

## I. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari sistem sentralisasi menuju sistem desentralisasi menyebabkan terbukanya ruang bagi daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan karakteristiknya masing-masing.<sup>1</sup> Atas dasar itu daerah-daerah bisa saja mengambil kebijakan pembenahan sistem pemerintahan sesuai dengan kondisi sosial budaya dan aspirasi masyarakat di daerah.<sup>2</sup> Secara konstitusional, tindakan itu dibenarkan oleh UUD 1945. Setidaknya, hal tersebut dapat dibaca pada Pasal 18B UUD 1945. Dalam Pasal 18B UUD 1945 dijelaskan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Pengakuan dan penghormatan tersebut sepanjang satuan-satuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>3</sup>

Sebagai miniatur negara Indonesia, Desa menjadi arena politik paling dekat bagi relasi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan (perangkat Desa). Di satu sisi, para perangkat Desa menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai

---

<sup>1</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis Fungsi dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal. 102.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945* (Yogyakarta: FH-UII Press, 2004), hal. 24.

<sup>3</sup> Lihat Hendra Nurtjahjo dan Fokky Fuad. 2010. *Legal Standing Kesatuan Masyarakat Hukum Adat*, dalam berperkara di Mahkamah Konstitusi. Jakarta: Salemba Humanika. Menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 khususnya dalam bagian penjelasan pasal demi pasal, untuk Bab VI, Pasal 18, maka termuat pengakuan Negara terhadap keberadaan otonomi desa dengan hak asal-usulnya. Pemerintahan Desa terkait erat dengan keberadaan masyarakat hukum adat di Indonesia yang merupakan sebuah hal keniscayaan yang tidak terbantahkan. Van Vollenhoven dalam penelitiannya pernah menyatakan bahwa masyarakatmasyarakat asli yang hidup di Indonesia, sejak ratusan tahun sebelum kedatangan bangsa Belanda, telah memiliki dan hidup dalam tata hukumnya sendiri. Tata hukum masyarakat asli tersebut dikenal dengan sebutan hukum adat. Hendra Nurtjahjo dan Fokky Fuad, 2010: 40).

daftar tugas kenegaraan, yakni menjalankan birokratisasi di level Desa, melaksanakan program-program pembangunan, memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat. Tugas penting pemerintah Desa adalah memberi pelayanan administratif (surat-menyurat) kepada warga.

Upaya memperkuat desa<sup>4</sup> selalu mengalami banyak persoalan, hambatan dan dilema. Hal itu disebabkan oleh beberapa faktor, di antaranya adalah mandulnya peran-peran lembaga desa dalam menyambut perubahan yang ada. Beberapa upaya reformasi dan penataan ulang dari semangat dan aturan lama menuju ke semangat dan aturan baru tidak sepenuhnya dapat berjalan mulus.<sup>5</sup> Secara internal Pemerintahan Desa belum menemukan jati diri yang sebenarnya di era otonomi desa, di mana desa merupakan wilayah yang otonom dari pemerintah yang lebih atas sehingga desa mampu mengambil inisiasi, kreasi dan inovasi sesuai dengan semangat perubahan otonomi yang ada.

Pentingnya pengaturan tersendiri Desa dalam suatu UU dilandasi banyak alasan. Paling utama adalah untuk menjaga agar prinsip pengakuan dan penghormatan terhadap eksistensi Desa mendapat wadah legal yang tinggi, yakni UU. Tidak seperti sekarang ini di mana sebagian aspek substantif Desa hanya diatur pada level PP (PP No.72/2005) yang otoritas penyusunnya hanya dilakukan pemerintah tanpa keterlibatan para wakil di DPR atau DPD. Selain itu, dengan menjadikan

---

<sup>4</sup> Pada awalnya Desa merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Inilah yang disebut dengan *self-governing community*. Sebutan Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum baru dikenal pada masa kolonial Belanda. Desa pada umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hirarkhis-struktural dengan struktur yang lebih tinggi. Di Sumatera Barat, misalnya, nagari adalah sebuah “republik kecil” yang mempunyai pemerintahan sendiri secara otonom dan berbasis pada masyarakat (*selfgoverning community*). Dalam Muazzin, “Hak Masyarakat Adat (Indegeneous Peoples) atas Sumber Daya Alam: Perspektif Hukum Internasional”, *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 1, No 2 Tahun 2014.

<sup>5</sup> HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta : PT, Raja Grafindo Persada, 2008, hlm. 4

pengaturan Desa sekedar sebagai bagian norma UU Pemda, Desa seolah menjadi bagian dari struktur Pemda dan otonomi Desa hanya menjadi cabang dari otonomi daerah. Terlebih di sisi lain perlu dicatat bahwa 83,2 persen wilayah Indonesia merupakan kawasan perdesaan dengan total jumlah desa sebesar 74 ribu desa (survei PODES, 2006). Dari 74 ribu desa tersebut, 45 persen atau sekitar 32.500 desa merupakan desa tertinggal (miskin).<sup>6</sup>

Perjalanan otonomi desa tidak terlepas dari perjalanan otonomi daerah itu sendiri, karena otonomi desa akan dipengaruhi oleh format otonomi daerah yang akan diimplementasikan. Pada masa Orde Baru dengan alasan stabilitas politik untuk menunjang pembangunan nasional, desa diartikan sebagai konsep administratif yang berkedudukan di bawah kecamatan. Struktur pemerintahan desa diseragamkan melalui UU No. 5/ 1979. Masa reformasi merupakan titik tolak dari slogan kembali ke desa, yang menekankan pada pembaruan otonomi desa, yang ditandai oleh desentralisasi kekuasaan dengan terbitnya UU No. 22 Tahun 1999. Namun tak lama muncul kecenderungan resentralisasi melalui UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dilatarbelakangi dengan perubahan fungsi BPD menjadi Badan Permusyawaratan Desa, sehingga tidak ada lagi fungsi kontrol terhadap kepala desa. Hal ini mengisyaratkan bahwa desa belum sepenuhnya otonom sebagai suatu entitas yang berdaya secara politik dan ekonomi.<sup>7</sup>

Pengertian Desa yang seragam itu, banyak pihak menilai bahwa UU No. 5/1979 merupakan bentuk Jawanisasi atau menerapkan model Desa Jawa untuk kesatuan masyarakat adat di Luar Jawa. Dengan sendirinya UU ini tidak mengakui

---

<sup>6</sup> Prof. Firmanzah, PhD, Menyikapi RAPBN 2012, Metro Kolom, Selasa 23 Oktober 2011, <http://metrotvnews.com/read/analisdetail/2011/08/23/197/Menyikapi-RAPBN-2012>).

<sup>7</sup> Irine H. Gayatri, *Demokrasi Lokal (di Desa): Quo Vadis?*, Makalah untuk diskusi Perkumpulan INISIATIF, Bandung, 16 April 2007.

lagi keberadaan nagari, huta, sosor, marga, negeri, binua, lembang, parangiu dan lain-lain yang umumnya berada di Luar Jawa. Pengaturan dalam UU No. 5 /1979 memaksa Desa dan kesatuan masyarakat hukum yang menjadi bagian darinya menjadi seragam. Persekutuan sosial Desa lain yang belum sesuai bentuknya dengan Desa dipaksa menyesuaikan diri, melalui upaya misalnya regrouping Desa, sehingga tidak dapat disebut Desa lagi.

Secara substantif UU No. 5/1979 menempatkan Kepala Desa bukanlah pemimpin masyarakat Desa, melainkan sebagai kepanjangan tangan pemerintah supra Desa, yang digunakan untuk mengendalikan penduduk dan tanah Desa. UU No. 5/1979 sebenarnya juga mengenal pembagian kekuasaan di Desa, yakni ada Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Pasal 3 menegaskan, Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Lembaga Musyawarah Desa adalah lembaga permusyawaratan atau pemufakatan yang keanggotaannya terdiri atas Kepala-kepala Dusun, Pimpinan Lembaga-lembaga Kemasyarakatan, dan pemuka-pemuka masyarakat di desa yang bersangkutan (Pasal 17). Meski ada pembagian kekuasaan, tetapi LMD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang berarti. LMD bukanlah wadah representasi dan arena check and balances terhadap kepala Desa. Bahkan juga ditegaskan bahwa kepala Desa karena jabatannya (*ex officio*) menjadi ketua LMD (Pasal 17 ayat 2).<sup>8</sup>

Selanjutnya dalam Undang-Undang No. 22/1999 memang tidak mengenal desentralisasi Desa, tetapi para perumusya, misalnya Prof. M. Ryaas Rasyid, menegaskan bahwa semangat dasar UU No. 22/1999 adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan Desa (atau dengan nama lain)

---

<sup>8</sup> Naskah Akademik Rancangan UU tentang Desa, Direktorat Pemerintah Desa dan Kelurahan, [www.forumdesa.org](http://www.forumdesa.org).

sebagai *self-governing community*, yang tentu saja merupakan manifestasi terhadap makna “istimewa” dalam Pasal 18 UUD 1945. Pemaknaan baru ini berbeda dengan semangat dan disain yang tertuang dalam UU No. 5/1979, yang hanya menempatkan Desa sebagai unit pemerintahan terendah di bawah camat. Secara politik UU No. 5/1979 bermaksud untuk menundukkan Desa dalam kerangka NKRI, yang berdampak menghilangkan basis *self-governing community*.

Lompatan lain yang tampak dalam UU No.22/1999 adalah pelembagaan demokrasi Desa dengan lahirnya Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai pengganti Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Pasal 94 UU No. 22/1999 menegaskan: “Di Desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa”. Sedangkan Pasal 104 menegaskan: Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Meski menciptakan lompatan yang luar biasa, tetapi UU No. 22/1999 tetap memiliki sejumlah keterbatasan, terutama kalau dilihat dari sisi Desain desentralisasi. UU ini menyerahkan sepenuhnya persoalan Desa kepada kabupaten/kota, sehingga membuat rumusan UU No. 22/1999 memberikan “cek kosong” pengaturan Desa kepada kabupaten/kota. UU No. 22/1999 hanya memberikan diktum yang sifatnya makro dan abstrak dalam hal desentralisasi kewenangan kepada Desa.

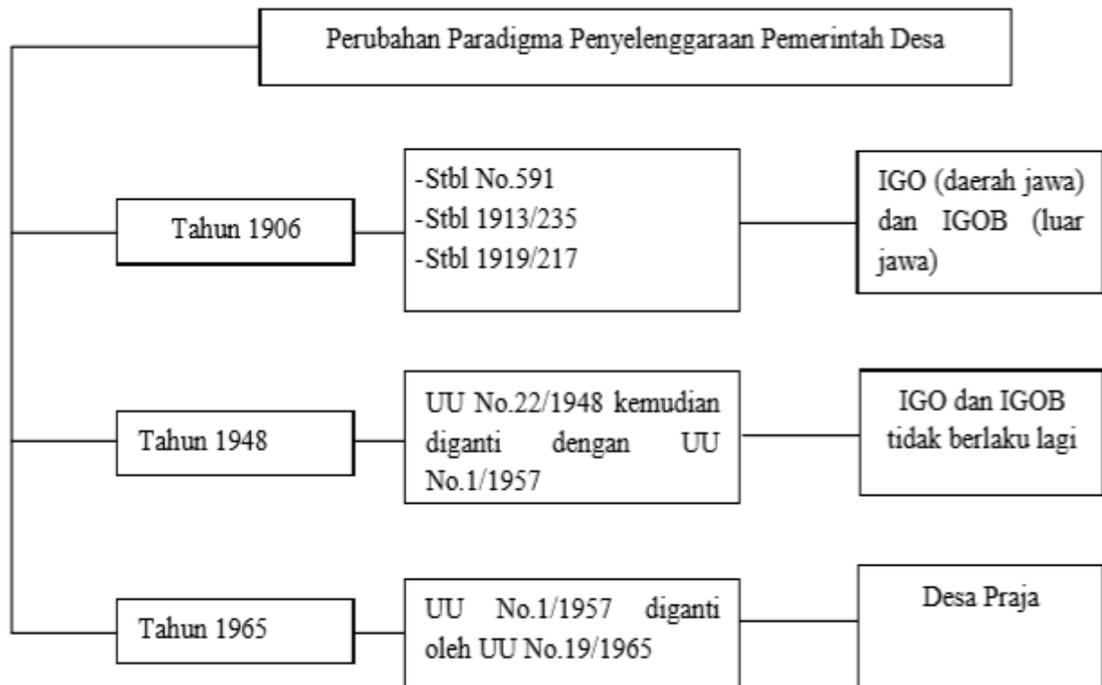
Undang-Undang No.32/2004 melakukan pembagian teritori (desentralisasi teritorial) NKRI menjadi provinsi dan kabupaten/kota. Pasal 2 UU No. 32/2004 menegaskan: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah”. Desa, karena itu, tidak termasuk dalam

skema desentralisasi teritorial. UU No. 32/2004 tidak mengenal otonomi Desa, melainkan hanya mengenal otonomi daerah. UU No. 32/2004 memberikan definisi secara standar mengenai wewenang untuk mengelola “urusan” pemerintahan Desa. Kewenangan direduksi menjadi urusan.

Menurut Pasal 206 ada empat urusan pemerintahan Desa: (a) urusan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa; (b) urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa; (c) tugas pembantuan dari Pemerintah, provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota; dan (d) urusan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada Desa. Perangkat Desa yang diatur berdasarkan UU No 32/2004 sangat berbeda dengan pengaturan dalam UU No. 22/1999. Perangkat Desa berdasarkan UU No. 32/2004 terdiri dari sekretaris Desa dan perangkat Desa lainnya. UU No. 32/2004 mengamanatkan sekretaris Desa diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Dalam penjelasan juga ditegaskan: “Sekretaris Desa yang ada selama ini yang bukan Pegawai Negeri Sipil secara bertahap diangkat menjadi pegawai negeri sipil sesuai peraturan perundang-undangan.

Sejarah perjalanan peraturan tentang desa terus mengalami pasang surut seiring dengan perdebatan dan perubahan tentang otonomi daerah. Pengaturan tentang desa di Indonesia dapat dikaji dan ditelusuri dari peraturan-peraturan yang telah dibuat dari masa penjajahan Belanda hingga masa reformasi. Peraturan tentang desa hingga tahun 1965 dapat dilihat pada bagan di bawah ini:

**Tabel 1. Gambar Perelabnagn Peraturan Desa sampai Rahun 1965**



Keseluruhan hal-hal mendasar yang terkait dengan konstruk pemerintahan desa, tentu berimplikasi terhadap kehidupan masyarakat desa, tetapi disadari bahwa kehidupan desa berada dalam keterhimpitan permasalahan struktur pemerintahan desa, kehidupan perekonomian, dan keterbatasan sumber daya manusia, dan walaupun kehidupan desa memiliki permasalahan itu, ternyata kehidupan desa masih memiliki salah satu keunggulan, yaitu tradisi masyarakat desa serta kultur sosial dan politik menjadi modal sosial (*social capital*) untuk bertahan dalam menghadapi berbagai masalah dan kepentingan dari supra desa.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Lihat Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a. 2010. Republik Desa, Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern Dalam Desain Otonomi Desa. Bandung: Alumni. Dengan tingkat keragaman yang tinggi, membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling konkret atau merupakan entitas pemerintahan yang langsung berhubungan dengan rakyat. Dengan demikian, Desa merupakan "kaki" dari Pemerintah Republik Indonesia. Dalam artian, bahwa tidak ada pemerintahan negara republik ini, bilamana tidak ada pemerintahan desa, karena pemerintahan desalah yang paling bersentuhan secara langsung dengan rakyat, atau setidaknya secara historis, bangunan pemerintahan desa yang terlebih dahulu bereksistensi daripada pemerintahan negara. Hal ini menyebabkan desa memiliki arti sangat strategis sebagai basis penyelenggaraan pelayanan publik dan memfasilitasi pemenuhan hak-hak publik rakyat lokal.

Apabila dilihat eksistensi desa semakin mengalami penguatan secara normatif dilihat dari berbagai macam aspek yaitu kedudukan desa, jenis desa, kewenangan desa, penyelenggaraan pemerintahan desa, hak-hak masyarakat desa, peraturan desa, keuangan dan aset desa, pembangunan desa dan sebagainya. Dengan demikian, UU No. 6 Tahun 2014 cukup memberikan angin segar bagi masa depan kemandirian desa.

Sejalan dengan penguatan desa melalui UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (Undang-Undang Desa) dan peraturan pelaksanaannya, telah membuat kedudukan dan peranan peraturan desa menjadi semakin penting dalam roda penyelenggaraan pemerintahan desa. Apabila kita membaca Peraturan Pelaksana No. 47 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksana UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa, yang merupakan salah satu peraturan pelaksanaan Undang-Undang Desa, maka nampak sekali peraturan desa menjadi instrumen utama dan ujung tombak dalam pelaksanaan pemerintahan desa. Namun dalam perkembangan zaman saat ini, pergeseran dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan desa Nampak terlihat mengalami pergeseran. Pergeseran tersebut dapat dilihat dari karakteristik nasional menuju karakteristik modern dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Perkembangan sosial di masyarakat secara dramatis terus berkembang mensinergikan pesatnya kebutuhan sosial di masyarakat, secara signifikan terus bergerak dinamis menuntut kepada pemerintah untuk selalu terus siap melayani kebutuhan masyarakatnya desa.<sup>10</sup> Setiap struktur yang terkandung dalam sebuah

---

<sup>10</sup> Ni Komang Yoni Rahayu, Ni Kadek Sinarwati, Made Arie Wahyuni, “Analisis Pengaruh Profesionalisme Pengelolaan Keuangan Daerah, Pemanfaatan Teknologi Informasi, Dan Pengendalian Internal Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Gianyar”, e-journal S1 Ak Universitas Pendidikan Ganesha Jurusan Akuntansi Program S1 (VOL: 8 NO: 2 Tahun 2017).

organ dalam lingkup pemerintah sudah tidak bisa lagi mengabaikan perkembangan dan tuntutan di masyarakat dalam pemenuhan kesejahteraannya, dinamika politik dan ekonomi merupakan faktor nyata yang dapat mendorong masyarakat menuntut haknya sebagai pemilik negara apabila kebutuhan pembangunan diri dan lingkungannya tidak lagi menjadi sasaran utama pemerintah.<sup>11</sup>

Pembangunan di masyarakat desa merupakan suatu sasaran utama pemerintah secara keseluruhan yang merupakan kewenangan pemerintah desa. Namun demikian berbagai permasalahan dan stagnasi dalam pelaksanaan pembangunan merupakan suatu hal yang kerap kali sering kita temui di berbagai pemerintahan desa.<sup>12</sup> Oleh karena itu, tidak dapat dipungkiri bahwa semua mata tertuju pada kegiatan pemerintah desa. Mulai dari para pejabat, akademisi, politikus, pengamat maupun aktivis yang sama-sama ingin melihat desa dari dekat. Artinya pemerintah desa harus dapat memberikan pelayanan yang baik terhadap masyarakatnya.

Kondisi tersebut merupakan suatu dampak dari adanya regulasi pemerintah yang secara nyata ingin mendorong pembangunan nasional yang bertumpu di desa.<sup>13</sup>

Pemangku kepentingan ingin melihat, bagaimana dinamika pembangunan desa

---

<sup>11</sup> Dwi Priyanti, "Sistem Informasi Data Penduduk Pada Desa Bogoharjo Kecamatan Ngadirojo Kabupaten Pacitan," *IJNS - Indonesian Journal on Networking and Security*, 2013.

<sup>12</sup> Lihat Wawan Risnawan, tentang Profesionalisme Perangkat Desa Dalam Pengelolaan Keuangan Desa, memberikan pernyataan bahwa pada kenyataannya masih banyak sekelumit permasalahan dalam pengelolaan keuangan desa yang belum dilaksanakan secara profesional berdasarkan standar pengelolaan keuangan pemerintah sehingga banyak perangkat desa yang terjerat dengan kasus penyelewengan dana dan mengakibatkan program pembangunan yang telah ditetapkan tidak berjalan secara maksimal, seperti yang diberitakan dalam media online bahwa "hingga tahun 2017 terdapat setidaknya 115 kasus korupsi Dana Desa yang melibatkan sekurangnya 122 terdakwa. Dari 122 terdakwa tersebut, 78,7 persennya merupakan kepala desa, lalu bendahara desa sebanyak 8,2 persen, staf desa lainnya 4,9 persen serta pihak lain sebanyak 8,2 persen. Total kerugian negara akibat korupsi Dana Desa ditaksir mencapai 20,16 miliar rupiah". *Jurnal Dinamika Hukum*. Volume.1, Nomor. 2, Tahun 2018, hlm. 30-43.

<sup>13</sup> Jumaiyah Jumaiyah and Wahidullah Wahidullah, "Pembenahan Pengelolaan Keuangan Dana Desa: Studi Kasus Desa Sengonbugel," *Media Riset Akuntansi, Auditing & Informasi* 19, no. 1 (2019): 19, <https://doi.org/10.25105/mraai.v19i1.3307>.

saat ini, dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terutama dalam hal pengelolaan keuangan desa sebagai dampak dari akibat pemberian dana desa yang jumlahnya makin besar oleh Pemerintah Pusat. Kendati menunjukkan bahwa Pemerintah serius dalam mendorong dan memajukan desa sebagai *grassroot central* untuk menopang pembangunan nasional.<sup>14</sup>

Oleh karena dalam makalah kualifikasi/prelim ini penulis akan membahas mengenai pergeseran paradigma birokrasi aparatur desa dalam menjalankan pemerintahan desa. Paradigm yang merupakan cara pandang aparat desa dalam menjalankan dan memenuhi pelayanan birokrasi kepada masyarakat. Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dalam menjalankan birokrasi desa sangat tinggi, baik dalam kegiatan politik, ekonomi maupun bekerjanya hukum dalam masyarakat. Oleh karenanya nilai-nilai birokrasi dan harmonisasi antar aparat desa dan masyarakat menjadi hal yang utama dalam bekerjanya birokrasi.

## **2. Permasalahan**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, permasalahan yang akan di urai dalam makalah prelim ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah Ada sistem Hukum pemerintahan Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa di Desa Banajrejo Lampung Timur?
2. Bagaimana Pelaksanaan sistem Hukum pemerintahan Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa di Desa Banajrejo Lampung Timur

## **3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **a. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian dalam prelim ini adalah sebagai berikut:

---

<sup>14</sup> Ferina, IS., Burhannudin, dan Trisnawati. 2016. Efektivitas Realisasi dan Serapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada Pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ilir Tahun 2013-2015. Jurnal Ilmiah Manajemen Bisnis dan Terapan Tahun XIII No 2. ISSN 0216-6836.

- 1) Untuk mengetahui terjadi sistem Hukum pemerintahan Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa di Desa Banajrejo Lampung Timur.
- 2) Untuk mengetahui caranya sistem Hukum pemerintahan Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa di Desa Banajrejo Lampung Timur.

#### **b. Manfaat Penelitian**

Manfaat dilaksanakannya penelitian disertasi ini adalah sebagai berikut:

- 1) Dari Segi Teoritis

Secara teori penulisan ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara, khususnya pada Pemerintahan desa. Pada dasarnya pemerintahan desa adalah ujung tombak dari kebangkitan bangsa dan kesejahteraan masyarakat.

- 2) Dari Segi Praktis

Para praktisi hukum khususnya pada aparat desa sebagai pemimpin dari setiap desanya, penulisan disertasi ini diharapkan dapat menjadi pedoman dan wacana baru yang lebih baik dalam pelaksanaan birokrasi agar lebih berbasis nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan dan kemasyarakatan.

#### **4. Kerangka Pemikiran**

Dalam konteks birokrasi pemerintahan, Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin dalam bukunya *Policy Implementation and Bureaucracy* (1982:32) menyatakan bahwa birokrasi pemerintahan berhubungan dengan urusan-urusan publik. Pada

level yang umum, apabila birokrasi memberikan pelayanan publik dengan baik maka birokrasi tersebut mampu menunjukkan sejumlah indikasi perilaku berikut: (1) Memproses pekerjaannya secara stabil dan giat; (2) Memperlakukan individu yang berhubungan dengannya secara adil dan berimbang; (3) Mempekerjakan dan mempertahankan pegawai berdasarkan kualifikasi profesional dan orientasi terhadap keberhasilan program; (4) Mempromosikan staff berdasarkan merit sistem dan hasil pekerjaan baik yang dapat dibuktikan; (5) Melakukan pemeliharaan terhadap prestasi yang sudah dicapai sehingga dapat segera bangkit bila menghadapi keterpurukan.

Sedangkan tujuan penyediaan birokrasi pemerintahan sebagaimana diuraikan oleh Ripley dan Franklin (1982) adalah sebagai berikut: (1) Menyediakan sejumlah layanan sebagai hakikat dari tanggung jawab pemerintah; (2) Memajukan kepentingan sektor ekonomi spesifik seperti pertanian, buruh, atau segmen tertentu dari bisnis privat; (3) Membuat regulasi atas berbagai aktivitas privat; (4) Meredistribusikan sejumlah keuntungan seperti pendapatan, hak-hak, perawatan medis dan lain-lain.

Reformasi birokrasi pada hakikatnya dilakukan untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek berikut: (1) Kelembagaan /organisasi; (2) Ketatalaksanaan/ business process; (3) Sumber Daya Manusia Aparatur.

Reformasi birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan kata lain, reformasi birokrasi adalah langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional.

Reformasi birokrasi ini dilaksanakan dengan memepertimbangkan latar belakang sebagai berikut : (1) Praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) masih berlangsung hingga saat ini; (2) Tingkat kualitas pelayanan publik yang belum mampu memenuhi harapan publik; (3) Tingkat efisiensi, efektivitas, dan prroduktivitas yang belum optimal dari birokrasi pemerintahan; (4) Tingkat transparansi dan akuntabilitas birokrasi pemerintahan masih rendah; (5) Tingkat disiplin dan etos kerja pegawai masih rendah.

Adapun tujuan dari reformasi birokrasi adalah membangun/membentuk profil dan perilaku aparatur negara dengan: (1) Integritas Tinggi yaitu perilaku aparatur dalam bekerja senantiasa menjaga sikap profesional dan menjunjung tinggi nilai-nilai moralitas (kejujuran, Kesetiaan dan Komitmen) serta menjaga keutuhan pribadi; (2) Produktivitas Tinggi dan bertanggung jawab yaitu hasil optimal yang dicapai oleh aparatur negara dari serangkaian program kegiatan yang inovatif, efektif dan efisien dalam memngelola sumber daya yang ada serta ditunjang oleh dedikasi dan etos kerja yang tinggi; (3) Kemampuan memberikan pelayanan yang prima yaitu kepuasan yang dirasakan oleh publik sebagai dampak dari hasil kerja birokrasi yang profesional, berdedikasi dan memiliki standar moral yang tinggi dalam menjalankan tugasnya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat utamanya dalam memberikan pelayanan yang prima kepada publik dengan sepenuh hati dan rasa tanggung jawab.

Birokrasi pemerintah desa merupakan garis terdepan yang berhubungan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, birokrasi pemerintah desa harus bersikap netral dan tidak memihak kepada kelompok tertentu dengan tujuan agar pelayanan umum yang dilakukan oleh pemerintah desa bisa diberikan kepada seluruh masyarakat di desa tersebut tanpa membeda-bedakan pihak-pihak yang membutuhkan pelayanan. Di samping itu, dalam hal memberikan

pelayanan, birokrasi pemerintah desa dituntut untuk lebih efektif dan efisien sehingga akan tampak mementingkan kualitas pelayanan.

Pemerintah Desa merupakan organisasi birokrasi yang ada di tingkat desa. Namun, walaupun berada di tingkat desa, birokrasi ini juga dituntut untuk bekerja secara maksimal untuk tercapainya tujuan yang telah ditetapkan khususnya dalam hal pelayanan kepada masyarakat. Menurut Max Webber karakteristik dari birokrasi modern adalah sebagai berikut: (1) Mobilitas yang sistemik dari energi manusia dan sumber daya material untuk mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan atau rencana-rencana yang secara eksplisit telah didefinisikan; (2) Pemanfaatan tenaga karier yang terlatih, menduduki jabatan-jabatan bukan atas dasar keturunan dan batas-batas yuridiksinya telah ditetapkan secara spesifik; (3) Spesialisasi keahlian dan pembagian kerja yang bertanggung jawab kepada suatu otoritas atau konstitusi.