, Syukriy, 2020, “Transparansi Dalam Pengelolaan Dana Desa Studi di Kecamatan Sukakarya Kota Sabang”, *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Ekonomi Akuntansi (JIMEKA)*, Vol 5 (2).
- Junaenah, Anna dan Sungkar, Lailani, 2017, “Model Panduan Kriteria Desa Peduli Hak Asasi Manusia”, *Padjadjaran Journal Ilmu Hukum*, Vol 4 (3).
- Kushandajani, 2015, “Implikasi UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Terhadap Kewenangan Desa”, *Jurnal Yustisia*, Vol 4 (2).
- Kushandajani, Implikasi UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Terhadap Kewenangan Desa, *Jurnal Yustisia*, 4/2 (2015), hlm. 371.
- M. Siregar, 2020, “Pengaruh Akuntabilitas, Transparansi, Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Desa Terhadap Pembangunan Desa (Studi Kasus Di Desa Paluh Manis, Kecamatan Gebang, Kabupaten Langkat)”. *Jurnal Ilmiah Kohesi*, Vol 4 (2), pp. 59-59.
- M. W Setiawan, dkk, 2017, “Analisis Transparansi dan Akuntabilitas Pelaporan Alokasi Dana Desa (Studi Kasus Desa Bengkel, Kecamatan Busungbiu, Kabupaten Buleleng)”. *Jurnal Akuntansi Universitas Pendidikan Ganesha*, Vol 7.
- Madea, Yolanda, dkk, 2017, “Peran Kepala Desa Dalam Pengelolaan Dana Desa Di Kecamatan Essang Selatan Kabupaten Kepulauan Talaud. *Jurnal Administrasi Publik*, Vol 3.
- Malumperas, M.H.J.. dan S. Pangerapan, H. Manosoh., 2021, “Akuntabilitas pengelolaan Alokasi Dana Desa, Manado”, *jurnal EMBA*, Vol 9 (1).
- Moh.sofianto, dkk, “Pengelolaan Dana Desa Dalam Upaya Meningkatkan Pembangunan Di Desa Banyuates Kecamatan Banyuates Kabupaten Sampang”, *Jurnal Riset Prodi Manajemen*.
- Nikolas Simanjuntak: *Penguatan Lembaga Adat. NEGARA HUKUM*: Vol. 4, No. 1, Juni 2013 hlm. 39
- Pilkada Serentak 2015”. Vol, XII. No, 3. Desember 2015.
- Raymond Sato dan B. S. Laksmono, Akuntabilitas Desa Membangun Implementasi Kewenangan Lokal Dalam Pelaksanaan Kampung Membangun Menuju Kampung Mandiri Pada Kampung Muris Kecil, Kabupaten Jayapura, Papua, *Jurnal Pembangunan Manusia*, 1(1), 6. (2020). hlm. 81-97.
- S. Yulis, C. Darmayanti, I. Ikhsan, dan C. S. F Hastuti, “Optimalisasi Pemanfaatan Dana Desa Untuk Usaha Tani Dalam Mewujudkan Desa Mandiri Di Desa Lueng Baro Kecamatan Sungai Mas Kabupaten Aceh Barat”. *Jurnal Bisnis Dan Kajian Strategi Manajemen*, 6/2 (2022), hlm. 232
- S. Yulis, dkk, 2022, “Optimalisasi Pemanfaatan Dana Desa Untuk Usaha Tani Dalam Mewujudkan Desa Mandiri Di Desa Lueng Baro Kecamatan

- Sungai Mas Kabupaten Aceh Barat”. *Jurnal Bisnis Dan Kajian Strategi Manajemen*, Vol 6 (2)
- Sato, Raymond dan Laksmono, B. S., 2020, “Akuntabilitas Desa Membangun Implementasi Kewenangan Lokal Dalam Pelaksanaan Kampung Membangun Menuju Kampung Mandiri Pada Kampung Muris Kecil, Kabupaten Jayapura, Papua”, *Jurnal Pembangunan Manusia*, Vol 1 (1), pp. 81-97.
- Satriajaya, Johan. 2018. *Reinventing Village Government Dalam Penganggaran Desa Menuju Good Village Governance*. *Jurnal Studi Akuntansi dan Keuangan*, Vol. 1 (1) : 1 – 16.
- Setiana dan Yuliani. (2017), *Pengaruh Pemahaman dan Perangkat Desa Terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa. Jawa Timur*. *Jurnal Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Muhammadiyah*, Vol. 1 No. 2, hal 206.
- Setiana dan Yuliani. (2017), *Pengaruh Pemahaman dan Perangkat Desa Terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa. Jawa Timur*. *Jurnal Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Muhammadiyah*, Vol. 1 No. 2, hlm 206.
- Setiawan, Adam dan Asyikin, Nehru, 2020, ”Tanggung Jawab Jabatan Dan Tanggung Jawab Pribadi Dalam Penggunaan Diskresi Sebagai Instrumen Pelayanan Publik (Public Service)”, *Mimbar Hukum Volume*, Vol 32 (1).
- Sholahuddin, Muhammad, 2016, Kajian Yuridis Pengaturan Kewenangan Desa Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. *Karya Ilmiah Mahasiswa Fak. Hukum*, Vol 2 (1). pp. 12-13.
- Siregar, M., “Pengaruh Akuntabilitas, Transparansi, Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Desa Terhadap Pembangunan Desa (Studi Kasus Di Desa Paluh Manis, Kecamatan Gebang, Kabupaten Langkat)”. *Jurnal Ilmiah Kohesi*, Vol 4 (2).
- Suhardiman Syamsu, Memahami Perkembangan Desa di Indonesia, *Jurnal Government Ilmu Pemerintahan*, 1/1 (2008), hlm. 77.
- Sukmawati, F., dan Nurfitriani, A., 2019, “Pengaruh transparansi dan akuntabilitas terhadap pengelolaan keuangan desa”, *Jurnal ilmiah bisnis, pasar modal dan umkm*, Vol 2 (1).
- Suripatty, R. dan Ferdinandus, Arce Yulita, 2020, “Transparansi Penyaluran Dan Pengelolaan Dana Desa Terhadap Pemanfaatan Pemberdayaan Masyarakat Papua Di Kabupaten Sorong Propinsi Papua Barat.,” *E-Bisnis J. Ilm. Ekonomi. dan Bisnis*, Vol 13 (2), pp. 1-7.
- Suryadi, Bambang, 2016, Pemberdayaan Badan Permusyawaratan Kampung dalam Penyelenggaraan pemerintahan Kampung di Kabupaten Lampung Tengah. Tesis. Lampung. Program Pasca Sarjana Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lmapung. hlm 141
- Susanti, I. (2014). *Pengaruh good governance, pemanfaatan teknologi informasi dan pengendalian intern terhadap kinerja organisasi (studi pada skpd kabupaten siak)*. *Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Ekonomi Universitas Riau*, 1(1).

- Syafrudin, Ateng, 2000, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung jawab", *Jurnal Pro Justisia Edisi IV*.
- Syamsu, Suhardiman, 2008, "Memahami Perkembangan Desa di Indonesia", *Jurnal Government Ilmu Pemerintahan*, Vol 1 (1).
- Tambuwun, dkk, 2018. "Analisis Transparansi dan Akuntabilitas Otonomi Desa dalam Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Alokasi Dana Desa di Desa Kauneran Satu Kecamatan Sonder Kabupaten Minahasa", *Jurnal Riset Akuntansi Going Concern*, Vol 13 (4), pp. 76-84.
- Tambuwun, Fernando Victory, Harijanto Sabijono, dan Stanly W. Alexander, 2018, *Analisis Transparansi dan Akuntabilitas Otonomi Desa dalam Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Alokasi Dana Desa di Desa Kauneran Satu Kecamatan Sonder Kabupaten Minahasa*. *Jurnal Riset Akuntansi Going Concern*. 13 (4). hlm 76-84.
- Tambuwun, Fernando Victory, Harijanto Sabijono, dan Stanly W. Alexander. 2018. *Analisis Transparansi dan Akuntabilitas Otonomi Desa dalam Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Alokasi Dana Desa di Desa Kauneran Satu Kecamatan Sonder Kabupaten Minahasa*. *Jurnal Riset Akuntansi Going Concern*. 13 (4): 76-84.
- Tatang Sudrajat, "Netralitas PNS Dan Masa Depan Demokrasi Dalam Pilkada Serentak 2015". Vol, XII. No, 3. Desember 2015. Halm 353.
- Temenggung, Yuswandi A. (2016). Rural Financial Managements Perspective Law No. 6 of 2014 Concerning the Village. *International Journal of Social Sciences* Vol.43. No.1 ISSN 2305-4557.
- Ultafiah, W. (2017). *Pengaruh Akuntabilitas dan Trasparansi Terhadap Pengelolaan Dana Desa Untuk Mewujudkan Good Governance Pasa Desa Di Kecamatan Merapai Barat, Kabupaten Lahat*. Palembang. *Jurnal Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Muhammadiyah Palembang*, Vol. 1 No. 1, hlm 25- 9.
- Wallis, Joe & Drollery, Brian, 2002, "Social Capital and Local Government Capacity", *Australian, Jurnal of Public Administration* Vol 61 (3), pp. 76-85.
- Wardani, D. K., dan Utami, R. R. P., 2020, "Pengaruh Transparansi Pengelolaan Keuangan Dana Desa Dan Pemberdayaan Masyarakat Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Desa Sidoharjo", *Kajian Bisnis Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Widya Wiwaha*, Vol 28 (1), pp. 35-50.
- Yolanda Madea Dkk, Peran Kepala Desa Dalam Pengelolaan Dana Desa Di Kecamatan Essang Selatan Kabupaten Kepulauan Talaud. *Jurnal Administrasi Publik*, (2017), 3(046).
- Yunita dan Chirtianingrum, 2018, *Measurement of Accountability Management of Village Funds*. *Jurnal facultas of Economy University of Bangka Belitung*, Vol. 2 No. 1, hal 100- 102.

## **PERATURAN PERUNDANG-UNGGAN**

### **Undang-Undang Dasar 1945**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) dalam Pasal 8 mengatur hal yang persis serupa rumusnya.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa.

Permendes Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Bersekala Desa.

## INTERNET

AAGN Ari Dwipayana dkk. Policy Paper Rancangan Undang-Undang Desa, policy paper - Penelusuran Google.

Alokasi dana desa tahun 2023 - Google Search. Kemenkeu. Akses 13 maret 2023.

Mutia, Kasus Korupsi Berdasarkan sector (2021). <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/04/19/icw-kasus-korupsi-terbanyak-terjadi-di-sektor-anggaran-dana-desa-pada-2021>.

HAW Widjaja. (2008). Dalam Kadesa.id. (2016). Diakses dari laman [http://kedesa.id/id\\_ID/wiki/pendahuluan/1-dinamika-pengaturan-desa-dalam-tata-hukum-indonesia/](http://kedesa.id/id_ID/wiki/pendahuluan/1-dinamika-pengaturan-desa-dalam-tata-hukum-indonesia/).

[http://www.HendraSyahputraat.scribd.com/doc/86711715/Prismatic Society](http://www.HendraSyahputraat.scribd.com/doc/86711715/PrismaticSociety).

<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/04/19/icw-kasus-korupsi-terbanyak-terjadi-di-sektor-anggaran-dana-desa-pada-2021>.

<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/04/19/icw-kasus-korupsi-terbanyak-terjadi-di-sektor-anggaran-dana-desa-pada-2021> diakses pada 14 Desember 2022.

[http://www.HendraSyahputraat.scribd.com/doc/86711715/Prismatic Society](http://www.HendraSyahputraat.scribd.com/doc/86711715/PrismaticSociety), diakses, paada hari senin, tanggal 12 juli 2015

ICW: Kasus Korupsi Terbanyak Terjadi di Sektor Anggaran Dana Desa pada 2021.

Indonesia Corruption Watch. 2018. Outlook Dana Desa 2018 Potensi Penyalahgunaan Anggaran

DesadiTahunPolitik.[https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/outlook\\_desa\\_2018 - icw.pdf](https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/outlook_desa_2018_-_icw.pdf).

Ombudsman RI, 2021, Potret Pelayanan Publik Pemerintah Desa, <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--potret-pelayanan-publik-pemerintah-des>,

Rum, Royen. 2007. Profesionalisme Aparatur pemda Tobasa. Medan: USU. <http://Repository.USU.ac.id>.

Sriyana. 2022. Sosiologi Pedesaan. Yogyakarta: Zahir Publishing. Artikel ini telah tayang di [Kompas.com](https://www.kompas.com) dengan judul "Apa Itu Desa Swadaya, Swakarya dan Swasembada?", Klik untuk baca: <https://nasional.kompas.com/read/2022/07/27/01000031/apa-itu-desa-swadaya-swakarya-dan-swasembada->. Penulis : Issha Harruma Editor : Issha Harruma Kompascom+ baca berita tanpa iklan: <https://kmp.im/plus6> Download aplikasi: <https://kmp.im/app6>.

Syahrial. (2016). Diakses dari laman <http://ueu5483.weblog.esaunggul.ac.id/2016/05/25/hubungan-pemerintah-pusat-dan-daerah/?rgtdgwzfkufkuotm?dxbjclnhvxbmfklu?siaywjzfbzriqna>

## Lampiran