

Tinjauan Ulang (*Review*) tentang Administrasi dan Pemerintahan Desa

Prof. Dr. Sadu Wasistiono, MS.
Dr. M. Irwan Tahir, A.P., M.Si.



PENDAHULUAN

Mata kuliah Administrasi Pemerintahan Desa merupakan mata kuliah lanjutan dari mata kuliah Organisasi dan Manajemen, Sistem Pemerintahan Republik Indonesia (RI), dan beberapa mata kuliah lainnya yang relevan. Untuk mengingatkan kembali dan menyamakan persepsi para mahasiswa mengenai materi modul ini, dipandang perlu dilakukan tinjauan ulang (*review*) tentang administrasi yang meliputi organisasi dan manajemen serta tentang pemerintahan desa.

Modul 1 berisi dua kegiatan belajar, di dalamnya membahas mengenai definisi dan ruang lingkup administrasi, serta unsur-unsur administrasi yang terdiri dari organisasi dan manajemen. Selanjutnya dilakukan tinjauan ulang mengenai pemerintahan desa yang mencakup materi tentang kedudukan desa dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia, pengertian dan ruang lingkup pemerintahan serta kewenangan yang diselenggarakan oleh desa sebagai kesatuan masyarakat hukum.

Setelah mempelajari Modul 1 (satu) ini, Anda diharapkan dapat:

1. Menjelaskan secara lebih mendalam pengertian administrasi dan pemerintahan desa.
2. Menjelaskan kedudukan desa dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
3. Menjelaskan pentingnya administrasi pemerintahan desa dalam rangka menciptakan sistem pemerintahan desa yang dapat menjadi fasilitator bagi tercapainya kesejahteraan masyarakat.

KEGIATAN BELAJAR 1

Tinjauan Ulang Mengenai Administrasi

A. DEFINISI DAN RUANG LINGKUP ADMINISTRASI

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

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

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

dan aktivitas dari pemerintahan negara beserta cabang-cabangnya untuk menjalankan kekuasaan yang dimiliki serta kewajiban yang harus ditunaikan.

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

Menurut Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan diartikan sebagai “kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat (Pasal 1 butir No. (5) UU Nomor 23 Tahun 2014).

B. UNSUR-UNSUR ADMINISTRASI

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

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

1. Definisi Organisasi

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

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

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

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

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

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

Bagi organisasi swasta dan bisnis, *self renewing system* ini berjalan dengan baik dan cepat karena mereka berada dalam iklim kompetisi yang ketat. Sebaliknya pada organisasi pemerintah, mekanisme memperbaiki dirinya sendiri secara terus menerus berjalan sangat lambat, bahkan terhenti. Hal tersebut membuat organisasi pemerintah bentuknya cepat menjadi usang dan ketinggalan jaman. Penyebabnya adalah karena pada organisasi pemerintah kegiatannya bersifat monopolistik, sehingga tidak ada kompetisi. Tanpa kompetisi tidak akan tercipta efisiensi dan membuat organisasi menjadi statis. Selain itu, pembuat kebijakan tentang organisasi pemerintahan cenderung berpikir sempit, strukturalis dan menghindari perubahan yang terlalu cepat dan meluas.

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

- a. Pemerintah adalah organisasi formal yang kompleks.
- b. Pemerintah melingkupi seluruh masyarakat.
- c. Pemerintah secara potensial mempunyai ruang lingkup yang tidak terbatas dalam menentukan perihal keputusan dan pengaruh yang ditimbulkannya.
- d. Afiliasi keanggotaan oleh individu (warga negara) diakui secara otomatis melalui kelahiran dan diakhiri karena kematian.
- e. Pemerintah menjalankan monopoli dalam penggunaan kekuasaan atau delegasi atasnya.
- f. Terdapat banyak pendukung pemerintah yang mempunyai tujuan bertentangan sehingga harus dipenuhi oleh kegiatan pemerintah dan memberikan setiap kepentingan yang berbeda cara pemecahan yang berbeda, apabila berbagai konflik tidak dapat diatasi melalui komunikasi dan transaksi.

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

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

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

- a. Serba seragam, kaku dan tidak akomodatif terhadap kebutuhan masyarakat.
- b. Lebih berorientasi pada keberhasilan kepemimpinan Kepala Daerah, belum kepada pemenuhan kebutuhan masyarakat.

- c. Fungsi utamanya lebih sebagai promotor pembangunan dalam rangka melaksanakan program pembangunan dari pemerintah pusat, sehingga belum banyak berorientasi sebagai pelayan masyarakat.
- d. Terpengaruh oleh organisasi dan manajemen militer yang memang tidak dibentuk untuk berorientasi pada pelayanan.
- e. Unsur staf memegang peranan penting sebagai “think tank”, sedangkan unsur pelaksana seperti dinas daerah kurang memperoleh perhatian.
- f. Belum ada pengukuran kinerja yang bersifat obyektif dan berparameter jelas. Pengukuran kinerja lebih didasarkan pada pertimbangan subyektif dari pimpinan.
- g. Lebih bercorak organisasi struktural yang berorientasi pada kekuasaan, dibandingkan organisasi fungsional yang berorientasi kompetensi.
- h. Hirarkhi dan rentang kendali dijaga secara ketat.

Karena ada perubahan sistem politik pemerintahan pada masa reformasi, UU Nomor 5 Tahun 1974 diganti dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini pun usianya ternyata tidak lama, karena lima tahun kemudian diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang yang disebut terakhir kemudian diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Seiring dengan perubahan sistem desentralisasi, karakteristik organisasi pemerintah daerahnya pun mengalami perubahan, dengan ciri-ciri sebagai berikut.

- a. Diberi peluang untuk menyusun organisasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan Daerah masing-masing (*self renewing system*).
- b. Ada kaitan langsung antara visi dan misi dengan bentuk serta susunan organisasi (*mission and rule driven organization*).
- c. Diarahkan untuk memiliki ukuran kinerja yang jelas dan terukur.
- d. Fungsi utamanya adalah memberi pelayanan kepada masyarakat, sehingga unsur pelaksana (teknis maupun kewilayahan) memperoleh perhatian yang lebih besar, baik dari segi kewenangan, dana, personil maupun logistik.
- e. Orientasi mulai bergeser dari struktural ke arah fungsional, dari basis kewenangan kepada basis kompetensi.
- f. Sistem hirarkhi menjadi lebih longgar, rentang kendali menjadi tidak beraturan, sehingga pengembangan karier aparatur sipil negara secara struktural menjadi tidak pasti.

Bentuk dan susunan organisasi pemerintah desa mengikuti aturan yang berlaku pada organisasi pemerintahan supradesa, meskipun kedudukan organisasinya bersifat ambivalen antara sebagai *self governing community* dan “*quasi*” *local self government*. Disebut demikian karena sampai saat ini kedudukan organisasi maupun orang-orang yang bekerja di dalamnya juga tidak jelas. Disebut organisasi pemerintah desa karena organisasi ini menjalankan tugas-tugas pemerintahan, tetapi anggota organisasinya bukanlah pegawai negara yang digaji dari anggaran negara. Mereka tidak memiliki gaji tetap (dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 disebut menerima penghasilan tetap, tetapi bukan gaji), tidak memiliki karier, serta tidak memiliki hak pensiun. Oleh karena itu, secara bertahap UU Nomor 6 Tahun 2014 sebenarnya ingin mengakhiri ambivalensi tersebut secara bertahap dengan menempatkan Desa lebih sebagai komunitas yang mengurus kepentingannya sendiri, tetapi dapat diberi penugasan urusan pemerintahan dari pemerintah supradesa dengan pembiayaan dari instansi yang memberi penugasan.

2. Jenis-jenis Organisasi

Menurut Alfred Kuhn (1976), ada 5 (lima) tipe organisasi pemerintah yaitu:

- a. Tipe Organisasi Kerja sama/kooperatif.
- b. Tipe Organisasi Pencari Keuntungan.
- c. Tipe Organisasi Pelayanan.
- d. Tipe Organisasi Penekan.
- e. Tipe Organisasi Kombinasi.

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

Organisasi pencari keuntungan adalah organisasi pemerintah yang dibentuk untuk memberikan keuntungan bagi pemerintah (*profit centre*). Keuntungan tersebut kemudian digunakan kembali untuk mendukung kegiatan pemerintahan secara lebih meluas. Contoh organisasi tipe ini misalnya Dinas Pasar, BULOG (Badan Urusan Logistik) serta berbagai

BUMN (Badan Usaha Milik Negara) meskipun entitas ini sebenarnya merupakan organisasi pemerintah semu (*quasi public sector*).

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

Organisasi penekan adalah organisasi pemerintah yang dibentuk dengan fungsi utama memberikan tekanan kepada masyarakat agar mau mematuhi peraturan perundang-undangan ataupun kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah. Kepatuhan masyarakat pada peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik lainnya dapat dilakukan secara sukarela, ikut-ikutan atau karena dipaksa. Contoh organisasi penekan misalnya institusi Polri, TNI, Kejaksaan, Pengadilan, Satpol PP dan lain sebagainya yang sejenis.

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

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

3. Definisi Manajemen

Manajemen baik sebagai pengetahuan (*knowledge*) dan sekaligus kemahiran (*know-how*), merupakan bidang kajian yang berkembang sangat pesat. Awalnya, manajemen dikaji sebagai bagian dari ilmu ekonomi, tetapi pada saat sekarang, manajemen telah berkembang sebagai pengetahuan dan

kemahiran yang bersifat universal, lepas dari orbitasi ilmu ekonomi. Perkembangannya bahkan sudah merasuk ke semua bidang kajian lainnya, sehingga muncul berbagai cabang keilmuan baru seperti manajemen pemerintahan, manajemen rumah sakit, manajemen bencana dan lain sebagainya. Bahkan Drucker (1995) sebagai “bapak manajemen modern” mengatakan bahwa “*management may be the most important innovation of this century*”.

Secara sederhana, manajemen didefinisikan sebagai: “proses kerja sama sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya”. Disebut proses, karena kerja sama dalam manajemen dilaksanakan secara berkelanjutan, bukan hanya sesaat. Sejalan dengan pendapat di atas, Ensiklopedi Administrasi (1977: 194) menyebutkan bahwa manajemen adalah: “segenap perbuatan menggerakkan sekelompok orang dan mengerahkan fasilitas dalam suatu usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu.

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

Without the institution there would be no management.

But without management there would be only a mob rather than an institution

(Peter F. Drucker, 1995: 14)

4. Fungsi dan Proses Manajemen

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

pengendalian mulai pada tahap perencanaan, pengorganisasian sampai tahap pelaksanaannya.

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

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

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

Pada organisasi bisnis, motif utamanya adalah mencari keuntungan (*profit motive*). Mereka digerakkan oleh adanya kompetisi terus menerus, dan melalui kompetisi justru akan tercipta efisiensi. Oleh karena itu, nilai klasik yang dimaksimumkan dalam organisasi bisnis adalah **efisiensi**, sedangkan efektivitas tidak pernah lagi dipermasalahkan. Sebab tanpa efektivitas, organisasi bisnis akan mati dengan sendirinya karena kalah bersaing.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Coba Anda jelaskan kembali apa yang dimaksud dengan administrasi dalam pengertian luas dan administratif dalam pengertian sempit?
- 2) Sebutkan 4 (empat) ciri-ciri organisasi abad 21 (kedua puluh satu) sesuai pandangan Gouillart & Kelly?
- 3) Sebutkan dan jelaskan fungsi-fungsi manajemen sesuai pendapat George R. Terry?

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Untuk dapat menjawab pertanyaan ini Anda harus ingat bahwa dalam pengertian sempit administratif diartikan sebagai pekerjaan ketatausahaan, sedangkan dalam pengertian luas, administratif dapat diartikan sebagai kumpulan aktivitas dari kelompok yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama.
- 2) Untuk menjawab pertanyaan ini, Anda cermati pandangan Gouillart & Kelly tentang ciri-ciri organisasi abad-21, yaitu *smaller*, *faster*, *openness*, dan *widness*.
- 3) Untuk menjawab pertanyaan ini, cermati fungsi-fungsi manajemen menurut George R Terry yang meliputi *Planning*, *Organising*, *Actuating*, and *Controlling*.



RANGKUMAN

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

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

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

Pada organisasi bisnis, motif utamanya adalah mencari keuntungan (*profit motive*). Mereka digerakkan oleh adanya kompetisi terus menerus, dan melalui kompetisi justru akan tercipta efisiensi. Oleh karena itu, nilai klasik yang dimaksimumkan dalam organisasi bisnis adalah efisiensi, sedangkan efektivitas tidak pernah lagi dipermasalahkan. Sebab tanpa efektivitas, organisasi bisnis akan mati dengan sendirinya karena kalah bersaing.



TES FORMATIF 1

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat disebut
 - A. Administrasi
 - B. Urusan pemerintahan
 - C. Manajemen
 - D. Organisasi

- 2) Di bawah ini adalah ciri-ciri organisasi abad 21 (kedua puluh satu) sesuai pandangan Gouillart & Kelly, dan Mohrman, *kecuali*
 - A. Lebih terbuka (*openness*)
 - B. Lebih kecil (*smaller*)
 - C. Lebih melebar (*wideness*)
 - D. Lebih tinggi (*higher*)

- 3) Organisasi pemerintah yang dibentuk dengan fungsi utama memberikan tekanan kepada masyarakat agar mau mematuhi peraturan perundang-undangan ataupun kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah. Kepatuhan masyarakat pada peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik lainnya dapat dilakukan secara sukarela, ikut-ikutan atau karena dipaksa, disebut organisasi
- Penekan
 - Kombinasi
 - Pelayan
 - Pencari Keuntungan
- 4) Pendapat yang mengemukakan bahwa kata manajemen dapat merujuk pada fungsi maupun pada orang yang diberi kepercayaan untuk memegang fungsi tersebut, dikemukakan oleh
- Goerge R. Terry
 - Peter Drucker
 - Mc Clelland
 - Van peursen
- 5) Koontz, O'Donnell dan Weihrich (1980) tidak menggunakan istilah prinsip-prinsip atau proses manajemen, melainkan menggunakan istilah fungsi-fungsi manajerial yang esensial (*the five essential managerial functions*) yang meliputi:
- Planning, Organizing, Actuating and Controlling*
 - Planning, Organizing, Staffing, Leading and Controlling*
 - Planning, Organizing, Leading and Controlling*
 - Planning, Organizing, Staffing and Controlling*

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

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

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Tinjauan Ulang Mengenai Pemerintahan Desa

A. PENGERTIAN DAN RUANG LINGKUP PEMERINTAHAN

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

Menurut pandangan Finer (1974) istilah “*Government*”, paling sedikit mempunyai 4 (empat) arti yaitu:

1. Menunjukkan kegiatan atau proses memerintah (*The Activity or the process of governing*).
2. Menunjukkan hal ihwal kegiatan atau proses kenegaraan (*States Affairs*).
3. Menunjukkan orang-orang yang dibebani tugas-tugas untuk memerintah (*people Charges with the duty of governing*).
4. Menunjukkan cara, metode atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah (*The manner, method or system by which a particular society is governed*).

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

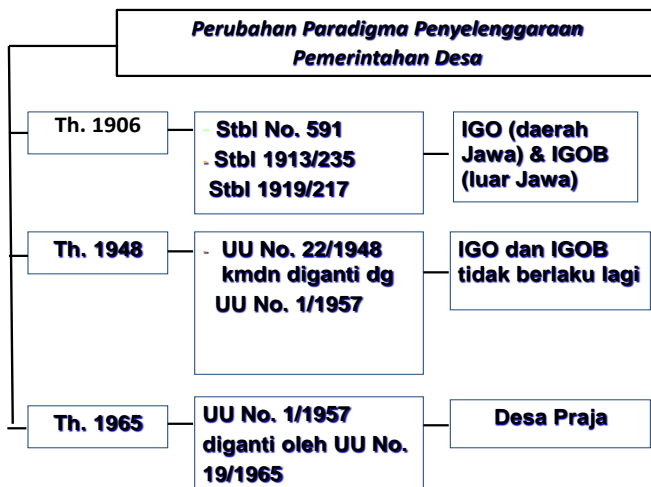
Pemerintahan adalah aktivitas dan atau fungsi memerintah. Di dalamnya terdapat pihak yang memerintah (dalam hal ini orang atau badan pemerintah) serta masyarakat yang diperintah. Berkaitan dengan hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah, Simons sebagaimana disadur oleh Ateng Sjafrudin (1978: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

1. Hubungan antara pemerintah dan yang diperintah dapat dibuktikan dengan adanya penerimaan, untuk dimulainya pemerintahan dengan wewenangnya oleh yang diperintah, lebih daripada dengan jalan paksaan dan ancaman dengan paksaan.

2. Ada tiga golongan atau kelompok mereka yang diperintah, yaitu:
 - a. sebagian besar masyarakat yang terdiri dari sekumpulan kelompok kecil yang mempunyai keyakinan penuh untuk taat pada pemerintah dari pemerintah sekalipun bilamana tidak ada sanksi-sanksi;
 - b. kelompok masyarakat yang kepatuhannya terbawa-bawa tanpa mengingat/ memperhatikan hal-hal yang pasti dari permulaannya atau kemungkinan adanya sanksi-sanksi;
 - c. kelompok masyarakat yang mengetahui kemungkinan adanya sanksi-sanksi sebagai faktor yang dipertimbangkan namun juga dengan sukarela berkehendak mentaati perintah dari pemerintah.

B. KEDUDUKAN DESA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN NKRI

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



Gambar 1.1
Perkembangan Peraturan Tentang Desa Sampai Tahun 1965

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

Kemudian UU Nomor 22 Tahun 1999 lahir menggantikan UU Nomor 5 Tahun 1974, tetapi pengaturan tentang desa sifatnya hanya terbatas karena lebih banyak diserahkan kepada daerah kabupaten melalui peraturan daerah masing-masing. Menurut UU ini Desa hanya ada di daerah kabupaten saja, sedangkan di daerah kota hanya ada kelurahan. UU ini juga tidak memerintahkan untuk mengatur Desa dalam UU tersendiri, tetapi pedomannya cukup diatur melalui Peraturan Pemerintah.

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

Menurut pandangan legalistik-formal, yakni UU Nomor 32 Tahun 2004 juncto PP Nomor 72 Tahun 2005, yang dimaksud Desa adalah "kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk **mengatur dan mengurus** kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat **yang diakui dan dihormati** dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Sebagai kesatuan masyarakat hukum, Desa adalah badan hukum publik yang dapat melakukan perbuatan hukum dan membangun hubungan hukum dengan badan hukum publik lainnya. Tetapi dewasa ini desa dengan pemerintahannya menghadapi masalah besar. Masalah mendasar dalam

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

Dilihat dari asal-usul penduduknya, Desa dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) macam yaitu:

1. desa genealogis (apabila lebih dari 75% penduduknya merupakan penduduk asli yang masih memiliki hubungan kekerabatan yang sangat dekat);
2. desa campuran (apabila +/- 50% penduduknya merupakan penduduk asli, sedangkan selebihnya merupakan pendatang, sehingga sudah terjadi asimilasi maupun akulturasi);
3. desa teritorial (apabila lebih dari 75% penduduknya merupakan kaum pendatang).

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

Menurut Soepomo (dalam Soerjono Soekanto, 1986: 13-14) ada lima jenis masyarakat hukum adat genealogis-teritorial, yang diuraikan kembali oleh penulis, dengan kemungkinan sebagai berikut.

1. Jenis pertama, susunan rakyat yang bersifat genealogis-teritorial yang mendiami suatu daerah yang dipakai sebagai tempat kediaman oleh hanya satu bagian golongan saja.
2. Jenis kedua, susunan rakyat yang bersifat genealogis-teritorial pada suatu daerah yang didiami oleh satu golongan asal, dikelilingi oleh golongan lainnya (misalnya di Tapanuli).
3. Jenis ketiga, susunan rakyat yang bersifat genealogis-teritorial pada suatu daerah yang didiami oleh kelompok asal dan kelompok pendatang secara bersama-sama, tetapi kelompok asli tetap menguasai tanah-tanah

di daerah itu, sebagai wali tanah (misalnya di Sumba Tengah dan Sumba Timur).

4. Jenis keempat, susunan rakyat yang bersifat genealogis-teritorial pada suatu daerah yang didiami bersama antara kelompok asal dan kelompok pendatang dalam kedudukan yang sama (setingkat) dan bersama-sama merupakan suatu badan persekutuan teritorial. (misalnya di Minangkabau dan Bengkulu).
5. Jenis kelima, susunan rakyat yang bersifat genealogis-teritorial suatu daerah yang didiami beberapa kelompok, yang satu sama lain tidak bertalian famili (misalnya di Rejang, Bengkulu).

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

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

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

Perubahan dari masyarakat perdesaan menuju masyarakat perkotaan secara sosiologis dapat dijelaskan dengan konsep "*gemeinschaft*" atau paguyuban dan "*gesellschaft*" atau patembayan dari Ferdinand Tönnies, yang kemudian dibuat tabel perbandingannya oleh Martindale (1960: 84) sebagai berikut.

Tabel 1.1
Perbandingan Antara “Gemeinschaft” dan “Gesellschaft”

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

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

Pengaturan tentang desa dari sejak dari jaman Hindia Belanda sampai sekarang masih menggunakan sistem “memerintah secara tidak langsung” (*indirect rule*) terhadap masyarakat desa. Artinya, pemerintah supradesa lebih banyak berhubungan dengan kepala desa sebagai wakil warga desa. Sistem ini menempatkan Desa dengan pemerintahannya pada posisi marginal. Secara sosiologis, Desa sering kali dipandang sebagai tempat dengan nilai-nilai tradisional yang menggambarkan adanya keterbelakangan. Secara administratif pemerintahan, Desa lebih banyak diposisikan sebagai obyek kekuasaan. Secara politis selama ini Desa hanya dijadikan tempat pengumpulan suara pada waktu pemilihan umum, setelah itu dilupakan. Sedangkan secara ekonomis, Desa dipandang sebagai sumber bahan baku dan tenaga kerja yang murah.

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

Kata bijak I : Kecepatan rombongan karavan akan ditentukan oleh kecepatan gerobak yang paling lambat.

Kata bijak II : Kekuatan rantai terletak pada mata rantainya yang terlemah.

Pemerintah Desa di Indonesia selama ini telah menjalankan 3 (tiga) peran utamanya yaitu:

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

Pada saat pembahasan mengenai perubahan terhadap UU Nomor 32 Tahun 2004, muncul keinginan dari DPR-RI agar UU tentang pemerintahan daerah dipecah menjadi tiga, yakni UU tentang pemerintahan daerah, UU

tentang Desa, dan UU tentang pemilihan kepala daerah. Berdasarkan kesepakatan tersebut kemudian dibuat UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang kemudian ditindaklanjuti dengan berbagai PP dan Peraturan Menteri Dalam Negeri, serta Peraturan Menteri Desa, Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.

Otonomi Desa

Sebagai kesatuan masyarakat hukum, Desa memiliki otonomi, tetapi otonominya berbeda dengan otonomi daerah. Disebut demikian karena otonomi desa bersifat asli dan penuh, karena bukan merupakan pemberian pihak luar desa. Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo (1953: 231) ciri-ciri masyarakat hukum adat yang otonom yaitu berhak:

- a. mempunyai wilayah sendiri yang ditentukan oleh batas-batas yang sah;
- b. mengurus dan mengatur pemerintahan dan rumah tangganya sendiri;
- c. memilih dan mengangkat kepala daerahnya atau majelis pemerintahan sendiri;
- d. mempunyai harta benda dan sumber keuangan sendiri;
- e. atas tanahnya sendiri;
- f. untuk memungut pajak sendiri.

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

desa. Isi lengkap dari Tap MPR Nomor IV/MPR/2000 rekomendasi nomor 7 yaitu sebagai berikut:

Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 UUD 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap Propinsi, Kabupaten/Kota serta Desa/Nagari/Marga, dan sebagainya.

Kebijakan di atas menggeser paradigma otonomi pada desa, yang semula berupa **otonomi pengakuan, menjadi otonomi pemberian**. Perubahan paradigma tersebut tentunya menimbulkan berbagai konsekuensi, antara lain berupa perubahan bentuk otonomi desa yang semula otonomi tradisional berubah menjadi otonomi rasional, perubahan bentuk kelembagaannya yang semula merupakan lembaga kemasyarakatan mengurus kepentingannya sendiri (*self governing society*) berubah menjadi lembaga pemerintahan daerah berskala lokal (*local self government*). Perubahan tersebut juga berdampak pada sumber-sumber keuangan untuk menjalankan organisasi, yang semula berasal dari iuran masyarakat, kemudian memperoleh bagian dari anggaran negara yang diatur dalam APBN, APBD provinsi maupun APBD Kabupaten/Kota.

Secara implisit pemerintah nasional sebenarnya telah melakukan perubahan secara mendasar terhadap pengaturan mengenai desa dan pemerintahannya. Desa saat ini berada dalam masa transisi dari otonomi pengakuan menuju otonomi pemberian. Beberapa indikasi perubahan tersebut antara lain berupa pemberian sumber keuangan desa yang berasal dari sumber keuangan negara yang disalurkan melalui Alokasi Dana Desa (ADD); pengisian Sekretaris Desa oleh pegawai negeri sipil; adanya urusan pemerintahan kabupaten/kota yang pengaturannya diserahkan kepada desa; dimasukkannya peraturan desa dalam tata urutan peraturan perundang-undangan; serta adanya pemberian tugas pembantuan kepada desa.

Penjelasan di atas dapat disederhanakan dalam bentuk bagan perbandingan sebagai berikut.

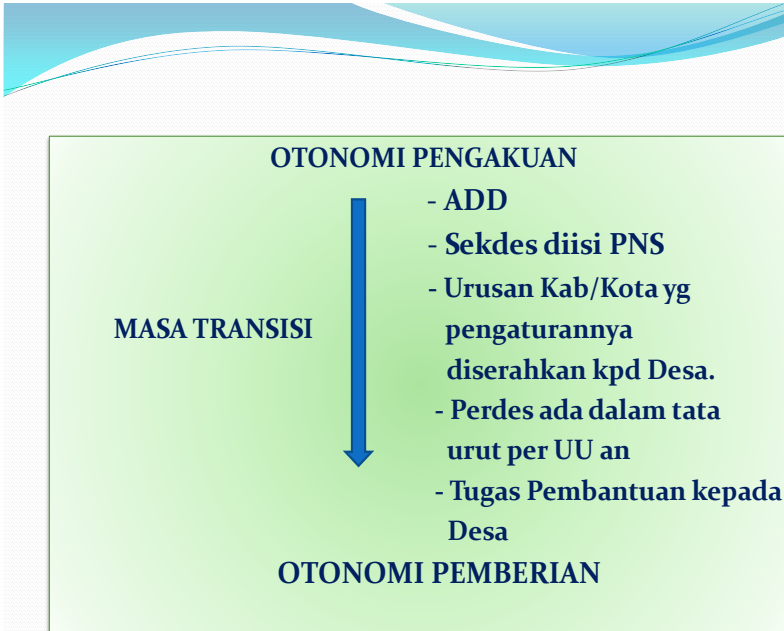
**TABEL 1.2. Perbandingan Pengaturan Tentang Desa
Antara UUD 1945 (Amandemen) Dengan TAP MPR NO
IV/MPR/2000 Rekomendasi Nomor 7**

ASPEK YANG DIBANDINGKAN	UUD 1945	Arah TAP MPR NO IV/MPR/2000
Filosofi otonominya	Pengakuan	Pemberian
Sifat otonominya	Tradisional	Rasional
Bentuk kelembagaannya	Self governing society (lembaga kemasyarakatan)	Self local government (Lembaga pemerintah daerah skala lokal)
Status kepegawaianya	Bukan PNS	PNS
Sumber keuangannya	Pungutan dan Bantuan	Bagian dari APBN dan APBD
Hak memungut pajak dan retribusi atas nama Desa	Tidak ada	Ada sesuai peraturan perundang-undangan

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

Pada UU Nomor 22 Tahun 1999, desa diberi **bantuan** dari dana perimbangan yang diperoleh daerah kabupaten/kota, yang bersifat tentatif – dalam arti dapat diberi atau tidak terserah pada pemerintah daerah kabupaten/kota masing-masing. Sedangkan menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, desa menerima **bagian** dari dana perimbangan, jadi sifatnya wajib. Desa berhak menuntut bagian dana perimbangan dari pemerintah kabupaten/kota.

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



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

Gambar 1.2
Pergeseran paradigma pengaturan tentang desa

Terlepas dari terjadinya pergeseran paradigma pemberian otonomi kepada desa dari otonomi pengakuan kepada otonomi pemberian, diskusi mengenai otonomi desa itu sendiri sebenarnya sama tuanya dengan diskusi mengenai otonomi daerah. Secara etimologis, kata otonomi berasal dari kata “autonomy” yang merupakan perpaduan kata “*auto*” yang berarti sendiri (*self*), dan kata “*nomos*” yang berarti aturan atau hukum (*law*). (Lihat Webster’s Dictionary – Wikipedia, The Free Encyclopedia). Secara singkat dapat dikatakan bahwa otonomi adalah **hak** untuk mengatur dan mengurus kebutuhan dan kepentingannya sendiri terlepas dari pengaturan pihak eksternal. (*Autonomy is the right to self*) Jadi otonomi sebenarnya adalah hak, baik hak yang muncul karena bawaan, maupun karena pemberian berdasarkan sebuah desentralisasi. Hak bersifat fakultatif, dalam arti dapat digunakan ataupun tidak, terserah pada yang mempunyai hak. Dalam konteks

pemerintahan, otonomi dimaknai sebagai **hak, wewenang, kewajiban dan tanggung jawab**.

Isi otonomi desa mencakup pada empat hal yaitu hak untuk:

- a. memilih pemimpinnya sendiri secara bebas.
- b. memiliki dan mengelola kekayaannya sendiri secara bebas.
- c. membuat aturan hukumnya sendiri secara bebas.
- d. memiliki dan mengatur pegawainya sendiri secara bebas.

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

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

Penggunaan hak dan kewajiban pada masing-masing tingkatan sistem akan menciptakan keselarasan dan rasa saling percaya. Hal ini sejalan dengan pandangan Fukuyama (2002) bahwa untuk dapat membangun kebijakan sosial dan penciptaan kemakmuran suatu bangsa, diperlukan rasa saling percaya yang tinggi (*high-trust*). Sebuah entitas masyarakat yang berada pada tingkat kepercayaan rendah (*low trust*) bahkan saling tidak percaya (*distrust*), akan mengalami defisit modal sosial, dengan ciri-ciri saling curiga, mudah dihasut dan mudah timbul konflik hanya karena alasan yang sangat elementer. Pada entitas semacam itu, akan sulit menciptakan kemakmuran bersama.

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

undangan. Pada otonomi desa, sifatnya tradisional, dan sering kali tidak diatur secara tertulis, melainkan sebagai nilai-nilai yang disepakati bersama.

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

Penjelasan di atas dapat disederhanakan dalam bentuk tabel sebagai berikut.

Tabel 1.3
Perbandingan Otonomi Daerah Dengan Otonomi Desa

No.	Aspek yang Dibandingkan	Otonomi Daerah	Otonomi Desa
1.	Asal-usulnya	Diberi oleh pemerintah pusat	asli, melekat saat pembentukan dan memperoleh pengakuan dari Negara.
2.	Sifatnya	Rasional (berbasis pada sumber otoritas rasional)	Tradisional, sumber otoritasnya dari hukum adat setempat.
3.	Isinya	Dapat terbatas maupun seluas-luasnya, tergantung pada keputusan politik pada masa itu.	Sangat luas, mencakup kehidupan dan penghidupan masyarakat desa, meskipun dari waktu ke waktu semakin surut karena diambil alih oleh pemerintah supradesa.
4.	Pengisian pejabat puncak	Dipilih oleh warga daerah yang memiliki hak pilih melalui proses politik yang dinamakan pemilihan kepala daerah (Pilkada).	Dipilih oleh warga desa dalam pemilihan kepala desa (Pilkades), tetapi tidak melalui proses politik, karena tidak melibatkan partai politik.
5.	Sumber keuangan	Dari keuangan negara yang dialokasikan untuk daerah otonom. Diberi kewenangan untuk memungut pajak & retribusi atas nama daerah	Sebagian besar berasal dari iuran warga atau pengelolaan kekayaan desa. Tidak memiliki kewenangan untuk memungut pajak dan retribusi atas namanya sendiri.
6.	Hak membuat aturan hukumnya sendiri	Memiliki hak untuk membuat aturan hukumnya sendiri berupa Peraturan Daerah, yang dapat	Memiliki hak untuk membuat aturan hukumnya sendiri yang berlaku setempat, tetapi tidak boleh memuat sanksi berupa

No.	Aspek yang Dibandingkan	Otonomi Daerah	Otonomi Desa
		memuat sanksi berupa pidana penjara dan denda.	pidana dan denda. Sanksinya berupa sanksi sosial sesuai hukum adat setempat.
7.	Hak kepegawaian	Memiliki hak kepegawaian, meskipun terbatas. Untuk pengangkatan pegawai baru formasinya ditetapkan oleh pemerintah pusat. Ada keleluasaan untuk pengembangan karier maupun pemberian penghasilan tambahan, di luar standar yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.	Desa memiliki hak kepegawaian, meskipun terbatas, dan yang diangkat menjadi perangkat desa bukanlah sebagai pegawai Negara, melainkan pegawai desa, yang diberi imbalan sesuai kemampuan desa bersangkutan.

C. KEWENANGAN DESA

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.

Dalam pengelompokannya, kewenangan yang dimiliki desa meliputi: kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, kewenangan di bidang pelaksanaan pembangunan desa, kewenangan di bidang pembinaan kemasyarakatan desa, dan kewenangan di bidang pemberdayaan masyarakat desa yang berdasarkan prakarsa masyarakat, atau yang berdasarkan hak asal usul dan yang berdasarkan adat istiadat desa.

Dalam Pasal 19 dan 103 UU Desa disebutkan, Desa dan Desa Adat mempunyai empat kewenangan, meliputi:

1. kewenangan berdasarkan hak asal usul. Hal ini berbeda dengan perundang-undangan sebelumnya yang menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa.
2. kewenangan lokal berskala Desa dimana desa mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus desanya. Berbeda dengan

perundang-undangan sebelumnya yang menyebutkan, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.

3. kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota.
4. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

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 bukanlah 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 Desa. Melainkan, sesuai dengan asas rekognisi dan subsidiaritas. Kedua jenis kewenangan tersebut diakui dan ditetapkan langsung oleh undang-undang dan dijabarkan oleh peraturan pemerintah.

Kewenangan berdasarkan hak asal usul merupakan kewenangan warisan yang masih hidup dan atas prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat. Sedangkan kewenangan lokal berskala Desa merupakan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakarsa masyarakat Desa. Kedua kewenangan ini merupakan harapan menjadikan desa berdaulat, mandiri, dan berkepribadian.

Dengan kedua kewenangan ini Desa mempunyai hak “mengatur” dan “mengurus”, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 UU Desa, Desa maupun Desa Adat mempunyai kewenangan mengeluarkan dan menjalankan aturan main (peraturan), tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, sehingga mengikat kepada pihak-pihak yang berkepentingan, dan menjalankan aturan tersebut. Atau bertanggung jawab merencanakan, menganggarkan dan menjalankan kegiatan pembangunan atau pelayanan, serta menyelesaikan masalah yang muncul.

Kewenangan atau Hak Asal Usul dalam Pasal 19 huruf (a) UU Desa mencakup pengertian; dimana hak-hak asli masa lalu yang telah ada sebelum lahir NKRI pada tahun 1945 dan tetap dibawa dan dijalankan oleh desa

setelah lahir NKRI sampai sekarang. Disamping itu, hak-hak asli yang muncul dari prakarsa desa yang bersangkutan maupun prakarsa masyarakat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Kewenangan yang pertama adalah kewenangan asal-usul yang diakui oleh negara meliputi: pengelolaan aset (sumber daya alam, tanah ulayat, tanah kas Desa) dalam wilayah yurisdiksi Desa, pembentukan struktur pemerintahan Desa dengan mengakomodasi susunan asli, menyelesaikan sengketa secara adat dan melestarikan adat dan budaya setempat. Kewenangan asal usul Desa sebagaimana dalam Pasal 33 huruf (a) UU Desa diuraikan Pasal 34 ayat (1) PP No.43 Tahun 2014, yang paling sedikit kewenangan tersebut terdiri atas: (a) sistem organisasi masyarakat adat; (b) pembinaan kelembagaan masyarakat; (c) pembinaan lembaga dan hukum adat; (d) pengelolaan tanah kas Desa; (e) pengembangan peran masyarakat Desa. Dan ruang lingkup kewenangannya diuraikan lagi secara rinci dalam Pasal 2 Permendesa PDTT No.1 Tahun. 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa. Sedangkan untuk kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal usul, secara khusus dijelaskan lagi dalam Pasal 103 UU Desa, yang di antaranya meliputi; pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli, pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat, dan pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat, dan diperjelas dalam Pasal 3 Permendesa No.1 Tahun. 2015.

Dengan ketentuan yang menyebutkan bahwa “pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli” dalam Pasal 103 UU Desa di atas berarti, bahwa negara harus memperhatikan dan menghormati kewenangan-kewenangan asal-usul yang terkait dengan nomenklatur dan institusi atau organisasi desa. Misalnya sebutan lokal untuk istilah “desa” yang di daerah tertentu diistilahkan dengan *Pakraman*, *Kampung*, *Gampong*, *Nagari*, *Banua*, atau *Lembang*. Juga sebutan untuk istilah “diskusi” atau “musyawarah” yang di berbagai lokal daerah di Indonesia ada yang menggunakan istilah *Kerapatan* di Sumatera Barat, *Kombongan* di Toraja, *Paruman* di Bali, *Gawe Rapah* di Lombok, *Saniri* di Maluku. Maupun beragam sebutan untuk perangkat desa yang di berbagai daerah mempunyai istilah sendiri-sendiri, misalnya *kewang*, *pecalang*, *jogoboyo*, *kebayan*, *carik*, dan sebagainya. Istilah-istilah tersebut tidak hanya bermakna nomenklatur,

melainkan bisa mengandung pengetahuan, nilai dan jati diri suatu masyarakat.

Sedangkan dengan frasa “pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat” menunjukkan, bahwa negara tidak boleh melakukan campur tangan atau mengambil alih terhadap tanah-tanah desa sebagai hak asal usul desa. Walaupun begitu, negara tetap masih bisa melakukan pembinaan atas pengaturan dan pengelolaan serta memberikan perlindungan (proteksi) untuk menjaga kelestarian dan optimalisasi pemanfaatan. Hal ini karena tidak sedikit desa Adat atau Desa di Indonesia yang mempunyai tanah desa sebagai aset desa yang dijaga dan diwariskan secara turun-temurun. Tanah desa merupakan hak asal-usul desa yang paling vital, sebab tanah merupakan aset (kekayaan) yang menjadi sumber penghidupan dan kehidupan bagi desa dan masyarakat. Oleh karena itu negara perlu memberikan pengakuan dan penghormatan (rekognisi) terhadap tanah sebagai hak asal usul desa.

Juga dengan frasa “pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat”, desa bisa dilakukan dengan langkah konservasi dan revitalisasi kearifan lokal terkemuka yang sudah ada dan mengakar di setiap daerah. Kearifan lokal mengandung pranata lokal atau sistem norma yang menjejawantahkan nilai-nilai, asas, struktur, kelembagaan, mekanisme, dan religi yang tumbuh, berkembang, dan dianut masyarakat lokal, dalam fungsinya sebagai instrumen untuk menjaga keteraturan interaksi antar warga masyarakat (*social order*), keteraturan hubungan dengan sang pencipta dan roh-roh yang dipercaya memiliki kekuatan supranatural (*spiritual order*), atau menjaga keteraturan perilaku masyarakat dengan alam lingkungan atau *ecological order*.

Kewenangan jenis kedua adalah kewenangan lokal berskala Desa, sebagaimana Pasal 33 huruf (b) UU Desa, adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakarsa masyarakat Desa. Kewenangan tersebut digamblangkan lagi dalam Pasal 34 ayat (2) PP No.43 Tahun 2014, yang di antaranya adalah: pengelolaan pasar Desa, pengelolaan jaringan irigasi, atau pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan pos pelayanan terpadu.

Hal ini bermakna bahwa kewenangan lokal berskala desa, sebagaimana penjelasan Pasal 5 Permen desa No.1 Tahun 2015, mempunyai kriteria kewenangan sebagai berikut.

1. Mengutamakan kegiatan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.
2. Mempunyai lingkup pengaturan dan kegiatan hanya di dalam wilayah dan masyarakat Desa yang mempunyai dampak internal Desa.
3. Berkaitan dengan kebutuhan dan kepentingan sehari-hari masyarakat Desa.
4. Telah dijalankan oleh Desa atas dasar prakarsa Desa.
5. Program kegiatan pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dan pihak ketiga yang telah diserahkan dan dikelola oleh Desa.
6. Kewenangan lokal berskala Desa yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang pembagian kewenangan pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.

Kewenangan lokal berskala desa meliputi beberapa bidang, yaitu: bidang pemerintahan Desa, bidang pembangunan Desa, bidang kemasyarakatan Desa, dan bidang pemberdayaan masyarakat Desa. Kewenangan lokal berskala desa haruslah kewenangan yang muncul dari prakarsa masyarakat sesuai dengan kemampuan, kebutuhan dan kondisi lokal desa. Hal itu supaya kewenangan tersebut sejalan dengan kepentingan masyarakat sehingga akan bisa diterima dan dijalankan.

Hanya saja, kewenangan yang terkait dengan kepentingan masyarakat secara langsung ini mempunyai cakupan yang relatif kecil dalam lingkup desa. Apalagi kewenangan yang berkaitan sangat dekat dengan kebutuhan hidup sehari-hari warga desa kurang mempunyai dampak keluar (eksternalitas) dan kebijakan makro yang luas. Jenis kewenangan lokal berskala desa ini merupakan turunan dari konsep subsidiaritas, sehingga masalah atau urusan berskala lokal yang sangat dekat dengan masyarakat sebaik mungkin diputuskan dan diselesaikan oleh organisasi lokal (dalam hal ini adalah desa), tanpa harus ditangani oleh organisasi yang lebih tinggi. Menurut konsep subsidiaritas, urusan yang terkait dengan kepentingan masyarakat setempat atas prakarsa desa dan masyarakat setempat, disebut sebagai kewenangan lokal berskala desa.

Pelaksanaan kewenangan lokal tersebut berkonsekuensi terhadap masuknya program-program pemerintah ke ranah desa. Pasal 20 UU Desa menegaskan, bahwa pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa (sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf (a) dan (b) UU Desa) diatur dan diurus oleh Desa. Pasal ini terkait

dengan Pasal 81 ayat (4 dan 5): *“Pembangunan lokal berskala Desa dilaksanakan sendiri oleh Desa”* dan *“Pelaksanaan program sektoral yang masuk ke Desa diinformasikan kepada Pemerintah Desa untuk diintegrasikan dengan Pembangunan Desa”*.

Rangkaian pasal tersebut menegaskan bahwa kewenangan lokal bukanlah kewenangan pemerintah supra-desa (termasuk kementerian sektoral) melainkan menjadi kewenangan desa. karena selama ini hampir setiap kementerian sektoral memiliki proyek masuk desa yang membawa perencanaan, birokrasi, pendekatan, bantuan dan membangun kelembagaan lokal di ranah desa. Ada desa mandiri energi (ESDM), pengembangan usaha agrobisnis perdesaan (pertanian), desa siaga (kesehatan) dan yang lainnya. Dengan UU Desa ini, semua program tersebut adalah kewenangan lokal berskala desa yang dimandatkan oleh UU Desa untuk diatur dan diurus oleh desa.

Dengan demikian, diharapkan bisa mendorong desa untuk berdaulat, mandiri dan berkepribadian sebagaimana cita-cita pemerintahan sekarang ini. Desa berdaulat, merupakan pengejawantahan asas rekognisi dan juga Pasal 5 dalam UU Desa, dimana Desa tidak lagi subordinat kabupaten. Dengan begitu semua pihak harus menghormati desa. Sementara konsepsi desa mandiri merupakan penjabaran dari asas kemandirian. Dimana desa memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhannya sendiri. Kemandirian desa ini juga ditopang kewenangan lokal berskala desa.

Kewenangan desa jenis ketiga yaitu kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota. Kewenangan ini berbeda dengan tugas pembantuan dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa, sebagaimana yang diatur tentang kewenangan desa di dalam PP No.72 Tahun 2005 tentang Desa.

Kewenangan desa jenis keempat yakni kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, diadakan berkaitan dengan teori residua atau teori sisa. Maksudnya, meskipun seluruh kewenangan pada prinsipnya telah terbagi habis kepada seluruh entitas pemerintahan yang ada, tetapi dalam perjalanannya ada kemungkinan muncul kewenangan baru yang belum diatur atau perlu diserahkan kepada entitas pemerintahan yang lebih rendah.

Dengan adanya jenis kewenangan desa yang keempat ini membuka adanya fleksibilitas dalam implementasinya.

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

Adapun di dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan residual ini diatur di dalam Pasal 25 ayat (1) sebagai bagian dari urusan pemerintahan umum, meliputi:

1. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pembertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
3. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
4. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
7. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Perbandingan kewenangan residu pada keempat undang-undang sebagaimana dikemukakan di atas dapat digambarkan sebagai berikut.

**URUSAN PEMERINTAHAN SISA MENURUT
UU 5/1974, UU 22/1999, UU 32/2004 DAN UU 23/2014**

UU Nomor 5 Tahun 1974	UU Nomor 22 Tahun 1999	UU Nomor 32 Tahun 2004	UU Nomor 23 Tahun 2014
Seluruh urusan pemerintahan sisa menjadi kewenangan pemerintah pusat, yang pelaksanaannya didekonsentrasikan kepada kepala wilayah (sampai tingkat kecamatan).	Urusan pemerintahan sisa menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.	Urusan pemerintahan sisa menjadi kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan Skala lokal oleh kabupaten, skala regional oleh provinsi, dan skala nasional oleh pemerintah pusat.	Urusan pemerintahan sisa merupakan bagian dari urusan pemerintahan umum dan menjadi kewenangan gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Coba Anda jelaskan 5 (lima) jenis desa geneologis-teritorial menurut Soepomo!
- 2) Apakah perbedaan antara otonomi daerah dan otonomi desa? Jelaskan!
- 3) Sebutkan 4 (empat) kewenangan yang menjadi kewenangan desa menurut UU No.6 Tahun 2014!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Untuk menjawab pertanyaan ini, Anda harus ingat pendapat Soepomo tentang jenis desa genealogis teritorial, yaitu:

- a) Jenis *pertama*, susunan rakyat yang bersifat genealogis-teritorial yang mendiami suatu daerah yang dipakai sebagai tempat kediaman oleh hanya satu bagian golongan saja;
 - b) Jenis *kedua*, susunan rakyat yang bersifat genealogis-teritorial pada suatu daerah yang didiami oleh satu golongan asal, dikelilingi oleh golongan lainnya (misalnya di Tapanuli);
 - c) Jenis *ketiga*, susunan rakyat yang bersifat genealogis-teritorial pada suatu daerah yang didiami oleh kelompok asal dan kelompok pendatang secara bersama-sama, tetapi kelompok asli tetap menguasai tanah-tanah di daerah itu, sebagai wali tanah (misalnya di Sumba Tengah dan Sumba Timur);
 - d) Jenis *keempat*, susunan rakyat yang bersifat genealogis-teritorial pada suatu daerah yang didiami bersama antara kelompok asal dan kelompok pendatang dalam kedudukan yang sama (setingkat) dan bersama-sama merupakan suatu badan persekutuan teritorial (misalnya di Minangkabau dan Bengkulu);
 - e) Jenis *kelima*, susunan rakyat yang bersifat genealogis-teritorial suatu daerah yang didiami beberapa kelompok, yang satu sama lain tidak bertalian famili (misalnya di Rejang, Bengkulu).
- 2) Untuk menjawab pertanyaan ini, Anda harus ingat bahwa sebagai kesatuan masyarakat hukum, desa memiliki otonomi, tetapi otonomi desa berbeda dengan otonomi daerah. Disebut demikian karena otonomi desa bersifat asli dan penuh, karena bukan merupakan pemberian pihak luar desa.
 - 3) Dalam Pasal 19 dan 103 Undang-undang Desa disebutkan, Desa dan Desa Adat mempunyai empat kewenangan, meliputi:
 - a. kewenangan berdasarkan hak asal usul. Hal ini berbeda dengan perundang-undangan sebelumnya yang menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa.
 - b. kewenangan lokal berskala Desa dimana desa mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus desanya. Berbeda dengan perundang-undangan sebelumnya yang menyebutkan, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
 - c. kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota.

- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.



RANGKUMAN

Pemerintah desa di Indonesia selama ini telah menjalankan tiga peran utamanya yaitu **sebagai struktur perantara**; yakni menjadi perantara antara masyarakat desa dengan pemerintahan supradesa (pusat, provinsi maupun kabupaten/kota) maupun dengan pihak lainnya; **sebagai pelayan masyarakat**; yakni memberikan pelayanan dalam bentuk barang dan atau jasa publik yang diatur berdasarkan hak asal-usul desa bersangkutan ataupun berupa penugasan dari pemerintahan supradesa; dan **sebagai agen pembaharuan**, yakni menjadi pelopor perubahan bagi desa dan masyarakatnya, baik atas inisiatif sendiri maupun penugasan dari pemerintahan supradesa.

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

Berdasarkan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang 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.



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Undang-undang yang mengatur tentang desa sebagai daerah otonom tingkat tiga adalah
- UU No.22 Tahun 1999
 - UU No.32 Tahun 2004
 - UU No.19 Tahun 1965
 - UU No.5 Tahun 1979

- 2) Selama ini pemerintah desa telah menjalankan 3 (tiga) peran sekaligus, yaitu kecuali sebagai
- struktur perantara
 - pelayan masyarakat
 - agen pembaharuan
 - agen pembangunan
- 3) Di bawah ini adalah asas-asas yang membatasi pelaksanaan dari otonomi, *kecuali*
- Asas superioritas dalam sistem
 - Asas kepatutan
 - Asas eksternalitas
 - Asas kepentingan umum
- 4) Desa dalam berbagai bahasa setempat disebut secara beragam, seperti Gampong untuk sebutan desa di Aceh atau Marga untuk sebutan Desa di Palembang. Untuk sebutan desa di Minahasa disebut
- Wanua
 - Kampung
 - Dati
 - Dusun
- 5) Di bawah ini adalah jenis-jenis kewenangan desa menurut UU No.6 Tahun 2014 dan PP No.43 Tahun 2014, *kecuali*
- Kewenangan berdasarkan hak asal usul
 - Kewenangan lokal berskala desa
 - Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota
 - Kewenangan atributif

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

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

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

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

Tes Formatif 2

- 1) C. UU No. 19 tahun 1965.
- 2) D. Agen pembangunan.
- 3) C. Asas eksternalitas.
- 4) A. Wanua.
- 5) D. Kewenangan atributif.

Daftar Pustaka

- Drucker, Peter F. 1995. *Management – An Abridged and Revised Version of Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. England: Butterworth & Heinemann.
- Finer, Samuel Edward (1974)
- Fukuyama, Francis, 2002. *Trust – Kebajikan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran*. (Terjemahan dari judul Asli Trust – The Social Vitues and The Creation of Prosperity, oleh Ruslani). Yogyakarta: Penerbit Qalam.
- Gouillart, F.J dan Kelly, J.N. 1995. *Transforming The Organization*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Joiner, Brian L. 1994. *Fourth Generation Management – The New Business Consciousness*. Singapore: McGraw Hill International Editions.
- Koontz, Harold, Cyril O’Donnell and Heinz Weihrich. 1980. *Management*, (Sevent Edition). McGraw Hill International Book Company, Tokyo, Japan.
- Kuhn, Alfred. 1976. *The Logic of Social System*.
- Martindale, Don. 1960. *The Nature and Type of Sociological Theory*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Mohrman, Susan Albers, Jay R. Galbraith, Edward E. Lawler III, and Associates, 1998. *Tomorrow’s Organization – Crafting Winning Capabilities in a Dynamic World*. Jossey-Bass Publishers. San Francisco.
- Robbins, Stpehen P. 1990. *Organizational Theory: Structure Design and Application*. New Jersey: Prentice Hall, Inc.

Sadu Wasistiono, Etin Indrayani dan Andi Pitono. 2006. *Memahami Asas Tugas Pembantuan – Pandangan Legalistik, Teoretik dan Implementatif*. Bandung: Penerbit Fokusmedia.

Siagian, Sondang, P. 1971. *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.

Soedjadi, FX. 1989. *Analisis Manajemen Modern*. Jakarta: CV. Haji Masagung.

Soerjono Soekanto. 1986. *Kedudukan Kepala Desa Sebagai Hakim Perdamaian*. Bandung: Penerbit CV. Rajawali.

Soetardjo Kartohadikoesoemo. 1953. Yogyakarta: Desa.

Stoner, James A.F and R. Edward Freeman. 1992. *Management*, (Fifth Edition). USA: Prentice Hall-International Edition.

Terry, G.R. 1961. *The Principles of Management*.

The Liang Gie. 1981. *Administrasi Perkantoran Modern*. Yogyakarta: Liberty.

Wasistiono, Sadu. 2008. Makalah Untuk Diskusi tentang Desa di LAN Perwakilan Makassar.

Westra, Pariata; Sutarto dan Ibnu Syamsi, editor. 1977. *Ensiklopedi Administrasi*. Jakarta: Penerbit Gunung Agung.

<http://www.answers.com>

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