

# PEMERINTAHAN DESA: “UNIT PEMERINTAHAN PALSU” DALAM SISTEM ADMINISTRASI NEGARA REPUBLIK INDONESIA (Kasus Desa Jabon Mekar, Parung, Kabupaten Bogor)\*

Hanif Nurcholis

## Abstract

Rural government is the lowest level of Indonesian administrative system under regency or city and province. Its existence under the Dutch colonial era is admitted as part of the colonial government's recognition to customary law. There was, however, a new dynamic in post-independence era, during which under Law No. 19/1965, its role was diminished, and after the enactment of law No. 5/1979, its existence has been admitted again. Using its public administration point of analysis, this paper generates question whether or not the rural government similar with local state government, local self government or non-government organization. To answer this question, the writer conducted field research in Jabon Mekar, applying observation method, combining with in-depth interview, document studies. Data was also gathered from FGD, and further analyzed by using descriptive-qualitative method. From this empirical research, the writer concludes that rural government could be considered as a pseudo-government body

Keywords: village administration, village government, local government, UU No. 5/1979, Jabon Mekar

## Abstrak

Pemerintahan daerah di Indonesia terdiri atas dua lapis: provinsi dan kabupaten/kota. Di bawah kabupaten/kota terdapat Pemerintahan Desa. Awalnya, pada zaman Belanda Pemerintahan Desa dijadikan sebagai persekutuan rakyat pribumi di bawah pengaturan hukum adat. Akan tetapi, di bawah UU No. 19/1965 status Pemerintahan Desa demikian dihapus. Kemudian UU No. 5/1979 membentuk model Pemerintahan Desa baru. Dilihat dari perspektif administrasi negara, model baru tersebut memunculkan pertanyaan: apakah ia daerah otonom, wilayah administrasi, organisasi nonpemerintah, atau komunitas. Untuk menjawab pertanyaan tersebut dilakukan penelitian di Desa Jabon Mekar-Bogor-Jawa Barat. Peneliti menggunakan pendekatan kualitatif. Data dikumpulkan melalui pengamatan lapangan, wawancara mendalam, kajian dokumen, dan FGD. Data yang terkumpul dianalisis secara deskriptif kualitatif. Penelitian ini menemukan bahwa Desa Jabon Mekar adalah lembaga antara lembaga masyarakat dan lembaga pemerintah. Dengan demikian, Pemerintahan Desa dalam sistem birokrasi pemerintah Indonesia adalah “unit pemerintahan palsu”.

Kata Kunci: Pemerintahan Desa, pemerintahan lokal, administrasi negara, UU No. 5/1979, Jabon Mekar

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

UU 1945 mengatur pemerintahan daerah di Indonesia terdiri atas provinsi, kabupaten/kota, daerah khusus, daerah istimewa, dan kesatuan masyarakat hukum adat. Di luar lima jenis pemerintahan daerah tersebut di bawah kabupaten/kota juga terdapat Pemerintahan Desa. Pemerintahan Desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 khususnya Bab XI (UU No. 32/2004) kemudian diganti

dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 khususnya Pasal 1-95 (UU No. 6/2014).

Akan tetapi, Pemerintahan Desa yang diatur dalam dua UU tersebut statusnya tidak jelas dilihat dari disiplin ilmu administrasi negara. Pemerintahan Desa yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004, Bab XI *jo.* UU No. 6 Tahun 2014 khususnya Pasal 1-95 adalah kelanjutan Pemerintahan Desa bentukan Pemerintahan Soeharto di bawah UU No. 5/1979. Perlu diketahui bahwa sebelum implementasi UU No.

\* Makalah ini dalam versi Inggrisnya dengan judul “Village Administration in Indonesia: A “Pseudo Government Unit” dipresentasikan dalam *International Conference of Korea Association of Public Administration*, 24-27 Juni 2014 di Daegu, Korea Selatan.

5/1979 desa yang disebut dalam bahasa Belanda sebagai *volksgemeenschappen* diatur di bawah *Inlandsche Gemeente Ordonantie* 1906 (IGO 1906) dan *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten* 1938 (IGOB 1938). Dalam pengaturan IGO 1906 dan IGOB 1938 desa atau *volksgemeenschappen* diserahkan kepada hukum adat masing-masing. IGO 1906 dan IGOB 1938 kemudian dihapus oleh UU No. 19/1965. Kemudian Pemerintahan Soeharto melalui UU No. 5/1979 bukan mengatur kembali *volksgemeenschappen* yang telah dihapus tersebut tapi membentuk lembaga baru dengan struktur organisasi, fungsi dan tugas, dan tata kelola baru dengan nomenklatur Pemerintahan Desa. Kebijakan tersebut tidak berubah meskipun UU No. 5/1979 telah diganti dengan tiga UU: 1) UU No. 22/1999; 2) UU No. 32/2004; dan 3) UU No. 6/2014.

Kebijakan tersebut menunjukkan bahwa Negara bukan mengatur kembali *volksgemeenschappen* tapi membentuk lembaga baru. Pembentukan lembaga baru tersebut mencakup struktur organisasi, kedudukan dan tugas, pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan, perubahan menjadi kelurahan atau sebaliknya, tata cara pemilihan Kepala Desa, masa jabatan, urusan pemerintahan, penugasan, lembaga desa, keuangan, dan kerja sama.

Melalui kebijakan tersebut terjadi perubahan yang sangat mendasar pada lembaga rakyat desa. Lembaga rakyat desa sejak 1980 sampai sekarang bukan lagi sebagai tata kelola pemerintahan adat tapi telah berubah menjadi penyelenggara urusan pemerintahan formal yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Lembaganya bukan lembaga adat yang dibentuk komunitas yang berdasarkan hukum adat tapi lembaga bentukan Negara melalui peraturan perundang-undangan.

Dengan diaturnya lembaga desa oleh Negara dan diberi tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan mestinya pemerintah desa berubah menjadi lembaga pemerintahan formal. Akan tetapi, faktanya tidak demikian. Pemerintah desa tidak diselenggarakan oleh pejabat birokrasi negara atau pejabat

pemerintah dengan status aparatur sipil negara. Kepala desa bukan pejabat negara dan perangkat desa bukan aparatur sipil negara sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 2014 tapi pegawai pemerintah desa dengan status yang tidak bisa diidentifikasi: bukan pegawai ASN, bukan pegawai honorer pemerintah, dan bukan pegawai kontrak. Bahkan Sekretaris Desa yang di bawah UU No. 32/2004 diisi oleh aparatur sipil negara, di bawah UU No. 6/2014 tidak boleh lagi diisi oleh aparatur sipil negara.

## B. Metode Penelitian

Fenomena tersebut menimbulkan pertanyaan. Apa status Pemerintahan Desa yang diatur dalam UU No. 32/2004 *juncto* UU No. 6/2014 dalam sistem administrasi publik Negara Kesatuan Republik Indonesia: sebagai *local state government*, *local self government*, *agent of government*, *nongovernment organization*, atau *community*. Untuk menjawab pertanyaan tersebut dilakukan penelitian lapangan di Desa Jabon Mekar, Kabupaten Bogor, Provinsi Jawa Barat. Desa Jabon Mekar dipilih dengan pertimbangan, 1) wilayahnya berada di daerah penyangga ibu kota; 2) masyarakatnya sudah berciri urban; dan 3) sudah tidak memiliki ciri-ciri adat tapi lembaga pemerintahannya masih berupa lembaga tradisional bergaya adat. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Data diperoleh melalui pengamatan lapangan, studi peraturan perundang-undangan, studi dokumen, wawancara mendalam, dan *focus group discussion*. Pengamatan lapangan dilakukan di Desa Jabon Mekar, Kabupaten Bogor, Provinsi Jawa Barat. Wawancara mendalam dilakukan kepada Kepala Desa, Sekretaris Desa, anggota Badan Permusyawaratan Desa, pakar ilmu pemerintahan, dan pakar hukum tata negara. Data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif. FGD dilakukan dengan di Lembaga Administrasi Negara dengan peserta wakil ketua Pansus RUU Desa, Direktur Eksekutif Komite Pemantau Otonomi Daerah, Sekretaris Daerah Kabupaten Tangerang, Sekretaris Asosiasi Pemerintahan Desa, dan pejabat eselon II dan III LAN.

### C. Kerangka Teori

Teori yang digunakan untuk menganalisis status desa adalah teori desentralisasi Chema dan Rondinelli<sup>1</sup> dan *local government* Gerry Stoker<sup>2</sup>. Menurut Chema dan Rondinelli pemerintah pusat dapat menyerahkan sebagian urusan pemerintahan kepada lima organisasi: 1) instansi vertikal; 2) wilayah administrasi; 3) organisasi semi otonom; 4) daerah otonom; dan 5) organisasi nonpemerintah. Desentralisasi terdiri atas empat bentuk: 1) dekonsentrasi; 2) devolusi; 3) delegasi; dan 4) penyerahan fungsi pemerintahan kepada lembaga swasta atau privatisasi. Materi desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan, atau kewenangan administrasi dari pemerintah pusat kepada unit pemerintahan cabangnya, unit administrasi lokal, organisasi semi otonom dan parastatal, pemerintah daerah, dan organisasi non pemerintah. Stoker menjelaskan bahwa pemerintahan daerah terdiri atas lembaga pemerintah yang berada di luar kantor pusat yang pengisian pejabatnya dipilih atau tidak dipilih. Pemerintah daerah dibentuk oleh pemerintah pusat dengan Undang-Undang. Pemerintah daerah baik yang pejabatnya dipilih maupun ditunjuk sepenuhnya dibiayai oleh pemerintah pusat: infrastruktur, anggaran, status kepegawaian dan gaji pegawai, kegiatan operasional, peralatan, dan teknologinya.

## II. HASIL PENELITIAN

### A. Lokasi dan Struktur Organisasi Desa Jabon Mekar

Desa Jabon Mekar merupakan salah satu desa di wilayah Kecamatan Parung Kabupaten Bogor, Provinsi Jawa Barat. Luas wilayahnya adalah 217.095 ha yang terbagi atas dua dusun. Jumlah penduduknya sampai akhir tahun 2012 adalah sebanyak 8.602 jiwa. Letaknya kurang lebih 50 Km barat daya Provinsi DKI Jakarta.

<sup>1</sup> Chema, G. Shabbir, dan Rondinelli, Dennis A., ed., 1983. *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*. London: Sage, hlm. 18-19

<sup>2</sup> Stoker, Gerry, 1991, *The Politics of Local Government*. London: MacMillan

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 9 Tahun 2006 tentang Desa juncto Peraturan Desa Jabon Mekar Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) Pemerintahan Desa Jabon Mekar struktur organisasinya adalah sebagai berikut. Kepala Desa sebagai unsur pimpinan. Sekretaris Desa sebagai unsur staf yang dibantu oleh enam kepala urusan: 1) Kepala Urusan Pemerintahan; 2) Kepala Urusan Pembangunan; 3) Kepala Urusan Keuangan; 4) Kepala Urusan Kemasyarakatan; 5) Kepala Urusan Administrasi; 6) Kepala Urusan Umum. Di samping itu, Kepala Desa juga dibantu pejabat pelaksana wilayah dan pejabat pelaksana teknis. Unsur pelaksana wilayah terdiri atas dua orang Kepala Dusun dan dua orang pelaksana teknis: Pegawai Pembantu Pencatat Nikah (P3N) dan Petugas Perlindungan Masyarakat (Linmas).

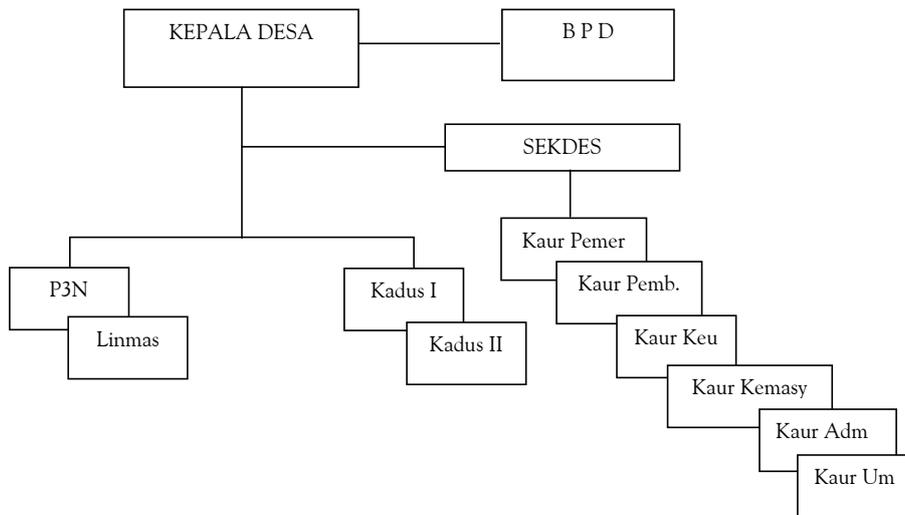
Dilihat dari pendidikannya, Kepala Desa adalah lulusan SMA dan sekarang sedang menempuh S1. Sekretaris Desa lulusan SMA dan sedang menempuh S1. Semua perangkat desa lulusan SMP kecuali seorang yang masih lulusan SD. Selain Sekretaris Desa, semua perangkat desa belum pernah mendapatkan pelatihan teknis dari Kecamatan Parung dan/atau dari Kabupaten Bogor.

Adapun struktur organisasi Pemerintah Desa Jabon Mekar adalah sebagai berikut:

Fungsi dan tugas Pemerintahan Desa Jabon Mekar adalah, (1) penyelenggaraan urusan rumah tangga desa; (2) pelaksanaan tugas di bidang pembangunan; (3) pembinaan kemasyarakatan pembinaan perekonomian desa; (4) pembinaan peningkatan partisipasi dan gotong royong masyarakat; (5) pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat; (6) pelaksanaan musyawarah penyelesaian perselisihan masyarakat desa; (7) penyusunan dan pengajuan rancangan peraturan desa; (8) pelaksanaan tugas yang dilimpahkan kepada pemerintah desa.

Pengisian Kepala Desa dilakukan melalui pemilihan secara langsung. Kandidat yang mendapat suara terbanyak ditetapkan sebagai Kepala Desa dan dilantik oleh Bupati. Adapun

**Gambar 1**  
**Struktur Organisasi Pemerintah Desa Jabon Mekar**



Sumber: Papan Monografi Desa Jabon Mekar

pengisian perangkat desa diajukan oleh Kepala Desa dan diangkat oleh Bupati. Tata cara pemilihan Kepala Desa dan pengisian perangkat desa menggunakan aturan yang dibuat pemerintah atasan, bukan berdasarkan hukum adat.

Di samping Kepala Desa juga dibentuk Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai mitra Kepala Desa dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. BPD mempunyai tugas membuat peraturan desa bersama dengan Kepala Desa, menyusun anggaran, dan menyalurkan aspirasi rakyat. Anggota BPD berasal dari ketua-ketua RT dan RW dan tokoh-tokoh masyarakat. Tata cara pemilihan anggota BPD, fungsi dan tugas, dan mekanisme kerjanya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah atasan, bukan berdasarkan hukum adat.

Berdasarkan struktur organisasi pada gambar 1 Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh 12 orang aparatur: seorang Kepala Desa, seorang Sekretaris Desa, dan 10 orang staf. Satu-satunya perangkat desa yang berstatus sebagai aparatur sipil negara adalah Sekretaris Desa. Lainnya adalah pegawai pemerintah desa dengan honor dari Kabupaten Bogor sebesar Rp150.000,00 per bulan dan diterimakan setiap tiga bulan sekali. Mereka bukan aparatur sipil negara tapi semacam pegawai honorer lepas karena sewaktu-waktu bisa diganti tanpa

mendapatkan hak-hak kepegawaian. Perangkat desa yang menjabat sekarang semuanya baru karena perangkat desa lama diganti oleh Kepala Desa baru. Di Kabupaten Bogor terdapat kebiasaan “bedol desa” yaitu perangkat desa lama diganti oleh Kepala Desa baru jika Kepala Desa *incumbent* tidak menjabat lagi. Perangkat desa yang sedang menjabat diganti dengan perangkat desa baru oleh Kepala Desa baru yang direkrut dari para pendukungnya/ tim suksesnya saat yang bersangkutan mengikuti pemilihan Kepala Desa.

Dalam hal pelatihan yang terkait dengan tugasnya, Sekretaris Desa pernah mengikuti pelatihan tentang tata kelola Pemerintahan Desa hanya dua kali selama menjabat. Adapun perangkat desa di luar Sekretaris Desa tidak pernah mengikuti pelatihan sama sekali. Pengetahuan dan keterampilan yang dimiliki sebagai perangkat desa berasal dari kebiasaan, pengamalan, dan pengalaman saja. Oleh karena itu, semua pekerjaan desa bertumpu pada Sekretaris Desa.

## **B. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Jabon Mekar**

Pendapatan pemerintah desa berasal dari pendapatan asli desa, hasil swadaya dan partisipasi masyarakat, hasil gotong royong, bagi hasil pajak dan redistribusi daerah, bantuan keuangan dari Pemerintahan, Pemerintahan

Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota (kinerja), dan dana bantuan dari pemerintah kabupaten (imbal swadaya). Pendapatan asli berasal dari pungutan kepada penduduk yang minta pelayanan surat keterangan. Misal, penduduk yang minta surat pengantar

rakyat. Adapun Anggaran Belanja terdiri atas belanja tidak langsung, belanja subsidi, belanja hibah, belanja langsung, belanja barang dan jasa, belanja modal, dan belanja tidak terduga.

Desa Jabon Mekar tidak mempunyai tanah ulayat yang merupakan aset utama kesatuan

**Tabel 1**  
**APBDesa Tahun Anggaran 2012**

No.	Uraian	Rupiah
I	Pendapatan	
1)	Pendapatan Asli Desa	236.733.000
2)	Hasil swadaya dan partisipasi masyarakat	200.000.000
3)	Hasil Gotong Royong	58.000.000
4)	Dana Perimbangan	
5)	Bagi hasil pajak dan redistribusi daerah	132.152.814
6)	Alokasi Dana Desa	90.687.557
7)	Dana PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat)	100.000.000
8)	Bantuan Pemerintah, Propinsi, dan Kabupaten	15.000.000
9)	Hibah (dari Pemerintah/ Organisasi Swasta/ Kelompok Masyarakat/Perorangan)	30.000.000
10)	Bantuan Kabupaten Bogor	50.000.000
11)	Sumbangan Donatur	70.000.000
	Jumlah	982.573.372

I	Belanja	
1	Belanja Tidak Langsung (Pegawai dan Penghasilan Tetap)	130.800.000
2	Tambahan Penghasilan Aparatur Desa	24.600.000
3	Tunjangan Kehormatan anggota BPD	10.040.000
4	Belanja Operasional Kepala Desa, Perangkat Desa, dan BPD	17.000.000
5	Belanja Subsidi	15.480.000
6	Santunan Yatim	83.650.000
7	Biaya Peringatan Hari-hari Besar Islam dan Nasional	37.460.000
8	Belanja Tidak terduga	15.000.000
II	Belanja Langsung	37.500.000
II.1	Belanja Barang dan Jasa	527.912.437
II.2	Belanja Modal	18.500.000
II.3	Belanja Tidak Terduga	30.000.000
	JUMLAH	982.573.371

Sumber: Buku Administrasi Desa Jabon Mekar

mendapatkan KTP, SIM, sertifikat tanah, surat keterangan catatan kepolisian, surat izin bangunan, dan surat jual beli tanah dikenakan biaya antara Rp50.000 – Rp100.000. Hasil swadaya dan partisipasi masyarakat dan hasil gotong royong tidak berupa uang tapi berupa tenaga yang dinilai dengan uang. Bagi hasil pajak dan redistribusi daerah berasal dari upah pungut penarikan Pajak Bumi dan Bangunan. Alokasi dana desa berasal dari APBD Kabupaten Bogor dari dana perimbangan yang diperoleh dari APBN. Dana Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) berasal dari pemerintah pusat untuk membangun infra struktur desa dan pemberdayaan ekonomi

masyarakat hukum adat. Sekretaris Desa menjelaskan bahwa berdasarkan cerita orang tua, Desa Jabon Mekar dulu mempunyai tanah desa tapi sekarang sudah tidak mempunyai lagi. Tanah yang dimiliki Desa Jabon Mekar adalah satu lahan yang sekarang ditempati bangunan kantor desa dan SD Negeri Jabon Mekar.

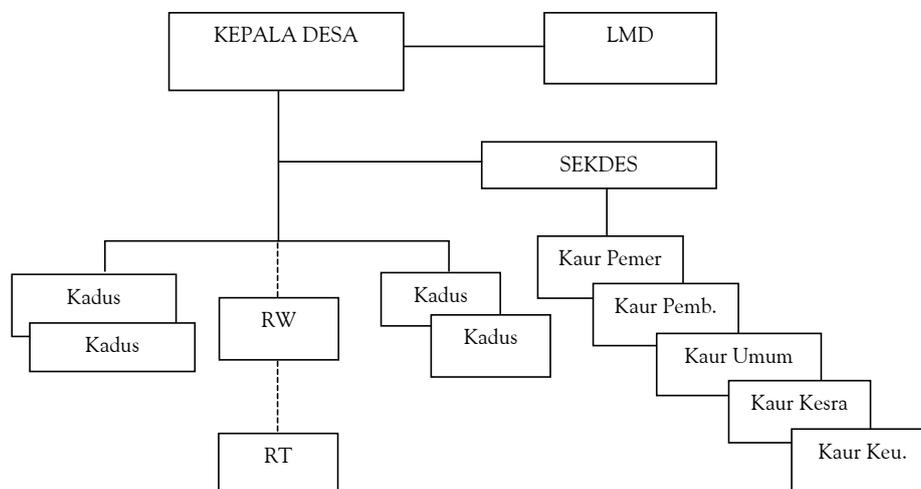
### III. PEMBAHASAN

Pada masa kolonial Belanda Desa diatur di bawah IGO 1906 dan IGOB 1938. Di bawah dua Peraturan Pemerintah Hindia Belanda tersebut Desa diakui sebagai badan hukum yang tata kelolanya diserahkan kepada hukum adat masing-masing. Dalam bahasa Belanda, desa

disebut *voklsgemeenschappen*, daerah persekutuan masyarakat pribumi berdasarkan hukum adat. Setelah Indonesia merdeka secara *de jure*

Struktur organisasi pemerintah desa ditentukan rezim Orde Baru (Gambar 2) merupakan jiplakan pemerintahan *ku* zaman pendudukan Jepang

Gambar 2  
Struktur Organisasi Pemerintah Menurut UU No. 5/ 1979



Sumber: UU No. 5/ 1979 dan Peraturan Pelaksanaanya

*voklsgemeenschappen* dihapus oleh UU No. 1/ 1945, UU No. 22/ 1948, UU No. 1/ 1957, UU No. 18/ 1965, dan UU No. 19/1965. Akan tetapi, secara *de facto* tata kelola Pemerintahan Desa masih ala *voklsgemeenschappen* sampai dengan pemberlakuan UU No. 5/ 1979 karena UU No. 1/ 1945, UU No. 22/ 1948, UU No. 1/ 1957, UU No. 18/ 1965, dan UU No. 19/1965 belum diimplementasikan. Kemudian pada tahun 1966 terjadi pergantian kekuasaan: dari Orde Lama ke Orde Baru. Pemerintahan Orde Baru membekukan UU No. 19/ 1965.

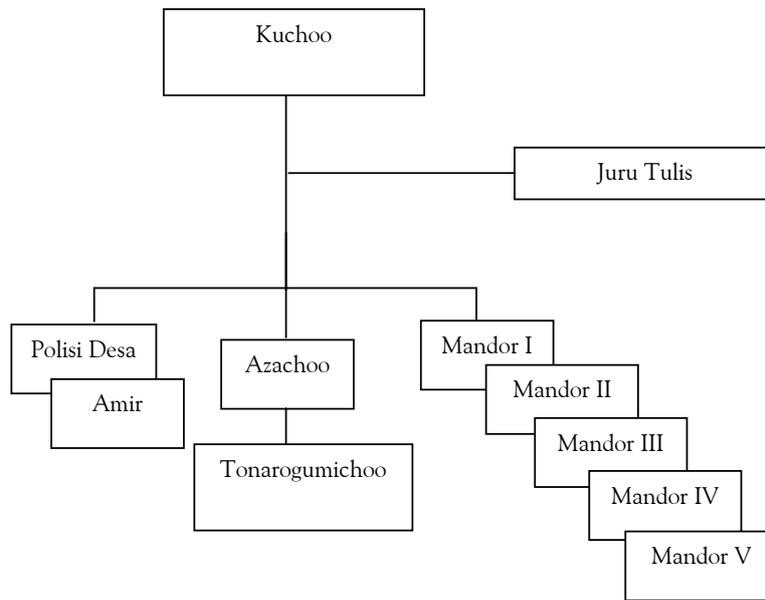
Pemerintahan Soeharto kemudian mengundangkan UU No. 5/1979. UU No. 5/1979 tidak mengatur kembali *voklsgemeenschappen* tapi membentuk lembaga baru dengan nomenklatur Pemerintahan Desa pada bekas wilayah *voklsgemeenschappen* dan berlaku di seluruh Indonesia. Lembaga baru ini terdiri atas Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Kepala Desa dibantu oleh Sekretaris Desa, Kepala-Kepala Urusan, dan Kepala Dusun. Di samping itu, Pemerintahan Soeharto juga menghidupkan lembaga *aza* dan *tonarigumi* bentukan Pemerintah bala tentara Jepang dengan nama baru: *aza* menjadi Rukun Warga dan *tonarigumi* menjadi Rukun Tetangga. Perhatikan gambar 2!

di bawah Osamu Seirei Nomor 27/ 1942 dan Nomor 28/ 1942 dan peraturan pelaksanaanya. Melalui dua UU tersebut Pemerintah bala tentara Jepang menghapus daerah persekutuan masyarakat pribumi berdasarkan hukum adat (*voklsgemeenschappen*) lalu pada bekas *voklsgemeenschappen* dibentuk lembaga baru dengan nomenklatur *ku* (desa), *aza* (rukun warga), dan *tonarigumi* (rukun tetangga). *Ku* dipimpin oleh *kuchoo* (Kepala Desa) dan dibantu oleh seorang juru tulis, lima mandor, seorang polisi desa, dan seorang amir (pejabat agama). *Kuchoo* dipilih secara langsung dengan masa bakti empat tahun<sup>3</sup>. *Kuchoo* membawahi *azachoo* (ketua rukun warga) dan *azachoo* membawahi *tonarogumichoo* (ketua rukun tetangga). *Ku*, *aza*, dan *tonarigumi* tidak dimasukkan ke dalam sistem pemerintahan tapi tetap sebagai lembaga masyarakat di bawah kontrol Negara.

Sebagai bukti bahwa model pemerintah desa di bawah UU No. 5/1979 adalah jiplakan model pemerintah *ku*, perhatikan struktur organisasi *ku* pada gambar 3 Struktur organisasi *ku* sama dengan struktur organisasi Pemerintahan Desa (gambar 2) dengan sedikit perbedaan: 1) nama

<sup>3</sup> Suhartono, et.al., 2001, *Politik Lokal, Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan sampai Jaman Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Laperu Pustaka Utama, hlm. 49

**Gambar 3**  
**Struktur Organisasi *Ku***

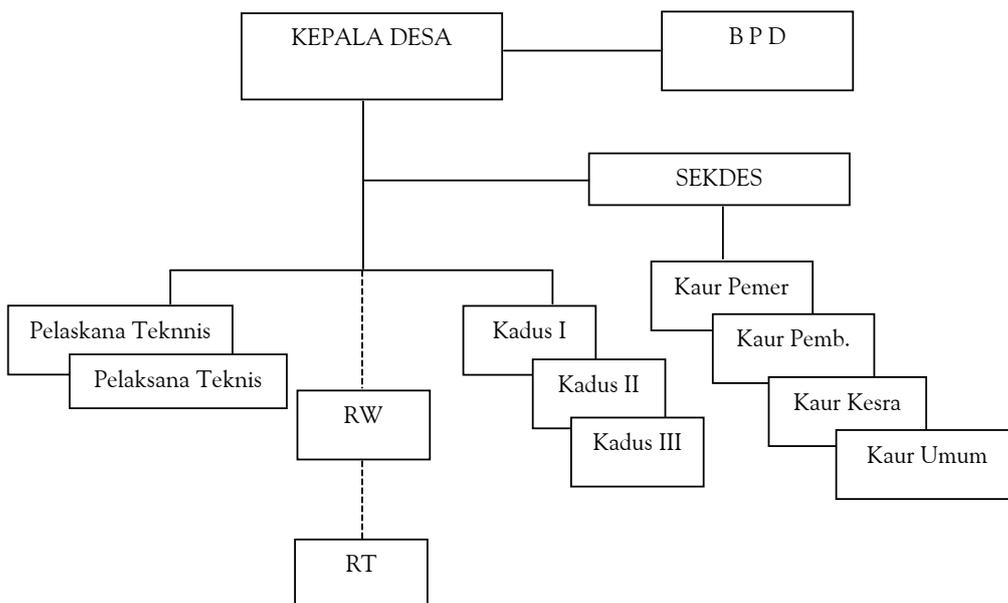


Sumber: Diolah dari Osamu Seirei No.27/ 1942, No. 28/ 1942 dan Peraturan Pelaksanaanya

jabatan dan 2) tiadanya LMD. Nama jabatan pada Pemerintah Desa ala UU No. 5/1979 adalah Kepala Desa, Sekretaris Desa, kepala dusun, dan kepala urusan sedangkan pada *Ku* adalah kuchoo, juru tulis, mandor, amir, polisi desa, *azachoo*, dan *tonarigumichoo*. Pemerintah Desa mempunyai LMD sedangkan *Ku* tidak mempunyai LMD.

Meskipun UU No. 5/1979 diganti dengan UU No. 22/1999 tapi struktur organisasinya tetap sama dengan struktur organisasi pemerintah desa ala UU No. 5/1979 yang menjiplak struktur organisasi *Ku* zaman Jepang. Demikian juga meskipun UU No. 22/1999 diganti lagi dengan UU No. 32/2004, struktur organisasi pemerintah desa tetap sama dengan

**Gambar 4**  
**Struktur Organisasi Pemerintah Desa Menurut UU No. 22/ 1999 dan UU No. 32/ 2004**



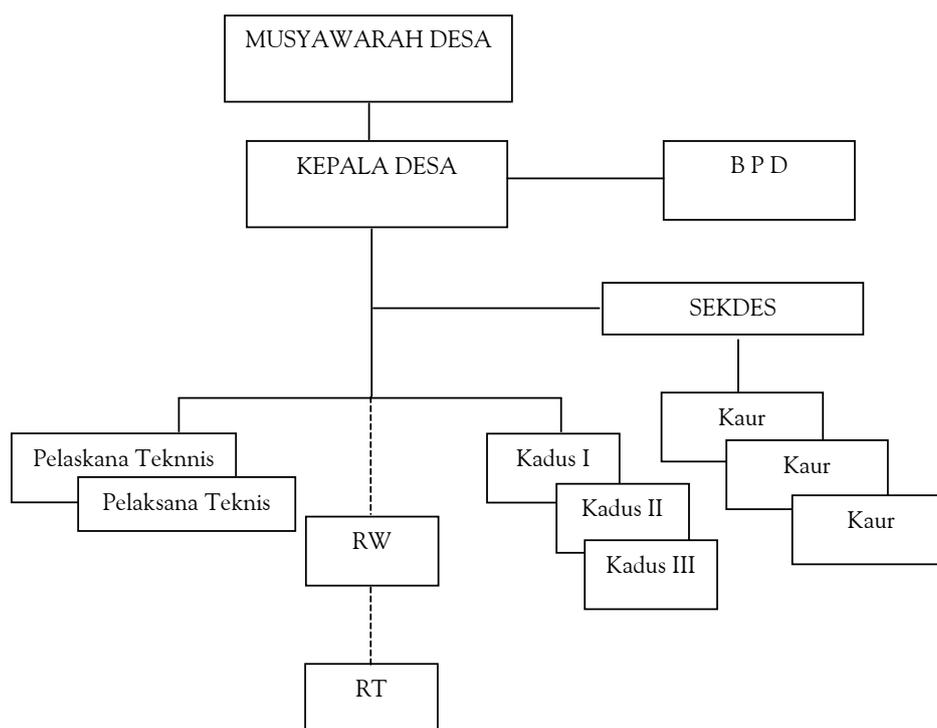
Sumber: UU No. 32/ 2004 dan PP No. 72/ 2005

struktur organisasi pemerintah desa ala UU No. 5/1979 yang bersumber dari struktur organisasi *Ku*. Hal ini dapat dilihat pada gambar 4! Gambar 4 memperlihatkan bahwa struktur organisasi pemerintah desa di bawah UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 tidak jauh berbeda dengan struktur organisasi pemerintah desa ala UU No. 5/1979 yang bersumber dari struktur organisasi *Ku*. Hanya dua hal yang membedakan: 1) lembaga mitra Kepala Desa dan 2) adanya staf pelaksana teknis. Kalau pada UU No. 5/1979 nomenklatur lembaga mitra Kepala Desa adalah Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan di bawah Kepala Desa tidak terdapat staf pelaksana teknis sedangkan pada UU No. 22/1999 nomenklatur lembaga mitranya adalah Badan Perwakilan

desa tetap sama dengan struktur organisasi pemerintah desa ala UU No. 5/1979 yang menjiplak struktur organisasi *Ku*. Perhatikan gambar 5! Gambar 5 adalah struktur organisasi pemerintah desa menurut UU No. 6/2014 dan PP No. 43/2014. Gambar 5 sama dengan gambar 4 dengan tambahan lembaga baru: Musyawarah Desa. Dengan memperhatikan gambar 5, gambar 4, gambar 3, dan gambar 2 tampak bahwa semuanya bersumber dari gambar 3: struktur organisasi *ku*, masa pemerintahan militer Jepang, bukan bersumber dari *volksgemeenschappen* yang diakui IGO 1906 dan IGOB 1938.

Sejak pemberlakuan UU No. 5/1979 jo UU No 22/1999 jo UU No. 32/2004 jo UU No. 6/2014 struktur organisasi, fungsi dan tugas, dan

Gambar 5  
Struktur Organisasi Pemerintah Menurut UU No. 6/ 2014



Sumber: UU No. 6/ 2014 dan PP No. 43/ 2014

Desa (BPD) dan pada UU No. 32/2004 adalah Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dengan tambahan staf pelaksana teknis di bawah Kepala Desa.

Meskipun UU No. 32/ 2004 yang mengatur Desa dicabut dan diganti dengan UU No. 6/2014 tapi struktur organisasi pemerintah

tata kelola pemerintah desa berubah menjadi satu model yang bersumber dari *ku* zaman Jepang. Kelembagaan *volksgemeenschappen* di bawah IGO 1906 dan IGOB 1938 yang beragam yang mencakup susunan organisasi, fungsi, tugas, mekanisme kerja dan sebutan jabatan, dan kepemilikan benda materiil dan

immateriil dihapus dan diganti dengan model baru. Di Jawa, kelembagaan desa yang semula terdiri atas kumpulan/ rembug desa, Lurah, dan Pamong Desa dihapus. Sebutan lurah dirubah menjadi Kepala Desa. Jabatan adat dihapus: Carik, Kamituwa, Kebayan, Ulu-Ulu, Modin, Jagabaya, Jagatirta, dan Bekel kemudian dibuat jabatan baru yaitu Sekretaris Desa, kepala Urusan, Kepala Dusun, dan staf pelaksana teknis. Demikian halnya di luar Jawa.

Desa Jabon Mekar dan semua desa di Indonesia diatur berdasarkan UU No. 5/1979 jo. UU No. 22/1999 jo. UU No. 32/2004 jo. UU No. 6/2014. Semua UU tersebut tidak mengatur kembali *volksgemeenschappen* tapi membentuk lembaga desa baru. Di bawah UU No. 5/1979 terbentuk lembaga desa baru dengan nomenklatur Pemerintahan Desa. Untuk memudahkan pembahasan lembaga desa baru disebut dengan Desa Orde Baru. Desa Orde Baru dibentuk tidak berdasarkan keberadaan *volksgemeenschappen* yang diakui IGO 1906 dan IGOB 1938 tapi berdasarkan pemerintahan *ku* masa penjajahan Jepang. Pengganti UU No. 5/1979 yaitu UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan UU No. 6/2014 hanya melanjutkan keberadaan Desa Orde Baru dengan penambahan lembaga LMD/ BPD, penambahan staf pelaksana teknis, dan penambahan kewenangan.

Sebagaimana *ku* zaman Jepang yang tidak dimasukkan ke dalam struktur pemerintahan resmi, desa di bawah UU No. 5/1979 jo. UU No. 22/1999 jo. UU No. 32/2004 jo. UU No. 6/2014 juga tidak dimasukkan ke dalam struktur pemerintahan formal. UU No. 5/1979 mendudukan desa sebagai kesatuan masyarakat di bawah Camat. Pasal 1 a mendefinisikan Desa sebagai berikut.

Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat.

Jadi, berdasarkan dengan UU No. 5/ 1979 Desa bukan satuan pemerintahan formal: instansi vertikal, *local self government*, *local*

*state government*, atau *agent of government* tapi kesatuan masyarakat. Dengan status demikian, Pemerintah Desa tidak diselenggarakan oleh Pegawai Negeri Sipil atau Aparatur Sipil Negara. Kepala Desa dan perangkat desa yang terdiri atas Sekretaris Desa, Kepala Urusan, dan Kepala Dusun adalah pengurus kesatuan masyarakat. Mereka tidak mendapatkan gaji dari Negara tapi mendapatkan honorarium berdasarkan kebiasaan setempat: hak garap atas tanah bengkok, uang jasa pelayanan, uang saksi, uang pologoro/ jasa jual beli tanah, dan lain-lain<sup>4</sup>.

UU No. 22/ 1999, UU No. 32/ 2004, dan UU No. 6/ 2014 melanjutkan status Desa di bawah UU No. 5/1979. Salah satu Desa Orde Baru yang masih eksis sampai sekarang adalah Desa Jabon Mekar. Desa Jabon Mekar adalah desa yang diatur di bawah UU No. 5/1979 jo. UU No. 22/1999 jo. UU No. 32/ 2004 jo. UU No. 6/2014. Desa Jabon Mekar adalah prototipe Desa Orde Baru, bukan prototipe *volksgemeenschappen*. Dilihat dari teori desentralisasi, Desa Jabon Mekar tidak termasuk dalam empat organisasi di luar pemerintah pusat yang menerima penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat. Menurut Chema dan Rondinelli<sup>5</sup>,

*Decentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organization, local government, or nongovernment organization.*

Jadi, menurut G. Shabbir Chema dan Dennis A. Rondinelli organisasi yang menerima urusan pemerintahan dari pemerintah pusat terdiri atas lima organisasi: 1) organisasi milik pemerintah pusat di daerah yang di Indonesia dikenal dengan instansi vertikal; 2) wilayah administrasi; 3) organisasi semi otonom yang menerima fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat; 4) pemerintah daerah; dan 5) organisasi

<sup>4</sup> Nurcholis, Hanif, 2011, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta: PT Penerbit Erlangga

<sup>5</sup> Chema, G. Shabbir, and Rondinelli, Dennis A., ed. (1983), *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*. London: Sage, hlm. 18

non pemerintah. Instansi vertikal adalah lembaga pemerintah di bawah kementerian yang dibentuk di luar kantor pusatnya baik di provinsi, kabupaten, maupun kecamatan. Misalnya, Kementerian Agama mempunyai instansi vertikal di provinsi dengan nomenklatur Kementerian Agama Provinsi Jawa Tengah, Kementerian Agama Kabupaten Demak, Kementerian Agama Kantor Urusan Agama Kecamatan Sayung. Wilayah administrasi adalah lembaga pemerintah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi di bawah Kementerian Dalam Negeri sebagai pelaksana urusan umum pemerintahan berdasarkan asas dekonsentrasi. Misalnya, dalam zaman Orde Baru di Daerah Tingkat I dibentuk pemerintah wilayah administrasi provinsi, dalam Daerah Tingkat II dibentuk pemerintah wilayah administrasi kabupaten/kotamadya, di bawah pemerintah wilayah administrasi kabupaten/kotamadya dibentuk pemerintah wilayah administrasi kota administratif, di bawah pemerintah wilayah administrasi kota administratif dibentuk pemerintah wilayah kecamatan, dan bawah pemerintah wilayah administrasi kecamatan dibentuk pemerintah wilayah administrasi kelurahan. Wilayah administrasi disebut juga sebagai *local state government*. Organisasi semi otonom yang melaksanakan fungsi publik dari pemerintah pusat adalah organisasi yang dibentuk oleh pemerintah pusat dan/ atau daerah dengan tugas melaksanakan sebagian fungsi publik. Misalnya, PT PLN. PT PLN adalah lembaga yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang diberi tugas menyelenggarakan urusan publik yaitu menyediakan energi listrik kepada masyarakat. Pemerintah daerah adalah lembaga yang dibentuk pemerintah pusat yang diberi kewenangan mengatur (*regeling*) dan mengurus (*bestuur*) urusan pemerintahan yang diserahkan kepadanya berdasarkan asas desentralisasi/ devolusi. Pemerintah daerah yang mempunyai otonomi lazim disebut *local self government*. Organisasi non pemerintah adalah organisasi yang dibentuk oleh masyarakat sipil. Misalnya, koperasi, yayasan, dan perkumpulan-perkumpulan masyarakat.

Desa Jabon Mekar dibentuk oleh pemerintah pusat melalui peraturan perundang-undangan tapi tidak desain sebagai instansi vertikal dari kementerian pusat. Ia bukan cabang dari kementerian dalam negeri dan semua kementerian sektoral lainnya. Ia bukan cabang dari kementerian dalam negeri karena kementerian dalam negeri tidak menempatkan pejabat, staf, dan infra strukturnya di Desa Jabon Mekar. Ia juga bukan cabang dari kementerian sektoral karena kementerian sektoral pusat tidak menempatkan pejabat, staf, dan infra strukturnya di Desa Jabon Mekar. Ia hanya kesatuan masyarakat yang diberi tugas pemerintahan oleh pemerintah atasan di bawah kontrol camat.

Desa Jabon Mekar juga tidak didesain sebagai *local self government*. Desa Jabon Mekar bukan *local self government* karena ciri utama *local self government* adalah adanya *council*, dewan yang dipilih oleh rakyat daerah melalui pemilihan secara demokratis. *Council* inilah atas nama rakyat membuat kebijakan bersama dengan badan pelaksana pemerintahan kemudian dilaksanakan oleh birokrat daerah melalui dinas-dinas daerah. Desa Jabon Mekar tidak mempunyai *council* dimaksud dan tidak mempunyai birokrat daerah dengan dinas-dinas daerahnya. Kepala Desa bukan pejabat negara dan perangkat desa bukan birokrat daerah. Desa Jabon Mekar tidak mempunyai kantor dinas pelaksana urusan pemerintahan yang diserahkan pemerintah pusat.

Berdasarkan pandangan Gerry Stoker, Desa Jabon Mekar juga tidak termasuk varian *local government*. Menurut Stoker<sup>6</sup> *local government* terdiri atas *elected local government and non-elected local government*. *Elected local government* terdiri atas *county/regions* dan *districts* sedangkan *non-elected local government* terdiri atas *central government's arm's-length agency, local authority implementation agency, public/private partnership organization, user organization, inter-governmental forum*, dan *joint boards*. Desa Jabon Mekar tidak termasuk dalam kategori dua varian *local*

<sup>6</sup> Stoker, Gerry. (1991). *The Politics of Local Government*. London: MacMillan, hlm. 30-66

*government* tersebut karena pejabatnya bukan pejabat pemerintahan formal.

Desa Jabon Mekar juga tidak didesain sebagai wilayah administrasi, *local state government*. *Local state government* adalah satuan pemerintahan yang dibentuk oleh pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan umum. Berdasarkan UU No. 32/ 2004 semua *local state government* dihapus: pemerintah administrasi provinsi, pemerintah administrasi kabupaten/kotamadya, pemerintah administrasi kota administratif, pemerintah administrasi kecamatan, dan pemerintah administrasi kelurahan. Desa Jabon Mekar memang ditempatkan di bawah Kecamatan Parung tapi ia bukan *local state government* karena Kementerian Dalam Negeri tidak menempatkan korps pamong praja dan infrastrukturnya di Desa Jabon Mekar untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum. Ia hanya kesatuan masyarakat yang diberi tugas pemerintahan oleh pemerintah atasan.

Desa Jabon Mekar juga bukan organisasi bentukan pemerintah pusat untuk melaksanakan sebagian fungsi pelayanan publik seperti PT PLN (Perusahaan Listrik Negara) yang melaksanakan fungsi publik bidang penyediaan energi listrik, PT TELKOM yang melaksanakan fungsi pelayanan publik bidang pelayanan telekomunikasi, atau PD AM (Perusahaan Daerah Air Minum) yang melaksanakan fungsi pelayanan publik bidang penyediaan air bersih. Desa Jabon Mekar tidak melaksanakan fungsi pelayanan publik secara spesifik demikian tapi melaksanakan semua fungsi pemerintahan dari pemerintah atasan tapi yang melaksanakannya bukan aparatur sipil negara dan juga bukan pegawai perusahaan seperti pegawai PT PLN, PT TELKOM, atau PD AM.

Desa Jabon Mekar juga bukan organisasi non pemerintah yang diberi tugas oleh negara melaksanakan sebagian fungsi publik seperti Yayasan Lembaga Bantuan Hukum. Organisasi non pemerintah dibentuk oleh masyarakat sipil sedangkan Desa Jabon Mekar dibentuk oleh Negara. Pada organisasi non

pemerintah struktur organisasi, fungsi, tugas, dan wewenangnya dibentuk sepenuhnya oleh masyarakat sipil yang membentuknya. Desa Jabon Mekar struktur organisasi, fungsi, tugas, dan wewenangnya sepenuhnya ditentukan Negara.

Jika demikian, apakah Desa Jabon Mekar *community*? Horton and Hunt<sup>7</sup> menjelaskan bahwa salah satu ciri *community* is *whose members can act collectively in an organized manner*. Pemerintah Desa Jabon Mekar bukan alat untuk menyelenggarakan kepentingan *community* tapi alat Negara menyelenggarakan urusan pemerintahan. Semua perangkat organisasi tidak dibuat oleh *community* secara *independent* tapi ditetapkan oleh Negara melalui peraturan perundang-undangan. Direktur Eksekutif KPPOD<sup>8</sup> menjelaskan bahwa desa adalah gabungan antara *community* dan *local self government*. Akan tetapi, faktanya Pemerintah Desa Jabon Mekar bukan *instrument rural community* dan juga bukan *local self government* karena tidak mendapat penyerahan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dan menerima anggaran perimbangan dari pemerintah pusat.

Dengan keadaan demikian, status pemerintah desa adalah antara satuan pemerintahan dan organisasi kemasyarakatan. Ia disebut sebagai satuan pemerintahan karena dibentuk Negara, diberi kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, dan sebagian anggarannya berasal dari Negara. Akan tetapi, sebagaimana pendapat Ryas Rasyid<sup>9</sup> ia adalah *self governing community* karena penyelenggaranya bukan pejabat negara atau aparatur sipil negara. Oleh karena itu, dilihat dari ilmu pemerintahan, hukum tata negara, dan ilmu administrasi publik, ia adalah "*pseudo government unit* atau unit pemerintahan palsu". Ia disebut sebagai "*pseudo government unit* atau unit pemerintahan palsu" karena tiga alasan. Pertama, ia adalah organ negara tapi tidak diselenggarakan oleh pejabat

<sup>7</sup> Horton, Paul B. and Hunt, Chester L., 1984, *Sociology*. Tokyo: McGraw-Hill, hlm. 446.

<sup>8</sup> Dalam forum group discussion di Lembaga Administrasi Negara, 2013

<sup>9</sup> Wawancara dengan Prof. Dr. Ryas Rasyid

birokrasi negara. Kedua, kewenangan, fungsi, dan tugasnya adalah memberikan *public service*, melakukan pembangunan untuk menumbuhkan ekonomi rakyat, dan memberikan perlindungan kepada rakyat<sup>10</sup> demi menyejahterakan masyarakat desa tapi Kepala Desa dan perangkat desanya tidak mempunyai kapasitas untuk itu. Kepala Desanya hanya lulusan SMA, Sekretaris Desanya lulusan SMA, dan perangkatnya desanya lulusan SMP yang tidak mendapatkan pendidikan dan pelatihan yang berkenaan dengan tugasnya. Kepala Desa dan perangkat desa tidak mendapatkan gaji tetap setiap bulan dari Negara sesuai standar gaji PNS/ASN. Mereka hanya mendapat honor dari uang yang ditarik dari masyarakat yang memerlukan surat publik dan honorarium dari Pemkab Bogor yang sangat kecil. Ketiga, sejak dibentuk melalui UU No. 5/ 1979 anggaran untuk penyelenggaraan Pemerintahan Desa tidak berasal dari Negara tapi dari gotong royong adat, lelang tanah kas desa, upah pungut pajak, dan penarikan uang dari rakyat yang minta surat publik ke kantor desa.

Dengan status sebagai “unit pemerintahan palsu” pemerintah desa tidak kompeten dan kapabel menyelenggarakan *public service* yang berdampak kepada kesejahteraan rakyat desa. Penelitian Setyoko<sup>11</sup> menyimpulkan bahwa pemerintah desa gagal mewujudkan akuntabilitas administrasi keuangan Alokasi Dana Desa (ADD) baik horisontal maupun vertikal karena aparatur desa, (1) tidak mempunyai kemampuan yang memadai; (2) tidak ada sanksi tegas dari pemerintah kabupaten; dan (3) ketidakpedulian rakyat atas kinerja aparatur desa. Ketidakmampuan aparatur desa tentu berhubungan dengan kualifikasi pendidikan, keterampilan, pengembangan, dan pembinaannya. Mengingat status aparatur desa bukan aparatur sipil negara maka persyaratan tersebut tidak dimiliki.

<sup>10</sup> Nurcholis, Hanif, 2007, *Teori dan Praktik: Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo

<sup>11</sup> Setyoko, Paulus Israwan, 2011, Akuntabilitas Administrasi Keuangan Program Alokasi Dana Desa (ADD), dalam *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Vol. 11, Nomor 1, Januari 2011, Program Pasca Sarjana Universitas Riau

Politik desa demikian tidak jauh berbeda dengan politik desa pemerintah kolonial Jepang. Menurut Kurusawa<sup>12</sup> kebijakan Pemerintah Kolonial Jepang membentuk pemerintahan *ku, aza, dan tonarigumi* ditujukan untuk mobilisasi dan kontrol rakyat dalam rangka memenangkan perang Asia Timur Raya. Dalam rangka mobilisasi dan kontrol penduduk tersebut Pemerintah juga membentuk lembaga lain seperti *Heiho* (pembantu tentara), *Keibodan* (pembantu polisi), *Seinendan* (barisan pemuda), dan *Bujingikai* (barisan perempuan) di desa. Semua lembaga tersebut dibentuk dan dikontrol Negara agar mudah untuk memobilisasi penduduk demi kepentingan Pemerintah. Kebijakan Negara berdasarkan mobilisasi dan kontrol adalah model pemerintahan fasis Jepang. Dengan cara ini kepentingan dan tujuan pemerintah dapat dicapai secara efektif dan dapat menjangkau sampai rakyat tanpa harus mengeluarkan biaya banyak dengan menggunakan agen-agen pemerintah resmi: Gubernur, Bupati, dan Camat.

Presiden Soeharto yang bekas komandan PETA<sup>13</sup> menjiwai nilai-nilai fasisisme Jepang karena membuat kebijakan yang sama terhadap desa. Melalui UU No. 5/ 1979 Negara menghapus kesatuan masyarakat hukum adat (*volksgemeenschappen*) lalu pada bekas wilayah kesatuan masyarakat hukum adat tersebut dibentuk lembaga baru dengan nomenklatur Pemerintahan Desa. Lembaga desa dirubah total: dari sebagai tata kelola pemerintahan adat menjadi tata kelola pemerintahan Negara. Akan tetapi, statusnya bukan sebagai lembaga pemerintah. Lembaga desa tetap sebagai lembaga masyarakat di bawah kontrol Negara. Kebijakan ini sama dan sebangun dengan kebijakan pemerintah pendudukan tentara Jepang yang mengubah *volksgemeenschappen* menjadi *ku* yang membawahi *aza*, dan *tonarigumi*<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Kurusawa, Aiko.,1993, *Mobilisasi dan Kontrol, Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa 1942-1945*. Jakarta: Grasindo

<sup>13</sup> Jenkins, David, 2010, *Soeharto di Bawah Militerisme Jepang*. Depok: Komunitas Bambu

<sup>14</sup> Nurcholis, Hanif, 2011, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: PT Penerbit Erlangga

Kesamaan model fascisme Pemerintahan Soeharto adalah juga membentuk lembaga-lembaga rakyat berdasarkan prinsip mobilisasi dan kontrol. Lembaga-lembaga baru di desa yang dibentuk rezim Soeharto dan dilanjutkan sampai sekarang berdasarkan prinsip mobilisasi dan kontrol adalah RW (Rukun Warga, kelanjutan *Aza* zaman Jepang), RT (Rukun Tetangga, kelanjutan *Tonarigumi* zaman Jepang), Hanra (Pertahanan Rakyat, kelanjutan *Heiho* zaman Jepang), Kamra (Keamanan Rakyat, kelanjutan *Keibodan* zaman Jepang), PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga, kelanjutan *Bujing kai* zaman Jepang), dan Karang Taruna (kelanjutan *Seinendan* zaman Jepang). Perbedaannya jika pada zaman pendudukan Jepang semua lembaga bentukannya dimobilisir dan dikontrol untuk kepentingan perang sedangkan pada masa rezim Soeharto dimobilisir dan dikontrol untuk kepentingan politik rezim: kelanjutan rezim militer untuk dan atas nama kelangsungan pembangunan.

Sebenarnya kedudukan Desa dalam sistem pemerintahan modern Indonesia telah digagas oleh *founding fathers* dalam sidang-sidang Badan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) 1945, diatur dalam Penjelasan UUD 1945 Pasal 18 angka II, diberi panduan oleh Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945, dan direkomendasikan oleh TAP MPR No. IV/ 2000. Dalam sidang BPUPKI Moch. Yamin menyampaikan gagasan tentang pemerintahan atas, pemerintahan tengah, dan pemerintahan kaki. Soepomo menyampaikan gagasan tentang daerah otonom istimewa yang terdiri atas *zelfbesturende landshappen* dan *volksgemeenschappen*<sup>15</sup>. Yamin dengan tegas menyebut pemerintahan kaki adalah desa yang dibarui dan dirasionalkan yang diletakkan dalam sistem pemerintahan resmi, tidak diletakkan di luarnya. Soepomo dengan tegas menyebut *volksgemeenschappen* dijadikan daerah otonom kecil yang bersifat istimewa/ asimetris sebagaimana ditulis dalam Penjelasan pasal 18 UUD 1945 angka II, bukan dipertahankan sebagai *volksgemeenschappen*

<sup>15</sup> Sekretariat Negara RI., 1995, *Risalah Sidang-sidang BPUPKI dan PPKI 28 Mei-22 Agustus 1945*, Jakarta: Sekretariat Negara RI

sebagaimana diatur di bawah IGO 1906 dan IGOB 1938. Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) mengatur tentang daerah besar dan daerah kecil. Desa/nagari/marga dan sebagainya masuk di bawah pengaturan daerah otonom kecil asimetris karena mempunyai susunan asli. Pasal 18 B ayat (1) memberi panduan bahwa Negara dapat membentuk daerah istimewa di samping daerah khusus.

Menurut Soepomo desa/marga/nagari dan sebagainya adalah *volksgemeenschappen* yang dalam alam kemerdekaan dijadikan daerah otonom kecil yang bersifat istimewa karena memiliki susunan asli. TAP MPR No. IV Tahun 2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah mengamanatkan kepada pembuat undang-undang untuk melakukan revisi mendasar terhadap undang-undang pemerintahan daerah sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap propinsi, kabupaten/kota, desa/nagari/marga, dan sebagainya. Jadi, berdasarkan konsepsi Yamin, Soepomo, UUD 1945, dan TAP MPR No. IV/ 2000, desa/ nagari/ marga, dan sebagainya atau *volksgemeenschappen* yang pada zaman Belanda dibiarkan mengatur dan mengurus dirinya sesuai dengan hukum adat masing-masing dan ditempatkan di luar sistem pemerintahan formal, pada era kemerdekaan dirubah menjadi daerah otonom kecil yang bersifat istimewa karena memiliki susunan asli, bukan dijadikan "unit pemerintahan palsu" sebagaimana diatur dalam UU No. 5/ 1979 jo UU No. 22/ 1999 jo UU No. 32 / 2004 jo UU No. 6/ 2014.

#### IV. KESIMPULAN DAN SARAN

##### A. Kesimpulan

Berdasarkan temuan dan pembahasan, pemerintah desa yang diatur oleh UU No. 32/ 2004 *Juncto* UU No. 6/ 2014 adalah "pseudo government unit" di bawah administrasi pemerintah kabupaten/kota. Ia bukan instansi vertikal karena kementerian pusat tidak menempatkan pejabat dan infra strukturnya di

sini. Ia bukan *local self government* atau *local state government* karena bukan unit pemerintahan di daerah yang dibentuk pemerintah pusat berdasarkan asas desentralisasi dan/atau dekonsentrasi. Ia juga bukan *nongovernment organizations* karena statusnya adalah organisasi subordinat pemerintah. Ia bukan *community* karena kewenangan, struktur organisasi, fungsi dan tugas, dan mekanisme kerjanya diatur Negara melalui peraturan perundang-undangan formal. Ia tidak menyelenggarakan urusan *community* tapi menyelenggarakan urusan pemerintah atasan. Akan tetapi, ia adalah lembaga negara karena dibentuk Negara melalui Undang-Undang dan melaksanakan urusan pemerintahan dari pemerintah atasan.

Dampak dari status desa yang hanya sebagai “unit pemerintahan palsu” adalah, (1) lembaganya tidak mempunyai kapasitas menyelenggarakan pemerintahan dan memberikan pelayanan publik sesuai dengan standar pelayanan minimal, (2) rakyat desa tidak mendapatkan hak konstitusionalnya dalam pelayanan publik karena dilayani oleh “unit pemerintahan palsu”, (3) rakyat desa cenderung diperas oleh pemerintah desa dengan dalih kewajiban adat: pembayaran uang administrasi, pembayaran uang *pologoro* atas penjualan tanah, pembayaran uang saksi (*panyeksen*), dan kerja rodi (*herrendienst*) yang diperhalus menjadi gotong royong; dan (4) pada gilirannya rakyat desa tidak bisa keluar dari kemiskinannya. Lembaga desa tidak mempunyai kapastias menyelenggarakan pemerintahan dan memberikan pelayanan publik sesuai dengan standar pelayanan minimal karena struktur organisasinya sederhana, pegawainya tidak mempunyai kualifikasi dan kompetensi karena bukan aparatur sipil negara dan tidak mempunyai infrastruktur yang mendukung. Sebagai warga negara, rakyat desa tidak mendapatkan hak konstitusional dalam pelayanan sipil dan publik dari Negara karena lembaga yang melayani adalah “unit pemerintahan palsu”. Rakyat desa diperas oleh pemerintah desa karena untuk mendapatkan pelayanan publik harus membayar. Rakyat desa

tetap miskin karena lembaga pemerintahannya tidakmampumemberdayakanrakyat.Peningkatan kesejahteraan rakyat adalah fungsi pelayanan publik oleh pemerintah formal yang terdiri atas *civil and public service, development for economic growth, dan protective service*<sup>16</sup>.

## B. Saran

Untuk itu, Desa perlu direstrukturisasi sesuai dengan amanat UUD 1945 dan TAP MPR No. IV/2000. Untuk keperluan ini perlu dilakukan penelitian mendalam atas semua desa di Indonesia. Setelah diteliti, desa kemudian diklasifikasi menjadi tiga kelompok: 1) sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang memang masih hidup; 2) sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang sudah tidak hidup dalam praktik tapi belum benar-benar mati sehingga masih dapat dihidupkan kembali; 3) sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang sudah benar-benar mati sebagaimana dikemukakan Jimly Asshiddiqi<sup>17</sup>. Kepada desa yang masuk kelompok pertama Pemerintah mengakui, rekognisi (Pasal 18 B ayat 2 UUD 1945). Kepada desa yang masuk kelompok kedua Pemerintah melakukan revitalisasi sehingga adat istiadat yang sudah mati bisa dihidupkan kembali dan akhirnya mengakui, rekognisi (Pasal 18 B ayat 2 UUD 1945). Adapun kepada desa yang masuk kelompok ketiga Pemerintah membuat dua kebijakan: 1) desa yang sudah urban dimasukkan ke dalam sistem administrasi pemerintah kabupaten/kota dan 2) desa yang masih berciri rural digabung lalu dijadikan daerah otonom kecil berbasis adat sebagai daerah otonom asimetris (Pasal 18 dan Penjelasan UUD 1945 asli, Pasal 18 B ayat 1 UUD 1945, dan TAP MPR No. IV/2000). Menjadikan Desa sebagai daerah otonom asimetris sebagaimana rekomendasi MPR tersebut merupakan langkah yang benar dan strategis dalam penataan pemerintahan daerah modern ke depan karena memberikan

<sup>16</sup> Nurcholis, Hanif, 2007, *Teori dan Praktik: Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia

<sup>17</sup> Asshiddiqi, Jimly, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press

kepastian hukum atas status desa dan merupakan realisasi gagasan *founding fathers* yang visioner tersebut.

Konsekuensinya, Pasal 1-95 UUNo. 6/2014 yang mengatur Desa bentukan regim Soeharto dicabut karena bertentangan dengan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945. Adapun Pasal 96-118 UU No. 6/ 2014 yang mengatur Desa Adat tetap dipertahankan karena merupakan ketentuan organik dari Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945. Kemudian, Desa bentukan regim Soeharto dijadikan daerah otonom kecil asimetris berbasis adat sebagaimana dimatkan oleh Pasal 18 dan Penjelasannya (UUD 1945 asli), Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 (Pasca Amandemen), dan TAP MPR No. IV/ 2000.

## DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly. (2006). *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press

----- (2010). *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika

Chema, G. Shabbir, and Rondinelli, Dennis A., ed. (1983), *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*. London: Sage

Horton, Paul B. and Hunt, Chesteer L. (1984). *Sociology*. Tokyo: McGraw-Hill

Jenkins, David. (2010). *Soeharto di Bawah Militerisme Jepang*. Depok: Komunitas Bambu

Kurusawa, Aiko. (1993). *Mobilisasi dan Kontrol, Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa 1942-1945*. Jakarta: Grasindo

Nurcholis, Hanif. (2007). *Teori dan Praktik: Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia

----- (2011). *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: PT Penerbit Erlangga

----- (2013). *Village-Oriented Administration in Indonesia: The Lowest Level of Unconstitutional Administration*, dalam *Proceeding Seminar "2013 International Conference on Public Administration Public Sector Reform & Government in Transition: Values, Institutions, Leadership, Citizen Engagement, & Human Rights*, University of Makati, Philippines October 1-2, 2013, Makaty University, Phillipine

Nurcholis, Hanif, dkk. (2013). *Village Administration in Indonesia: A "Pseudo Government Unit"* dalam *Proceeding Seminar "Public Administration and Happiness: Policy Management & Politics from the Global Perspectives"* di Daegu Korea, 25-27 Juni 2014

Sekretariat Negara RI. (1995). *Risalah Sidang-sidang BPUPKI dan PPKI 28 Mei - 22 Agustus 1945*, Jakarta: Sekretariat Negara

Setyoko, Paulus Israwan. (2011). *Akuntabilitas Administrasi Keuangan Program Alokasi Dana Desa (ADD)*, dalam *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Vol. 11, Nomor 1, Januari 2011, Program Pasca Sarjana Universitas Riau

Soekanto, Surjono. (2012). *Hukum Adat Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers

Stoker, Gerry. (1991). *The Politics of Local Government*. London: MacMillan

Sudiyat, Iman. (2010). *Asas-Asas Hukum Adat Bekal Pengantar*. Yogyakarta: Liberty

Suhartono, et.al. (2001). *Politik Lokal, Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan sampai Jaman Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama

Ter Haar, B. et al. (2011). *Asas-Asas dan Tatanan Hukum Adat*. Bandung: Mandar Maju

Triputro, R. Widodo. (2002). *Reposisi Birokrasi Pemerintah Desa. Jurnal Ilmu Sosial Alternatif*. Jakarta: Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa

- Inlandsche Gemeente Ordonnantie 1906
- Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten 1938
- Desa Ordonnantie 1941
- Osamu Seirei Nomor 27 Tahun 1942
- Osamu Seirei Nomor 28 Tahun 1942
- Undang-Undang Dasar 1945 (Sebelum Amandemen)
- Undang-Undang Dasar 1945 (Sesudah Amandemen)
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Peraturan Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri
- 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 Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- TAP MPR RI No. IV Tahun 2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007