

UMAR NAIN, S.Sos, M.Si.

RELASI PEMERINTAH DESA DAN SUPRADESA

Dalam

PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN DESA



Kata Pengantar :
Direktur Jenderal Bina Pemerintahan Desa
Kementerian Dalam Negeri
Dr.H.Nata Irawan,SH,M.Si.



PUSTAKA PELAJAR

UMAR NAIN, S.Sos, M.Si.

RELASI PEMERINTAH DESA DAN SUPRADESA

Dalam

PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN DESA



PUSTAKA PELAJAR

**RELASI PEMERINTAH DESA DAN SUPRADESA DALAM
PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN DESA**

Penulis :

Umar Nain, S.Sos., M.Si.

Desain Sampul : Wisnu
Pemeriksa Aksara : Ratih Indriani
Penata Aksara : Adnanta Ivan A.

Cetakan I, Desember 2017

Penerbit:

PUSTAKA PELAJAR

Celeban Timur UH III/548 Yogyakarta 55167

Telp. (0274) 381542, Fax (0274) 383083

Email : pustakapelajar@yahoo.com

ISBN : 978-602-229-840-3

*Mengenang Alm. Andi Nai Maninriang, yang telah mendidik
saya di Desa dengan kasih sayang, ketegasaan, dan disiplin.*

Buku ini dipersembahkan untuk :

KATA PENGANTAR

Dr. H. Nata Irawan, S.H., M.Si.
Direktur Jenderal Bina Pemerintahan Desa

Kementerian Dalam Negeri

Komitmen pemerintah untuk membangun desa sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, merupakan kebijakan politik dengan mengalokasikan anggaran pembangunan desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dialokasikannya dana dari APBN yang kini populer dengan Dana Desa, yang dimulai pada tahun 2015 dan akan tetap dilanjutkan pada tahun mendatang. Hal ini akan memengaruhi semakin meningkatnya sumber pendapatan desa termasuk pendapatan lain, baik dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota maupun swadaya masyarakat.

Peningkatan anggaran pendapatan desa harus diikuti dengan perencanaan dan pengelolaan anggaran yang baik, agar sesuai peruntukannya sehingga berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat desa. Untuk terwujudnya perencanaan dan penganggaran desa sesuai dengan kebutuhan masyarakat, maka tidak dapat dipisahkan dari peranan Pemerintah supradesa dalam pembinaan, fasilitasi dan pengawasan terhadap pemerintah desa.

Untuk memahami Relasi Pemerintah Desa dan Supradesa Dalam Perencanaan dan Penganggaran desa, maka buku yang

disusun oleh saudara Umar Nain, S.Sos., M.Si. cukup relevan dan representatif untuk menjawab permasalahan dalam perencanaan dan penganggaran desa saat ini. Bahwa salah satu bagian penting dalam buku ini, karena penulis menempatkannya pemerintahan desa sebagai *entry point* dalam pembahasan perencanaan dan penganggaran desa dilihat dari relasinya dengan pemerintah supradesa yang selama ini kurang dipublikasikan di masyarakat.

Dalam upaya penguatan paradigma dari "*Membangun Desa*" dan "*Desa Membangun*" yang kita kenal dengan "*Pendekatan Hibrida*" menghubungkan pola implementasi *top down* dan *bottom up* di mana menempatkan posisi pemerintah desa dan masyarakat sebagai subjek dan objek dalam pembangunan desa. Oleh karena itu, buku ini dapat menjadi referensi dan membantu pemerintah desa dan masyarakat dalam penyusunan perencanaan desa. Hal ini karena di dalam buku tersebut dibahas secara sistematis mengenai teknik penyusunan perencanaan desa, baik rencana jangka menengah desa (RPJMDesa) maupun perencanaan tahunan desa (RKP Desa).

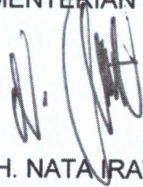
Melalui pemahaman dalam penyusunan perencanaan desa sebagaimana diuraikan dalam buku ini, maka dapat pula memudahkan dalam penyusunan penganggaran desa. Hal ini karena sumber anggaran desa telah dijelaskan secara terinci seperti Alokasi Dana Desa dan Dana Desa, sehingga dapat menjadi petunjuk dalam penyusunan APB Desa. Oleh karena itu buku ini cukup menarik untuk dibaca karena tidak dipisahkan antara perencanaan dan penganggaran desa.

Terakhir saya mengapresiasi kepada penulis karena dengan keberadaan buku ini dapat menjadi referensi bagi pemerintah desa dan *stakeholder* terkait dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Desa. Lebih khusus kepada Praja Institut Pemerintahan Dalam Negeri dapat digunakan untuk menambah

wawasan sekaligus meningkatkan pemahaman terhadap perencanaan dan penganggaran desa dilihat dari relasi antara pemerintah desa dan supradesa.

Jakarta, November 2017

DIREKTUR JENDERAL
BINA PEMERINTAHAN DESA
KEMENTERIAN DALAM NEGERI



Dr. H. NATA IRAWAN, SH, M.Si

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan rasa syukur kepada Allah SWT, karena atas limpahan Rahmat dan Karunianya sehingga buku ini dapat diselesaikan dengan judul "Relasi Pemerintah Desa dan Supradesa dalam Perencanaan dan Penganggaran Desa". Bahwa komitmen Pemerintah untuk membangun desa perlu diapresiasi dengan baik sebagaimana tercantum dalam "NAWACITA", pada urutan ke-3 yaitu, "*Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia*". Bahwa upaya untuk memperkuat desa – desa di Indonesia maka Pemerintah menaruh perhatian yang cukup besar melalui kebijakan pengalokasian anggaran pembangunan desa yang bersumber dari APBN, sebagai entitas dari reformasi penganggaran desa sesuai Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Pengalokasian anggaran desa yang dikenal dengan Dana Desa diprediksi akan meningkat sampai tahun 2019. Sebagai gambaran bahwa untuk Dana Desa (DD) mulai tahun 2015 saja sudah mencapai 20, 7 triliun rupiah dan sampai tahun 2019 mencapai 111, 8 triliun rupiah. Hal ini belum termasuk Alokasi Dana Desa (ADD) dan Bagi Hasil Pajak dan Retribusi Daerah (BHPRD) yang kesemuanya di peruntukkan bagi 74.754 desa di Indonesia. Perkembangan anggaran pembangunan desa yang meningkat dari tahun ke tahun memerlukan perencanaan yang sistematis, efisien dan efektif. Selain perencanaan perlu juga didukung pengelolaan anggaran yang terarah, tertib, disiplin dan akuntabel karena baik perencanaan maupun pengelolaan anggaran merupakan faktor determinan dalam pembangunan desa.

Buku ini disusun dengan maksud untuk menambah literatur mata kuliah Pemerintahan Desa/Kelurahan sesuai yang diampu

penulis di Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) Kampus Sulawesi Selatan. Selain itu, dapat pula dijadikan bahan referensi bagi Pemerintah Desa dan *stakeholder* terkait dengan pelaksanaan pembangunan desa khususnya dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran desa sesuai UU No.6 tahun 2014 tentang Desa.

Pembahasan dalam buku ini akan diuraikan dalam 10 (sepuluh) bab sebagai berikut :

Bab I Pemerintahan Desa. Dalam bab ini dijelaskan pengertian pemerintahan, yang didalamnya diuraikan tentang pemerintahan sebagai suatu kebutuhan, asas-asas pemerintahan dan tugas pokok pemerintahan. Pembahasan berikutnya adalah pengertian desa secara teoretik dan legalistik serta asas dan tujuan pengaturan mengenai desa. Di dalam bab ini juga dibahas tentang pengertian pemerintahan desa yang menjelaskan mengenai kelembagaan desa, asas penyelenggaraan pemerintahan desa, kedudukan, tugas dan fungsi pemerintah desa. Termasuk pembahasan tentang kelembagaan desa baik lembaga kemasyarakatan maupun lembaga adat, kerja sama antardesa dan Badan Usaha Milik Desa. Pada bagian akhir bab ini dijelaskan mengenai pemerintah supradesa yang berperan dalam melakukan fungsi pembinaan, fasilitasi dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Bab II Relasi Pemerintah Desa dan Supradesa. Diawali dengan pembahasan relasi dalam bidang kewenangan dan dasar pelaksanaannya, baik kewenangan asal usul maupun kewenangan berskala desa yang diuraikan secara terinci sesuai ruang lingkup dan bidang kewenangan. Dalam bab ini dibahas pula mengenai relasi dalam bidang keuangan yang berhubungan dengan dana desa, alokasi dana desa dan bagi hasil pajak dan retribusi daerah. Pembahasan relasi dalam bidang pembinaan dan pengawasan diuraikan peran pemerintah supradesa dalam pembinaan dan

pengawasan, fasilitasi dan koordinasi atas penyelenggaraan pemerintahan desa. Di akhir bab ini dijelaskan relasi dalam bidang perencanaan dan pembangunan desa, yang didalamnya diuraikan tentang pedoman pembangunan desa baik dari perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi dalam pembangunan desa.

Bab III Perencanaan Pembangunan Desa. Pada bagian ini dijelaskan mengenai pengertian perencanaan dan perencanaan pembangunan desa. Diuraikan pula mengenai pendekatan perencanaan yaitu pendekatan politis, teknokratis, partisipatif, atas - bawah dan bawah - atas beserta jenis – jenis perencanaan desa (RPJM Desa dan RKP Desa). Termasuk unsur pemeran dalam perencanaan desa dan siklus perencanaan pembangunan desa. Pada bagian akhir dari bab ini dijelaskan tentang pelaksanaan monitoring perencanaan pembangunan desa, baik dari peran pemerintah maupun keterlibatan masyarakat desa.

Bab IV Teknis Penyusunan RPJM Desa. Di dalam bab ini dijelaskan pengertian RPJM Desa, maksud dan tujuan disusunnya RPJM Desa serta dasar hukum yang menjadi landasan dalam penyusunan RPJM Desa. Secara teknis di uraikan pula mekanisme penyusunan RPJM Desa dimulai dari visi misi Kepala desa, penggunaan alat kajian seperti sketsa desa (peta desa), bagan kelembagaan dan kalender musim, identifikasi masalah, peringkat masalah dan peringkat tindakan pemecahan masalah untuk tersusunnya RPJM Desa dalam jangka waktu 6 tahun sesuai masa jabatan Kepala Desa.

Bab V Teknik Penyusunan RKP Desa. Pada bab ini dijelaskan latar belakang penyusunan RKP Desa, pengertian, tujuan dan manfaat RKP Desa serta bahan – bahan yang diperlukan yang menjadi pendukung RKP Desa. Di bagian akhir dari bab ini diuraikan secara teknis mekanisme penyusunan RKP Desa dilihat dari proses, tahapan, perubahan dan pengajuan daftar usulan RKP Desa.

Bab VI Penganggaran Desa. Dalam bab ini dibahas mengenai pengertian anggaran, prinsip dan fungsi penganggaran serta jenis-jenis penganggaran. Selain itu, diuraikan pula perkembangan penganggaran desa sampai tahun 2019 yang bersumber dari APBN dan alokasi dana desa serta bagian dari pajak dan retribusi daerah, yang kesemuanya terintegrasi penganggarannya dalam APBD Desa.

Bab VII Kebijakan dan Implementasi Alokasi Dana Desa. Pada bab ini diuraikan mengenai kebijakan pemerintah yang mendasari adanya Alokasi Dana Desa. Pembahasan berikutnya tentang pengertian Alokasi Dana Desa, maksud dan tujuan serta prinsip-prinsip pelaksanaan alokasi dana desa. Selanjutnya dijelaskan pula penggunaan rumus dan penentuan perhitungan besaran Alokasi Dana Desa dan implementasi Alokasi Dana Desa, yang disertai dengan penggunaannya di daerah.

Bab VIII Pengelolaan Dana Desa. Dalam bab ini dijelaskan mengenai pengertian dana desa, pengelolaan dana desa, pengalokasian dan penyaluran dana desa. Dijelaskan pula mengenai penggunaan dana desa untuk tahun 2015 dan tahun 2016 sesuai prioritas penggunaan dana desa serta mekanisme pelaporan, pemantauan serta evaluasi dana desa.

Bab IX Pengelolaan Keuangan Desa. Pembahasan dalam bab ini diawali dengan pengertian keuangan desa, dasar hukum pengelolaan keuangan desa dan asas pengelolaan keuangan desa serta peran pemerintah dan masyarakat dalam pengelolaan keuangan desa. Pada bagian akhir dari bab ini dibahas pula tahapan kegiatan pengelolaan keuangan desa mulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan desa. Didalamnya dijelaskan juga mengenai pembahasan komposisi belanja yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa dan belanja modal serta mekanisme pengadaan barang dan jasa dan perpajakan.

Bab X Keberlanjutan Perencanaan dan Penganggaran Desa.

Sebagai bab penutup yang merupakan bagian terakhir dari buku ini yang menjelaskan tentang keberlanjutan perencanaan dan penganggaran desa, serta implikasinya terhadap perkembangan keswadayaan masyarakat desa dan kemandirian desa.

Bahwa buku ini tidak selesai begitu saja tanpa kontribusi dari berbagai pihak. Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih yang setinggi tingginya kepada semua pihak yang turut memberikan kontribusi dalam penyelesaian buku ini. Terima kasih kepada Rektor Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) Jatinangor, dan Direktur IPDN Kampus Sulawesi Selatan, karena atas arahan dan kesempatan yang diberikan sehingga penulisan buku ini dapat disetujui.

Terima kasih pula penulis ucapkan kepada Bapak Dr. H. Nata Irawan, S.H., M.Si. sebagai Direktur Jenderal Bina Pemerintahan Desa Kementerian Dalam Negeri, karena atas kesediaannya memberikan Kata pengantar dalam buku ini. Selain itu kesempatan yang diberikan penulis sebagai peserta Master of Trainer (MoT) Pelatihan Peningkatan Kapasitas Aparatur Pemerintahan Desa di Jakarta tahun 2015.

Dalam pelatihan tersebut muncul gagasan awal untuk penulisan buku ini, sehingga materi dalam modul pelatihan turut memberikan kontribusi dan sekarang telah menjadi buku literatur untuk mata kuliah Pemerintahan Desa/Kelurahan di lingkungan IPDN. Tak lupa penulis ucapkan terima kasih kepada semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan namanya khususnya rekan-rekan dosen, semoga segala bantuannya bernilai ibadah di hadapan Allah SWT.

Disadari bahwa buku ini masih jauh dari kesempurnaan, sehingga segala bentuk kritik dan saran yang bersifat konstruktif

sangat diharapkan. Demikian agar buku ini memberikan manfaat bagi kita semua dan senantiasa mendapat Rahmat dan Karunia dari Allah SWT. Amin.

Gowa, November 2017
Salam penulis

Umar Nain

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR VI

DAFTAR ISI XV

BAB I PEMERINTAHAN DESA

- A. Pengertian Pemerintahan → 1
- B. Pengertian Desa → 18
- C. Pengertian Pemerintahan Desa → 33
- D. Pemerintah Supradesa → 52

BAB II RELASI PEMERINTAH DESA DAN SUPRADESA

- A. Relasi dalam Bidang Kewenangan → 57
- B. Relasi dalam Bidang Keuangan → 67
- C. Relasi dalam Bidang Pembinaan dan Pengawasan → 69
- D. Relasi dalam Bidang Perencanaan dan Pembangunan Desa → 69

BAB III PERENCANAAN PEMBANGUNAN DESA

- A. Pengertian Perencanaan → 71
- B. Pendekatan Perencanaan Pembangunan → 75
- C. Perencanaan Pembangunan Desa → 85
- D. Siklus Perencanaan Pembangunan Desa → 98
- E. Monitoring Perencanaan Pembangunan Desa → 107

BAB IV TEKNIK PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DESA (RPJM DESA)

- A. Pengertian RPJM Desa → 110

- B. Maksud dan Tujuan Penyusunan RPJM Desa → 112
- C. Dasar Penyusunan RPJM Desa → 113
- D. Perencanaan Pembangunan Desa → 114
- E. Mekanisme Penyusunan RPJM Desa → 117

BAB V TEKNIK PENYUSUNAN RENCANA KERJA PEMERINTAH DESA (RKP DESA)

- A. Latar Belakang → 134
- B. Pengertian, Tujuan, dan Manfaat RKP Desa → 135
- C. Mekanisme Penyusunan RKP Desa → 138
- D. Penutup → 153

BAB VI PENGANGGARAN DESA

- A. Pengertian Anggaran → 154
- B. Prinsip dan Fungsi Penganggaran Desa → 158
- C. Jenis-Jenis Penganggaran Desa → 169
- D. Perkembangan Penganggaran Desa → 173
- E. Integrasi Penganggaran dalam APB Desa → 177

BAB VII KEBIJAKAN DAN IMPLEMENTASI ALOKASI DANA DESA

- A. Kebijakan Alokasi Dana Desa → 182
- B. Maksud, Tujuan, dan Prinsip Alokasi Dana Desa → 186
- C. Penentuan Besaran ADD → 187
- D. Implementasi Alokasi Dana Desa → 192

BAB VIII PENGELOLAAN DANA DESA

- A. Pengertian Dana Desa → 207
- B. Pengelolaan Dana Desa → 210
- C. Pengalokasian Dana Desa → 211
- D. Penyaluran Dana Desa → 214

- E. Penggunaan Dana Desa → 215
- F. Pelaporan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa → 224

BAB IX PENGELOLAAN KEUANGAN DESA

- A. Pengertian Keuangan Desa → 227
- B. Dasar Hukum Pengelolaan Keuangan Desa → 233
- C. Asas Pengelolaan Keuangan Desa → 234
- D. Peran Pemerintah dan Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan Desa → 236
- E. Tahapan Pengelolaan Keuangan Desa → 239

BAB X KEBERLANJUTAN PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN DESA

- A. Keswadayaan Masyarakat Desa → 292
- B. Kemandirian Desa → 293

DAFTAR PUSTAKA	297
BIODATA PENULIS	305
INDEKS	307

DAFTAR GAMBAR, BAGAN, DAN TABEL

- Gambar 3.2 Siklus Perencanaan Pembangunan Desa → 101
- Gambar 9.2 Bagan Alur Penyusunan APB Desa → 248
- Bagan 4. Tahapan Tata Cara Penyusunan RPJM Desa → 118
- Bagan 5. Tahapan Penyusunan RKP Desa dan Daftar Usulan RKP Desa → 147
- Bagan 9.1. Siklus Pengelolaan Keuangan Desa → 242
- Bagan 9.3. Mekanisme Pengadaan Barang/Jasa di Desa → 257
- Bagan 9.5. Prosedur Pengajuan SPP → 262
- Tabel 3.1. Jenis Perencanaan Desa → 93

BAB I

PEMERINTAHAN DESA

A. PENGERTIAN PEMERINTAHAN

Pemerintahan berasal dari kata "perintah", kemudian ditambah awalan "pe" menjadi pemerintah. Kata "pemerintah" berasal dari bahasa Jawa yaitu "titah" (sabdo, perintah, instruksi). Dalam bahasa Inggris "Pemerintah" ialah "Government" berasal dari kata *govern*, yaitu merupakan institusi/lembaga beserta jajarannya yang mempunyai tugas, fungsi, wewenang dan tanggung jawab untuk mengurus tugas dan menjalankan kehendak rakyat. Kecenderungannya lebih tertuju kepada negara pelaksana tugas-tugas eksekutif saja (pemerintah dalam arti sempit) yaitu: sebagai organ negara pelaksana tugas-tugas eksekutif saja. Sedangkan pemerintah dalam arti luas adalah seluruh lembaga/organ negara yang menjalankan kewajiban negara sebagai organisasi sosial (*societal*) yang sangat besar dan kompleks, eksekutif, yudikatif, dan auditif (Mustafa, 2013:76).

S.E. Finer dalam Sumaryadi (2010:18), mengklasifikasikan pemerintah ke dalam empat pengertian, yakni: *Pertama*, pemerintah mengacu pada proses pemerintah, yakni pelaksanaan kekuasaan oleh yang berwenang. *Kedua*, istilah ini juga bisa dipakai untuk menyebut keberadaan proses itu sendiri, kepada kondisi adanya tata aturan. *Ketiga*, pemerintah acap kali berarti orang-orang yang mengisi kedudukan otoritas dalam masyarakat atau lembaga, artinya kantor atau jabatan-jabatan dalam pemerintahan. *Keempat*, istilah

ini juga bisa mengacu pada bentuk, metode, sistem pemerintahan dalam suatu masyarakat, yakni struktur dan pengelolaan dinas pemerintah dan hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah.

Kemudian pengertian pemerintahan menurut H. Inu Kencana Syafii (2007:4) bahwa secara etimologi, pemerintahan dapat diartikan sebagai berikut :

- a. Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh. Yang berarti didalamnya terdapat dua pihak, yaitu yang memerintah memiliki wewenang dan yang diperintah memiliki kepatuhan akan keharusan.
- b. Setelah ditambah awalan "pe" menjadi pemerintah. Yang berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah.
- c. Setelah ditambah lagi akhiran "an" menjadi pemerintahan. Berarti perbuatan, cara, hal atau urusan dari badan yang memerintah tersebut.

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri. Jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif. Dalam Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) Jilid I disebutkan oleh Taliziduhu Ndraha (2003 :5-6) bahwa :

- a. Pemerintahan adalah sebuah sistem multiproses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan jasa publik dan layanan civil. Tuntutan yang diperintah berdasarkan berbagai posisi yang dipegangnya, misalnya sebagai sovereign, sebagai pelanggan, konsumen, yang tidak berdaya dan sebagainya.

- b. Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai tuntutan (harapan) yang diperintah.

Dari kedua pengertian pemerintahan sebagaimana dikemukakan di atas, menunjukkan bahwa pemerintahan terdiri dari dua unsur yaitu unsur yang memerintah dan unsur yang diperintah. Dalam menjalankan pemerintahan dilakukan oleh badan yang berwenang atau badan yang melakukan kekuasaan memerintah dalam memberikan pelayanan publik, untuk memenuhi tuntutan masyarakat yang diperintah. Pendapat lain yang sedikit berbeda dengan pengertian pemerintahan seperti dijelaskan sebelumnya yaitu pengertian pemerintahan dilihat dari pendekatan sistem. Hal ini seperti dikemukakan oleh Wasistiono (2013:39-40) bahwa pemerintah sebagai badan atau orang yang menjalankan pemerintahan, maupun pemerintahan sebagai fungsi dan kegiatan berpemerintahan adalah sebuah sistem. Ada tiga prinsip dasar yang perlu dipahami dalam melihat pemerintahan sebagai suatu sistem. *Pertama*, bahwa hubungan antara suprasistem, sistem, subsistem dan sub-subsistem diatur melalui berbagai asas yang perlu disepakati dan dipahami oleh semua anggota susunan sistem. *Kedua*, sistem yang berada dalam susunan yang lebih rendah dan lebih kecil tunduk pada mekanisme sistem yang susunannya lebih besar dan lebih tinggi, disertai mekanisme untuk mengajukan keberatan dari bawah. *Ketiga*, susunan sistem yang lebih besar dan lebih tinggi punya kewajiban melindungi dan memberdayakan susunan sistem yang lebih rendah dan lebih kecil.

Untuk melihat pemerintahan sebagai suatu sistem dapat digambarkan pada sistem pemerintahan di Indonesia secara hierarkis sebagai berikut (Wasistiono, 2013:39).

- **Suprasistem** : berupa pemerintah nasional dalam arti luas, yang terdiri dari lembaga tinggi negara dan lembaga negara lainnya.
- **Sistem** : berupa pemerintahan provinsi.
- **Subsistem** : berupa pemerintahan kabupaten/kota.
- **Sub-subsistem** : berupa pemerintahan desa.

Meskipun berposisi sebagai subsistem maupun sub-subsistem, pemerintah kabupaten/kota dan pemerintahan desa pada dasarnya adalah sebuah sistem utuh, yang menjalankan proses konversi untuk mengubah masukan (input) menjadi keluaran (output) dan nilai guna (outcome).

1. Pemerintahan Sebagai Kebutuhan.

Dari pengertian pemerintahan sebagaimana dikemukakan di atas baik secara etimologi, pengertian secara sempit dan luas maupun pengertian pemerintahan dilihat dari pendekatan sistem, menunjukkan bahwa baik yang memerintah maupun yang diperintah ada saling interaksi dalam memenuhi kebutuhan. Relasi dari keduanya lalu kemudian memunculkan pemerintahan sebagai suatu kebutuhan, seperti kebutuhan pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah. Pemerintahan sebagai kebutuhan ditunjukkan oleh Rasyid (2007: 5-6) bahwa dalam kehidupan modern yang kita jalani dewasa ini, mungkin hanya sedikit di antara kita yang menyadari betapa pemerintahan dibutuhkan dan telah menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari. Dikemukakan bahwa kehadiran pemerintah mulai dari urusan nikah (harus pakai surat nikah), batasan jumlah istri yang diperkenankan (tidak boleh lebih dari satu), batasan jumlah anak (dianjurkan masuk program KB), kelahiran anak (akte kelahiran), bukti sebagai penduduk yang sah jika sudah dewasa (wajib memiliki KTP), hingga saat meninggal dunia (surat kematian), semuanya diatur oleh pemerintah. Hal ini

hanya sebagian kecil dari sejumlah besar contoh-contoh yang dapat dipetik untuk membuktikan bahwa pemerintah memang mengatur banyak segi dari kehidupan masyarakat. Meskipun demikian, kehadiran pemerintah tidak diragukan lagi karena begitu luasnya segi kehidupan yang membutuhkan pelayanan pemerintah, namun hal itu bukannya tanpa kritik.

Dalam studi politik, memang banyak pakar mempersoalkan kehadiran pemerintah yang terlalu luas menjangkau hampir semua segi kehidupan, sehingga seolah-olah tidak ada lagi ruang bebas yang tersedia bagi masyarakat untuk bergiat tanpa intervensi pemerintah. Kritik atas keserbahadiran pemerintah itu biasanya bertolak dari kekhawatiran akan semakin berkurangnya kemandirian masyarakat di dalam berhadapan dengan besarnya kekuasaan negara, sehingga menghambat prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam upaya memajukan kehidupan mereka sendiri. Gagasan-gagasan tentang sejauh mana pemerintah dapat masuk ke dalam ruang kehidupan privat memang sudah sejak lama menjadi bahan perdebatan di kalangan para pakar ilmu politik dan ilmu pemerintahan. Dua pandangan yang bertolak belakang terus saja menjadi acuan di dalam kajian - kajian pemerintahan hingga dewasa ini. (Rasyid, *ibid*).

Pertama, mereka yang berpendapat bahwa pemerintah seyogianya membatasi keterlibatannya dalam mengatur kehidupan masyarakat. Karena, bagaimanapun kuat dan mampunya suatu pemerintahan, tetap saja tidak mungkin baginya untuk mengatur segala hal. Lagi pula, masyarakat pada dasarnya akan lebih senang jika pemerintah membatasi intervensinya, seraya memberi otonomi yang lebih besar kepada masyarakat untuk mengembangkan kreativitas demi kemajuan dan kesejahteraan mereka sendiri. Asumsinya, manusia pada hakikatnya adalah makhluk rasional dan karena itu memiliki kemampuan untuk

mengatur dan mendisiplinkan dirinya sendiri serta memelihara keteraturan sosial. Pemerintah yang baik, menurut mereka, adalah yang paling sedikit memerintah. Pendapat ini jelas menolak hadirnya sebuah pemerintahan yang kuat. Mereka berpendapat bahwa karena masyarakat pada dasarnya dapat mengatur diri mereka sendiri, maka sebuah pemerintahan yang moderat sudah cukup untuk menciptakan ketertiban. Pemerintahan yang kuat dicurigai berpotensi untuk merampas kebebasan masyarakat.

Kedua, mereka yang berpendapat bahwa pemerintah harus dapat mengatur sebanyak mungkin segi dari kehidupan masyarakat, karena hanya dengan cara itu keteraturan, ketertiban, keamanan, dan kemajuan akan dapat dipelihara dan dicapai. Pandangan ini bertolak dari asumsi bahwa masyarakat pada dasarnya tidak mampu mengatur kehidupan bersamanya secara mandiri, mereka memerlukan campur tangan pemerintah. Walaupun tidak menolak sifat rasional manusia, penganjur pendapat ini menilai bahwa rasionalitas saja tidaklah cukup untuk menjamin keselamatan pribadi ketika dihadapkan pada kenyataan dalam kehidupan kolektif yang serba keras. Keyakinan yang berlebihan pada kemampuan manusia untuk mengendalikan dirinya sendiri, menurut penganjur pemerintahan yang kuat ini, adalah sama dengan penolakan atas fakta sejarah dan pengalaman universal umat manusia yang justru membuktikan sebaliknya. Ketakutan bahwa prinsip kebebasan akan dikhianati oleh pelanggaran atas prinsip itu sendiri, mendominasi pemikiran kelompok kedua ini. Oleh karena itu, mereka lebih cenderung mendukung gagasan untuk memusatkan kedaulatan di tangan pemerintahan nasional serta pembatasan hak-hak demokrasi.

Terlepas dari perdebatan yang berfokus pada perlu tidaknya sebuah pemerintahan yang kuat, yang menempatkan masyarakat sebagai pihak yang sebagian besar dari segi-segi kehidupannya

diatur oleh negara, atau sebuah pemerintahan yang moderat saja, sehingga masyarakat dapat lebih mandiri di dalam mengembangkan kehidupannya, semua pihak sepakat bahwa pemerintahan diperlukan. Keberadaan sebuah pemerintahan, betapapun moderatnya, mungkin saja kurang menyenangkan sebagian orang yang mencintai kebebasan. Tetapi pemerintahan tetap merupakan kebutuhan. Suatu masyarakat tanpa pemerintahan adalah sebuah kekacauan massal. Di dalam masyarakat manusia beradab, diperlukan lebih banyak peraturan. Diperlukan juga lebih banyak upaya dan otoritas untuk menjamin bahwa peraturan-peraturan itu ditaati. Kalau setiap orang di antara kita dapat secara bebas melakukan apa saja yang dikehendakinya, sudah pasti hanya sedikit yang bisa menikmati rasa aman, dan hanya mereka yang kuat yang dapat bertahan.

2. Asas-Asas Pemerintahan.

Berdasarkan penjelasan mengenai kehadiran pemerintah sebagai suatu kebutuhan sebagaimana dijelaskan di atas maka dalam menjalankan pemerintahan diperlukan suatu asas, yang menjadi pedoman untuk diketahui dan dipahami. Menurut H. Inu Kencana Syafii (2001:40) bahwa asas adalah dasar, pedoman atau sesuatu yang dianggap kebenaran, yang menjadi tujuan berpikir dan prinsip yang menjadi pegangan.

Dalam membahas asas suatu pemerintahan, kita perlu melihat berbagai prinsip-prinsip, pokok-pokok pikiran, tujuan, struktur organisasi, faktor-faktor kekuatan dan proses pembentukan suatu negara. Hal ini terkait dengan ideologi suatu bangsa, falsafah hidup dan konstitusi yang membentuk sistem pemerintahan. Tentang asas-asas pemerintahan yang berlaku di Indonesia menurut Taliziduhu Ndraha dalam Syafii (2001: 41) adalah pengertian asas dalam arti khusus. Secara umum dapat dikatakan bahwa asas-asas pemerintahan tercantum di dalam pedoman-pedoman, peraturan-

peraturan, dan jika diusut sampai ke tingkat tertinggi, tibalah pada Pancasila.

Ada beberapa asas pemerintahan yang perlu diketahui antara lain sebagai berikut:

- a. Asas Aktif
- b. Asas Vrij Bestuur.
- c. Asas Freies Ermessen
- d. Asas Historis.
- e. Asas Etis.
- f. Asas Otomatis.
- g. Asas Detournement de Pouvoir.

Adapun penjelasan dari asas-asas pemerintahan sebagai berikut:

- a. Asas Aktif.

Pemerintah memiliki sumber utama pembangunan, seperti antara lain keahlian, dana, kewenangan, organisasi dan lain-lain. Di negara-negara berkembang pemerintah senantiasa berada pada posisi sentral. Oleh karena itu, pemerintah memegang peranan inovatif dan inventif. Bahkan, pemerintah mengurus seluruh permasalahan pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan, mulai dari orang-orang yang belum lahir ke dunia (dengan Keluarga Berencana) sampai pada orang-orang yang sudah meninggal dunia (dengan Dinas Pemakaman) . Jadi pemerintah itu selalu aktif di mana pun berada.

- b. Asas Vrij bestuur

“Vrij” berarti kosong, sedangkan “Bestuur” berarti pemerintahan. jadi Vrij bestuur adalah kekosongan pemerintahan. Hal ini timbul karena melihat bahwa tidak seluruhnya penjabaran setiap departemen dan non

departemen sampai ke tingkat kecamatan-kecamatan, apalagi ke kelurahan-kelurahan dan desa-desa.

Sebagai contoh, pada suatu tempat dapat saja terjadi ketidakhadiran jajaran Departemen Parpostel sehingga surat-menyurat yang menumpuk di kecamatan tersebut, baik surat-surat dinas maupun surat-surat pribadi, terbengkalai karena aparat pelaksanaanya kosong. Oleh karenanya pekerjaan tersebut dibebankan kepada aparat kecamatan. inilah yang dimaksud dengan Vrij Bestuur. Asas ini biasanya disebut juga sebagai asas mengisi kekosongan.

c. Asas Freies Ermessen

Berlainan dengan asas vrij bestuur tersebut di muka, hal mana pekerjaan itu ada tetapi aparat pelaksanaanya tidak ada, maka ada asas freies ermessen, pekerjaan itu memang belum ada mesti dicari serta ditemukan sendiri, jadi terlepas dari hanya sekedar mengurus hal-hal yang secara tegas telah digariskan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat yang lebih diatas, untuk dipertanggungjawabkan hasilnya. Dalam hal ini pemerintah bebas mengurus dan menemukan inisiatif pekerjaan baru, sepanjang tidak ada pertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku ataupun ketentuan-ketentuan lain yang berkenaan dengan norma kebiasaan suatu tempat.

d. Asas Historis

Asas Historis adalah asas yang dalam penyelenggaraan pemerintahan, bila terjadi suatu peristiwa pemerintahan, maka untuk menanggulangnya pemerintah berpedoman kepada penanggulangan dan pemecahan peristiwa yang lalu, yang sudah pernah terjadi.

e. Asas Etis

Asas etis adalah asas yang dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah tidak lepas memperhatikan kaidah moral. Oleh karenanya di Negara Indonesia, pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) senantiasa digalakkan, di samping masing-masing agama berlomba untuk menyampaikan, bahwa pemerintahan bukan masalah sekuler yang terpisah jauh dari etika dan moral, tetapi merupakan amanah Allah yang harus dipertanggungjawabkan di akhirat nanti.

f. Asas Otomatis

Asas otomatis adalah asas dengan sendirinya, yaitu bila ada suatu kegiatan baru yang diluar tanggung jawab suatu departemen atau non departemen, baik sifatnya rutin maupun sewaktu waktu, maka dengan sendirinya pekerjaan itu dipimpin oleh Aparat Departemen Dalam Negeri (kini Kementerian Dalam Negeri) sebagai poros pemerintahan dalam negeri, walaupun dengan tetap melibatkan aparat lain. Misalnya kepanitiaan hari-hari besar nasional, penyambutan tamu negara, dan lain-lain. Didaerah dikelola oleh Pemerintah Daerah.

g. Asas Detournement de Pauvoir

Asas detournement de pauvoir adalah asas kesewenang-wenangan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahannya atau sebaliknya ketidakpedulian pemerintah terhadap masyarakatnya. Jadi asas ini merupakan pertentangan dari semua asas yang telah disampaikan di atas.

Dengan memahami asas-asas pemerintahan seperti diuraikan sebelumnya maka asas-asas tersebut dapat dijadikan dasar atau pedoman dalam melaksanakan fungsi utama pemerintahan.

pun yang melatarbelakangi keberadaan mereka. Jaminan keadilan ini terutama harus tecermin melalui keputusan-keputusan pengadilan, di mana kebenaran diupayakan pembuktiannya secara maksimal, dan di mana konstitusi dan hukum yang berlaku dapat ditafsirkan dan diterapkan secara adil dan tidak memihak, serta perselisihan bisa didamaikan.

- d. Melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah. Ini antara lain mencakup pembangunan jalan, penyediaan fasilitas pendidikan yang terjangkau oleh mereka yang berpendapatan rendah, pelayanan pos, pelayanan kesehatan masyarakat, penyediaan air bersih, transportasi umum dan pemadam kebakaran.
- e. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial, seperti: membantu orang miskin dan memelihara orang-orang cacat, jompo dan anak-anak telantar; menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif, dan semacamnya.
- f. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antarbangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.
- g. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti: air, tanah dan hutan. Pemerintah juga berkewajiban mendorong kegiatan

Menurut Rasyid (2007 : 111) disebutkan bahwa fungsi-fungsi utama pemerintahan yakni: pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Dalam fungsi pelayanan terkandung tujuan untuk mewujudkan keadilan dalam masyarakat. Dalam fungsi pemberdayaan terkandung tujuan untuk mewujudkan masyarakat mandiri dan dalam fungsi pembangunan terkandung tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

3. Tugas Pokok Pemerintahan.

Tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban umum di dalam mana setiap warga masyarakat dapat menjalankan kehidupannya secara wajar. Pemerintahan modern, pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk memberdayakan dan melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mencapai kemajuan bersama. Oleh karena itu, menurut Rasyid (2002:11-14) secara umum tugas pokok pemerintahan negara mencakup tujuh bidang pelayanan :

- a. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintah yang sah atau mengancam integritas negara melalui cara-cara kekerasan.
- b. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontokan-gontokan di antara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apa pun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
- c. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apa

penelitian dan pengembangan untuk pemanfaatan sumber daya alam dengan mengutamakan keseimbangan antara eksploitasi dan reservasi.

Tujuan bidang yang terekam di atas menggambarkan adanya jangkauan tugas yang luas dan kompleks, dengan tanggung jawab yang sangat berat, terpikul di atas pundak setiap pemerintahan. Untuk mengemban semua amanah itu, selain diperlukan konstitusi, hukum, etika dan lembaga-lembaga yang canggih, juga dibutuhkan dukungan aparatur pemerintahan yang tangguh dan *qualified*. Untuk yang terakhir ini, secara mendasar, seyogianya pembinaan terhadap mereka ditujukan pada upaya memahami visi, misi, tugas pokok dan fungsi pemerintah. Pada saat yang sama, setiap aparatur sejak awal rekrutmennya perlu menjernihkan motivasi di balik keputusannya untuk masuk ke bidang pemerintahan.

Para aparatur pemerintah harus menjadikan semangat untuk melayani kepentingan umum sebagai dasar dari motivasi mereka dalam memilih karier di bidang pemerintahan. Seseorang yang masuk bekerja ke lapangan pekerjaan pemerintahan dengan motivasi untuk menjadi orang kaya, misalnya: pastilah salah pilih atau kesasar memasuki suatu ruang pengabdian yang justru secara prinsipil tidak akan pernah menjanjikan hal itu. Pemerintahan bukanlah lapangan pekerjaan yang menjanjikan kesenangan hidup material yang berlebihan bagi aparatur, karena komitmen sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang diharapkan dari mereka justru adalah bagaimana memberi kesenangan dan kesejahteraan kepada banyak orang.

Pemahaman tentang misi pemerintahan untuk memelihara ketertiban dan mengusahakan tegaknya keadilan akan secara langsung menjadikan fungsi pelayanan sebagai fungsi yang utama. Tetapi pelayanan yang baik, melalui kemampuan optimal untuk melaksanakan tugas-tugas pokok yang dikemukakan di atas,

hanya mungkin diwujudkan jika pemerintahan memiliki *power* yang cukup. Di sini, pemerintahan yang kuat jelas diperlukan dan kekuatan itu akan memberinya semacam independensi untuk mengutamakan pelayanan dan pemberdayaan kepada masyarakat yang paling lemah posisinya dalam masyarakat, baik secara sosial, ekonomi, budaya maupun politik.

4. Teknik- Teknik Pemerintahan.

Untuk melaksanakan fungsi utama pemerintahan agar dapat berjalan secara efisien dan efektif di masyarakat maka dalam implementasinya hendaknya menggunakan teknik-teknik pemerintahan. Adapun teknik-teknik pemerintahan sebagaimana dikemukakan H. Inu Kencana Syafie (2001 : 44) adalah berbagai pengetahuan, kepandaian, dan keahlian tertentu dalam cara yang dapat di tempuh atau digunakan untuk melaksanakan dan menyelenggarakan berbagai peristiwa pemerintahan.

Ada beberapa teknik pemerintahan di Indonesia yang perlu diketahui sebagai berikut :

a. Koordinasi

Menurut Prof. Terry koordinasi adalah:

“Coordination is the orderly synchronization of efforts to provide the proper amount, timing and directing of execution resulting in harmonious and unified action to stated objective”.

Menurut Prof. Mooney koordinasi adalah:

“Coordination, therefore, is the orderly arrangement of group effort to provide unity of action in the pursuit of a common purpose”.

Melihat pengertian - pengertian di atas, maka unsur - unsur yang diperlukan dalam koordinasi adalah sebagai berikut :

- 1) Pengaturan
- 2) Sinkronisasi.

- 3) Kepentingan bersama.
 - 4) Tujuan bersama.
- b. Partisipasi.
- Menurut Keith Davis partisipasi adalah sebagai berikut :
"Participation is defined as an individuals mental and emotional involvement in a group situation that encourages him to contribute to group goals and to share responsibility for them."
(Partisipasi adalah pernyataan mental dan emosi seseorang dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk menyumbangkan daya pikir dan perasaan mereka bagi terciptanya tujuan organisasi tersebut).
- c. Desentralisasi.
- Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri.
- d. Dekonsentrasi.
- Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang , dari pemerintah pusat atau kepala wilayah, atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat - pejabatnya di daerah.
- e. Sentralisasi.
- Sentralisasi adalah pemusatan kekuasaan pada pemerintah pusat, dalam hubungan pusat dan daerah, pada suatu sistem pemerintahan.
- f. Integrasi.
- Integrasi adalah usaha yang dilakukan untuk mempengaruhi sikap rakyat sedemikian rupa sehingga mereka dapat memberi keputusan kepada organisasi atau pemerintah pusat.
- g. Delegasi.
- Delegasi adalah suatu proses di mana otoritas seseorang

atasan diteruskan ke bawah kepada seorang bawahan.

Kemampuan untuk mendelegasikan wewenang (*the ability of delegate authority*) adalah salah satu dari empat hal yang sangat penting dalam kepemimpinan pemerintahan. Keseluruhan empat hal yang penting adalah sebagai berikut:

- a. *the ability to see an enterprise as a whole.*
- b. *the ability to delegate authority.*
- c. *the ability to command loyalty.*
- d. *the ability to make decision.*

5. Pendekatan sosial budaya dalam pemerintahan.

Pada uraian di depan telah dijelaskan mengenai pemerintahan sebagai suatu sistem, yang bersifat hierarkis mulai dari pemerintahan terendah (pemerintahan desa) sampai kepada pemerintahan nasional (Pemerintah Pusat). Hubungan antara pemerintah terendah dengan pemerintah di atasnya memerlukan tata pemerintahan, yang tidak hanya dilihat dari pendekatan politik tetapi juga melalui pendekatan sosial budaya. Pendekatan sosial budaya memandang pemerintahan sebagai suatu interaksi antara warga negara dengan negara sesuai tata pemerintahan dan budaya masyarakat. Menurut Suwardi Endraswara (2015:81) bahwa dalam tata pemerintahan terdapat empat kunci pokok keberhasilan pemerintahan, yaitu: (1) hubungan antarnegara, (2) tanggung jawab warga negara, (3) tata pemerintahan yang bijaksana, dan (4) tata pemerintahan yang berwibawa.

Dari empat wujud tata pemerintahan tersebut memiliki makna yang menuju pada sistem pemerintahan yang ideal. Apabila pemerintah dan warga negara mampu menjalankan empat hal itu sebaik-baiknya, maka negara akan aman, tenteram dan damai. Sebaliknya kalau di antara empat hal itu ditinggalkan cepat atau lambat negara akan mudah runtuh. Dari makna yang terkandung

dalam empat kunci pokok keberhasilan pemerintahan diatas, dapat disimpulkan sebagai berikut :

Pertama, hubungan antarnegara menghendaki agar tercapai hubungan yang rukun dan bersatu padu. Dari berbagai dialog, dapat diketengahkan beberapa tata pemerintahan yang menghendaki seorang pemimpin harus berindak rukun dan bersatu padu. *Kedua*, tanggung jawab warga negara. Tanggung jawab warga negara dalam sistem pemerintahan akan mewujudkan sikap dan perilaku tertentu. Sikap dan perilaku orang yang diperintah (bawahan) dalam suatu negara tentu ada hal-hal yang mengikat. Ada tatanan pemerintahan yang sebenarnya dimaksudkan agar jalannya roda pemerintahan lebih lancar. Dalam sebuah negara jika ada bawahan yang melanggar tatanan tentu dianggap hina, dan sebaliknya akan dipuji apabila melakukan tatanan dengan sebaik-baiknya. *Ketiga*, pemerintahan yang bijaksana. Pemimpin yang bijak ditandai oleh watak bila mengalahkan yang lain tanpa nafsu. Disinilah yang sering dinamakan pemimpin yang arif bijaksana. Kemarahan pimpinan yang tidak sampai hati, melainkan sekadar mengingatkan bawahan. Pemimpin yang mampu menggunakan kecerdikannya dalam memerintah negara. Pemimpin negara yang bijak manakala dia selalu memberi maaf kepada sesama, dan *Keempat*, tata pemerintahan yang berwibawakan tercapai apabila pemerintah menjalankan dan menunjukkan baik-buruk, tentu akan berhasil. Kewibawaan pemerintah akan terjaga apabila mampu menjauhkan diri dari kepentingan pribadi karena akan menimbulkan perasaan dengki. Dalam menghadapi kondisi apa pun, pemerintah semestinya tidak susah dan aji mumpung.

Tugas utama seorang penata pemerintahan yaitu (1) meletakkan posisi (tugas dan kedudukan) pada masing-masing bawahan, (2) memberi tugas kepada bawahan harus tepat sasaran, (3) membagi rezeki sesuai dengan jatah masing-masing bawahan,

dan (4) memberikan hukuman seadil-adilnya apabila ada bawahan yang salah. (Endraswara, *ibid*:86). Dalam hal rekrutmen pegawai yang akan melaksanakan tugas pemerintahan, maka diperlukan pemilihan yang lebih selektif dan berkualitas. Manajemen pemerintahan yang baik juga perlu menerapkan strategi pemilihan pembantu dari figur :

- a. Bijaksana, perbuatan yang benar, cermat dalam menjalankan tugas, dan tahu sebab musabab berbagai persoalan sehingga mampu mencari jalan keluarnya.
- b. Terampil dan cerdas dalam menafsirkan berbagai hal, sehingga memiliki wawasan kedepan yang bagus.
- c. Berbudi pekerti luhur, tanggap segala sesuatu dan bisa mengimbangi pembicaraan pimpinan.
- d. Berhati bersih, tidak banyak tingkah karena hanya ingin memiliki sesuatu, mudah iri hati dan berwatak senang mengadu domba.
- e. Paham terhadap kemajuan dan perubahan negara.

Selain dari manajemen pemerintahan seperti di atas perlu pula menerapkan tiga pegangan pokok yaitu :

- a. Pemerintah sebaiknya tidak memanjakan orang yang bertindak jahat.
- b. Tugas-tugas negara sebaiknya ada yang didelegasikan kepada bawahan, namun janganlah memilih bawahan yang bodoh, sebaliknya harus memilih orang yang berbudi pekerti luhur dan
- c. Pimpinan seharusnya jangan banyak memarahi bawahan.

B. PENGERTIAN DESA

Apabila membicarakan "desa" di Indonesia, menurut Mashuri Maschab (2013: 1) maka sekurang-kurangnya akan menimbulkan tiga macam penafsiran dan pengertian. *Pertama*, pengertian secara sosiologis, yang menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU/JURNAL.

- Asy'ari, Safari Imam, 1993, *Sosiologi Kota dan Desa*, Usaha Nasional, Surabaya.
- Amirin, Tatang M, 2011. *Pokok-Pokok Teori Sistem*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Anggarini, Yunita dan Puranto, B. Hendra, 2010. *Anggaran Berbasis Kinerja, Penyusunan APBD Secara Komprehensif*. UPP STIM YKPN. Yogyakarta.
- Adisasmita, Raharjo, 2011. *Manajemen Pemerintahan Daerah*. Graha Ilmu. Yogyakarta.
- Akbar Bahrullah. 2016, *Dashboard Keuangan Daerah*, Makalah dipresentasikan di IPDN Kampus Sulawesi Selatan.
- Bastian, Indra 2009. *Sistim Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*. Salemba Empat. Jakarta.
- Conyers, Diana dan Peter Hills. 1990. *An Introduction to Development Planning in The Third World*. New York. Jon Willey & Sons.
- Dwipayana, GN Ari et al. 2003, *Membangun Good Governance di Desa*, IRE Press, Yogyakarta.
- Drexhage, John dan Deborah Murphy. 2010. *Sustainable Development: From Brundtland to Rio 2012*. Background Paper, September 2010. United Nation Headquarters. New York.

- Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Depdagri. 2007, *Himpunan Peraturan Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Jakarta.
- Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa Kemendagri. 2015, *Panduan Pelatih/Fasilitator Pelatihan Peningkatan Kapasitas Aparatur Pemerintahan Desa*, Modul Pelatihan tidak dipublikasikan, Jakarta.
- Eko, Sutoro. 2011, *Kedudukan dan Kewenangan Desa*, Makalah tentang Pemerintahan desa.
- Endraswara, Suwardi, *Revolusi Mental dalam Budaya Jawa*, Narasi, Yogyakarta.
- Huda, Ni'matul, 2015. *Hukum Pemerintahan Desa, dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*. Setara Press: Malang. Jawa Timur.
- Hanif Nurcholis. Hanif, 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Erlangga. Jakarta.
- Hall, Anthony dan James Midgley,. 2004. *Social Policy for Development*. Sage Publication. London.
- Indrajit Vo, Wisnu dan Soimin, 2014. *Pemberdayaan Masyarakat dan Pembangunan*. Intrans Publishing: Malang, Jawa Timur.
- Ife, Jim dan Tesoriero, Frank. 2006. *Community Development. Based Alternative in an Age of Globalisation*, Pearson Education. Australia.
- Kuncoro, Mudrajad, 2012. *Perencanaan Daerah, Bagaimana Membangun Ekonomi Lokal, Kota dan Kawasan*. Salemba Empat. Jakarta.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo. 1984, *Desa*, PN Balai Pustaka. Cetakan Pertama, Jakarta.

- Leftwich, Adrian. 2000. *States of Development, on the Primacy of Politics in Development* Cambridge. Polity Press.
- Maschab, Mashuri, 2013, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*. Polgov. Fisipol UGM. Yogyakarta.
- Mardikarto, Totok dan Soebiato, H. Purnoko, 2013. *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perspektif Kebijakan Publik*. Alfabeta. Bandung.
- M.L. Jhingan. 2014, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Mustafa Delly. 2013, *Birokrasi Pemerintahan*, Alfabeta, Bandung.
- Manan, Bagir. 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang.
- Mardiasmo. 2004, *Otonomi Daerah dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta.
- Ndraha, Taliziduhu. 1991, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Ndraha, Taliziduhu. 2003, *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru Jilid 1)*, PT Rineka Cipta, Jakarta.
- Nain, Umar, 2012. *Perangkat Desa dan Pengangkatan Sekdes Menjadi PNS*. Pustaka Refleksi. Makassar..
- Ng Philipus dan Aini Nurul, 2004. *Sosiologi dan Politik*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Narayan, Depaa. 2002. *Empowerment and Poverty Reduction The International Bank Reconstruction and Development, The World Bank*. Washington.
- Nugroho, Riant dan Wrihatnolo, Randy. R, 2011. *Manajemen Perencanaan Pembangunan*. PT Elex Media Komputindo. Jakarta.

- Pratikno. 2003, *Desentralisasi, Pilihan yang Tidak Pernah Final*, dalam Abdul Gaffar Karim (ed.) 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Pruitt, Dean. G dan Rubin, Jeffrey. Z, 2011. *Teori Konflik Sosial*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Poloma, Margaret. M. 1984. *Sosiologi Kontemporer*, CV Rajawali, Jakarta.
- Riadi dan Bratakusumah, Deddy Supriady. 2005, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Refi, Wahyuni dan Falahi Ziyad, 2014. *Desa Kosmopolitan, Globalisasi dan Masa Depan Kekayaan Alam Indonesia*. Change Publication. Jakarta.
- Ritonga, Irwan Taufik, 2010. *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah di Indonesia*. Sekolah Pascasarjana UGM. Yogyakarta.
- Ritzer, George, 2003, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Ryaas Rasyid, Muhammad, 2007. *Makna Pemerintahan Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan*. PT Mutiara Sumber Daya.
- Rudianto, 2009. *Penganggaran, Konsep dan Teknik Penyusunan Anggaran*. Erlangga. Jakarta.
- Ranis, Gustav dan Frances Stewart. 2004. *Decentralisation in Indonesia*. BIES Vol. 30 No. 3 hlm. 47-32.
- Suharto, Didik. G, 2016. *Membangun Kemandirian Desa*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Surianingrat, Bayu, 1992, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Rineka Cipta, Jakarta.

- Soleh. Chabib dan Rochmansyah Heru, 2014. *Pengelolaan Keuangan Desa*. Fokus Media. Bandung.
- Saparin, Sumber, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Soetomo. 2014. *Kesejahteraan dan Upaya Mewujudkannya dalam Perspektif Masyarakat Lokal*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Soekanto, Soerjono dan Sulistyowati, 2013. *Sosiologi Suatu Pengantar (edisi revisi)*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Syafrizal, 2015. *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Sufianto, H. Dadang. 2016, *Etika Pemerintahan Di Indonesia*, Alfabeta, Bandung.
- Syafiie, H. Inu Kencana, 2011. *Manajemen Pemerintahan*. Pustaka Reka Cipta. Bandung.
- Syafiie, H. Inu Kencana, 2001. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Refika Aditama, Bandung.
- Stern, Nicholas, Jean Jacques Dethier dan F. Halsey Rogers. 2005. *Growth and Empowerment, Making Development Happen*. The MIT Press Cambridge. Massachusetts.
- Tarigan, Robinson, 2012. *Perencanaan Pembangunan Wilayah*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Usman. Sunyoto, 2015. *Esai-Esai Sosiologi Perubahan Sosial*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Wasistiono. Sadu 2013. *Pengantar Ekologi Pemerintahan*. IPDN Press Jatinangor. Sumedang, Bandung.
- Winarno, Budi, 2013. *Etika Pembangunan*. Center for Academic Publishing Service. Yogyakarta.

Yabbar, Rahmah dan Hamzah Ardi, 2015. *Tata Kelola Pemerintahan Desa*. Pustaka. Surabaya.

Yani, Ahmad, 2013. *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Rajawali Pers. Jakarta.

Yuliantara. 2003, *Dinamika Pedesaan*, Pusat Studi Pedesaan dan Kawasan UGM, Yogyakarta.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja.

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 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2015 tentang tentang Pedoman Tata Tertib Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 tentang tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa tahun 2015.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 21 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa tahun 2016.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa.

Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pedoman Tata Cara Pengadaan Barang dan Jasa di Desa.

INDEKS

A

- Adisasmita, Raharjo 111
- Akbar, Barullah 174, 176, 213
- Asas Aktif 8
- Asas detournement de pouvoir
10
- Asas etis 10
- asas freies eremessen 9
- Asas Historis 9
- Asas otomatis 10
- asas vrij bestuur 9
- Asas Vrij bestuur 8

B

- bottom up planning 76
- Bratakusumah 72

C

- Conyers, Diana 71
- Coyers, Diana 71

D

- Davis, Keith 15
- Dekonsentrasi 15
- Delegasi 15
- Desentralisasi 15

E

- Endraswara, Suwardi 16

F

- Falahi, Ziyad 291
- Finer, S.E. 1

H

- H. Dadang Sufianto 54
- Hicks, Helbert G. 37
- Hills, Peter 71
- H. Inu Kencana Syafii 2, 7, 14
- Homan, George 204
- Huda, Ni'matul 25

I

- Integrasi 15
- I Nyoman Beratha 21

J

- Jhingan, M.L. 73
- Jones, John Prince 38

K

- Kartohadikoesoema, Soetardjo
22
- Kybernology 2

L

- Landis, Paul 22

M

- makhhluk rasional 5

Maschab, Mashuri 18, 22, 33
Mathews 158

N

Narayan, Deepa 98
Ndraha, Taliziduhu 2, 7, 42

P

Partisipasi 15
Pendekatan Bottom-Up 76
Pendekatan Partisipasi 76
Pendekatan Politik 75
Pendekatan Teknokratis 75
P.J. Boumen 21
Prof. Mooney 14
Prof. Terry 14

R

Rasyid 4, 10, 11
R. Bintarto 21
Refi, Wahyuni 291
R.H. Unang Soenardjo 21
Ritonga 96
Ritzer, George 204
Rivai 49
Riyadi 72
Rudianto 154

S

Sentralisasi 15
sovereign 2
Sumaryadi 1
Sutarto 37, 38

T

top-down planning 76

W

Wasistiono 3

Y

Yani, Ahmad 184

Z

Zanibar, Zen 25