

# ASIMETRIK

## DESA ADAT



Abdul Rahman

# **ASIMETRIK DESA ADAT**

## UU No 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta

### **Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4**

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

### **Pembatasan Pelindungan Pasal 26**

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. penggunaan kutipan singkat ciptaan dan/atau produk hak terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. penggAndaan ciptaan dan/atau produk hak terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. penggAndaan ciptaan dan/atau produk hak terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan fonogram yang telah dilakukan pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu ciptaan dan/atau produk hak terkait dapat digunakan tanpa izin pelaku pertunjukan, produser fonogram, atau lembaga penyiaran.

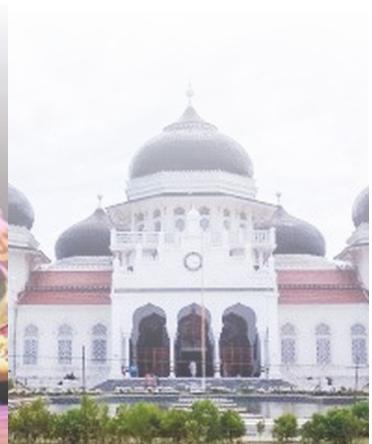
### **Sanksi Pelanggaran Pasal 113**

1. Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

# ASIMETRIK

## Desa Adat

Abdul Rahman



# **ASIMETRIK DESA ADAT**

**ABDUL RAHMAN**

Editor:

**Ida Andri Yanni**

Desainer:

**Nur Aziza**

Sumber Gambar Kover:

**[www.freepik.com](http://www.freepik.com)**

Penata Letak:

**Ida Andri Yanni**

Proofreader:

**Tim Mitra Cendekia Media**

Ukuran:

**viii, 147 hlm, 14,8 x 21 cm**

ISBN:

**978-623-176-479-9**

Cetakan Pertama:

**Juni 2024**

Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau  
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

**Anggota IKAPI: 022/SBA/2024**

**PENERBIT MITRA CENDEKIA MEDIA**

Jorong Pale, Nagari Pematang Panjang, Kecamatan Sijunjung  
Kabupaten Sijunjung, Sumatra Barat – Indonesia 27554

HP/WA: 0812-7574-0738

Website: [www.mitracendekiamedia.com](http://www.mitracendekiamedia.com)

E-mail: [mitracendekiamedia@gmail.com](mailto:mitracendekiamedia@gmail.com)

# DAFTAR ISI

**PRAKATA | vii**

**BAB I PENDAHULUAN | 1**

**BAB II ASAL USUL DESA | 21**

- A. Pengertian Desa | 21
- B. Proses Terbentuknya Desa | 23
- C. Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah | 29
- D. Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa | 31
- E. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Penataan Desa | 35
- F. Pembangunan Desa | 36

**BAB III TEORI DESA | 39**

- A. Teori Masyarakat Desa-Kota | 39
- B. Teori Rural-Urban Pitirim A. Sorokin dan Zimmerman | 42
- C. Teori Gemeinschaft dan Gesellschaft Ferdinand Tonnies | 43
- D. Teori Transpormasi Organisasi Desa dan Kelurahan | 47

**BAB IV KONSEP ILMU ADMINISTRASI PUBLIK | 51**

**BAB V KEBIJAKAN OTONOMI DESA | 59**

- A. Kebijakan Publik | 59
- B. Kebijakan Desentralisasi | 65
- C. Otonomi Desa Menurut Pasal 18 UUD 1945 | 70
- D. Otonomi Desa Berdasarkan UU Nomor 6 Tahun 2014  
| 75
- E. Hubungan Pemerintah Kabupaten Dan Pemerintah  
Desa | 91

**BAB VI KEBIJAKAN ASIMETRIK DESA ADAT DI ACEH | 93**

- A. Asimetrik Desa Adat di Aceh | 94
- B. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang  
Pemerintah Aceh | 97
- C. Kebijakan Pemerintah Aceh untuk Kembali ke *Gampong* |  
97

**BAB VII PENUTUP | 135**

**DAFTAR PUSTAKA | 139**

**BIODATA SINGKAT PENULIS | 147**

# PRAKATA

Negara Kesatuan Republik Indonesia telah menggunakan desentralisasi asimetris dalam cakupan yang masih terbatas. Hal tersebut dapat terlihat dengan dibentuknya Daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Setelah reformasi tahun 1997, kebijakan desentralisasi asimetris diperluas sehingga melahirkan otonomi khusus untuk Provinsi Papua dan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Tujuan desentralisasi asimetris mencoba mengakomodasi tuntutan atas identitas lokal ke dalam sistem pemerintahan lokal yang khas. Hal ini karena Indonesia yang terkenal dengan kemajemukannya.

Aceh, sebuah provinsi di ujung barat Pulau Sumatera, memegang kekayaan budaya dan sejarah yang melibatkan masyarakatnya dalam tradisi khas. *Gampong* sebagai sebutan nama lain dari desa di Aceh menjadi salah satu aspek yang mencirikan keunikan Aceh. Dalam dinamika sosial masyarakat Aceh, fenomena asimetris desa muncul sebagai suatu realitas yang menarik untuk diungkap dan dipahami.

Buku yang Anda pegang ini bertujuan untuk menggali lebih dalam dan memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai asimetris desa di Aceh dengan mengedepankan analisis multidimensional. Dengan merinci

perbedaan dalam struktur pemerintahan, norma-norma budaya, dan dinamika sosial, serta berupaya menggambarkan kekayaan dan kompleksitas yang menjadi ciri khas masyarakat Aceh. Semoga karya kecil ini dapat menginspirasi dan mendorong pemikiran lebih lanjut terkait pengembangan asimetris desa yang akan mendatangkan kesejahteraan masyarakat desa di Aceh.

Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam pembuatan buku ini, serta kepada pembaca yang telah menyempatkan waktu untuk membaca dan mendalami isu ini. Akhir kata, semoga Allah Subhanahu Wa Ta 'ala senantiasa memberikan rahmat dan hidayah-Nya kepada kita semua. Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Penulis

# BAB I

## PENDAHULUAN

### Pengantar

Sistem kehidupan komunal merupakan watak dasar desa mengacu pada tipikal peguyuban yang terjadi dalam proses sosial dan politik desa<sup>1</sup>. Mekanisme peguyuban yang paling dominan adalah sistem kekeluargaan, hubungan kekerabatan dan gotong royong sebagai jaminan sosial dan ekonomi di desa. Selain itu, karakteristik komunal desa seperti solidaritas sosial, keswadayaan ekonomi, kemandirian politik dan kekhasan budaya menjadikan kekuatan sosial dan politik yang khas yang berlangsung di desa. Kekuatan sosial dimaksudkan bahwa sistem kehidupan warga semacam ini dipandang sesuai dengan prasyarat untuk mewujudkan *civil society*. Sementara dalam pandangan politik yang khas, demokrasi desa dianggap merupakan demokrasi asli yang dijadikan orientasi dalam pengembangan demokrasi negara, dengan ciri-ciri seperti musyawarah, rembuk desa dan pemilihan kepala desa oleh rakyat desa dari calon-calon yang mereka ajukan sendiri.

Dalam Khasanah kehidupan masyarakat desa, kekuatan sosial dan politik desa yang khas terlihat pada gejala

---

<sup>1</sup> Madekhan Ali, "Orang Desa Anak Tiri Perubahan" Averroes Press Malang, 2007 hlm. 1

kontrol sosial<sup>2</sup> berdasarkan ketentuan adat<sup>3</sup> yang berlaku. Bila terjadi penyimpangan atau pelanggaran norma sosial dan adat istiadat yang dilakukan baik oleh individu maupun kelompok maka masyarakat desa dapat menjatuhkan sanksi berdasarkan ketentuan yang berlaku di tingkat lokal. Bila dikaitkan dengan relasi kekuasaan pemerintah dengan warga desa, salah satu bentuk kontrol sosialnya adalah pengawasan terhadap penggunaan wewenang para *elite* desa. bila terjadi penyalahgunaan, maka masyarakat biasanya menjatuhkan sanksi dalam bentuk sanksi moral sosial maupun sampai pada sanksi politis melalui rembuk desa<sup>4</sup>.

Kekuatan sosial yang lain adalah solidaritas sosial dalam rangka membagi beban yang sama dalam kehidupan bermasyarakat. Implementasinya yang paling sederhana dalam komunitas desa adalah *guyuban, layatan, betulung* yang bersifat kemanusiaan dan umumnya dalam suasana spontan dan kekeluargaan. Implementasi yang lebih besar adalah gotong royong. Koentjaraningrat mengatakan gotong royong dipandang sebagai pengerahan tenaga kerja tanpa bayaran untuk proyek yang bermanfaat untuk umum atau yang berguna untuk kerajaan atau pemerintah<sup>5</sup>. Saat ini bentuk solidaritas sosial yang masih bertahan baik dalam kehidupan

---

<sup>2</sup> Kontrol sosial adalah sarana pengawasan warga masyarakat terhadap segala aktivitas atau interaksi serta hubungan sosial warga masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat.

<sup>3</sup> Ketentuan adat merupakan ... kalau di Bali dan Lombok ketentuan adat tersebut dinamakan awig-awig. Setiap desa Pekraman di Bali memiliki awig-awig (hukum adat) sendiri.

<sup>4</sup> Madekhan Ali, *Op.Cit.* hlm. 3

<sup>5</sup> Meskipun Koentjaraningrat sepakat bahwa gotong royong bisa mendukung upaya pembangunan desa, namun dia juga memberi catatan kritis bahwa gotong royong juga bisa terjebak dalam eksploitasi tenaga murah rakyat desa untuk sekedar melayani kepentingan pemerintah. Lihat Madekhan Ali, *Op.Cit.* hlm. 4

masyarakat desa maupun kota adalah yang menyangkut aspek-aspek kemanusiaan dan kekeluargaan. Diakui atau tidak, perbedaan penghidupan desa-kota dalam solidaritas sosial sudah mulai kabur.

Kaburnya karakteristik asli desa tidak terlepas dari aneka bentuk penetrasi terhadap desa pada masa kolonial dan pola pengelolaan pemerintahan rezim Orde Baru yang bersifat sentralistis, dominatik, hegemonik dan seragam. Akibatnya bagi warga desa adalah hancurnya etos kebersamaan yang menapasi tata pergaulan hidup pedesaan. Melemahkan kemampuan untuk mengatasi beban-beban ekonomi karena politik pembangunan yang memproduksi ketergantungan. Hilangnya prakarsa politik dan inisiatif pengorganisasian bersama, dan hancurnya kekayaan budaya yang khas sebagai akibat politik serba seragam dan serba negara<sup>6</sup>. Satuan-satuan masyarakat meunasah, nagari, dan lainnya dengan akar budaya masing-masing di-Tunggal Ika-kan menjadi satuan desa dan dusun berdasarkan budaya Jawa<sup>7</sup>. Dengan UU Nomor 4 Tahun 1975 dan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa, struktur organisasi pemerintahan desa telah dirancang sebagai ujung tombak

---

<sup>6</sup> Pada masa Soekarno meski sangat dekat dengan massa pedesaan seperti petani dan buruh, namun pemerintah orde lama tidak terlalu tertarik untuk menjadikan desa sebagai ajag mobilisasi politik sebagaimana perilaku Orde Baru yang menyatukan desa dengan negara. Lihat Madekhan Ali, *Op.Cit.* hlm. 6

<sup>7</sup> Politik budaya Golkar pada era Orde Baru mengaksentuasikan unity-nya atau Tunggal Ikanya dan berupaya untuk meminimalkan, atau malahan hendak menghapus diversity-nya atau Bhinneka-nya. Lihat Noeng Muhadjir, "Kebijakan dan Perencanaan sosial: Pengembangan Sumber Daya Manusia Telaah Cross Discipline Edisi I". Rake Sarasin Yogyakarta, 2000 hlm. 107

birokrasi pemerintah pusat dan daerah untuk menjangkau rakyatnya<sup>8</sup>.

Secara teoritis, konsep desa-kota dapat dikaji dari perspektif sosiologis sebagaimana konsep Ferdinand Tönnies tentang *gemeinschaft-gesellschaft*, yang intinya bahwa masyarakat rural (*rural community*) sangat berbeda dengan masyarakat urban (*urban community*). Namun saat ini teori-teori dikotomi tentang desa dan kota tersebut telah mulai ditinggalkan<sup>9</sup>. Ferdinand Tönnies berpendapat bahwa masyarakat berubah dari masyarakat sederhana yang mempunyai hubungan erat dan komparatif menjadi tipe masyarakat besar yang menjalin hubungan terspesialisasi dan impersonal. Kelemahan dari teori ini karena tidak bisa menjelaskan jawaban untuk pertanyaan: mengapa masyarakat berubah?<sup>10</sup>, teori ini hanya menjelaskan berbagai perubahan yang terjadi, misalnya perkembangan teknologi modern secara luas dan merata, khususnya transportasi,

---

<sup>8</sup> Melalui UU No 5 Tahun 1979 organisasi pemerintahan desa diseragamkan. Sejalan dengan itu dibentuklah LKMD di setiap desa. baik pemerintah desa maupun LKMD sama-sama menutup mata terhadap variasi konteks local karena semangatnya memang melakukan penyeragaman sekaligus “modernisasi” kelembagaan, yang ditafsiri oleh Haris Antlov sebagai perubahan orientasi kepemimpinan desa yang sepenuhnya membutuhkan dukungan negara (kebijakan-kebijakan negara, kebaikan-kebaikan politik dan hubungan-hubungan ke atas). lihat Madekhan Ali, *Op.Cit.* hlm. 7

<sup>9</sup> Desa di lain pihak keberadaannya dapat terancam oleh perubahan-perubahan yang terjadi, seperti semakin tingginya mobilitas dan heterogenitas masyarakatnya (dalam aspek mata pencaharian, pendidikan, pendapatan, daerah asal, dan lainnya). Dalam Rahardjo, “Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Pertanian”. Gajah Mada University Press Yogyakarta, 2010. hlm. 4

<sup>10</sup> Muhammad Zaenal “Pengantar Sosiologi Hukum” CV Budi Utama Yogyakarta. 2019 hlm. 130

komunikasi, dan berbagai kemudahan lainnya, maka perbedaan antara kedua entitas masyarakat ini semakin mengecil. Fenomena tersebut dapat menginspirasi peluang kemungkinan meleburnya organisasi desa dan/atau kelurahan pada masa yang akan datang.

Desa dan kelurahan adalah dua satuan pemerintahan terendah dengan status berbeda. Desa adalah satuan pemerintahan yang diberi hak otonomi adat sehingga merupakan badan hukum. Sedangkan kelurahan adalah satuan pemerintahan administrasi yang hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah kabupaten/kota. Dengan demikian, kelurahan bukan badan hukum melainkan hanya sebagai tempat beroperasinya pelayanan pemerintahan dari pemerintah kabupaten/kota di wilayah kelurahan setempat. Sedangkan desa adalah wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan asal usulnya.<sup>11</sup>

Konsep desa dan kelurahan sebagai entitas sosial dan unit pemerintahan, jika dipandang dari perspektif ekonomis, sosiologis, yuridis politis dan historis memiliki perbedaan. Dari perspektif ekonomi melihat desa sebagai komunitas masyarakat yang memiliki model produksi yang khas dan merupakan lumbung bahan mentah (*raw material*) dan sumber tenaga kerja (*man power*). Desa-desa di Jawa banyak berfungsi sebagai desa agraris yang menunjukkan perkembangan baru yaitu timbulnya industri-industri kecil di

---

<sup>11</sup> Hanif Nurcholis, "Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa". Erlangga Jakarta, 2011 hlm. 1

daerah pedesaan (*village industries*)<sup>12</sup>. Sedangkan kelurahan berdasarkan perspektif ekonomis merupakan konsekuensi logis dari urbanisasi dari desa ke kota untuk mencari pekerjaan, melanjutkan pendidikan dan kepentingan lainnya dalam bidang sosial ekonominya<sup>13</sup>. Pada situasi peradaban pertanian yang masih dominan di Indonesia, kemiskinan di desa hampir sepenuhnya melekat pada kegiatan pertanian rakyat yang sarat tenaga kerja. Faktor penyebabnya tidak semata-mata karena kurangnya modal di pedesaan, tetapi juga oleh tidak meratanya penguasaan aset atau modal produksi<sup>14</sup>.

Perspektif sosiologis, desa digambarkan sebagai bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan yang saling mengenal. Corak kehidupan mereka relatif homogen serta banyak bergantung pada alam, mempunyai sifat sederhana dengan ikatan sosial dan adat istiadat yang kuat, contohnya Desa Trunyan di Kabupaten Bangli, Desa Tianyar Kabupaten Karangasem Provinsi Bali<sup>15</sup>. Sedangkan kelurahan dari

---

<sup>12</sup> I Gede Agus Wibawa, "Gokresi Versus Diskresi Kebijakan Pemerintah Daerah (Perubahan Status Kelurahan Menjadi Desa. Publica Press dan Nadi Pustaka Jakarta, 2013 hlm. 6

<sup>13</sup> Cahya Suprayatna, "Sistem Pemerintahan Desa" CV Indra Prahasta Bandung, 2010 hlm 67

<sup>14</sup> Jumlah penduduk pedesaan yang terus bertambah tetapi tidak diimbangi dengan bertambahnya tanah telah menyebabkan semakin berkurangnya tanah yang dapat dimiliki petani kecil. Petani diperkirakan hanya memiliki modal yang sangat terbatas, dan sebagian besar diantaranya lebih banyak mengandalkan tenaga kerja keluarga. Distribusi penguasaan aset (modal) produksi diperkirakan bahwa sebagian besar modal pertanian di pedesaan hanya dikuasai oleh sejumlah kecil pelaku ekonomi. Lihat Madekhan Ali, *Op.Cit.* hlm. 8

<sup>15</sup> I Gede Agus Wibawa, *Op.cit.* hlm. 6

perspektif sosiologis merupakan wilayah yang ada di kawasan kota (urban), merupakan bagian dari wilayah kecamatan yang dihuni oleh masyarakat pendatang (*urban community*), dengan aktivitas utamanya di luar aktivitas agraris, dan komposisi penduduknya heterogen<sup>16</sup>.

Perspektif yuridis-politik, desa dipandang sebagai suatu pemerintahan terendah atau kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai identitas dan entitas yang berbeda-beda, di mana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa atau memiliki wewenang mengadakan pemerintahan sendiri. Desa merupakan bentuk pemerintahan riil, demokratis dan otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri yang mengakar kuat, serta relatif mandiri dari campur tangan entitas kekuasaan dari luar. Contohnya Desa Pekraman di Bali yang setiap Desa Pekraman memiliki *awig-awig* (hukum adat) sendiri-sendiri<sup>17</sup>. Sedangkan kelurahan dari perspektif yuridis politis dipahami sebagai suatu wilayah setingkat desa di kawasan perkotaan (*urban community*) yang merupakan bagian dari kecamatan yang dibentuk (*created bay law*) oleh pemerintah guna memudahkan pelaksanaan pemerintahan, pembangunan, pemberian layanan administrasi pemerintahan kepada masyarakat, serta tugas pemberdayaan masyarakat<sup>18</sup>.

Perspektif historis, desa merupakan embrio bagi terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia. Jauh sebelum negara-negara modern ini terbentuk, entitas sosial sejenis desa atau masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 9

<sup>17</sup> I Gede Agus Wibawa, loc.cit, hlm. 7

<sup>18</sup> I Gede Agus Wibawa, *Ibid*, hlm 8

posisi sangat penting. Desa-desanya yang beragam di seluruh Indonesia sejak dulu merupakan basis penghidupan masyarakat setempat, mempunyai otonomi dalam mengelola tata kuasa dan tata kelola atas penduduk, pranata lokal dan sumber daya ekonomi. Di Indonesia, istilah desa dikenal dengan berbagai macam nama lokal seperti yang tertulis pada tabel 1 berikut.

**Tabel 1: Nama-Nama Kesatuan Masyarakat Hukum Setingkat Desa**

Provinsi (1)	Nama Desa (2)	Sebutan Kepala Desa (3)
1. Daerah Istimewa Aceh	Resminya: Kampung Bahasa Setempat: Mukim Di bawahnya: Gampung	Kepala Kampung
2. Sumatera Utara	Timur: Kampung Tapanuli: Negeri, Ori, Huta	Kepala Kampung, Kepala Negeri Kepala Huta
3. Sumatera barat	Nagari	Wali Nagari
4. Riau	Kampung	Kepala Kampung
5. Sumatera Selatan	Marga	Pasirah/Kepala Marga
6. Jambi	Marga	Pasirah/Kepala Marga
7. Bengkulu	Marga	Pasirah/Kepala Marga
8. Lampung	Marga	Pasirah/Kepala Marga
9. DKI Jakarta	Kelurahan	Lurah
10. Jawa barat	Desa	Kuwu/Kepala Desa
11. Jawa Tengah	Desa	Kepala Desa
12. Jawa Timur	Desa	Kepala desa
13. DI Yogyakarta	Desa	Kepala Desa
14. Kalimantan Barat	Desa	Kepala Desa
15. Kalimantan Tengah	Desa	Kepala Desa
16. Kalimantan Timur	Desa	Kepala Desa
17. Kalimantan Selatan	Desa	Kepala Desa
18. Sulawesi Utara	Desa/Kampung	Kepala Desa/Kampung
19. Sulawesi Tengah	Kampung	Kepala Kampung
20. Sulawesi Tenggara	Desa	Kepala Desa
21. Sulawesi Selatan	Desa Gaya Baru	Kepala Desa Gaya Baru
22. Bali	Desa/Perbekal	Kepala Desa/Perbekal
23. Nusa Tenggara Barat	Desa	Kepala Desa
24. Maluku: Tengah dan Tenggara Utara	Negeri Kampung	Pemerintah Negeri Kepala Kampung
25. Irian Jaya	Kampung	Kepala Kampung
26. Timor Timur	Povoacoes	Cheve de Povocao

Sumber: Makalah Informatif IIP (1982) yang dikutip Rahardjo (2010)<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Rahardjo, "Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Pertanian". Gajah Mada University Press Yogyakarta, 2010. hlm 55-56.

Mengingat keberagaman itu dan kebutuhan akan desa yang standar di Indonesia pada saat itu, maka dibuatlah sebuah patokan tentang desa yang standar bagi seluruh Indonesia melalui Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 5/1/29/1969 tanggal 29 April 1969 tentang nama-nama kesatuan masyarakat hukum yang menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri setingkat Desa. Sehingga Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengatakan “Bhineka” dalam *Bhineka Tunggal Ika* adalah suatu pelambangan terhadap keanekaragaman dalam kesatuan masyarakat yang terendah yaitu desa<sup>20</sup>. 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. 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. Kebijakan tersebut sampai sekarang 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.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, dalam Setyo Nugroho “Demokrasi dan Tata Pemerintahan Dalam Konsep Desa dan Kelurahan” *Jurnal Cita Hukum* Volume 1 No. 2 Desember 2013 hlm. 247-262.

<sup>21</sup> Hanif Nurcholih, “Pemerintahan Desa: “Unit Pemerintahan Palsu” Dalam Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (Kasus Desa Jabon Mekar, Parung, Kabupaten Bogor). *Jurnal Politika*. Vol. 5, No. 1, Juni 2014

Dilihat dari perspektif administrasi negara, mempertanyakan status dan bentuk desa, apakah desa merupakan pemerintahan atau organisasi masyarakat? Apakah desa merupakan *local self government* atau *self governing community*? Prof. Sadu Wasistiono mengatakan konsep pemerintahan desa sebenarnya keliru, yang hanya menjadikan desa sebagai pemerintahan semu (*shadow government*)<sup>22</sup>. Bahkan Prof. Hanif Nurcholish mengatakan: pemerintahan desa dalam sistem birokrasi pemerintah Indonesia merupakan unit pemerintahan palsu<sup>23</sup>. Karena desa sebagai lembaga masyarakat dan juga lembaga pemerintah. Kedudukan desa masih di luar sistem pemerintahan resmi. Ia masih didudukkan sebagai komunitas yang diatur dan diberi tugas Negara. Dengan status sebagai unit pemerintahan semu dan/atau unit pemerintahan palsu pemerintah desa tidak kompeten dan kapabel menyelenggarakan *public service* yang berdampak kepada kesejahteraan rakyat desa.

Sedangkan kelurahan secara historis baru ada di Indonesia secara seragam sejak diberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang pembentukannya dimaksudkan untuk memudahkan kontrol penguasa pusat yang sangat sentralistis hingga mampu menancapkan kekuasaan sampai ke tingkat pemerintahan terendah, serta mampu menciptakan stabilitas keamanan dalam rangka menyukseskan program-program pembangunan pemerintah pusat, salah satunya

---

<sup>22</sup> Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia. "Regulasi Baru Desa Baru: Ide, Misi dan Semangat UU Desa". Kemendes-PDPT, Jakarta, 2015 hlm 13.

<sup>23</sup> Hanif Nurcholish, "Pemerintahan Desa: "Unit Pemerintahan Palsu" Dalam Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (Kasus Desa Jabon Mekar, Parung, Kabupaten Bogor). *Jurnal Politika*. Vol. 5, No. 1, Juni 2014

mempercepat implementasi konsep pertumbuhan ekonomi versi orde baru.

Dalam perspektif normatif, pengaturan mengenai pemerintahan desa telah mengalami beberapa kali transformasi dan terakhir pengaturan yang mengakui perbedaan desa dan desa adat dikukuhkan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa beserta peraturan turunannya. Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya.<sup>24</sup> Sedangkan kelurahan dalam perspektif normatif diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang kelurahan.

Dari berbagai perspektif perbedaan desa dan kelurahan yang telah dipaparkan di atas, penulis dapat simpulkan dalam tabel 2 sebagai berikut.

**Tabel 2: Perbedaan Desa dan Kelurahan ditinjau dari beberapa perspektif**

<b>Perspektif</b>	<b>Desa</b>	<b>Kelurahan</b>
Ekonomi	Lumbung bahan mentah dan sumber tenaga kerja	Umumnya berada di kota, pasar kerja dan pasar bahan mentah
Sosiologis	Corak kehidupan homogeni	Corak kehidupan heterogen
Yuridis-politik	Otonomi asli	Dekonsentrasi
Historis	Keberadaannya sebelum terbentuknya negara Indonesia	Keberadaannya semenjak berlakunya UU 5/ 1974
Normatif	UU No. 6/2014 Tentang	UU No. 23/2014 Tentang

<sup>24</sup> BPK RI “Pengelolaan Keuangan Pemerintah Desa” BPK Press Jakarta 2015 hlm iii

Perspektif	Desa	Kelurahan
	Desa, Permendagri No. 1/ 2017	Pemerintah Daerah

Sumber: Data diolah

Kelurahan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 229 ayat (2) Kelurahan dipimpin oleh seorang kepala kelurahan yang disebut lurah selaku perangkat Kecamatan dan bertanggung jawab kepada camat. Artinya bahwa kelurahan merupakan organisasi perangkat kecamatan untuk membantu tugas camat di wilayah kelurahan<sup>25</sup>. Kelurahan merupakan bentukan pemerintah lewat peraturan perundangan dan tidak selalu merupakan produk asli dari masyarakat lewat proses sejarah yang panjang seperti halnya desa. Kelurahan diciptakan tanpa terikat pada satuan dan integritas sosial-kultural masyarakatnya, sehingga ia lebih dapat menampung dinamika masyarakat dibanding dengan desa<sup>26</sup>.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Andi Asikin (2018) tentang dinamika kelembagaan pemerintahan atas potensi perubahan status menjadi desa di Kelurahan Cimahpar Kecamatan Bogor Utara Kota Bogor Provinsi Jawa Barat, yang temuannya menunjukkan bahwa: masyarakat Kelurahan Cimahpar saat ini tidaklah terlalu berharap perubahan kelurahan menjadi desa, karena desa tidak menjanjikan kesejahteraan bagi masyarakat Cimahpar. Selain itu dampak dan risikonya sangatlah berpengaruh

---

<sup>25</sup> Andi Asikin, "Analisis Dinamika Kelembagaan Pemerintahan Atas Potensi Perubahan Status Menjadi Desa di Kelurahan Cimahpar Kecamatan Bogor Utara Kota Bogor Provinsi Jawa Barat" *Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja*, Vol. 8 No. 2, Desember 2018: 143-164

<sup>26</sup> Rahardjo, Op.cit. hlm 52

negatif terhadap harmonisasi kemasyarakatan Kelurahan Cimahpar yang saat ini sudah berjalan baik.<sup>27</sup> Dengan demikian, potensi perubahan status desa/kelurahan sangat ditentukan oleh kondisi pelayanan publik yang dirasakan oleh masyarakat, sehingga arah politik tata pemerintahan pada level desa dan kelurahan harus berdasarkan pada keinginan para aktor dan masyarakat setempat.

Setelah berlakunya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa, posisi dan kedudukan desa semakin *legitimate*. Pada undang-undang tersebut, diatur tidak hanya eksistensi desa tetapi juga desa adat. Negara Kesatuan Republik Indonesia telah memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya. Dengan menggabungkan fungsi *self-governing community* (pemerintahan sendiri berdasarkan asal usul) dengan *local self government* (otonomi desa), sehingga diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah desa, ditata sedemikian rupa menjadi desa dan/atau desa adat<sup>28</sup>. Pada prinsipnya desa dan desa adat melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal usul, terutama menyangkut pelestarian sosial desa adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan

---

<sup>27</sup> Andi Asikin, Op.cit. "Analisis Dinamika Kelembagaan ..." *Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja*, Vol. 8 No. 2, Desember 2018: 143-164

<sup>28</sup> Penjelasan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

pemerintahan berdasarkan susunan asli<sup>29</sup>. Hal ini dapat menginspirasi masyarakat desa/kelurahan untuk berpikir positif, bahwa untuk dapat mengembalikan hak asal usul serta hak tradisionalnya, khususnya bagi masyarakat desa dan kelurahan masih terdapat peluang dan harapan tentang kemungkinan untuk meraih keistimewaan dan kemajuan desa/kelurahan tempat tinggal mereka sesuai dengan tradisi dan adat istiadat yang mereka junjung tinggi.

Namun, UU No. 6/2014 kalau dilihat dari norma konstitusi dan teori *local government* adalah rancu. Desa didefinisikan sebagai daerah otonom sekaligus sebagai komunitas. Kondisi yang mendua ini memunculkan pertanyaan: bagaimana hubungan pemerintah desa dengan pemerintah kabupaten dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan? Menurut Hanif Nurcholis dan Sri Wahyu Krisdasakti (2016) bahwa hubungan pemerintah desa dengan pemerintah atasan adalah hubungan korporasi dalam format korporatisme negara, *state corporatisme*. Pemerintah desa adalah korporasi politik bentukan negara yang dimanfaatkan untuk kepentingan politik dan ekonomi pemerintah atasan. Hubungan antara desa dengan kabupaten dalam model *state corporatisme*, menghadapi kendala serius. Pengurus desa tidak mampu menyusun, melaksanakan, dan mengevaluasi rencana pembangunan yang birokratis dan teknokratik. Pemerintah desa juga tidak memberikan pelayanan publik kepada rakyat karena tidak memiliki dinas-dinas pelayanan publik. Pemerintah desa mengandalkan mobilisasi dan kontrol untuk mencapai tujuannya. Oleh karena itu, Desa sebaiknya

---

<sup>29</sup> Moch. Solekhan "Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat", Setara Press Malang, 2014 hlm vi.

dikonversi menjadi daerah otonomi asimetrik berbasis sosial budayanya sebagaimana amanat UUD 1945 Pasal 18.<sup>30</sup>

Terkait mengenai asimetrik desa adat, Muhadam Labolo mengatakan bahwa: “Tuntutan akan asimetrik desa adat, bukan tidak mungkin akan menjadi alasan tuntutan terhadap perubahan status daerah simetris menjadi asimetrik sebagaimana yang diinginkan oleh Provinsi Bali, Riau, Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan dan Kalimantan Tengah. Tuntutan itu bisa muncul sewaktu-waktu sebagai respons terhadap berbagai kepentingan daerah dan atau respons sebagai akibat ketimpangan pemerintah di masa mendatang”<sup>31</sup>. Pengaruh adat yang sangat kuat dapat saja menjadi peluang untuk dapat meraih asimetrik desa adat seperti Papua, Aceh, Sumatra Barat, Bali, dan daerah lainnya. Tipologi desa yang memiliki pengaruh adat jauh lebih kuat dibandingkan dengan desa dapat melahirkan dualisme kepemimpinan lokal yang pada akhirnya pemerintahan desa menjadi tidak efektif. Sehingga penting menjadi bahan kajian dalam melakukan penataan desa seperti yang terlihat pada tabel 3 berikut.

---

<sup>30</sup> Hanif Nurcholis dan Sri Wahyu Krisdasakti, Hubungan Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Desa (Kasus di Kabupaten Konawe Utara Provinsi Sulawesi Tenggara), *Jurnal Volume 3 No. 2* 2016: ISBN 978-602-6938-32-9

<sup>31</sup> Muhadam Labolo “Desentralisasi Asimetrik di Indonesia: Peluang, Tantangan dan Recovery. Wadi-Press Jakarta, 2014 hlm 15

**Tabel 3: Tipologi Desa**<sup>32</sup>

<i>Tipe Desa</i>	<i>Deskripsi</i>	<i>Daerah</i>
Ada adat, tetapi tidak ada desa.	Adat sangat dominan. Desa tidak punya pengaruh.	Papua
Tidak ada adat, tetapi ada desa	Pengaruh adat sangat kecil. Desa modern sudah tumbuh kuat.	Jawa, sebagian besar Sulawesi, Kalimantan Timur, sebagian Sumatera
Integrasi antara desa dan adat.	Adat dan desa sama-sama kuat. Terjadi kompromi keduanya.	Sumatera Barat
Dualisme/Konflik antara adat dengan desa	Pengaruh adat jauh lebih kuat ketimbang desa. Terjadi dualisme kepemimpinan lokal. Pemerintahan desa tidak efektif.	Bali, Kalimantan Barat, Aceh, NTT, Maluku.
Tidak ada desa tidak ada adat	Kelurahan sebagai unit administratif ( <i>local state government</i> ). Tidak ada demokrasi lokal.	Wilayah perkotaan.

Kerangka konseptual otonomi desa dan dua klasifikasi utama desa tersebut pada dasarnya berkenaan erat dengan penataan desa. Entitas desa dan kelurahan sepanjang peradaban masih tetap ada, maka akan terus berkembang secara dinamis, rasional dan realistis. Organisasi desa dan kelurahan memiliki misi yang sama yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat, bahkan lebih mendasar untuk memperkuat bangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Namun, desa dan kelurahan sebagai unit pemerintahan dan entitas sosial merupakan organisasi yang berbeda.

Penataan organisasi kelurahan menjadi desa sepanjang sejarahnya baru dimulai semenjak lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, di mana seluruh kelurahan setelah lahirnya Undang-Undang Pemerintahan Aceh bertransformasi

---

<sup>32</sup> Ade Arif Firmansyah, HS. Tisnanta, FX. Sumarja, "Algoritma Perda Penataan Desa untuk Mewujudkan Desa yang Maju dan Berdaya Saing" Jurnal Ilmu Hukum Vol. 19, No. 2, (Agustus, 2017), pp. 215-230.

menjadi *gampong*. Pada pasal 267 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006, menegaskan bahwa Kelurahan di Provinsi Aceh secara bertahap akan dihapus dan dibentuk *gampong*, *kute* atau nama lain yang sesuai dengan Kabupaten/kota di Provinsi Aceh. Hal ini dilakukan agar dapat mendorong peningkatan pelayanan dibidang Pemerintahan, Pembangunan dan kemasyarakatan serta memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi *gampong*, *kute* atau nama lain. Semua pengalihan sumber pendanaan, sarana prasarana serta dokumen kepegawaian kelurahan dilakukan paling lambat 2 (dua) tahun sejak undang-undang tentang Pemerintahan Aceh diundangkan. Hal ini menjadi unik karena persoalan Aceh sebagai daerah otonomi khusus tentu berbeda dengan daerah lainnya yang bukan daerah otonomi asimetrik, sehingga menimbulkan pertanyaan: Apakah ada peluang dan harapan bagi daerah non asimetrik untuk mentransformasi kelurahan menjadi desa? dan apakah memungkinkan terjadinya otonomi asimetrik pada level desa di Indonesia?

*Gampong* atau nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang berada di bawah mukim dan dipimpin oleh *keuchik* atau nama lain yang berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri. *Gampong* diyakini dapat menjadi dasar pembangunan, karena melalui tingkat partisipasi masyarakat desa (*gampong*) menentukan keberhasilan pembangunan.<sup>33</sup> Perubahan status kelurahan menjadi desa ini pun dimungkinkan terjadi bukan hanya untuk daerah Aceh, melainkan juga semua daerah di Indonesia. Oleh karena itu, penataan organisasi kelurahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

---

<sup>33</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

pemerintah daerah, merupakan babak baru bagi penataan desa di Indonesia, di mana pada UU Pemerintahan Daerah sebelumnya tidak ada mengatur tentang perubahan kelurahan menjadi desa. Dengan menginterpretasikan undang-undang pemerintahan daerah tersebut, masing-masing daerah melakukan berbagai kreasi dan inovasi dalam pembangunan daerahnya dengan caranya sendiri, sehingga muncullah beragam inovasi, termasuk juga di level desa dan/atau kelurahan.

Dalam konteks administrasi publik, berdasarkan ketentuan yang diatur dalam undang-undang desa, pemerintah daerah dan DPRD dapat memprakarsai perubahan status desa/kelurahan dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat desa/kelurahan melalui musyawarah. Tujuannya untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Apakah perubahan status kelurahan menjadi desa terjadi karena ketidakpuasan masyarakat atas pelayanan publik atau keinginan untuk mendapatkan sejumlah pembiayaan pembangunan dari APBN seperti yang didapatkan oleh desa berupa dana desa, dan/atau alasan budaya dan ciri khas daerah dan lain sebagainya? apakah dengan perubahan ini, pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat akan semakin baik? Pro dan kontra perubahan status ini menjadi tanda tanya besar dalam konteks administrasi publik.

Menengok secara historis lahirnya kelurahan di kawasan kota di seluruh Indonesia, dimulai ketika dilaksanakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan daerah. Kebijakan penyeragaman pembentukan kelurahan yang dilakukan pada masa itu lebih mementingkan kepentingan pemerintah pusat akan stabilitas dan orientasi pada konsep pertumbuhan ekonomi, sehingga

mengesampingkan kemandirian desa yang sebenarnya telah memiliki otonomi asli. Desa-desa asli yang ada di kawasan kota diubah menjadi kelurahan. Dalam undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya, yaitu UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 1 huruf n disebutkan bahwa kelurahan adalah “wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah Kabupaten/kota di bawah kecamatan. Pada pasal 67 dijelaskan beberapa hal tentang keberadaan kelurahan, namun tidak terdapat satu pun penjelasan yang mengatur tentang penghapusan kelurahan, tetapi justru dalam pasal 93 diatur tentang tata cara pembentukan, penggabungan dan penghapusan desa. Pada UU No. 32 Tahun 2004 pun tidak terdapat ketentuan yang menyebutkan tentang penghapusan kelurahan, sehingga eksistensi kelurahan sebagai basis masyarakat urban (*urban community*) masih sangat dimungkinkan keberadaannya. Baru setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, dimungkinkan kelurahan dapat dihapus ataupun diubah status.



# BAB II

## ASAL USUL DESA

### A. Pengertian Desa

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada dan berkembang sebelum terbentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Negara Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah tersebut dan telah tertuang dalam peraturan Negara terkait penghargaan hak asal-usul daerah tersebut sehingga keberadaannya tetap diakui dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyebutan 'Desa', berasal dari perkataan dalam bahasa sanskerta yang berarti tanah air/tanah kelahiran. Perkataan ini sesungguhnya hanya digunakan di Jawa, Madura dan Bali. Penyebutan '*dusun*' dipakai di Yogyakarta dan Sumatera Selatan, sedangkan di Lampung dikenal dengan nama *tiyuh/pekon*. Sementara di Daerah Batak istilah '*dusun*' dipakai untuk menunjuk wilayah pedukuhan, bagi daerah setingkat dengan desa diberi nama *kuta*, *uta* atau *huta*. Di Aceh masyarakat menyebutnya *gampong/kampong/meunasah* untuk daerah hukum yang paling bawah.

Perbedaan karakter yang berkembang dalam tiap satuan masyarakat daerah hukum tampak dalam berbagai hal, sebagai contoh dari nomenklatur pemberian nama. Sebagaimana dipahami bahwa masih banyak daftar nama penyebutan untuk wilayah pemerintahan terkecil lainnya di pelosok tanah air atas objek yang sama. Dalam artian desa sebagai suatu kesatuan hukum di mana tinggal suatu masyarakat yang berkuasa untuk mengadakan pemerintahan sendiri, tidaklah dapat dicakup dengan satu nama saja yang seragam untuk wilayah dan kesatuan masyarakat yang berlainan (Kartohadikoesoemo, 1953).

Penamaan tersebut memiliki makna filosofis tersendiri, yang mengarah pada pola pengaturan suatu kelompok masyarakat. Sehingga dapat dipahami bahwa *desa* bukanlah suatu istilah standar yang serta merta akan bisa dipahami oleh setiap insan warga Negara Indonesia dengan makna yang sama, melainkan dapat dipahami seiring perkembangan karakteristik yang menyatu dalam tata hidup bermasyarakat.

Keberagaman karakteristik desa bukanlah sebuah penghalang para pendiri bangsa untuk menyatukan tekad dalam pembentukan negara. Meskipun dipahami bahwa Negara Indonesia terdiri dari keberagaman struktur dalam masyarakat yang heterogen namun tekad untuk mendirikan bangsa membuat keberagaman itu menjadi suatu kekayaan dan berpotensi dalam arah pencapaian kesejahteraan masyarakat.

Pada masa orde baru penyebutan "*desa*" digunakan secara formal untuk menunjuk kesatuan administratif terendah, namun faktor-faktor sosial budaya semakin terabaikan, yang sebelumnya telah hidup dan

berkembang dalam tataran tingkat lokal. Sebagai contoh di Pulau Timor Kabupaten Malaka, Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), kepala kesatuan hukum terbawah disebut *liurai*. Kepala Kesatuan hukum ini lebih menunjuk pada adanya ikatan genealogis (kekerabatan), di mana pimpinannya bersifat turun-temurun berdasarkan ikatan darah, sementara desa merujuk pada kesatuan masyarakat yang menetap pada unit teritorial tertentu berdasarkan batas-batas yang disepakati oleh kesatuan-kesatuan sosial lainnya misalkan desa-desa tetangga dan dikukuhkan oleh peraturan pemerintahan atasan. Kepala desa dipilih oleh warganya berdasarkan prinsip demokratis.

## **B. Proses Terbentuknya Desa**

Pada umumnya desa terjadi karena adanya kelompok manusia yang memilih untuk menempati dan memilih tempat bermukim. Pemilihan tempat bermukim dipengaruhi juga oleh mata pencahariannya. Adapun kelompok manusia yang hidup berpindah-pindah tempat (nomaden), maka pada akhirnya pun mereka akan memilih tempat untuk permanen dan hidup turun temurun. Pemilihan untuk hidup bersama dalam kelompok tentu merupakan hal yang normal dari setiap individu. Manusia merupakan makhluk sosial yang tentunya saling membutuhkan satu dengan lainnya, banyak aktivitas masyarakat yang lebih mudah apabila dilakukan bersama-sama atau secara gotong royong.

Aktivitas atau kegiatan yang dimaksud antara lain membuka hutan, membersihkan areal perkampungan, membangun rumah, menanam, membangun saluran

irigasi, tolong menolong dll. Dalam hal demikian dapat dipahami bahwa manusia adalah makhluk sosial yang cenderung untuk hidup berkelompok dan saling membutuhkan dalam proses pemenuhan kebutuhan hidup dan pencapaian suatu tujuan. Dalam contoh kerja gotong royong yang tampak hingga saat ini yaitu pembangunan Rumah Radakng oleh Suku Dayak di Kalimantan. Rumah Radakng pada umumnya dibuat secara gotong royong oleh kelompok masyarakat adat Suku Dayak. Proses pembuatan Rumah Radakng melewati beberapa tahap.

Berdasarkan data dari Travel kompas; Rumah Radakng asli yang paling tua terletak di Dusun Sahapm, Desa Pahauman, Kecamatan Sengah Temila, Kabupaten Landak, sekitar 200 Kilometer dari Ibukota Kalimantan Barat, Rumah adat yang dihuni Suku Dayak secara turun temurun tersebut dibangun pada Tahun 1875. Panjangnya hampir 300 meter dengan lebar sekitar 10 meter dan tinggi lantai dari permukaan tanah sekitar 7 meter dari tanah. Rumah tersebut memiliki 42 bilik yang dihuni sekitar 50 kepala keluarga. Adanya Rumah Radakng tersebut merupakan bukti bahwa hidup secara gotong royong dan saling tolong menolong telah menjadi budaya sejak dahulu.

## **1. Desa Masa Prakolonial**

Perkembangan desa di Indonesia melewati proses yang panjang, dalam konteks ini akan dibahas bagaimana abad-abad sejarah penduduk Indonesia mengalami masa perpindahan dan menerima pengaruh corak-corak kebudayaan luar, selanjutnya bagaimana kategorisasi gambaran penduduk desa Indonesia menurut kondisi/keadaan alam sekitarnya.

a. Pengaruh Kebudayaan Hindu

Kebudayaan Hindu masuk ke Indonesia pada abad ke-4 Masehi. Adapun hal-hal yang diadopsi dari kebudayaan Hindu yaitu: adanya kelompok kerja dalam lingkungan masyarakat yang lebih besar yang pada umumnya terakomodir dalam wilayah kekuasaan kerajaan dan terjadi pengembangan pada sistem pertanian padi dengan irigasi di sawah-sawah. Hal lain yang mempengaruhi tatanan pemerintahan di Indonesia yaitu adanya gelar kebangsawanan bagi para pemimpin wilayah dalam suatu kelompok masyarakat. Pada umumnya gelar bangsawan tersebut merupakan tanda jasa bagi kepala wilayah atau keturunan atas peran penting/jasa dalam hal pembentukan suatu wilayah.

b. Pengaruh kebudayaan Islam

Agama Islam mempunyai pengaruh yang kuat dan mendalam pada penduduk di wilayah Indonesia khususnya Aceh, Banten, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan, Sumatera Utara dan pantai bagian Kalimantan adalah contoh untuk kasus-kasus di daerah tersebut. Sebaliknya di daerah-daerah di mana pengaruh kebudayaan Hindu itu kuat dan telah mengembangkan suatu corak tersendiri seperti di Jawa Tengah dan Jawa Timur, agama Islam dipahami menjadi suatu ajaran yang taat dan dalam bahasa Jawa disebut santri. Wilayah pulau Jawa yang dominan santri ada di beberapa daerah seperti di daerah pesisir utara Jawa Timur.

## 2. Desa Masa Kolonial

Kebudayaan Eropa masuk di Indonesia pada abad ke 16. Masuknya kebudayaan Eropa tersebut diawali dengan adanya aktivitas jual beli/perdagangan. Portugis memasuki kepulauan nusantara pada tahun 1511 yaitu sesudah menaklukkan pelabuhan Negara Malaka yang terkenal dengan letaknya yang strategis, sebagai pintu gerbang untuk masuk ke laut-laut nusantara dari arah barat.

Portugis tidak dapat bertahan lama karena kedatangan Negara Eropa lain, seperti Belanda, Spanyol dan Inggris. Dalam persaingan sengit inilah yang akhirnya Belanda dengan Armada yang kuat serta dengan perusahaan dagangnya Vereenigde Oostindische Compagnie (VOC) berhasil menduduki tempat-tempat paling strategis, yaitu di Maluku tengah (Banda, Ambon, Seram) pada akhir abad ke-18.

VOC mengalami kemunduran pada tahun 1799, VOC juga dinyatakan bangkrut oleh pemerintah, dengan demikian harta miliknya diambil alih oleh kerajaan Induk Belanda, dan daerah-daerah di wilayah Indonesia yang selama itu dikuasai VOC dialihkan menjadi jajahan Belanda. Pada waktu itu belum semua daerah yang sekarang dikuasai oleh Belanda; misalnya Bengkulu yang baru ditukarkan dengan Singapura dari Inggris kepada Belanda pada tahun 1824 melalui suatu perjanjian diplomatik. Tanah Batak baru dikuasai Belanda sepenuhnya tahun 1883, Lombok tahun 1894, Bali tahun 1906, Aceh

perlu 30 tahun peperangan antara 1873 sampai dengan 1903 sebelum Belanda menguasai.

Pemerintah Belanda menguasai kota-kota pemerintahan, seperti kota provinsi, kota kabupaten, dan kota distrik. Pada beberapa kota di Jawa dan beberapa daerah lain di Indonesia. Pemerintah Belanda juga meninggalkan warisan dalam bidang pemerintahan berupa desentralisasi melalui otonomi Daerah. Apabila saat ini masyarakat pada umumnya menerima dampak dari desentralisasi dan otonomi daerah, maka sebenarnya sistem tersebut telah berproses sejak zaman Belanda.

### **3. Desa Masa Kemerdekaan**

Penyebaran penduduk Indonesia merupakan suatu gejala yang mencolok. Sebagaimana diketahui bahwa jumlah penduduk Indonesia menduduki urutan 4 di dunia setelah Cina, India, dan Amerika Serikat. Mengutip data Departemen Perdagangan Amerika Serikat, melalui biro sensusnya Kamis (6/3/2014), China masih menguasai dunia dengan jumlah populasi terbanyak.

Wilayah Indonesia juga luas sehingga memiliki tiga area waktu yang berbeda, namun kurang lebih 65% dari penduduk menetap di Pulau Jawa dan Madura yang luasnya hanya 7% dari luas wilayah Indonesia. Selain itu lebih dari sekitar 65% penduduk Indonesia masih hidup di wilayah pedesaan.

Lingkungan pedesaan diwarnai dengan bentuk masyarakat dan kebudayaan yang beraneka ragam disertai karakteristik khusus desa. Sikap masyarakat desa akan budaya dan tanah air masih melekat erat

bagi masyarakat desa sehingga pengaruh-pengaruh negara asing masih belum sepenuhnya dapat diterapkan dalam wilayah desa. Hal tersebut tentu dibatasi oleh norma-norma yang berlaku sejak dahulu dalam tata kehidupan masyarakat desa.

Dengan perkembangan masyarakat modern, gejala walaupun pluralitas sosio-budaya sesungguhnya bukanlah sesuatu yang harus dikhawatirkan, karena sesuai dengan nilai-nilai Pancasila keanekaragaman bukanlah suatu kelemahan tetapi suatu kekayaan bangsa yang patut dijaga dalam situasi yang penuh dengan toleransi, kegotong-royongan, tolong menolong dan sikap saling menghargai antar sesama warga negara.

Melalui kerangka ini suatu penyusunan tipologi sosial-budaya kelompok-kelompok masyarakat di Indonesia atas unsur-unsur tertentu bisa menjadi langkah awal. Dalam hal ini kita dapat memulainya dengan melihat persamaan pada adaptasi ekologis, sistem dasar kemasyarakatan, serta gelombang-gelombang pengaruh kebudayaan luar yang pernah dialami menurut Koentjaraningrat (1979), tipologi sosial budaya atas kelompok masyarakat desa dan perkotaan di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Tipe kelompok masyarakat pedesaan berdasarkan sistem berkebun yang amat sederhana, dengan keladi dan ubi jalar sebagai tanaman pokoknya dalam kombinasi dengan berburu dan meramu; penanaman padi tak dibiasakan; sistem dasar kemasyarakatannya berupa desa terpencil tanpa diferensiasi dan stratifikasi yang berarti; gelombang pengaruh kebudayaan menanam padi,

kebudayaan perunggu, kebudayaan Hindu dan agama Islam tak dialami: isolasi dibuka oleh Zending atau Misse. Contoh: Kebudayaan Mentawai dan penduduk Pantai Utara Irian Jaya;

2. Tipe kelompok masyarakat pedesaan berdasarkan bercocok tanam di ladang atau di sawah dengan padi sebagai tanaman pokok.

### **C. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 lebih condong ke arah otonomi daerah. Tujuan dari perubahan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yaitu agar penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perubahan ini bertujuan untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek pada penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan pemerintah pusat.

Melalui Undang-Undang ini, terdapat langkah-langkah yang terkandung dalam memperkuat otonomi daerah antara lain pengaturan yang bersifat afirmatif yang dimulai dari pemetaan urusan pemerintahan yang akan menjadi prioritas daerah dalam pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya. Pemetaan urusan pemerintahan akan menciptakan penyaluran bantuan

yang terarah dari kementerian/lembaga pemerintah non kementerian terhadap daerah-daerah yang menjadi *stakeholder* utamanya untuk akselerasi realisasi target nasional. Sinergi Pemerintah Pusat dan Daerah akan sulit tercapai tanpa adanya dukungan personel yang memadai baik dalam jumlah maupun standar kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dengan cara tersebut pemerintah daerah akan mempunyai birokrasi karier yang kuat dan memadai dalam aspek jumlah dan kompetensinya.

Langkah berikutnya adalah adanya jaminan pelayanan publik yang disediakan Pemerintah Daerah kepada masyarakat. Untuk itu setiap Pemerintah Daerah wajib membuat maklumat pelayanan publik sehingga masyarakat di daerah tersebut tahu jenis pelayanan publik yang disediakan, bagaimana mendapatkan aksesnya serta kejelasan dalam prosedur dan biaya untuk memperoleh pelayanan publik tersebut serta adanya saluran keluhan manakala pelayanan publik yang didapat tidak sesuai dengan standar yang telah ditentukan.

Langkah akhir untuk memperkuat otonomi daerah adalah adanya mekanisme pembinaan, pengawasan, pemberdayaan, serta sanksi yang jelas dan tegas. Pembinaan, pengawasan dan pemberdayaan harus dilakukan pada semua perangkat daerah sampai pada cakupan terkecil yaitu desa.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa "Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah

kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam haknya untuk mengatur dan mengurus Urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional, pemberlakuan mekanisme pembinaan, pengawasan, pemberdayaan sangatlah diperlukan oleh desa. Apalagi desa dipandang telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.

#### **D. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa**

Dalam sejarah pengaturan desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang desa, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang pokok pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5

Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, 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 dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia merdeka. Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) terkait bukti keberadaan desa menyebutkan bahwa "Dalam *territory* Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 "*Zelfbesturende landschappen*" dan "*Volksgemeenschappen*", seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Ke semua daerah itu memiliki keistimewaan daerah masing-masing. Keistimewaan ini diakui dan dihormati oleh Negara Republik Indonesia. Bentuk pengakuan dari Negara Indonesia dalam menjamin keberlangsungan hidup daerah tersebut yaitu dengan membentuk peraturan Negara dalam rangka hak-hak asal usul daerah tersebut. Selain itu, penjelasan pasal 18 ayat 7 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia setelah perubahan, juga menegaskan bahwa "susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang".

Dalam penyelenggaraan pemerintahan harus selalu diingat bahwa setiap hak pasti ada tuntutan kewajiban, setiap kewenangan harus ada tanggung jawab dan tidak ada kebebasan tanpa batas. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam

penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung tinggi nilai-nilai tanggung jawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian integral dari bangsa dan Negara Indonesia. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggung jawab untuk memelihara integritas persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 18 menyebutkan kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan dan pemberdayaan kemasyarakatan desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan adat istiadat desa. Selanjutnya dalam Pasal 19 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menyebutkan kewenangan desa meliputi:

1. Kewenangan berdasarkan hak asal-usul;
2. Kewenangan lokal berskala desa;
3. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
4. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan atau Pemerintah Daerah Kabupaten/kota.

Pemerintah daerah kabupaten/kota dapat mengubah status kelurahan menjadi desa berdasarkan prakarsa masyarakat dan memenuhi persyaratan yang

ditentukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kelurahan yang berubah status menjadi desa, secara otomatis sarana dan prasarana menjadi milik desa dan dikelola oleh desa yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat desa.

Pendanaan perubahan status kelurahan menjadi desa dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota. Pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status kelurahan menjadi Desa ditetapkan dalam peraturan daerah.

Rancangan peraturan daerah tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status kelurahan menjadi desa yang telah mendapatkan persetujuan bersama Bupati/Walikota dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diajukan kepada Gubernur. Selanjutnya Gubernur melakukan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status kelurahan menjadi desa berdasarkan urgensi, kepentingan nasional, kepentingan daerah, kepentingan masyarakat desa, dan/atau peraturan perundang-undangan. Peraturan daerah kabupaten/ kota tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan perubahan status kelurahan menjadi desa diundangkan setelah mendapat nomor registrasi dari Gubernur dan kode desa dari Menteri dan disertai lampiran peta batas wilayah desa.

Desa mempunyai sumber pendapatan desa yang terdiri atas pendapatan asli desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, alokasi anggaran dari anggaran

pendapatan dan belanja negara, bantuan keuangan dari anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga.

Bantuan keuangan dari anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota kepada desa diberikan sesuai dengan kemampuan keuangan pemerintah daerah yang bersangkutan. Bantuan tersebut diarahkan untuk percepatan pembangunan desa. Sumber pendapatan lain yang dapat diusahakan oleh desa berasal dari Badan Usaha Milik Desa, pengelolaan pasar desa, pengelolaan kawasan wisata skala desa, pengelolaan tambang mineral bukan logam dan tambang batuan dengan tidak menggunakan alat berat, serta sumber lainnya dan tidak untuk dijual belikan. Bagian dari dana perimbangan yang diterima Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) setelah dikurangi dana alokasi khusus yang selanjutnya disebut alokasi dana desa.

#### **E. Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa**

Sama seperti peraturan-peraturan lainnya, Permendagri Nomor 1 Tahun 2017 tentang penataan desa juga menerjemahkan desa sebagai desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat

berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu pula, pada Permendagri Nomor 1 Tahun 2017 ini juga memperkenalkan istilah desa persiapan. Maksud dari desa persiapan yaitu bagian dari satu atau lebih desa yang bersanding yang dipersiapkan untuk dibentuk menjadi desa baru.

Sebuah kabupaten/kota dalam melaksanakan penataan desa harus menetapkan Perda kabupaten/kota dengan muatan sebagai berikut:

- b. Nama desa/kelurahan lama dan baru;
- c. Nomor kode desa/kelurahan yang lama;
- d. Jumlah penduduk;
- e. Luas wilayah;
- f. Cakupan wilayah kerja Desa baru; dan
- g. Peta batas wilayah Desa/Kelurahan baru.

Tujuan dari penataan desa oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota antara lain:

- a. Mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa;
- b. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat desa;
- c. Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
- d. Meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan desa; dan
- e. Meningkatkan daya saing desa.

## **F. Pembangunan Desa**

Pembangunan adalah proses perubahan ke arah perbaikan secara berkelanjutan. Pembangunan

masyarakat desa merupakan proses perubahan keadaan masyarakat desa menuju kehidupan sejahtera yang dilakukan secara terus menerus sesuai karakteristik dan kebutuhan masyarakat desa dengan melibatkan semua pihak pemangku kepentingan, yaitu masyarakat, agen perubahan dan pemerintah. Masyarakat, agen perubahan dan pemerintah merupakan tiga pilar utama dalam proses pembangunan. Pilar tersebut akan memiliki daya dorong yang kuat apabila terjalin dalam suatu hubungan yang berkorelasi positif serta memiliki visi yang sejalan dalam mencapai cita-cita pembangunan.

Dalam proses pembangunan para aktor yang berperan di dalamnya perlu memahami arah pembangunan. Arah pembangunan desa dapat dipahami apabila terdapat wawasan dan pengetahuan yang mendalam tentang karakteristik serta sejarah terbentuknya masyarakat desa serta permasalahan-permasalahan yang dialami masyarakat desa. Karakteristik yang telah dipahami aktor pembangunan dapat melahirkan potensi arah pembangunan yang lebih baik.

Partisipasi aktif masyarakat desa merupakan salah satu faktor utama dalam mendukung terwujudnya pembangunan desa oleh karena itu hal yang perlu dipahami dalam pembangunan desa adalah bagaimana melakukan perencanaan agar masyarakat desa mampu berperan dalam setiap tahapan pembangunan. Adapun peran penyuluh atau agen perubahan atau pihak pendamping yang akan mendorong partisipasi aktif masyarakat desa mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan pemanfaatan hasil pembangunan serta keberlanjutan pembangunan.



# BAB III

## TEORI DESA

### A. Teori Masyarakat Desa-Kota

Horton dan Hunt (1987) membuat batasan masyarakat sebagai sekumpulan manusia yang secara relatif mandiri, yang hidup bersama-sama cukup lama, yang mendiami suatu wilayah mandiri, memiliki kebudayaan yang sama, dan melakukan sebagian besar kegiatannya dalam kelompok tersebut<sup>34</sup>. Definisi kebudayaan dari Tylor adalah kompleks keseluruhan dari pengetahuan, keyakinan, kesenian, moral, hukum, adat istiadat dan semua kemampuan dan kebiasaan yang lain yang diperoleh oleh seorang sebagai anggota masyarakat.<sup>35</sup> Definisi Tylor tentang kebudayaan tersebut adalah definisi klasik sebagai warisan sosial, sehingga memberi kesan bahwa manusia adalah makhluk yang pasif. Pada saat lahir di muka bumi, manusia diajari berbagai unsur budaya seperti pengetahuan, keyakinan, moral, hukum, adat istiadat dan sebagainya oleh orang dewasa terutama orang tua.

---

<sup>34</sup> Dalam Damsar dan Indrayani, "Pengantar Sosiologi Perkotaan" Kencana Jakarta, 2017 hlm. 67

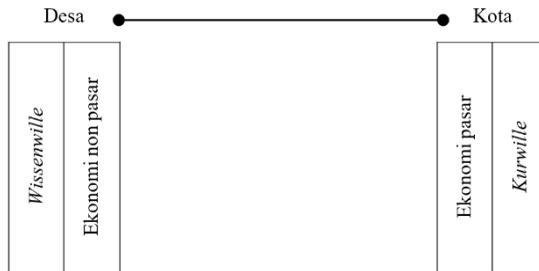
<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 68

Horton dan Hunt (1987) mendefinisikan kebudayaan sebagai segala sesuatu yang dipelajari dan dialami bersama secara sosial oleh para anggota suatu masyarakat.<sup>36</sup> Definisi ini menempatkan manusia tidak hanya sebagai insan yang pasif yaitu mempelajari apa yang telah ada, tetapi juga sebagai insan yang aktif yaitu mengalami bersama secara sosial. Manusia memiliki pengalaman baru bersama yang berbeda dari pengalaman yang mereka warisi sebelumnya. Dengan demikian, menurut Horton dan Hunt, seseorang menerima kebudayaan sebagai bagian dari warisan sosial, dan pada gilirannya bisa membentuk kebudayaan kembali dan mengenalkan perubahan-perubahan yang kemudian menjadi bagian dari warisan generasi yang berikutnya.

Selanjutnya, bagaimana konsep tentang desa dan kota? Untuk memahaminya perlu dibedakan menjadi dua kutub di mana masyarakat desa dan kota menjadi masing-masing kutub ekstremnya sesuai dengan kehendak alamiah dan rasional masyarakat. Garis kontinum antara *wessenwille* sebagai kehendak alamiah dengan *kurwille* sebagai kehendak rasional. Masyarakat desa ditandai dengan *wissenwille* dan ekonomi non pasar di satu sisi dan masyarakat kota ditandai dengan *kurwille* dan ekonomi pasar di sisi lain. Selanjutnya penjelasan visual melalui gambar garis kontinum desa kota atas dasar kehendak manusia dan ekonomi pasar.

---

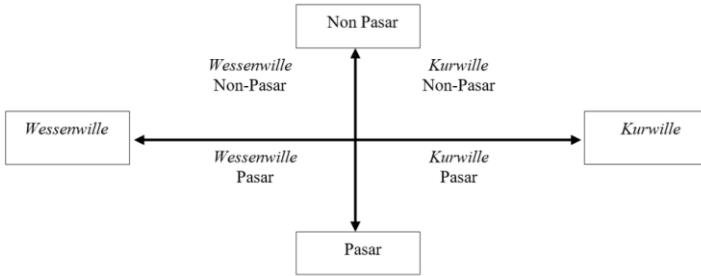
<sup>36</sup> *Ibid*, hlm 68



Gambar 1: Dua Kontinum Masyarakat Desa-Kota  
 Sumber: Damsar dan Indrayani (2017: 70)

Dua kontinum di atas akan memunculkan pertanyaan ketika kedua kontinum tersebut digabungkan. Apakah dua kutub kontinum desa-kota merupakan suatu yang homogen atau sebaliknya memunculkan beberapa variasi ciri yang menghiasi realitas desa-kota. Kita menemukan variasi realitas desa-kota yaitu dengan bercirikan *wessenwille* dengan ekonomi non pasar, dan desa yang *wessenwille* dengan telah berkembangnya ekonomi pasar. Desa *wessenwille* dengan ekonomi pasar yang berkembang bisa juga dilihat sebagai desa yang sedang mengalami transformasi atau transisi menuju kota.

Kota yang memiliki karakteristik *kurwille* dengan ekonomi pasar dan kota yang *kurwille* dengan ekonomi nonpasar dapat dilihat pada gambar tipologi masyarakat desa-kota di bawah ini.



Gambar 2: Tipologi Masyarakat Desa-Kota  
 Sumber: Damsar dan Indrayani (2017: 71)

Variasi masyarakat desa-kota akan bertambah kompleks apabila variabel kehendak manusia dan ekonomi pasar dibuat skalanya, yaitu skala rendah, sedang dan tinggi. Oleh sebab itu, sebagai penegasan, sepanjang manusia tetap memiliki kehendak *wessenwille* dan *kurwille* yang dikaitkan dengan lokalitas (tempatan), maka sepanjang itu pula diskusi tentang masyarakat desa-kota tetap eksis. Untuk memahami lebih dalam lagi konsep masyarakat desa-kota, pemikiran beberapa sosiolog tentang masyarakat kota akan mempertajam pemahaman kita tentang hal tersebut secara holistik.

## B. Teori Rural-Urban Pitirim A. Sorokin dan Zimmerman

Sumbangan pemikiran dari Pitirim A. Sorokin dan Zimmerman yang telah menulis sebuah buku yang berjudul *Principles of Rural-Urban Sociology*. Melalui buku ini Sorokin dan Zimmerman membuat perbedaan tipologis antara desa dan kota, sebagai berikut. Adapun tipologi desa dan kota menurut Sorokin dan Zimmerman dapat dilihat pada tabel 10 berikut ini.

**Tabel 4: Tipologi Desa dan Kota Menurut Sorokin dan Zimmerman**

Kriteria	Desa	Kota
Pekerjaan	Umumnya terlibat pada pertanian, sedikit di luar itu	Umumnya terlibat kegiatan manufaktur, perdagangan, komersial, profesional, non-pertanian lainnya
Lingkungan	Pengaruh alam terhadap lingkungan sosio-budaya; Hubungan langsung dengan alam	Terbukanya isolasi alam dan adanya pengaruh lingkungan yang dibuat manusia terhadap alam
Ukuran komunitas	Kecil	Besar
Keadaan penduduk	Homogen	Heterogen
Diferensiasi dan stratifikasi sosial	Lemah	Kuat
Intensitas mobilitas	Kurang	Besar
Sistem interaksi	Sedikit kontak melalui area sempit, hubungan bersifat personal dan lama	Lebih banyak kontak melalui area lebar, hubungan bersifat in personal dan singkat

Sumber: Sorokin dan Zimmerman dalam Damsar dan Indrayani (2017: 46)

Buku tersebut memberikan landasan berpijak bagi para sosiolog pedesaan dan perkotaan, yang selanjutnya membicarakan perbedaan antara desa dan kota.

### C. Teori *Gemeinschaft* dan *Gesellschaft* Ferdinand Tonnies

Salah satu ahli sosiologi yang memberikan perhatian terhadap masyarakat dalam kaitannya dengan perbedaan antara perdesaan dan perkotaan adalah Ferdinand Tonnies. Dia membedakan antara *gemeinschaft* dengan

*gesellschaft*. *Gemeinschaft* dipahami sebagai peguyuban dan *gesellschaft* sebagai patembayan. *Gemeinschaft* ditandai oleh hubungan yang dibangun atas dasar *wessenwille*, yaitu kehendak alamiah yang merupakan ekspresi dari kebutuhan naluriah, kebiasaan, keyakinan atau kecenderungan manusia. Kehendak alamiah menghasilkan hubungan bersifat intim, pribadi dan afeksi antara sesama manusia. Oleh karena itu, hubungan seperti ini dipandang berstruktur organisme, yaitu relasi yang diekspresikan karena adanya saling ketergantungan antara satu sama lainnya.

Adapun *gesellschaft* dicirikan dengan hubungan sosial yang dikonstruksi dengan bangunan dasarnya adalah *kurwille*, yaitu kehendak rasional, merupakan kehendak yang berlandaskan rasionalitas instrumental dalam pemilihan alat untuk mencapai tujuan. Kehendak rasional menciptakan hubungan parsial, transaksional, dan netral afeksi. Hubungan seperti ini dilihat memiliki struktur mekanisme, yaitu relasi yang terbangun karena pertukaran antar individu yang bebas, yang hubungan antara satu dengan yang lainnya bersifat asing, bertentangan dan kadang-kadang bahkan bermusuhan. Untuk dipahami lebih baik, dapat dilihat melalui perbandingan *gemeinschaft* dengan *gesellschaft* seperti yang terlihat pada tabel 11 berikut ini.

**Tabel 5: Relasi Sosial dalam *Gemeinschaft* dan *Gesellschaft***

Relasi	<i>Gemeinschaft</i>	<i>Gesellschaft</i>
Dasar	<i>Wessenwille</i>	<i>Kurwille</i>
Sifat	Intim, pribadi, afeksi	Parsial, transaksional, netral afeksi
Struktur	Organisme	Mekanisme

Sumber: Laeyendecker (1983) dalam Damsar dan Indrayani (2017: 72)

Tipologi pemikiran Tonnies dalam dimensi lain ditampilkan oleh Piotr Sztompka dalam bukunya Sosiologi Perubahan Sosial. Sztompka melihat bahwa hubungan sosial dalam *gemeinschaft* didominasi oleh ikatan keluarga, yang berarti juga menjadikan keluarga sebagai institusi yang khas. Adapun dalam *gesellschaft* hubungan sosial lebih ditandai oleh pertukaran ekonomi dengan institusi khususnya adalah negara dan ekonomi. Citra individu dalam *gemeinschaft* melekat pada kedirian, sedangkan dalam *gesellschaft* tersimpul dalam orang atau warga. Kekayaan dalam *gemeinschaft* dipresentasikan dalam tanah, sedangkan *gesellschaft* dicirikan kepemilikan uang. Dalam *gemeinschaft* tipe hukum yang utama adalah hukum keluarga dengan kontrol sosial berada pada adat dan agama; dan sebaliknya dalam *gesellschaft* tipe hukum yang berkembang adalah hukum kontrak dengan hukum dan pendapat hukum sebagai kontrol sosial. Institusi sosial sentral *gemeinschaft* adalah desa, sedangkan dalam *gesellschaft* adalah kota. Simpulan pandangan Sztompka tentang *gemeinschaft* dan *gesellschaft* dari Tonnies adalah dalam tabel 12 berikut ini.

**Tabel 6: Perbandingan Menurut Sztompka tentang *gemeinschaft* dan *gesellschaft* dari Ferdinand Tonnies**

Relasi	<i>Gemeinschaft</i>	<i>Gesellschaft</i>
Hubungan sosial	Ikatan keluarga	Pertukaran ekonomi
Institusi khas	Keluarga	Negara dan ekonomi
Citra tentang individu	Kedirian	Orang, warga
Bentuk kekayaan	Tanah	Uang
Tipe hukum	Hukum keluarga	Hukum kontrak
Institusi sentral	Desa	Kota
Kontrol sosial	Adat dan agama	Hukum dan pendapat umum

Sumber: Piotr Sztompka (1983) dalam Damsar dan Indrayani (2017:73)

Desa dengan berbagai aspek menjadi basis representasi semua entitas dalam batas kumpulan individu yang memiliki karakteristik homogen, terikat kuat secara emosional dalam suatu sistem sosial budaya serta memiliki organisasi yang bersifat primitif di mana kepala desa menjadi sentral gravitasi politik, ekonomi dan sosial budaya. Barata (1982), desa dimaknai sebagai salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal, kebanyakan hidup dari pertanian, perikanan dan sebagainya, usaha yang dapat dipengaruhi oleh hukum dan kehendak alam. Dan dalam tempat tinggal itu terdapat ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan pada tradisi dan kaidah-kaidah sosial<sup>37</sup>.

Batasan tersebut setidaknya menggambarkan karakteristik desa yang menurut Ferdinand Tonies (1887) sejalan dengan karakteristik *gemeinschaft* dibanding *gessellschaft*. *Gemeinschaft* bersifat *community* (paguyuban) dengan ciri terikat secara emosional, memiliki tradisi, luas, ada sebelum negara serta bersifat

<sup>37</sup> Dikutip Muhadam Labolo, idem hlm 191

*bottom up*. Hal ini berbeda dengan bentuk *Gessellschaft* yang bersifat *society* (patembayan) dengan ciri terikat secara rasional, otonomi berian, terbatas, ada setelah negara, serta bersifat *top down*. Disimpulkan oleh Muhadam Labolo berdasarkan teori Ferdinand Tonies yang disebut *The Nature and Type of Sosiological Theory*, maka desa dalam kasus Indonesia bersifat *community*, maka pendekatannya yang ideal bersifat *self governing community*, bukan didominasi oleh negara ataupun daerah sebagaimana pendekatan *local state govermant*<sup>38</sup>. Transformasi sosial seperti perubahan status desa/kelurahan dilihat sebagai bentuk perubahan atau pengembangan organisasi yang menyesuaikan dengan perubahan masyarakat yang dilayaninya.

Menurut Ferdinand Tonies<sup>39</sup>, masyarakat pedesaan berbentuk peguyuban (*gemeinschaft*) yang penuh dengan nilai-nilai kebersamaan akan berbeda dengan masyarakat perkotaan yang berbentuk patembayan (*gesellschaft*) yang cenderung individualistis. Sehingga karena masyarakatnya berubah, maka organisasi pemerintah yang melayani juga perlu disesuaikan.

#### **D. Teori Transpormasi Organisasi Desa dan Kelurahan**

Perubahan organisasi menurut Francis J. Gouillart dan James N. Kelly (1995) dipahami sebagai *the orchestrated redesign of the genetic architecture of the corporation, achieved by working simultaneously—although at different speeds*. Dapat dijelaskan bahwa perubahan rancangan

---

<sup>38</sup> *Idem*, hlm 193

<sup>39</sup> Fernandes Simangunsong, *Transformasi Organisasi Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan*. Alfabeta Bandung, 2014 hlm. iii)

bangun secara mendasar dari sebuah organisasi dalam rangka mencapai pekerjaan yang simultan di berbagai organisasi pemerintah daerah bekerja dengan kecepatan yang berbeda. Perubahan organisasi dipahami sebagai perubahan yang terjadi secara bertahap melalui perencanaan sistematis yang berbeda dengan perubahan radikal.<sup>40</sup> Gouillert menyatakan bahwa “proses transformasi dapat diartikan sebagai proses *biological*, yaitu sebuah proses kehidupan yang dinamis, tumbuh dan berkembang, menjadi jenuh dan kemudian mencapai puncaknya dengan melalui peralihan. Dalam proses tersebut organisasi akan selalu mengalami perubahan mengikuti perkembangan zaman dan kondisi sosial di sekitarnya.<sup>41</sup>

Dijelaskan lebih jauh oleh Gouillart dan Kelly dalam bukunya yang berjudul *Transforming the Organization* bahwa kesuksesan organisasi dalam melakukan perubahan (transformasi) adalah bila menggunakan empat *framework*, yaitu *reframing*, *restructuring*, *revitalization*, dan *renewal*: (1) *Reframing: the company's conception of what it is, and what it can achieve*; (2) *Restructuring: the corporate body to bring it to a competitive level of performance*; (3) *Revitalizing: the company's relationship to the competitive environment, igniting growth in existing businesses and inventing new ones*; (4) *Renewing: individuals and the organization*,

---

<sup>40</sup> Andi Asikin, Op.cit. “Analisis Dinamika Kelembagaan ...” *Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja*, Vol. 8 No. 2, Desember 2018 : 143-164

<sup>41</sup> Francis J. Gouillart dan James N. Kelly (1995) dalam Fernandes Simangunsung, “*Transformasi Organisasi Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan*. Alfabeta Bandung, 2014 hlm 36

*enabling them to become integral parts of a connected and responsible world community*".<sup>42</sup>

Secara bahasa diartikan secara global oleh Fernandes Simangunsong bahwa: *Reframing* adalah perubahan kembali kerangka berpikir: apa menjadi konsepsi awal organisasi, dan konsepsi apa yang dapat dicapai. *Restructuring* adalah perubahan kembali struktur; penguatan struktur organisasi untuk membawa ke wilayah kerja yang kompetitif. *Revitalizing* adalah memberdayakan kembali; menghubungkan kondisi organisasi dengan perkembangan lingkungan yang kompetitif, sehingga memicu pertumbuhan bisnis yang ada dan menciptakan kinerja bisnis yang baru. *Renewal* adalah pembaharuan terhadap individu dan organisasi dan individu dalam organisasi agar dimungkinkan organisasi dan individu menjadi bagian integral dari masyarakat dunia yang senantiasa terhubung dan bertanggung jawab.<sup>43</sup>

Kondisi sosial masyarakat pada saat ini telah mengalami banyak perubahan (*social change*), hal tersebut dikarenakan sebagian besar desa yang ada saat ini banyak yang berbatasan langsung dengan wilayah kota, di mana masyarakatnya menampilkan ciri masyarakat kota, yaitu masyarakat yang heterogen. Perlu juga direnungkan pendapat Rivai dan Mulyadi (2010: 391) bahwa "melakukan perubahan ke arah pengembangan organisasi, tidak luput dari timbulnya berbagai problem-problem yang justru dapat membahayakan kelangsungan organisasi itu sendiri"

---

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm 35

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm 35

dalam konteks perubahan status desa/kelurahan, jangan sampai perubahan status ini justru akan menjadi konflik yang dapat membahayakan kelangsungan organisasi itu sendiri. Oleh Ratnawati (2006: 342) sebaiknya pemekaran atau perubahan status dilakukan dengan persetujuan oleh rakyat secara langsung dengan melalui semacam referendum lokal untuk menentukan setuju atau tidak perubahan status desa menjadi kelurahan.

# BAB IV

## KONSEP ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

Konsep administrasi publik di Indonesia pada dasarnya adalah konsep yang sudah lama, sudah ada sejak dahulu kala. Ia akan timbul dalam suatu masyarakat yang terorganisasi. Dalam catatan sejarah peradaban manusia, maka di Asia Selatan termasuk Indonesia, Cina, dan Mesir kuno dahulu sudah didapatkan suatu sistem penataan pemerintahan. Sistem penataan pemerintahan tersebut pada saat sekarang dikenal dengan sebutan administrasi publik/negara.<sup>44</sup> Wirman Syafri (2012), menghimpun pendapat para ahli tentang definisi administrasi publik<sup>45</sup>, sebagai berikut:

1. John M. Pfiffner & R. Vance Presthus (1960) mendefinisikan administrasi publik sebagai suatu upaya koordinasi dari individu atau kelompok untuk

---

<sup>44</sup> Miftah Thoha, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Kencana Jakarta, 2010 hlm 88

<sup>45</sup> Wirman Syafri, *Studi tentang Administrasi Publik*. Erlangga Jakarta, 2012 hlm 20-25

menjalankan kebijakan publik. Lebih lanjut Pfiffner & Presthus mengatakan administrasi publik berkenaan dengan perumusan dan pelaksanaan kebijakan negara (hukum negara) yang ditempa (diolah) sampai pada bentuknya yang final oleh badan-badan perwakilan.

2. Nigro dan Nigro (1970) mendefinisikan bahwa administrasi publik adalah (1) suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintahan, (2) meliputi tiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif dan yudikatif, (3) mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik, (4) dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perorangan, (5) sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.
3. Dwight Waldo (1971), mendefinisikan administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.
4. Woodrow Wilson, mengatakan administrasi publik adalah urusan atau praktik urusan pemerintah karena tujuan pemerintah ialah melaksanakan pekerjaan publik secara efisien dan sejauh mungkin sesuai dengan selera dan keinginan rakyat. Dengan administrasi publik, pemerintah berusaha memenuhi kebutuhan masyarakat, yang tidak dapat atau tidak akan dipenuhi oleh usaha privat/swasta.
5. Rosenbloom dan Goldavan (1989) mengatakan bahwa administrasi publik merupakan pemanfaatan kepemimpinan secara politik dan berbagai proses dan teori yang sah untuk menjalankan tugas-tugas legislatif, eksekutif dan yudisial dalam penyediaan peraturan bagi

pelayanan terhadap secara keseluruhan atau sebagian masyarakat.

6. Sondang P. Siagian mendefinisikan administrasi publik sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara.
7. Edward H. Litchfield mendefinisikan administrasi publik adalah studi mengenai bagaimana bermacam-macam badan-badan pemerintahan diorganisasi, diperlengkapi tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakkan, dan dipimpin.

Berdasarkan definisi dari John M. Pfiffner & R. Vance Presthus tersebut, administrasi publik sangat berkaitan dengan segala kebijakan pemerintah, yang merupakan implementasi dari keputusan Badan Perwakilan Politik. Pendapat Rosenbloom dan Goldavan di atas, administrasi publik berkaitan dengan 3 (tiga) pendekatan yang digunakan dalam melakukan penelitian administrasi publik, antara lain: pendekatan politik, pendekatan manajerial dan pendekatan hukum. Pendapat Nigro dan Nigro, administrasi publik mempelajari pemerintahan dalam arti luas, yaitu meliputi lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif, swasta dan masyarakat/individu dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pendapat Dwight Waldo; Sondang P. Siagian; Edward H. Litchfield, administrasi publik berkaitan erat dengan organisasi dan manajemen. Woodrow Wilson menekankan administrasi publik pada pekerjaan publik yang efisien dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

Wirman Syafri menyimpulkan definisi administrasi publik adalah proses kerja sama kelompok orang yang terdiri dari aparatur negara, anggota legislatif, partai politik, lembaga swadaya masyarakat, kelompok kepentingan (*interest group*),

organisasi profesi, media massa, atau masyarakat sipil lain dalam merumuskan, mengimplementasikan (melaksanakan) berbagai kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pencapaian tujuan negara secara efisien dan berkeadilan sosial<sup>46</sup>.

Pendapat Syafri tersebut memberikan penekanan pada administrasi publik untuk memperjuangkan aspek efisiensi dan keadilan sosial dalam penyusunan dan pelaksanaan undang-undang atau kebijakan. Efisiensi dan keadilan sosial merupakan prinsip dasar dari administrasi publik karena efisiensi menunjukkan juga efektivitas dan ekonomis, dan keadilan sosial menjadi panduan moral dan etika birokrasi.

Syara & Brunet yang dikutip Setyoko (2011) menyatakan bahwa administrasi publik mengidentifikasi keadilan sosial pada empat wilayah, yaitu:

1. Keadilan prosedural, yang mencakup pemberian perlindungan dan hak yang sama untuk setiap kebijakan yang ada. Pelaksanaan keadilan prosedural memerlukan etika dan standar norma bagi administrator publik untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara.
2. Keadilan distribusi memastikan bahwa setiap warga negara memperoleh pelayanan publik dan kebijakan yang adil.
3. Keadilan yang berfokus pada hasil, apakah kebijakan publik memiliki pengaruh atau dampak yang sama bagi semua kelompok yang dilayani? Apakah ada perbedaan khusus untuk kelompok tertentu? 4) Memberikan pelayanan publik sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Wirman Syafri, *Op.Cit.* hlm 26

<sup>47</sup> Wirman Syafri, *Op.Cit.* hlm 27-28.

Martoyo menjelaskan administrasi publik adalah suatu bahasan ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara, yang meliputi lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif serta hal-hal yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik, tujuan negara, dan etika dalam mengatur penyelenggaraan negara<sup>48</sup>. Inti dari pengertian tersebut adalah:

1. Administrasi publik mempelajari pemerintahan dalam arti luas, yaitu meliputi lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif;
2. Terkait dengan masalah publik, yang meliputi tiga hal: kebijakan publik, tujuan negara dan etika dalam tata cara penyelenggaraan negara; dan
3. Terkait lokus pada kepentingan publik (*public interest*) dan urusan publik (*public affair*), serta fokusnya pada teori organisasi dan ilmu manajemen.

Nicholas Henry (1988) memberikan definisi administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial<sup>49</sup>. Pendapat Henry di atas menekankan perlunya kolaborasi antar lembaga pemerintah dan masyarakat untuk menciptakan pemerintahan yang responsif. Administrasi publik juga berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

---

<sup>48</sup> Martoyo, *Lokus dan Fokus Ilmu Administrasi Publik*, Fam Publishing Kediri, 2016 hlm. 6

<sup>49</sup> Nicholas Henry, dalam Martoyo, *Op.cit* hlm. 6

Warsito Utomo mengemukakan pendapatnya tentang pengertian administrasi publik bahwa dalam perkembangan konsep ilmu administrasi negara telah terjadi pergeseran titik tekan administrasi publik ke dalam 3 (tiga) makna<sup>50</sup> yaitu: 1) *Administration of public*, menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator yang aktif mengatur dan mengambil keputusan. Masyarakat diasumsikan sebagai masyarakat yang pasif dan hanya menurut saja. 2) *Administration for publik*, menunjukkan suatu konteks yang lebih maju, di mana pemerintah lebih berperan dalam mengemban misi pemberian pelayanan publik (*service provider*). Di sini diasumsikan bahwa pemerintah lebih responsif atau lebih tanggap terhadap apa yang dibutuhkan masyarakat dan lebih mengetahui cara terbaik untuk memberi pelayanan publik kepada masyarakat. 3) *Administration by public*, merupakan konsep yang sangat berorientasi kepada pemberdayaan masyarakat, lebih mengutamakan kemandirian dan kemampuan masyarakat. Dalam hal ini pemerintah berupaya memfasilitasi masyarakat agar mampu mengatur hidupnya tanpa harus sepenuhnya tergantung terus menerus kepada pemerintah.

Berdasarkan pendapat di atas, sesungguhnya juga telah terjadi perubahan makna publik sebagai negara, menjadi publik sebagai masyarakat. Bukan lagi terlalu berorientasi kepada aktivitas oleh negara, tetapi oleh, untuk dan kepada masyarakat. *approach* atau pendekatan tidak lagi kepada negara tetapi lebih kepada masyarakat atau *customer's oriented* atau *customer's approach*. Hal ini juga sesuai dengan tuntutan perubahan dari *government* yang lebih menitikberatkan kepada "otoritas" menjadi *governance* yang

---

<sup>50</sup> Martoyo, *Op.Cit* hlm 33.

menitikberatkan kepada “kompatibilitas” di antara para aktornya, yaitu *State* (pemerintah), *Private* (swasta) dan *Civil Society* (masyarakat).

Adapun aspek kajian, lokus dan fokus dari ilmu administrasi publik digambarkan dalam tabel 7 berikut ini.

**Tabel 7: Aspek kajian, Lokus dan Fokus Ilmu Administrasi Publik**

Bidang Kajian	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintahan meliputi lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif, swasta dan masyarakat/individu (Nigro dan Nigro)</li> <li>• Kebijakan pemerintah (Pfiffner &amp; Presthus);</li> <li>• Pendekatan politik, pendekatan manajerial dan pendekatan hukum (Rosenbloom dan Goldavan);</li> <li>• Organisasi dan manajemen (Dwight Waldo; Sondang P. Siagian; Edward H. Litchfield).</li> <li>• Efisien dan kebutuhan masyarakat (Woodrow Wilson);</li> <li>• Efisien dan berkeadilan sosial (Wirman Syafri)</li> <li>• Kebijakan publik; tujuan negara; etika penyelenggaraan negara; kepentingan publik (<i>public interest</i>); urusan publik (<i>public affair</i>); organisasi dan ilmu manajemen (Martoyo)</li> <li>• Otoritas Government; kompatibilitas para aktornya: <i>State</i> (pemerintah), <i>Private</i> (swasta) dan <i>Civil Society</i> (masyarakat) (Warsito Utomo)</li> </ul>
Lokus	Kepentingan publik ( <i>public interest</i> ) dan urusan publik ( <i>public affair</i> ) (Martoyo)
Fokus	Teori organisasi dan manajemen

Sumber: Diolah dari pendapat para ahli

Memperhatikan pembahasan oleh para ahli tentang terminologi administrasi publik, pada umumnya memiliki pengertian yang sama dengan terminologi pemerintahan.

Pemerintahan berbicara tentang tugas-tugas pemerintah dan administrasi publik berbicara tentang fungsi-fungsi administrasi publik, meskipun pendekatannya berbeda. Ilmu pemerintahan menggunakan pendekatan legalitas, sementara itu ilmu administrasi publik mempergunakan pendekatan organisasi dan manajemen.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Wirman Syafri, *Op.Cit.* hlm 134

## BAB V

# KEBIJAKAN OTONOMI DESA

### A. Kebijakan Publik

Dalam kehidupan masyarakat yang disebut publik berisi aktivitas masyarakat, diperlukan sebuah kebijakan berupa aturan-aturan sosial atau setidaknya kesepakatan dari tindakan bersama. Kebijakan menurut Persons adalah usaha untuk mendefinisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan<sup>52</sup>. Pendapat Persons ini sejalan dengan definisi klasik yang sangat masyhur dari Thomas R. Dye 1981 adalah *whatever governments choose to do or not todo*<sup>53</sup>. Inti dari pendapat Dye di atas adalah apa pun jenis dan bentuk kegiatan yang diambil oleh pemerintah terhadap berbagai permasalahan publik merupakan kebijakan.

---

<sup>52</sup> Parsons, Wayne. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Kencana Prenanda Media Jakarta, 2011 hlm 15.

<sup>53</sup> Said Zaenal Abidin. *Kebijakan Publik*. Salemba Humnika Jakarta, 2012 hlm. 5-6

Mustopodidjaja berpendapat bahwa “kebijakan publik adalah suatu keputusan untuk mengatasi suatu permasalahan tertentu agar mencapai tujuan tertentu, yang dilaksanakan oleh instansi yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan Negara dan pembangunan”<sup>54</sup>. Pandangan teoritis dari Mustopodidjaya tersebut dimaknai sekurang-kurangnya menjadi 4 (empat) unsur penting yaitu pertama, adanya suatu keputusan secara formal di mana dalam ilmu administrasi publik keputusan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk perundang-undangan. Kedua, adanya suatu permasalahan publik yang harus dipecahkan menyangkut kebutuhan dasar masyarakat dan pembangunan yang berkelanjutan yang mampu membentuk masyarakat dan negara semakin maju dan lebih baik. Ketiga, dilakukan oleh instansi yang memiliki kekuasaan dan wewenang untuk pengambilan kebijakan dan pengambilan keputusan untuk penyelesaian suatu masalah yang sesuai dengan tuntutan masalah dalam proses kebijakan yang berlangsung. Keempat, dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan, di mana kebijakan publik dipahami sebagai suatu upaya atau tindakan pemerintah yang dibuat dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya, dalam wujud pengaturan dan keputusan. Dalam praktiknya, kebijakan publik tidak terlepas dari peran dan fungsi aparatur pemerintah itu sendiri.

Sumaryadi mengatakan “*Policy* pada hakikatnya berarti kebijakan yang diambil oleh pemerintah untuk

---

<sup>54</sup> Dalam Sahya Anggara. *Kebijakan Publik*. Pustaka Setia Bandung, 2015 hlm 36

mengupayakan kebaikan, kemakmuran, kesejahteraan masyarakat”<sup>55</sup>. Interpretasi dari Sumaryadi di atas memberikan makna bahwa kebijakan publik sangat berhubungan erat dengan keputusan pemerintahan dalam proses pembangunan yang mengupayakan perbaikan-perbaikan di berbagai bidang pembangunan seperti sumber daya manusia, pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan kesejahteraan masyarakat. Untuk mempercepat proses pembangunan tersebut diupayakanlah suatu pemecahan masalah bagi kebaikan dan kesejahteraan masyarakat dengan dibuatnya suatu kebijakan atau keputusan pemerintah. Kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintahan Jokowi-JK memiliki Sembilan nawa cita atau agenda prioritas untuk membangun Negara Indonesia adalah terkategoriikan sebagai kebijakan publik.

Adisasmita mengartikan “kebijakan publik adalah kebijakan atau cara bagaimana yang dilakukan pemerintah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan publik (atau pembangunan masyarakat), yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat”<sup>56</sup>. Pandangan teoritis dari Adisasmita tersebut bermakna bahwa kebijakan publik merupakan cara pemerintah mencapai tujuan pembangunan masyarakat. Kebijakan publik bukan hanya sebatas dokumen resmi, seperti perundang-undangan dan peraturan pemerintah (pusat dan daerah), tetapi mempunyai pengertian yang lebih

---

<sup>55</sup> I Nyoman Sumaryadi, *Sosiologi Pemerintahan: Dari Perspektif Pelayanan, Pemberdayaan, Interaksi, dan Sistem Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*. Ghalia Indonesia Bogor, 2010 hlm. 83

<sup>56</sup> Raharjo Adisasmita. *Manajemen Pemerintah Daerah*. Graha Ilmu Yogyakarta, 2011 hlm.173

luas lagi, yaitu sebagai pedoman, acuan, strategi, dan kerangka tindakan yang dipilih atau ditetapkan oleh pemerintah sebagai garis besar yang digunakan dalam melakukan kegiatan pembangunan.

Dari pandangan teoritis para ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam wujud pengaturan-pengaturan dan/atau pengambilan keputusan dalam upaya memecahkan permasalahan publik dan mengupayakan peningkatan kualitas kehidupan berbangsa dan bernegara yang dituangkan dalam berbagai bentuk perundang-undangan dan/atau dalam bentuk dokumen resmi lainnya yang dijadikan sebagai pedoman atau kerangka acuan dalam melakukan aktivitas-aktivitas pembangunan.

Berdasarkan simpulan di atas, ada beberapa hal penting yang menjadi unsur kebijakan publik. Pertama, kebijakan itu ada atau diusulkan berdasarkan sesuatu hal atau masalah-masalah atau kesulitan-kesulitan dalam memecahkan masalah publik yang akhirnya bagaimana mengatasi kemungkinan pemecahan masalah tersebut kemudian dibuatkan suatu kebijakan sebagai pedoman, acuan, strategi, dan kerangka tindakan yang dipilih atau ditetapkan oleh pemerintah sebagai garis besar yang digunakan dalam melakukan kegiatan pembangunan. Karena merupakan serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu dalam membuat, menjalankan dan melaksanakan kebijakan harus ada unsur konsisten baik bagi orang-orang yang membuatnya maupun bagi orang-orang yang melaksanakan kebijakan tersebut.

Kedua, adanya suatu kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam wujud pengaturan dan atau pengambilan keputusan. Perbedaan antara pengambilan kebijakan (*policy making*) dengan pengambilan keputusan (*decision making*) dijelaskan oleh Ali dan Alam bahwa setiap kali dilakukan pengambilan kebijakan akan selalu terjadi pengambilan keputusan. Tetapi setiap kali pengambilan keputusan tidak berarti kebijakan akan berakhir. Kebijakan akan berlangsung secara kontinum atau terus menerus dalam suatu proses yang diawali dengan isu dan diakhiri dengan isu yang melahirkan isu-isu baru yang mendorong dilakukannya reformulasi kebijakan, kemudian berlanjut dengan reimplementasi kebijakan yang berjalan, sampai revaluasi kebijakan, dan demikian seterusnya terjadi suatu pertimbangan-pertimbangan baru dan pengaturan-pengaturan baru dalam situasi dan kondisi yang sangat dinamis<sup>57</sup>. Entri poinnya adalah pengambilan kebijakan adalah akumulasi dari sejumlah keputusan-keputusan yang diambil, sedangkan pengambilan keputusan adalah tindakan tegas yang bersifat final dan harus diambil untuk penyelesaian suatu masalah sesuai dengan tuntutan masalah dalam proses kebijakan yang berlangsung.

Ketiga, adanya upaya peningkatan kualitas kehidupan berbangsa dan bernegara, di mana kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam rangka mengupayakan perbaikan-perbaikan di berbagai bidang pembangunan seperti sumber daya manusia, pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan kesejahteraan masyarakat,

---

<sup>57</sup> Faried Ali dan Andi Samsu Alam, *Studi Kebijakan Pemerintah*. Refika Aditama Bandung, 2012 hlm. 10

serta mengupayakan peningkatan kemakmuran dan kemajuan negara. Dalam dunia pemerintahan, prinsipnya adalah kebijakan diadakan segalanya untuk kesejahteraan rakyat, kemakmuran dan kemajuan negara.

Kebijakan publik sebagaimana telah digambarkan tidak begitu saja lahir, namun melalui proses atau tahapan yang cukup panjang. Thomas R. Dye (1992) menyatakan proses kebijakan publik meliputi: (1) identifikasi masalah kebijakan, (2) penyusunan agenda, (3) perumusan kebijakan, (4) pengesahan kebijakan, (5) implementasi kebijakan, (6) evaluasi kebijakan<sup>58</sup>. Karenanya, aspek-aspek yang terpenting dari keseluruhan proses kebijakan publik di atas adalah formulasi kebijakan publik; implementasi kebijakan publik dan evaluasi kebijakan publik.

Formulasi kebijakan adalah pengembangan sebuah mekanisme untuk menyelesaikan masalah publik, yaitu pada tahap para analis kebijakan publik mulai menerapkan beberapa teknik untuk menjustifikasikan bahwa sebuah pilihan kebijakan merupakan pilihan yang terbaik dari kebijakan yang lain<sup>59</sup>. Implementasi Kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi kebijakan ini dapat dilaksanakan melalui program atau peraturan yang lebih operasional<sup>60</sup>. Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang

---

<sup>58</sup> Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Bayumedia Publishing Jakarta, 2011 hlm. 16-17.

<sup>59</sup> Woll dalam Sahya Anggara, Op.Cit. hlm. 184

<sup>60</sup> Rian Nugroho, *Public Policy*. Elex Media Computendo Jakarta, 2012 hlm. 674

mencakup substansi, implementasi dan dampak. Evaluasi dilaksanakan setelah kegiatan selesai dilaksanakan (tuntas) atau telah dilaksanakan sesuai target waktu (masih berjalan tetapi telah dilaksanakan di atas 3 (tiga) tahun)<sup>61</sup>.

## **B. Kebijakan Desentralisasi**

Indonesia adalah negara unitaris yang melakukan dentuman besar desentralisasi, karena kecepatan perubahan undang-undang pemerintahan daerah yang sangat tinggi. World Bank memberi makna dentuman besar desentralisasi (*big bang decentralization*) sebagai “*A process wherein the central level of government announces decentralization, passes laws, and transfer responsibilities, authority, and/or staff to subnational and/or local governments in rapid succession*”<sup>62</sup>.

Pada saat yang bersamaan, pemerintah pusat di Indonesia juga membuka pintu yang lebih longgar bagi usulan pembentukan daerah otonom baru yang datang dari masyarakat, sehingga dalam waktu pendek jumlah daerah otonom baru bertambah secara signifikan<sup>63</sup>, baik pada level provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, kelurahan dan desa. Berikut adalah perbandingan jumlah daerah otonomi sebelum dan sesudah reformasi tahun 1999 seperti yang terlihat dalam tabel 8 sebagai berikut.

---

<sup>61</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Buku Kita Jakarta, 2007 hlm. 226

<sup>62</sup> Sadu Wasistiono, Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan. *Jurnal Ilmu Politik*, Edisi 21, 2010

<sup>63</sup> Sadu Wasistiono, *Op.Cit.* hlm. 33

**Tabel 8: Perbandingan Jumlah Daerah Otonom Baru (DOB) Sebelum dan Sesudah Desentralisasi**

<b>Bentuk Daerah Otonom</b>	<b>Sebelum Desentralisasi</b>	<b>Sesudah Desentralisasi</b>	<b>Daerah Otonomi Baru</b>	<b>Persentase ( % )</b>
Provinsi	26	34	8	30,7
Kabupaten	234	415	181	77,3
Kota	59	93	34	57,6
Kecamatan	5.480	7.201	1.541	28,1
Kelurahan	5.935	8.479	2.544	42,8
Desa	59.834	74.957	15.123	25,2

Sumber: <https://otda.kemendagri.go.id/>

Berdasarkan data di atas semangat otonomi daerah untuk melakukan pembentukan daerah otonomi baru sangat tinggi. Regulasi mengenai otonomi daerah pun acapkali diterbitkan silih berganti dengan perubahan yang sangat cepat setelah orde reformasi. Mulai dari UU No. 22 Tahun 1999, UU No.32 Tahun 2004 dan terakhir UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Selanjutnya adalah UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang mengalami perubahan dengan UU Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas UU No 23 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

Di era otonomi daerah, posisi desa mengalami dinamika terutama dalam posisi dengan pemerintah di level atas. Pada konteks ini relasi desa mengarah pada Pemerintah Kabupaten/kota, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Pusat. Beberapa regulasi yang ada telah menetapkan posisi desa pada tabel 9 sebagai berikut:

**Tabel 9: Posisi Desa Berdasarkan Beberapa Undang-Undang<sup>64</sup>**

Posisi Desa dalam UU No. 22 Tahun 1999	Posisi Desa dalam UU No.32 Tahun 2004	Posisi Desa dalam UU No. 23 Tahun 2014
Desa merupakan wilayah yang terdesentralisasi dan memiliki hak otonom berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya untuk mengatur rumah tangganya sendiri, dan bertanggung jawab terhadap Bupati. Desa terletak di bawah wilayah Kabupaten	Desa merupakan wilayah yang terdesentralisasi dan memiliki hak otonom berdasarkan asal-usul dan adat untuk mengatur rumah tangganya sendiri, dan bertanggung jawab terhadap Bupati Walikota. Desa di bawah Kabupaten/kota	Desa merupakan wilayah terdesentralisasi dan memiliki hak otonom berdasarkan asal-usul dan adat istiadat untuk mengatur rumah tangganya sendiri, dan bertanggung jawab terhadap Bupati atau Walikota. Karena posisi Desa terletak di wilayah Kabupaten atau Kota

Sumber: Hanif Nurcholis, UU Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah

Kebijakan desentralisasi tersebut lebih banyak membahas tentang persoalan otonomi di tingkat kabupaten/kota, namun masih sedikit yang membahas tentang desentralisasi pada tingkat desa. Peran desa bukan hanya sebagai bagian asli (*original*) dari komunitas masyarakat Indonesia itu sendiri tetapi sebagai gerbang terdekat dalam pelaksanaan otonomi di daerah.

Pada era Orde Baru pelaksanaan desentralisasi serta demokratisasi kurang berhasil<sup>65</sup>. Ketika memasuki

<sup>64</sup> Dede Aldhi Syam dan Ruloff Y. F. Waas, Perspektif Kesejahteraan Masyarakat Desa Melalui Pelaksanaan Program Kerja Desa Di Kabupaten Merauke. *Jurnal Restorative Justice*. Vol. 3 No. 1, Mei 2019.

Era Reformasi, produk Orde Baru yang dianggap tidak sesuai dengan kondisi masyarakat yang sedang berubah kemudian diganti atau bahkan dihilangkan sama sekali, termasuk berbagai peraturan serta perundang-undangannya. Perubahan-perubahan tersebut dimaksudkan untuk membawa bangsa ini menuju sebuah era masyarakat yang lebih demokratis. Salah satu hal yang juga ikut berubah dalam arus besar ini adalah mengenai kebijakan Otonomi Daerah.

Mengutip Tatsuro Nikawa (2006), tata pemerintahan lokal mempunyai tahapan perubahan selayaknya evolusi dalam tiga tingkatan yaitu tata pemerintahan lokal responsif, kemudian berevolusi menjadi tata pemerintahan *network*, dan tahapan terakhir adalah tata pemerintahan lokal kemitraan<sup>66</sup>. Lebih lanjut Nikawa (2006) menjelaskan: *“The responsive local governance means the good governance of local government. Responsive local governance ought to carry out its duty of responsibility and accountability for local people, and provide the chance of citizen participation. While citizen participation is increasing, local governance begins to change to the network governance. The network governance is composed of the cooperation and responsiveness of local actors. Local actors are mutually networked and exchange their information among them. The community action group, private company, and NGOs are the actors. Also there is networking among local*

---

<sup>65</sup> Sakinah Nadir, “Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan masyarakat Desa” *Jurnal Politik Profetik* Volume 1 Nomor 1

<sup>66</sup> Tatsuro.Nikawa (2006) dalam Rira Nuradhawati. “Dinamika Sentralisasi dan Desentralisasi Di Indonesia” *Jurnal Academia Praja* Volume 2 No 1 – Februari 2019

*government and many local actors, which operate to organize the network issue and then policy network in specialized areas. This network functions in the participative decision-making process of local government, which attain more effective and efficient policy outcome. In the network governance, the actors learn and grow in the governance partnership, providing that the local people acquire maturity as an owner and user of power and control in locality, is characterized by the equal partnership between local actors and government, the cooperation of provision of public services among them, and the effective and efficient use of local resources through this cooperation. The governance partnership will keep and secure the sustainability of community.<sup>67</sup>*

Dalam menuju tata pemerintahan lokal, pemerintah daerah dan masyarakat lokal harus mengubah dirinya sendiri. Pemerintah daerah merupakan elemen penting dalam kehidupan masyarakat terutama pada era desentralisasi dan harus di transformasikan untuk mencapai tata pemerintahan lokal yang sesuai dengan tuntutan desentralisasi. Untuk mencapai tata pemerintahan lokal oleh pemerintah daerah, harus terdapat pengembangan kapasitas pemerintah daerah yang mencakup reformasi pemerintah daerah, peningkatan kemampuan organisasional dalam perumusan pengambilan kebijakan dan pelayanan publik, kondisi finansial pemerintah daerah yang stabil dan baik, dan pembangunan kapasitas dari pegawai negeri daerah.

---

<sup>67</sup> *Ibid*

### C. Otonomi Desa menurut Pasal 18 UUD 1945

Makna pengaturan dan esensi Pasal 18 UUD 1945 terhadap desa adalah adanya pengakuan negara terhadap apa yang disebut dengan “otonomi desa”. Lebih dari itu, dengan menyebutkan desa sebagai susunan asli yang memiliki hak asal-usul, menurut UUD 1945, hanya desa yang dipastikan memiliki otonomi. Adapun daerah-daerah besar dan kecil lainnya, semacam provinsi, kabupaten, atau kecamatan yang dikenal dalam sistem pemerintahan nasional sekarang ini, dapat saja bersifat otonom atau administratif belaka. Apakah tiap-tiap daerah besar dan kecil itu diberi status otonom atau administratif tergantung pada kebutuhan perimbangan kekuatan politik pusat dan daerah, sebagaimana dituangkan di dalam undang-undang<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berbunyi “*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*”. Pada penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya dalam bagian penjelasan sepasal demi sepasal: I. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu “*eenheistaat*”, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat “*staat*” juga. Daerah-daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah yang bersifat outonoom (streek dan locale *rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang

Selain itu, dengan menyebut desa sebagai susunan asli, desa adalah persekutuan sosial, ekonomi, politik, dan budaya yang berbeda hakikatnya dengan sebuah persekutuan administratif sebagaimana yang dimaksudkan dengan pemerintahan desa dalam berbagai peraturan perundangan yang ada. Karena itu, sebagai susunan asli, acapkali desa mewujudkan diri sebagai apa yang disebut Ter Haar sebagai *dorps republic* atau ‘negara kecil’, sebagai lawan kata ‘negara besar’ yang mengacu pada suatu tatanan *modern state*.

Berkaitan dengan adanya pengakuan atas otonomi desa ini, dalam wacana politik-hukum dikenal adanya dua macam konsep hak berdasarkan asal usulnya. Setiap hak berbeda satu dengan lainnya. Pertama, adalah hak yang bersifat berian (hak berian). Hak tersebut merupakan kewenangan (*authority*), sehingga kewenangan selalu merupakan pemberian, yang selalu harus dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, otonomi daerah merupakan kewenangan pemerintahan daerah untuk mengatur kepentingan masyarakat di daerah.

---

bersifat outonoom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. II. Dalam territoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “*Zelfbesturende landschappen* dan *Volksgemeenschappen*”, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang menangani daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut.

Sedangkan hak bawaan adalah hak yang telah tumbuh berkembang dan terpelihara oleh suatu kelembagaan (*institution*) yang mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Dalam UUD 1945, konsep hak yang bersifat bawaan inilah yang melekat pada daerah yang bersifat istimewa yang memiliki hak-hak asal-usul. Karena itu, desa dengan otonomi desa, yang muncul sebagai akibat diakuinya hak asal-usul dan karenanya bersifat istimewa memiliki hak bawaan. Hak bawaan desa sebagai susunan asli itu setidaknya mencakup hak atas wilayah, yang kemudian disebut sebagai wilayah hak ulayat yang lebih mengacu pada pengertian wilayah kedaulatan dan bukan hak garap bersama. Sistem pengorganisasian sosial yang ada di wilayah yang bersangkutan (sistem kepemimpinan termasuk di dalamnya), aturan dan mekanisme pembuatan aturan di wilayah yang bersangkutan, yang mengatur seluruh warga (asli atau pendatang) yang tercakup di wilayah desa yang bersangkutan.

Sejatinya inilah pangkal dari ketegangan yang nyaris abadi antara negara di satu pihak dan masyarakat (komunitas dan/atau desa) di pihak lain. ketegangan itu menyangkut hal bagaimana negara merealisasikan otonomi desa yang secara politis dan hukum terakomodasi dalam peraturan-perundangan yang ada, khususnya yang menyangkut hak atas penguasaan atas wilayah desa, aturan-aturan, dan sistem pengorganisasian hidup bersama di wilayah itu.

Secara filosofis jelas bahwa sebelum tata pemerintahan di atasnya ada, desa itu lebih dahulu ada. Oleh karena itu, sebaiknya desa harus menjadi landasan dan bagian dari tata pengaturan pemerintahan

sesudahnya. Desa yang memiliki tata pemerintahan yang lebih tua, seharusnya juga menjadi ujung tombak dalam setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Hal inilah yang menjadi dasar bahwa desa secara filosofis memiliki otonomi pengakuan. Otonomi dan demokrasi desa yang sudah ada sejak dahulu, sebaiknya dibingkai dengan sebuah peraturan perundang-undangan yang sangat paripurna dan bukan hanya sekedar pada hal-hal kelembagaan yang selama ini sudah menghancurkan tatanan dan nilai-nilai asli desa dengan pendekatan penyeragaman, namun yang terpenting adalah nilai-nilai dasar filosofis yang tertata dan mendalam yang ada pada desa agar terus digali agar desa kuat dapat mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang membutuhkan bangsa yang mandiri-bermartabat, yang membutuhkan negara (pemerintah) yang kuat (berkapasitas) dan semakin demokratis.

Sistem pemerintahan pada masyarakat adat sebelum adanya organisasi kekuasaan besar yang namanya negara, untuk mengatasi berbagai kepentingan bersama sesuai dengan budaya yang khas yang menjadikan identitas komunitasnya. Setelah terbentuknya negara pasca kemerdekaan, sistem pemerintahan berubah menjadi *local self government* atau pemerintahan lokal yang otonom menjalankan fungsi sebagai bagian dari organisasi negara. Pada awal masa Orde Baru, Intervensi negara semakin kuat terhadap pemerintahan lokal. Intervensi negara tersebut lambat laun mengikis sistem pemerintahan komunitas mandiri yang dibentuk masyarakat adat. Pengaruh dari

negara akhirnya “menyeragamkan” bentuk pemerintahan lokal untuk mempermudah kontrol.<sup>69</sup>

Terbentuknya *self governing community* dan *local self government* memisahkan antara wilayah adat dan wilayah negara. Wilayah adat adalah sebutan untuk wilayah dalam batas kewenangan masyarakat adat, seperti tempat berburu, kawasan menangkap ikan, kawasan memungut hasil hutan, kawasan untuk berladang, kawasan ladang dan tempat tinggal, tempat keramat dan lain-lain. Sedangkan wilayah negara adalah sebutan untuk wilayah dalam batas kekuasaan negara.<sup>70</sup> Perkembangan selanjutnya berdasarkan ketentuan yang diatur dalam undang-undang, maka wilayah negara terbagi habis ke wilayah daerah-daerah, yaitu daerah provinsi dan daerah kabupaten dan kota. Kemudian wilayah kabupaten habis terbagi dalam daerah-daerah yang lebih kecil. Daerah adalah sebutan untuk wilayah dalam batas kewenangan pemerintah daerah, seperti batas provinsi, kabupaten dan kota (serta kecamatan, ditambahkan oleh penyusun). Sedangkan wilayah desa adalah batas kewenangan pemerintahan desa.

Widjaja<sup>71</sup> mengatakan “kewenangan desa mencakup kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa. Berdasarkan hak asal usul desa tersebut, kepala desa memiliki wewenang untuk mendamaikan

---

<sup>69</sup> Hermanto, *Orang Dayak Koman Memperkuat Identitas, Mempertegas Batas Wilayah Adat* Desa Cenayan Kecamatan Nanga Mahap Kabupaten Sekadau. Artha Grafistama Pontianak, 2012 hlm 36

<sup>70</sup> Raharjo Adisasmita, *Pengembangan Wilayah: Konsep dan Teori*. Graha Ilmu Yogyakarta, 2008 hlm. 126.

<sup>71</sup> HAW Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. PT. RajagrafindoPersada Jakarta, , 2012 hlm. 6

perkara/sengketa dari para warganya”. Lebih lanjut Widjaja menegaskan: Secara historis, desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum bangsa dan negara ini terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri.

Filosofi desa dalam konteks kewilayahan (wilayah adat, kearifan lokal, dan lain-lain) merupakan persekutuan masyarakat adat yang mengikat diri menjadi suatu komunitas masyarakat dan diikuti oleh negara sebagai kesatuan masyarakat formal. Dalam perkembangan selanjutnya lebih dipertegas dan diperbesar bobotnya dan kedudukannya dalam tatanan undang-undang sehingga memiliki makna sebagai suatu persekutuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga desanya masing-masing<sup>72</sup>.

#### **D. Otonomi Desa Berdasarkan UU Nomor 6 Tahun 2014**

Kehadiran Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa memberi harapan baru untuk mereposisi desa pada kedudukan awalnya, di mana desa tumbuh secara alami sesuai dengan kenyataan dan perkembangan pola hidup masyarakat desa itu sendiri, walaupun di sisi lain terdapat beberapa pesimistis terkait dengan nilai-nilai

---

<sup>72</sup> Yansen “Revolusi dari Desa: Saatnya dalam Pembangunan Percaya Sepenuhnya kepada Rakyat” PT Elex Media Komputindo Jakarta, 2014 hlm 99.

kearifan lokal yang telah hilang, baik di bidang politik, hukum, ekonomi, apalagi sosial budaya.<sup>73</sup>

Filosofi pengaturan desa adat/desa asli secara eksplisit di dalam konstitusi (UUD) dikarenakan secara prospektif desa adat/desa asli lebih berpotensi hilang akibat perkembangan zaman, sehingga harus diatur dan dilindungi oleh konstitusi, sedangkan desa otonom atau desa administratif cukup diatur secara implisit dalam UUD. Berlandaskan hal tersebut, daya jangkau kekuasaan negara meliputi juga desa mengingat desa merupakan sub sistem dari negara kesatuan, sehingga negara tetap harus mengatur kedudukan desa. Namun di sisi lain, pengaturan mengenai desa tidak perlu diseragamkan mengingat masing-masing desa memiliki kearifan lokal dan norma adat yang berbeda-beda antara desa yang satu dengan desa yang lain, namun dengan catatan sepanjang hak-hak tradisional tersebut masih nyata ada dan berfungsi. Sehingga dimungkinkan adanya desa otonom selain desa asli atau desa adat. Artinya, untuk mengganti kedudukan desa adat/desa asli yang sudah hilang tersebut, maka dimungkinkan adanya desa dalam bentuk lain, yaitu desa otonom.

Sejauh ini ada tiga perspektif untuk menempatkan kedudukan desa di Indonesia, yaitu desa adat atau desa sebagai kesatuan masyarakat hukum (*self governing community*), desa otonom, (*local self government*), dan desa administratif (*local state government*).<sup>74</sup>

Pilihan pada model pertama yaitu *self governing community* adalah implementasi penuh dari asas

---

<sup>73</sup> Ade Kosasih, Format Otonomi Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

<sup>74</sup> Ade Kosasih, Op.cit.

rekognisi dan subsidiaritas (pengakuan dan penghormatan terhadap hak asal-usul desa yang bersangkutan), oleh karenanya desa mempunyai kewenangan yang bersumber dari asal usul yang menyangkut sistem sosial dan budaya, sistem politik dan hukum melalui institusi demokrasi komunitarianisme (musyawarah), serta pengaturan penguasaan sumber-sumber agraria yang menjadi basis material susunan asli ini. Implikasi lain dari pilihan ini adalah desa mengelola urusan-urusan masyarakat yang berskala lokal, keberadaan relatif otonom, memperoleh tugas-tugas administrasi dari negara yang sangat terbatas sifatnya, meski tidak tertutup kemungkinan untuk tetap menerima aliran dana negara melalui berbagai mekanisme keuangan yang ada sebagai implikasi keberadaan desa sebagai bagian dari negara itu sendiri.

Sejalan dengan pendapat tersebut, desa adat/desa asli (*self governing community*) mengatur dan mengelola dirinya sendiri dengan kekayaan yang dimiliki. Desa adat/desa asli menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan oleh negara secara terbatas. Adapun ciri dari desa adat yaitu sebagai berikut:

1. Memiliki pranata sosial asli yang struktur, tugas, fungsi dan kewenangannya bukan berasal dari ketentuan atau ketetapan pemerintah/negara namun berasal dari turun temurun atau warisan dari nenek moyang.
2. Mempunyai institusi demokrasi komunitarian yaitu musyawarah mufakat.
3. Menjadikan hukum adat sebagai pedoman dalam kehidupan bermasyarakat.

4. Mempunyai otonomi asli dalam mengurus pemerintahan setempat.

Sedangkan desa otonom, secara konseptual adalah desa yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi sehingga mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desa otonom berhak membentuk pemerintahan sendiri, mempunyai badan legislatif, berwenang membuat peraturan desa dan juga memperoleh desentralisasi keuangan dari negara.

Selain desa adat dan desa otonom juga dikenal desa administratif. Desa administratif (*local state government*) adalah desa sebagai satuan wilayah administratif yang berposisi sebagai kepanjangan negara dan hanya menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan negara. Desa administratif secara substansial tidak mempunyai otonomi dan demokrasi. Kelurahan yang berada di perkotaan merupakan contoh yang paling jelas dari tipe desa administratif.

Melihat tiga perspektif kedudukan desa dan masing-masing kedudukan memiliki kelebihan dan kekurangan, menimbulkan kesulitan pada penjatuhan pilihan yang tegas dan tunggal terhadap kedudukan desa. Penjatuhan pada satu pilihan pun, juga akan terjebak pada paradigma penyeragaman yang sudah barang tentu bertentangan dengan realitas desa yang sangat beragam.

Dalam sistem pemerintahan yang diatur undang-undang desa tersebut, digambarkan bahwa desa merupakan wilayah yang otonom yaitu kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga desanya. Peran itu sesungguhnya sangat strategis untuk menyejahterakan rakyatnya.

Dalam perspektif sosiologis pemerintahan, entitas pemerintahan terendah semacam desa diakui merupakan basis tumbuhnya pemerintahan yang lebih luas dan kompleks sebagaimana pemerintahan modern dewasa ini. Pada titik tertinggi entitas mengubah menjadi pemerintahan yang lebih kompleks seperti negara. Karenanya negara adalah refleksi paling sempurna yang lahir dari rahim desa, maka tidaklah salah jika negara penting mengakui dan menghormati eksistensi desa atau semacamnya sebagai akar-akar pemerintahan.<sup>75</sup>

Substansi utama pengaturan dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang desa tidak semata-mata mengatur masalah kewenangan kepala desa dan aparat pemerintahan desa seperti era Peraturan Pemerintah 72 Tahun 2005 tentang desa, melainkan lebih pada jaminan negara untuk mengakui, menghormati dan melindungi karakteristik asli desa di satu pihak, dan mempertahankan otonomi desa di pihak lain. Itu artinya, format pemerintahan desa beragam dan tidak diatur secara rigid.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 memberikan peluang kepada desa untuk menentukan konsep pemerintahan desa sesuai dengan nilai-nilai kearifan lokal dari setiap masing-masing desa. Pengaturan desa dalam undang-undang ini membuka alternatif atau opsi yang paling tepat dalam mewujudkan otonomi desa yaitu opsi pertama konsep desa asli/adat (*self governing community*) sedangkan opsi kedua konsep desa dengan

---

<sup>75</sup> Muhadam Labolo "Desentralisasi Asimetrik di Indonesia: Peluang, Tantangan dan Recovery. Wadi-Press Jakarta. 2014 hlm 189

format desa otonom (*local self government*), karena kedua konsep tersebut merupakan bentuk pengakuan dan penghormatan negara terhadap desa serta konsep desa tersebut dapat memberikan jaminan otonomi yang kuat dan luas kepada desa. Dengan kata lain, pengaturan bentuk desa dalam undang-undang desa ini tidak mengarah pada paradigma yang bersifat *homogenitas* karena hal ini bertentangan dengan konstitusi. Di sisi lain, konsep desa administratif (*local state government*) ternyata tidak diatur di dalam undang-undang ini. Mungkin pembentuk undang-undang menganggap bahwa desa administratif sudah terakomodir dalam bentuk kelurahan, sehingga tidak relevan untuk diatur dalam Undang-Undang tentang Desa dan cukup diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Demi untuk memenuhi hak-hak konstitusional desa atau yang disebut dengan nama lain, melalui undang-undang ini, dimungkinkan berbagai perubahan berikut: desa menjadi desa adat (Pasal 100); kelurahan dapat menjadi desa (Pasal 12); kelurahan dapat menjadi desa adat (Pasal 100); desa dapat menjadi kelurahan (Pasal 100); dan desa adat dapat menjadi kelurahan (Pasal 100), yang penting desa/desa adat itu dapat berubah status, digabung (Pasal 10 & Pasal 99), dimekarkan (Pasal 8 ayat (1)), atau dihapus berdasarkan prakarsa masyarakat dan ditetapkan dalam Peraturan Daerah (Provinsi atau Kabupaten/kota) yang disertai peta wilayah (Pasal 101).

Melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, semangat yang terkandung dalam konstitusi kembali dibangkitkan. Dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang

selama ini merupakan bagian dari wilayah desa, ditata sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat. Desa dan desa adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal usul, terutama menyangkut pelestarian sosial desa adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli. Desa adat memiliki fungsi pemerintahan, keuangan desa, pembangunan desa, serta mendapat fasilitasi dan pembinaan dari pemerintah kabupaten/kota. Dalam posisi seperti ini, desa dan desa adat mendapat perlakuan yang sama dari pemerintah dan pemerintah daerah. Oleh sebab itu, di masa depan desa dan desa adat dapat melakukan perubahan wajah desa dan tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, pelaksanaan pembangunan yang berdaya guna, serta pembinaan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat di wilayahnya.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 ini patut diapresiasi karena menganut dua asas penting yang terkandung dalam Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945, yaitu asas rekognisi dan asas subsidiaritas. Asas rekognisi, yaitu asas yang mengakui hak asal-usul, sedangkan asas subsidiaritas yaitu asas yang menetapkan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa konsekuensi lebih lanjut, penyebutan desa atau desa adat disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat, seperti marga untuk desa di wilayah Sumatera Selatan

dan Bengkulu, Nagari untuk desa di Sumatera Barat, Huta untuk penyebutan desa di daerah Sumatera Utara, atau *Gampong* untuk penyebutan desa di Aceh, dan lain-lain. Hal ini menunjukkan adanya pergeseran landasan yuridis dari Pasal 18 ayat (1) dan ayat (7) UUD 1945 ke Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945.

Selama ini landasan konstitusional pemerintahan desa merujuk pada Pasal 18 ayat (1) ayat (7) UUD 1945 yang sering ditafsirkan bahwa desa sebagai bagian dari pemerintahan daerah, karena tidak diaturnya desa secara eksplisit. Sedangkan jiwa dan semangat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menempatkan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mendapatkan pengakuan dan penghormatan dari negara, sehingga desa yang selama ini menjadi bagian dari politik hukum pemerintahan daerah menjelma menjadi sebuah entitas pemerintahan yang berada dalam wilayah yang otonom. Hal ini sejalan dengan semangat yang terkandung dalam Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945.

Ditinjau dari kedudukan pemerintahan desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa, kedudukan desa tidak lagi menjadi sub sistem pemerintahan daerah atau lebih tegasnya bukan sub ordinat dari kecamatan. Namun desa berkedudukan sebagai daerah otonom yang memiliki kewenangan berdasarkan asas rekognisi dan subsidiaritas yang memiliki bentuk sesuai dengan kebebasan pilihan bentuk yang diberikan oleh UUD 1945.

Penegasan tentang penataan desa meliputi: pembentukan; penghapusan; penggabungan; perubahan status; dan penetapan desa diatur dalam Pasal 7 UU No. 6 Th 2014, bertujuan untuk: (1) mewujudkan efektivitas

penyelenggaraan Pemerintahan Desa; (2) mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat desa; (3) mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik; (4) meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintahan Desa; dan (5) meningkatkan daya saing desa.

Hal ihwal kewenangan, pemerintahan, keuangan dan pengawasan desa menurut Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 digambarkan sebagai berikut:

#### 1. Kewenangan Desa

Kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa. Sumber kewenangan desa tersebut dapat berasal dari kewenangan yang diperoleh dari hak asal-usul, kewenangan lokal berskala desa seperti perencanaan pembangunan desa dan penataan ruang desa, membentuk struktur organisasi pemerintahan desa, membentuk lembaga kemasyarakatan, membentuk dan mengembangkan BUMDes, dan kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota.

Atas dasar kewenangan tersebut, maka dalam penjabaran kewenangan pemerintahan desa perlu diperhatikan bahwa: (1) Segala urusan yang diselenggarakan merupakan urusan yang sudah menjadi urusan rumah tangga sendiri, baik yang berasal dari asal-usul maupun dari prakarsa masyarakat sendiri dalam skala lokal. (2) Penanganan

segala urusan itu seluruhnya diselenggarakan atas dasar inisiatif atau kebijaksanaan sendiri, kecuali tugas pembantuan (*medebewind*) yang berasal dari koordinasi dan komunikasi dengan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, atau pemerintah kabupaten/kota. (3) Hubungan pemerintah daerah dengan pemerintah desa adalah hubungan pembinaan dan pengawasan. (4) Seluruh penyelenggaraannya diupayakan dibiayai dari sumber keuangan sendiri, namun bukan berarti pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota tidak bertanggungjawab atas keuangan desa. Justru pemerintah wajib berkontribusi dalam rangka percepatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa

## 2. Pemerintahan Desa

Labolo<sup>76</sup> menyatakan “Pemerintahan menunjukkan pada aktivitas kekuasaan dalam berbagai ranah publik”. Ini berarti bahwa pemerintahan memiliki kekuatan dan wewenang tidak saja mengurus masalah pemerintah semata, melainkan segala aktivitas dalam ranah publik (umum) meliputi memenuhi kepentingan warga negara (masyarakat). Dengan demikian, Pemerintahan desa sebagai satuan pemerintahan terdepan berhadapan langsung dalam mengurus segala masalah yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat desa, baik dari segi pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, keamanan

---

<sup>76</sup> Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan: Suatu Kajian Teori, Konsep, dan Pengembangannya*. PT. RajaGrafindo Persada Jakarta, 2011 hlm. 20

dan ketertiban umum, juga pengelolaan politik dan sumber daya desa.

Sebagai unit pemerintahan Nurcholis<sup>77</sup> menyimpulkan bahwa desa adalah suatu wilayah yang didiami oleh sejumlah penduduk yang saling mengenal atas dasar hubungan kekerabatan dan/atau kepentingan politik, sosial, ekonomi, dan keamanan yang dalam pertumbuhannya menjadi kesatuan masyarakat hukum berdasarkan adat sehingga tercipta ikatan lahir batin antara masing-masing warganya, umumnya warga hidup dari pertanian, mempunyai hak mengatur rumah tangga sendiri, dan secara administratif berada di bawah pemerintahan kabupaten/kota.

Lebih lanjut Nurcholis<sup>78</sup> menjelaskan perbedaan status desa dan kelurahan bahwa desa adalah satuan pemerintahan yang diberi hak otonomi adat sehingga merupakan badan hukum, sedangkan kelurahan satuan pemerintahan administrasi yang hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah kabupaten/kota. Berdasarkan pendapat di atas, sangat jelas perbedaan status desa dan kelurahan yang sama-sama sebagai organisasi pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat (terdepan). Perbedaan yang utama terletak pada kewenangan dalam menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan. Sedangkan antara keduanya, sama-sama menjalankan fungsi hakiki pemerintahan sebagai *public servant*.

---

<sup>77</sup> Hanif Nurcholis, *ibid* hlm. 5

<sup>78</sup> Hanif Nurcholis, *ibid* hlm. 2

Berbagai ketentuan dan persyaratan (mulai dari pembentukan Desa, pemilihan Kepala Desa, sampai dengan keanggotaan BPD) pada umumnya masih diatur seragam secara nasional seperti pengaturan pada PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang desa, kecuali pada desa adat yang menggunakan mekanisme lokal. Sedangkan perangkat desa terdiri dari sekretaris desa, pelaksana kewilayahan, dan pelaksana teknis yang diangkat berdasarkan persyaratan dan mekanisme yang seragam, kecuali terhadap kelembagaan pada desa adat.

Untuk menunjang fungsi dan peran kepala desa, dibentuk lembaga kemasyarakatan di desa sebagai mitra Pemerintah Desa seperti RW, RT, PKK, Karang Taruna dan lain-lain. Lembaga kemasyarakatan desa bertugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam pemberdayaan masyarakat desa, Selain itu Lembaga Kemasyarakatan berfungsi sebagai wadah partisipasi dalam pengelolaan pembangunan agar terwujud demokratisasi dan transparansi pembangunan pada tingkat masyarakat serta mendorong, memotivasi, menciptakan akses agar masyarakat lebih berperan aktif dalam kegiatan pembangunan.

Untuk mengimbangi kewenangan pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa masih dipertahankan. Namun diberikan fungsi yang jelas dan kuat untuk mengimbangi dan mengawasi (*check and ballances*) pemerintah desa. Fungsi tersebut meliputi membahas dan menyepakati Raperdes (fungsi legislasi), menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat (fungsi perwakilan) dan melakukan

pengawasan kinerja Kepala Desa (fungsi kontrol). Dalam melaksanakan fungsi-fungsi tersebut, BPD dibekali beberapa hak strategis, yaitu antara lain hak mengawasi dan meminta keterangan (hak interpelasi), hak menyatakan pendapat, dan hak mengajukan usul Raperdes (hak inisiatif). Hal ini jauh berbeda dari format BPD pada PP 72 Tahun 2005, di mana fungsi BPD dikebiri, yaitu hanya menetapkan perdes bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, sedangkan fungsi kontrol dihilangkan, sehingga memperlemah *check and balances* dalam pemerintahan desa. Selain itu, keanggotaan BPD berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis, dengan persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan dalam undang-undang tentang desa. Selama ini sering muncul distorsi dalam musyawarah untuk menentukan siapa pemuka masyarakat yang akan menjadi Anggota BPD. Distorsinya adalah “penunjukan” secara elitis terhadap pemuka masyarakat yang dianggap “dekat” dengan Kepala Desa. Akibatnya adalah ketiadaan akses rakyat biasa (*ordinary people*) untuk berpartisipasi sebagai anggota BPD.

### 3. Keuangan Desa

Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan hak dan kewajiban desa. Pendapatan desa meliputi (a) pendapatan asli desa yang terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong,

dan lain-lain; (b) APBN; (c) bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota minimal 10% dari pajak dan retribusi daerah; (d) Alokasi Dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan dari kabupaten/kota minimal 10% setelah dikurangi dana Alokasi Khusus (DAK); (e) bantuan keuangan dari APBD provinsi dan kabupaten/kota; (f) hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan lain-lain pendapatan desa yang sah.<sup>23</sup> Penggunaan keuangan desa tersebut diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan yang disepakati dalam musyawarah desa, tetapi tidak terbatas pada kebutuhan primer, pelayanan dasar, lingkungan, dan kegiatan pemberdayaan masyarakat desa.

#### 4. Pengawasan Desa

Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Pembinaan dan pengawasan tersebut dapat didelegasikan kepada perangkat daerah yang membidangi pemerintahan desa seperti Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa. Pembinaan dan pengawasan tersebut meliputi penyusunan regulasi, dapat berbentuk standar, panduan teknis, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, asistensi teknis dan lain-lain. Sedangkan pengawasan dilakukan preventif dan represif atas penyelenggaraan pemerintahan desa, termasuk *monitoring* dan evaluasi secara berkelanjutan, baik dari atas maupun secara partisipasi di tingkat desa.

#### 5. Tantangan Aparatur Desa

Salah satu kelemahan bagi pengelolaan pembangunan di desa adalah aspek kualitas sumber daya manusia terutama aparatur desa yang mempunyai peran dan tugas yang sangat kompleks untuk mengelola administrasi pemerintahan; mengelola pembangunan, memberikan pelayanan publik dan lain-lain. Saat ini kebijakan tentang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa sangat banyak dan variatif dengan adanya kebijakan Nawacita pemerintahan Presiden Jokowi-JK. Kebijakan tersebut diimplementasikan dengan kebijakan di tingkat kementerian, tidak hanya dari kementerian desa dan kementerian dalam negeri. Aparatur pemerintahan desa sebagai ujung tombak terdepan program pembangunan dan pemberdayaan di desa diharapkan mampu memahami keseluruhan kebijakan yang terkait mengenai pembangunan dan pemberdayaan desa, serta dapat mengawal dan mengaktualisasikan semua proses pembangunan dan pemberdayaan tersebut.

Dalam perkembangannya, peranan aparatur pemerintahan desa dalam mengawal proses pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa tersebut adalah sebagai fasilitator, motivator dan pendamping masyarakat sebagai sasaran pembangunan dan pemberdayaan. Sebagai fasilitator, aparatur pemerintahan desa bukan memberikan bantuan gratisan kepada masyarakat, melainkan sebagai fasilitator dalam membelajarkan atau memberdayakan masyarakat untuk dapat belajar sesuai dengan potensinya secara optimal. Mendorong masyarakat untuk meningkatkan kualitas

kehidupannya agar bisa mandiri dan sejahtera. Bantuan yang sifatnya *charity* justru kurang mendidik, karena cenderung menimbulkan ketergantungan, timbulnya sifat malas dan konsumtif, dan perilaku lainnya yang menimbulkan ketergantungan dan semakin jauh dari kemandirian. Program-program atau proyek-proyek seperti Bantuan Langsung Tunai (BLT), bantuan beras untuk orang miskin, dan lain-lain dinilai gagal dalam upaya memberdayakan dan membantu masyarakat agar dapat keluar dari perangkap kemiskinan. Justru melahirkan sikap ketergantungan dari masyarakat terhadap pemerintah.

Sebagai motivator, aparatur pemerintahan desa sebagai pendorong masyarakat desa untuk aktif bekerja dan berkarya, berpartisipasi dan gotong royong dalam setiap kegiatan pembangunan desa dan kegiatan sosial kemasyarakatan, ikut menjaga kebersihan dan keindahan lingkungan, serta pertahanan dan keamanan. Sebagai pendamping masyarakat, aparatur pemerintahan desa memosisikan diri sebagai orang yang selalu melayani kebutuhan masyarakat, mendampingi dan membantu masyarakat memecahkan masalah kehidupannya sesuai dengan caranya masing-masing.

Untuk menjalankan tugas berat tersebut, aparatur pemerintahan desa harus memiliki kualitas yang tinggi, baik dari segi pengetahuan dan keterampilan yang mampu memberdayakan masyarakat desa saat ini. Namun dalam kenyataannya kualitas aparatur pemerintahan desa umumnya masih rendah dalam kaitannya dengan kemampuan

manajemen, tingkat produktivitas dan efisiensi juga masih rendah dalam upaya mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Tantangan-tantangan aparatur pemerintahan desa tersebut, perlu diatasi secara sistematis dan terkonseptual melalui pembangunan kualitas aparatur dan kualitas masyarakat. Pembangunan kualitas aparatur dan kualitas masyarakat adalah upaya meningkatkan kapasitas aparatur pemerintahan dan masyarakat untuk sama-sama mempengaruhi dan mengatur masa depan daerahnya agar menjadi lebih maju dan sejahtera.

#### **E. Hubungan Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Desa<sup>79</sup>**

Hubungan pemerintahan antara pemerintah desa dengan pemerintah kabupaten adalah hubungan daerah otonom formal dengan korporasi politik desa dalam format *state corporatism*. Dalam hubungan ini, negara yang diwakili oleh pemerintah atasan (kabupaten, provinsi dan pusat) membentuk unit korporasi politik sebagai alat melaksanakan program dan kegiatan yang sudah dirancang melalui peraturan perundang-undangan. Unit korporasi politik tersebut bukan unit pemerintahan formal tapi lembaga sipil yang di negara kan. Mode ini tampaknya diilhami oleh keberhasilan model PNPM

---

<sup>79</sup> Hanif Nurcholis dan Sri Wahyu Krisdasakti, Judul Penelitian: Hubungan Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Desa (Kasus di Kabupaten Konawe Utara Provinsi Sulawesi Tenggara), Jurnal, 3 (2) 2016: ISBN 978-602-6938-32-9.

Pedesaan yang dinilai sukses menanggulangi masalah kemiskinan pedesaan. Akan tetapi pembuat UU keliru ketika menjadikan lembaga PNPM sebagai unit pemerintahan. PNPM Pedesaan adalah proyek nasional yang diselenggarakan oleh Lembaga Adhoc yang sengaja dibentuk untuk kepentingan proyek spesifik, sedangkan pemerintah desa adalah organisasi yang dibentuk untuk menyelenggarakan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat. dengan kata lain, Badan Pengelola PNPM adalah badan adhoc sektoral dan temporer, sedangkan pemerintah desa badan pemerintahan multifungsi yang bersifat permanen.

Model *state corporatisme* dalam konteks pemerintahan dan pembangunan desa banyak mengandung kelemahan. Unit tunggal yang dibentuk negara pada tingkat desa tidak mempunyai kapasitas untuk menyelenggarakan tugas pelayanan publik, pembangunan untuk menumbuhkan ekonomi rakyat desa, dan menciptakan ketertiban-keamanan-ketenteraman masyarakat. kelemahan utamanya adalah tiadanya kapasitas lembaganya. Pemerintah desa hanya mengandalkan model mobilisasi dan kontrol kepada sub-sub korporasi: RT, RW, PKK, Posyandu, dan LPM tidak membantu karena terkendala dengan kompetensi dan ikatan kerja yang suka rela saja. Pemerintah desa tidak memiliki aparatur profesional yang terdiri atas staf sekretariat dan staf pelaksana pada dinas-dinas pelayanan publik. Model *state corporatisme* dalam pembangunan desa sebaiknya ditinggalkan diganti dengan model pelayanan publik oleh badan publik. Hal ini sesuai dengan norma UUD 1945 Pasal 18, 18 A dan 18 B ayat (1) dan model *New Public Service* (NPM).

## **BAB VI**

# **KEBIJAKAN ASIMETRIK DESA ADAT DI ACEH**

### **A. Asimetrik Desa Adat Di Aceh**

Sebuah pengakuan dan sikap menghormati pada satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa pada tatanan sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia telah di atur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Republik Indonesia telah menobatkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang mempunyai keistimewaan dan kekhususan. Keistimewaan dan kekhususan Aceh dilihat dari kekhasan sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi. Sumber dari ketahanan dan daya juang tinggi tersebut terletak pada pandangan hidup yang berlandaskan syariat Islam yang kemudian melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga menempatkan Aceh sebagai daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kehidupan masyarakat Aceh yang demikian terartikulasi pada perspektif modern dalam bernegara dan pemerintahan yang demokratis serta bertanggung jawab. Tatahan kehidupan yang demikian mencerminkan sebuah perwujudan dalam semboyan Bineka Tunggal Ika. Keadaan tersebut menghendaki adanya implementasi formal penegakan syariat Islam. Itulah yang menjadi bagian dari latar belakang terbentuknya Mahkamah Syahriyah yang menjadi salah satu bagian dari anatomi keistimewaan Aceh. Penegakan syariat Islam dilakukan dengan asas personalitas keislaman terhadap setiap orang yang berada di Aceh tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan, dan status dalam wilayah sesuai dengan batas-batas daerah Provinsi Aceh.

Hal yang menjadi pertimbangan utama penyelenggaraan keistimewaan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh antara lain aspirasi yang dinamis masyarakat Aceh baik dalam kehidupan adat, budaya, sosial, dan politik, serta jaminan kepastian hukum dalam segala urusan karena dasar kehidupan masyarakat Aceh yang religius telah membentuk sikap, daya juang yang tinggi, dan budaya Islam yang kuat.

## **B. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh**

Ke istimewa dan kewenangan khusus yang dimiliki Provinsi Aceh dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan, kemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia akan semakin

maksimal apabila dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip ke pemerintahan yang baik.

Pembentukan Kawasan Sabang dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2000 adalah rangkaian dari upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Aceh, dan menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi dan pembangunan di kawasan Aceh serta modal bagi percepatan pembangunan daerah lain. Selain itu juga bentuk dukungan pemerintah dalam menampung aspirasi dan kepentingan pembangunan ekonomi dan keadilan politik yaitu dengan membentuk Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh memberikan otonomi seluas-luasnya di bidang politik kepada masyarakat Aceh dan mengelola pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip *good governance* yaitu transparan, akuntabel, profesional, efisien, dan efektif. Otonomi ini dimaksudkan untuk menciptakan kemakmuran masyarakat di Aceh. Masyarakat Aceh memiliki peran serta, baik dalam merumuskan, menetapkan, melaksanakan maupun dalam mengevaluasi kebijakan pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan otonomi yang seluas-luasnya itu.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, khususnya pasal 267 ayat (1) menegaskan bahwa kelurahan di Provinsi Aceh secara bertahap akan dihapus dan dibentuk *Gampong*, *kute* atau nama lain yang sesuai dengan kabupaten/kota di Provinsi Aceh. Hal ini dilakukan agar dapat mendorong peningkatan pelayanan dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta memberikan

kemampuan dalam pemanfaatan potensi *gampong*, *kute* atau nama lain. Semua pengalihan sumber pendanaan, sarana prasarana serta dokumen kepegawaian kelurahan dilakukan paling lambat 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh diundangkan.

*Gampong* atau nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang berada di bawah mukim dan dipimpin oleh keuchik atau nama lain yang berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri. *Gampong* diyakini dapat menjadi dasar pembangunan, karena melalui tingkat partisipasi masyarakat desa (*gampong*) menentukan keberhasilan pembangunan.

Provinsi Aceh memiliki 17 (tujuh belas) kabupaten/kota, di mana kabupaten/kota tersebut dibagi atas kecamatan, mukim, kelurahan dan *gampong*. Provinsi Aceh memiliki 112 (seratus dua belas) *Gampong* yang merupakan hasil dari penghapusan kelurahan yang kemudian dibentuk menjadi *gampong*.

Alasan utama yang menyebabkan penghapusan kelurahan dengan membentuk *gampong* yaitu untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat *gampong*. Seperti yang kita ketahui, desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu diberdayakan agar menjadi sebuah desa yang kuat, maju, mandiri dan demokratis sehingga dapat tercipta masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.

Hal dimaksud juga sudah tertuang pada undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, di mana pada Pasal 267 menyebutkan bahwa kelurahan di Provinsi Aceh akan dihapus secara bertahap

menjadi *gampong* atau nama lain dalam kabupaten/kota. Penghapusan kelurahan, pengalihan sumber pendanaan, sarana dan prasarana, serta kepegawaian dan dokumen kelurahan dilakukan paling lambat 2 (dua) tahun sejak undang-undang ini diundangkan. Pengalihan pegawai kelurahan dapat ditempatkan sebagai sekretaris *gampong*, pegawai kecamatan, pegawai kabupaten/kota, atau pegawai provinsi.

Pembentukan, penggabungan, dan/atau penghapusan *gampong* dilakukan dengan memperhatikan asal-usul dan prakarsa masyarakat. Semua ketentuan lebih lanjut mengenai kedudukan, fungsi, pembiayaan, organisasi dan perangkat pemerintahan *gampong* atau nama lain diatur dengan *qanun* (peraturan) kabupaten/kota. Sedangkan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan keuchik diatur dengan *qanun* (peraturan) Aceh.

### **C. Kebijakan Pemerintah Aceh Untuk Kembali ke *Gampong***

*Gampong* adalah nama lain dari desa di Aceh, yang merupakan kesatuan masyarakat hukum dan dipimpin oleh keuchik atau nama lain yang berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri. Perubahan status dari desa/kelurahan menjadi *gampong* tentu didasari oleh berbagai pertimbangan. Perubahan status tersebut tidak semata-mata hanya karena asas manfaat dari dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan lainnya yang sebagaimana diamanatkan UU no. 6 Tahun 2014, namun juga didasari oleh berbagai hal pokok lainnya yang akan dibahas lebih

lanjut dalam buku ini. Desa/*gampong* merupakan satuan wilayah pemerintahan terkecil di Aceh. Hal ini menjadikan desa/*gampong* sebagai suatu wilayah yang terintegrasi dalam wilayah kecamatan, kabupaten/kota, provinsi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai posisi terkecil pada kesatuan masyarakat hukum, desa/*gampong* ini sangat berperan penting dalam proses pembangunan sebagai obyek sasaran pertama dan utama dalam program pembangunan.

Hal di atas merupakan salah satu alasan dari berbagai dampak positif dalam proses transformasi Kelurahan menjadi desa. Segala perubahan yang besar dapat diawali dengan perubahan-perubahan kecil terlebih dahulu sehingga dalam mencapai cita-cita pembangunan bangsa, desa diharapkan dapat menjadi obyek utama sebagai langkah awal pembangunan bangsa, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.

Provinsi Aceh memiliki tujuh belas kabupaten/kota, di mana kabupaten/kota tersebut dibagi atas kecamatan, mukim, kelurahan dan *gampong*. Provinsi Aceh memiliki 112 (seratus dua belas) *gampong* yang merupakan hasil dari penghapusan kelurahan yang kemudian dibentuk menjadi *gampong*. Alasan utama yang menyebabkan penghapusan kelurahan dengan

membentuk *gampong* yaitu untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat *gampong*.<sup>80</sup> Seperti yang kita ketahui, desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu diberdayakan agar menjadi sebuah desa yang kuat, maju, mandiri dan demokratis sehingga dapat tercipta masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.

Hal dimaksud juga sudah tertuang pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, di mana pada Pasal 267 menyebutkan bahwa kelurahan di Provinsi Aceh akan dihapus secara bertahap menjadi *gampong* atau nama lain dalam kabupaten/kota. Penghapusan kelurahan, pengalihan sumber pendanaan, sarana dan prasarana, serta kepegawaian dan dokumen kelurahan dilakukan paling lambat 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan. Pengalihan pegawai kelurahan dapat ditempatkan sebagai sekretaris *gampong*, pegawai kecamatan, pegawai kabupaten/kota, atau pegawai provinsi.

Pembentukan, penggabungan, dan/atau penghapusan *gampong* dilakukan dengan memperhatikan asal-usul dan prakarsa masyarakat. Semua ketentuan lebih lanjut mengenai kedudukan, fungsi, pembiayaan, organisasi dan perangkat pemerintahan *gampong* atau nama lain diatur dengan *qanun* (peraturan) kabupaten/kota. Sedangkan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan keuchik diatur dengan *qanun* (peraturan) Aceh.

---

<sup>80</sup> Penjelasan UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

Berikut 17 (tujuh belas) bentuk kebijakan pemerintah Aceh terkait penghapusan kelurahan dengan melakukan pembentukan *gampong*, antara lain:

1. Qanun Kabupaten Pidie Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Penghapusan Kelurahan dan Pembentukan Gampong di Kecamatan Kota Sigli, Kecamatan Mutiara dan Kecamatan Mutiara Timur Kabupaten Pidie;
2. Qanun Kabupaten Aceh Barat Nomor 9 Tahun 2008 Tentang Penetapan Dusun Keuramat menjadi Gampong Keuramat dalam Kabupaten Aceh Barat;
3. Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Penghapusan Kelurahan dan Pembentukan Gampong dalam Kabupaten Bireuen;
4. Qanun Kabupaten Pidie Jaya Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Penghapusan Kelurahan dan Pembentukan Gampong dalam Kabupaten Pidie Jaya;
5. Qanun Kota Langsa Nomor 9 Tahun 2008 Tentang Penghapusan Kelurahan dan Pembentukan Gampong dalam Kota Langsa;
6. Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Penghapusan Kelurahan dan Pembentukan Gampong dalam Kabupaten Gayo Lues;
7. Qanun Kabupaten Aceh Besar Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Penghapusan Kelurahan dan Pembentukan Gampong dalam Kabupaten Aceh Besar;
8. Qanun Kabupaten Aceh Timur Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Penghapusan Kelurahan Gampong Jawa dan Pembentukan Gampong Jawa di Kecamatan Idi Rayeuk Kabupaten Aceh Timur;
9. Qanun Kabupaten Aceh Tamiang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Penghapusan Kelurahan Kota

Kualasimpang dan Pembentukan Gampong Kota Kualasimpang;

10. Qanun Kabupaten Aceh Utara Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penghapusan Kelurahan dan Pembentukan Gampong dalam Kabupaten Aceh Utara;
11. Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Penghapusan Kelurahan dan Pembentukan Gampong dalam Kota Banda Aceh;
12. Qanun Kabupaten Aceh Barat Daya Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Penghapusan Kelurahan Pasar Blangpidie dan Pembentukan Gampong Pasar Kecamatan Blangpidie;
13. Peraturan Bupati Aceh Tenggara Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Penghapusan Kelurahan Kota Kutacane dan Pembentukan Kute Terandam Kecamatan Babusalam Kabupaten Aceh Tenggara;
14. Qanun Kota Sabang Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Penghapusan Kelurahan dan Pembentukan Gampong dalam Kota Sabang;
15. Qanun Kota Lhokseumawe Nomor 7 Tahun 2009 Tentang Penghapusan Kelurahan dan Pembentukan Gampong dalam Wilayah Pemerintah Kota Lhoksemawe;
16. Qanun Kabupaten Aceh Tengah Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Penghapusan Kelurahan Takengon Timur dan Kelurahan Blang Kolak I Serta Pembentukan Kampung Takengon Timur dan Kampung Blang Kolak I dalam Kabupaten Aceh Tengah ;

17. Qanun Kabupaten Aceh Selatan Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten.

Ke-17 (tujuh belas) kebijakan pemerintah tersebut merupakan bentuk perhatian pemerintah Aceh dalam mendorong peningkatan pelaksanaan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan publik agar lebih mendekat pada pembangunan berbasis masyarakat desa. Adapun ke-17 *qanun* tersebut akan diuraikan penulis satu persatu sebagai gambaran kelurahan yang sudah transformasi menjadi *gampong* atau nama lain, sebagai berikut:

1. Qanun Kabupaten Pidie Nomor 7 Tahun 2008

Berdasarkan data dari *website* resmi Kementerian Dalam Negeri pada profil Pemerintah Kabupaten Pidie, Kota Sigli merupakan Ibukota dari Kabupaten Pidie. Kabupaten Pidie merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang mempunyai luas wilayah 3.082,14 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk sebanyak 443.718 Jiwa. Kabupaten Pidie ini dibagi menjadi 23 Kecamatan dan 732 Desa.

Kabupaten Pidie merupakan Kabupaten pertama yang menjalankan amanah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, di mana pada Pasal 267 menyebutkan bahwa kelurahan di Provinsi Aceh akan dihapus secara bertahap menjadi *gampong* atau nama lain dalam kabupaten/kota. Hal ini bisa dilihat dari penetapan *qanun* yang disahkan oleh Bupati Pidie pada tanggal 12 Juli 2008, yaitu *qanun* Kabupaten Pidie Nomor 7 Tahun 2008 tentang penghapusan kelurahan dan pembentukan *gampong* di Kecamatan Kota Sigli,

Kecamatan Mutiara dan Kecamatan Mutiara Timur Kabupaten Pidie.

Dengan berlakunya *qanun* ini, 20 Kelurahan sebagai perangkat daerah dalam lingkungan Pemerintah Kabupaten Pidie dihapus dan dinyatakan tidak berlaku lagi, kelurahan sebagaimana dimaksud terdiri dari 15 kelurahan di Kecamatan Kota Sigli, 1 kelurahan di Kecamatan Mutiara Timur dan 3 kelurahan di Kecamatan Mutiara.

Adapun 15 kelurahan yang sudah bertransformasi menjadi *gampong* di Kecamatan Kota Sigli Kabupaten Pidie pada Tahun 2008 tepatnya pada saat *qanun* ini ditetapkan, antara lain :

- a. Kelurahan Blang Paseh menjadi Gampong Blang Paseh dengan luas wilayah 1,5 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 3.231 jiwa dalam cakupan wilayah 8 dusun;
- b. Kelurahan Benteng menjadi Gampong Benteng dengan luas wilayah 0,6 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.125 jiwa dalam cakupan wilayah 2 dusun;
- c. Kelurahan Blok Bengkel menjadi Gampong Blok Bengkel dengan luas wilayah 0,6 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 670 jiwa dalam cakupan wilayah 4 dusun;
- d. Kelurahan Pante Teungoh menjadi Gampong Pante Teungoh dengan luas wilayah 0,6 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 909 jiwa dalam cakupan wilayah 3 dusun;
- e. Kelurahan Kuala Pidie menjadi Gampong Kuala Pidie dengan luas wilayah 0,6 KM<sup>2</sup> dan jumlah

- penduduk 821 jiwa dalam cakupan wilayah 3 dusun;
- f. Kelurahan Kramat Luar menjadi Gampong Kramat Luar dengan luas wilayah 1,4 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 3.207 jiwa dalam cakupan wilayah 5 dusun;
  - g. Kelurahan Kramat Dalam menjadi Gampong Kramat Dalam dengan luas wilayah 0,7 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 2.043 jiwa dalam cakupan wilayah 4 dusun;
  - h. Kelurahan Blok Sawah menjadi Gampong Blok Sawah dengan luas wilayah 0,7 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.069 jiwa dalam cakupan wilayah 4 dusun;
  - i. Kelurahan Blang Asan menjadi Gampong Blang Asan dengan luas wilayah 0,7 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 2.216 jiwa dalam cakupan wilayah 4 dusun;
  - j. Kelurahan Lampoh Krueng menjadi Gampong Lampoh Krueng dengan luas wilayah 0,7 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 2.043 jiwa dalam cakupan wilayah 5 dusun;
  - k. Kelurahan Kampong Asan menjadi Gampong Kampong Asan dengan luas wilayah 0,6 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 764 jiwa dalam cakupan wilayah 3 dusun;
  - l. Kelurahan Meunasah Peukan menjadi Gampong Meunasah Peukan dengan luas wilayah 0,5 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.069 jiwa dalam cakupan wilayah 4 dusun;

- m. Kelurahan Pasi Rawa menjadi Gampong Pasi Rawa dengan luas wilayah 0,6 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 870 jiwa dalam cakupan wilayah 4 dusun;
- n. Kelurahan Pasi Peukan Baromenjadi Gampong Pasi Peukan Baro dengan luas wilayah 0,5 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 349 jiwa dalam cakupan wilayah 3 dusun;
- o. Kelurahan Tanjong Krueng menjadi Gampong Tanjong Krueng dengan luas wilayah 0,4 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 334 jiwa dalam cakupan wilayah 2 dusun.

Kelurahan yang sudah beralih status menjadi *gampong* di Kecamatan Mutiara Timur hanya satu yaitu Kelurahan Aleu Jojo menjadi Gampong Jojo Kemukiman Alue Batee. Di mana Gampong Jojo memiliki luas wilayah 1,66 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1221 Jiwa dalam cakupan wilayah 3 dusun.

Selanjutnya nama-nama Kelurahan yang sudah bertransformasi menjadi *gampong* di Kecamatan Mutiara Timur, antara lain:

- a. Kelurahan Mesjid Yaman menjadi Gampong Mesjid Yaman dengan luas wilayah 1,00 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 815 Jiwa dalam cakupan wilayah 2 dusun;
- b. Kelurahan Baro Yaman menjadi Gampong Baro Yaman dengan luas wilayah 1,00 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.618 Jiwa dalam cakupan wilayah 2 dusun;
- c. Kelurahan Mee Teungoh menjadi Gampong Mee Teungoh dengan luas wilayah 1,65 KM<sup>2</sup> dan jumlah

penduduk 1.038 Jiwa dalam cakupan wilayah 2 dusun; dan

- d. Kelurahan Baroh Barat Yaman menjadi Gampong Baroh Barat Yaman dengan luas wilayah 1,5 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.334 Jiwa dalam cakupan wilayah 4 dusun.

Itulah tadi 20 Kelurahan yang sudah menjadi *gampong* di tiga Kecamatan Kabupaten Pidie dengan keterangan luas wilayah, jumlah penduduk dan cakupan wilayah dalam masing-masing *gampong* tersebut. *Qanun* ini sudah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2017, di mana pada Permendagri dimaksud menyebutkan sebuah kabupaten/kota dalam melaksanakan penataan desa harus menetapkan perda kabupaten/kota dengan muatan sebagai berikut nama desa/kelurahan lama dan baru, nomor kode desa/kelurahan yang lama, jumlah penduduk, luas wilayah, cakupan wilayah kerja desa baru dan peta batas wilayah desa baru.

2. Qanun Kabupaten Aceh Barat Nomor 9 Tahun 2008 Berdasarkan data dari *website* resmi kementerian dalam negeri pada profil Pemerintah Kabupaten Aceh Barat, ibukota dari Kabupaten Aceh Barat yaitu Kota Meulaboh. Kabupaten Aceh Barat merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang mempunyai luas wilayah 2.927,95 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk sebanyak 226.570 Jiwa. Kabupaten Aceh Selatan ini dibagi menjadi 18 Kecamatan dan 260 *gampong*.

Berdasarkan *qanun* Kabupaten Aceh Barat Nomor 9 Tahun 2008 tentang penetapan Dusun Keuramat menjadi Gampong Keuramat dalam

Kabupaten Aceh Barat dengan pertimbangan untuk mempercepat proses pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat serta untuk efektivitas rentang kendali pemerintahan. Selain itu juga alasan lain yang mendasar yaitu mematuhi amanah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yaitu penghapusan kelurahan, pengalihan sumber pendanaan, sarana dan prasarana, serta kepegawaian dan dokumen kelurahan dilakukan paling lambat 2 (dua) tahun sejak undang-undang tentang Pemerintahan Aceh diundangkan yaitu tanggal 1 Agustus 2006. Dari jangka waktu undang-undang Pemerintahan Aceh ini diundangkan dengan ditetapkannya *qanun* ini rentang waktu kurang lebih 2 Tahun sesuai amanah undang-undang tersebut.

Pada saat berlakunya *qanun* ini semua ketentuan dalam peraturan per undang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan *gampong* hasil pembentukan dari penghapusan kelurahan disesuaikan dengan *qanun* ini.

### 3. Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 6 Tahun 2008

Berdasarkan data dari *website* resmi Kementerian Dalam Negeri pada profil Pemerintah Kabupaten Bireun, Kabupaten Bireun merupakan salah satu Provinsi di Nanggroe Aceh Darussalam dengan Kota Bireuen sebagai Ibukota dari Kabupaten Bireuen. Kabupaten mempunyai luas wilayah 1.899 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk sebanyak 450.544 Jiwa. Kabupaten Bireun ini dibagi menjadi 17 Kecamatan dan 75 Mukim.

Terbentuknya *qanun* Kabupaten Bireuen Nomor 6 Tahun 2008 tentang penghapusan kelurahan dan pembentukan *gampong* Dalam Kabupaten Bireuen merupakan tindak lanjut dari amanah yang tertuang dalam pasal 267 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh bahwa perlunya dihapus kelurahan dan pembentukan *gampong* dalam Kabupaten Bireuen, guna meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan publik, untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat *gampong*.

*Qanun* ini merupakan peraturan daerah yang ketiga dari *qanun-qanun* lainnya yang dikeluarkan dari pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Aceh terkait penghapusan kelurahan menjadi *gampong*. Kelurahan yang sudah beralih status menjadi *gampong* yang diatur pada *qanun* Kabupaten Bireuen Nomor 6 Tahun 2008 tentang penghapusan kelurahan dan pembentukan *gampong* dalam Kabupaten Bireuen antara lain:

- a. Kelurahan Meunasah Timu Kecamatan Peusangan;
- b. Kelurahan Kota Bireuen Kecamatan Kota Juang.

Adapun *gampong* yang terbentuk akibat penghapusan kelurahan, terdiri dari:

- a. Gampong Meunasah Timu Kemukiman Glumpang Baro Kecamatan Peusangan memiliki luas wilayah 46 Ha<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk 1.097 jiwa dalam cakupan wilayah 3 dusun;
- b. Gampong Bandar Bireuen kemukiman Bireuen, kecamatan Kota Juang memiliki luas wilayah 0,54

KM2 dengan jumlah penduduk 3.973 Jiwa dalam cakupan wilayah 4 dusun.

Dalam *qanun* ini semua sudah di atur mulai dari penghapusan kelurahan menjadi *gampong*, urusan apa saja yang menjadi kewenangan *gampong*, siapa saja yang menjalani pemerintahan *gampong*, inventarisasi aset dan dokumen, sumber pendanaan sampai dengan pelaksanaan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan pemerintah kabupaten/kota.

#### 4. Qanun Kabupaten Pidie Jaya Nomor 2 Tahun 2008

Berdasarkan data dari *website* resmi Kementerian Dalam Negeri pada profil Pemerintah Kabupaten Pidie Jaya, ibukota dari Kabupaten Pidie Jaya yaitu Kota Meureudu. Kabupaten Pidie Jaya merupakan salah satu kabupaten di Provinsi di Nanggroe Aceh Darussalam yang mempunyai luas wilayah 1.073,6 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk sebanyak 154.795 Jiwa. Kabupaten Pidie Jaya ini dibagi menjadi 8 Kecamatan dan 222 desa/*gampong*.

Terbentuknya *qanun* Kabupaten Pidie Jaya Nomor 2 Tahun 2008 tentang penghapusan kelurahan dan pembentukan *gampong* dalam Kabupaten Pidie Jaya selain tindak lanjut dari amanah yang tertuang dalam pasal 267 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh bahwa perlunya dihapus kelurahan dan pembentukan *gampong*, juga memang dirasa bahwasanya nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan kelurahan sudah tidak sesuai lagi dengan masyarakat Aceh. Peralihan status ini juga diharapkan dapat meningkatkan penyelenggaraan

pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan publik, untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat *gampong*.

Dengan adanya *qanun* ini, 9 kelurahan dalam 2 kecamatan sebagai perangkat daerah dalam lingkungan Kabupaten Pidie Jaya dihapus dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Kelurahan sebagaimana dimaksud, terdiri dari 3 kelurahan di Kecamatan Meureudu, 6 kelurahan di Kecamatan Bandar Dua. Semua Kelurahan dimaksud sudah beralih status menjadi *gampong*.

Adapun 3 *gampong* hasil transformasi dari Kelurahan di Kecamatan Meureudu Kabupaten Pidie Jaya, antara lain:

- a. Gampong Kota Meureudu dengan luas wilayah 0,84 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 929 Jiwa dalam cakupan wilayah 4 dusun;
- b. Gampong Mesjid Tuha dengan luas wilayah 1,44 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.688 Jiwa dalam cakupan wilayah 3 dusun;
- c. Gampong Meunasah Balek dengan luas wilayah 181 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.199 Jiwa dalam cakupan wilayah 3 dusun.

Adapun 6 *gampong* hasil transformasi dari kelurahan di Kecamatan Bandar Dua Kabupaten Pidie Jaya, antara lain:

- a. Gampong Keude Ulee Gle dengan luas wilayah 0,5 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 897 Jiwa dalam cakupan wilayah 3 Jalan yaitu Jalan Pasar Baru, Jalan Rencong dan Jalan Veteran;
- b. Gampong Ulee Gle dengan luas wilayah 1,5 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.318 Jiwa dalam cakupan wilayah 3 dusun;

- c. Gampong Blang Dalam dengan luas wilayah 2,25 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 841 Jiwa dalam cakupan wilayah 3 dusun;
- d. Gampong Baro dengan luas wilayah 1,08 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.05 Jiwa dalam cakupan wilayah 2 dusun;
- e. Gampong Pulo dengan luas wilayah 1,5 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 724 Jiwa dalam cakupan wilayah 3 dusun;
- f. Gampong Muko Kuthang dengan luas wilayah 0,90 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 926 Jiwa dalam cakupan wilayah 3 dusun.

Qanun Kabupaten Pidie Jaya Nomor 2 tahun 2008, turut mengatur terkait Pembentukan *gampong*, cakupan wilayah masing-masing *gampong*, urusan pemerintahan *gampong*, personil, aset dan dokumen, pendapatan alokasi dana *gampong* serta pembinaan dan pengawasan.

5. Qanun Kota Langsa Nomor 9 Tahun 2008

Berdasarkan data dari *website* resmi Kementerian Dalam Negeri. Pemerintah Kota Langsa merupakan salah satu kota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang mempunyai luas wilayah 262,41 km<sup>2</sup>. Kota Administratif Langsa diangkat statusnya menjadi Kota Langsa berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 tanggal 21 Juni 2001.

Terbentuknya *qanun* Kota Langsa Nomor 9 Tahun 2008 tentang penghapusan kelurahan dan pembentukan *gampong* dalam Kota Langsa suatu bentuk kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan

pembangunan, dan pelayanan publik, untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat *gampong*.

Dengan qanun ini kelurahan sebagai perangkat daerah dalam lingkungan Kota Langsa dihapus dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Kelurahan sebagaimana dimaksud terdiri dari:

- a. Kelurahan Gampong Jawa Kecamatan Langsa Kota;
- b. Kelurahan Peukan Langsa Kecamatan Langsa Kota;
- c. Kelurahan Paya Bujok Blang Pase Kecamatan Langsa Kota;
- d. Kelurahan Gampong Teungoh Kecamatan Langsa Kota;
- e. Kelurahan Matang Seulimeng Kecamatan Langsa Barat;
- f. Kelurahan Paya Bujok Seulemak Kecamatan Langsa Barat.

*Gampong-gampong* yang dibentuk akibat dari penghapusan kelurahan terdiri dari:

- a. Gampong Jawa Kecamatan Langsa Kota memiliki 5 cakupan wilayah dusun;
- b. Gampong Peukan Langsa Kecamatan Langsa Kota memiliki 5 cakupan wilayah dusun;
- c. Gampong Paya Bujok Blang Pase Kecamatan Langsa Kota memiliki 3 cakupan wilayah dusun;
- d. Gampong Teungoh Kecamatan Langsa Kota memiliki 9 cakupan wilayah dusun;
- e. Gampong Matang Seulimeng Kecamatan Langsa Barat memiliki 4 cakupan wilayah dusun;
- f. Gampong Paya Bujok Seulemak Kecamatan Langsa Barat memiliki 4 cakupan wilayah dusun.

Pada saat berlakunya *qanun* ini semua ketentuan dalam peraturan per undang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan *gampong* hasil pembentukan dari penghapusan kelurahan disesuaikan dengan *qanun* ini.

6. Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 5 Tahun 2008 Berdasarkan data dari *website* resmi kementerian dalam negeri pada profil Pemerintah Kabupaten Gayo Lues, ibukota dari Kabupaten Gayo Lues yaitu Kota Blangkejeren. Kabupaten Gayo Lues merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang mempunyai luas wilayah 5.719 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk sebanyak 89.500 Jiwa. Kabupaten Gayo Lues ini dibagi menjadi 11 Kecamatan dan 145 desa/kampung.

Terbentuknya *qanun* Kabupaten Gayo Lues Nomor 5 Tahun 2008 tentang penghapusan kelurahan dan pembentukan kampung dalam Kabupaten Gayo Lues merupakan bukti bahwa Pemerintah Kabupaten Gayo Luwes telah melaksanakan amanah yang tertuang dalam pasal 267 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh bahwa perlunya dihapus kelurahan dan pembentukan kampung, juga memang dirasa bahwasanya nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan kelurahan sudah tidak sesuai lagi dengan masyarakat Aceh. Peralihan status ini juga diharapkan dapat meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan publik, untuk

mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat kampung.

Dengan adanya *qanun* ini, 1 kelurahan yang berada di wilayah Kemukiman Blang Perlombaan di Kecamatan Blangkejeren sebagai perangkat daerah dalam lingkungan Kabupaten Gayo Lues dihapus dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Kelurahan sebagaimana dimaksud adalah Kelurahan Kota Blangkejeren yang sekarang sudah beralih status menjadi Kampung Kota Blangkejeren.

Kampung Kota Blangkejeren yang berada di wilayah Kemukiman Blang Perlombaan Kecamatan Blangkejeren memiliki luas wilayah sebesar 11 KM<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk 2.390 Jiwa. Dengan luas wilayah 11 KM<sup>2</sup>, Kampung Kota Blangkejeren memiliki 5 Dusun dalam cakupan wilayahnya.

Dalam *qanun* ini semua sudah di atur mulai dari penghapusan kelurahan menjadi kampung, urusan apa saja yang menjadi kewenangan kampung, siapa saja yang menjalani pemerintahan kampung, inventarisasi aset dan dokumen, sumber pendanaan sampai dengan pelaksanaan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan pemerintah kabupaten/kota.

7. Qanun Kabupaten Aceh Besar Nomor 6 Tahun 2008 Berdasarkan data dari *website* resmi Kementerian Dalam Negeri pada profil Pemerintah Kabupaten Aceh Besar, Ibukota dari Kabupaten Aceh Selatan yaitu Kota Jantho. Kabupaten Aceh Besar merupakan salah satu kabupaten di Provinsi di Nanggroe Aceh Darussalam yang mempunyai luas wilayah 2.974,12 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk sebanyak 351.418 Jiwa. Kabupaten

Aceh Besar ini dibagi menjadi 23 kecamatan dan 609 desa/*gampong*.

Qanun Kabupaten Aceh Besar Nomor 6 Tahun 2008 merupakan perwujudan pelaksanaan ketentuan pasal 267 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh bahwa kelurahan di provinsi Aceh dihapus secara bertahap menjadi *gampong* atau nama lain dalam kabupaten/kota. Pemerintah Kabupaten Aceh Besar berharap bahwa dengan penghapusan kelurahan dan pembentukan *gampong*, dapat mendorong peningkatan pelayanan dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi *gampong*.

Dengan *qanun* ini kelurahan sebagai perangkat daerah dalam lingkungan Kabupaten Aceh Besar dihapus dan dinyatakan tidak berlaku lagi sehingga terjadilah pembentukan *gampong*. Cakupan wilayah dan penduduk kelurahan tersebut sesuai dengan amanat dalam *qanun* Kabupaten Aceh Besar Nomor 6 Tahun 2008, secara serta merta menjadi wilayah dan penduduk *gampong*. *Gampong* sebagaimana dimaksud dari hasil penghapusan kelurahan-kelurahan tersebut terdiri dari:

- a. Gampong Mon Ikeun Kecamatan Lhoknga dengan luas wilayah 4,25 Km<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.030 Jiwa dalam cakupan wilayah 4 dusun;
- b. Gampong Reukih Dayah Kecamatan Indrapuri dengan luas wilayah 19,75 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.008 Jiwa dalam cakupan wilayah 4 dusun;

- c. Gampong Pasar Seuliman Kecamatan Seulimeum dengan luas wilayah 300 Ha dan jumlah penduduk 1.204 Jiwa dalam cakupan wilayah 3 dusun;
- d. Gampong Reuhah Tuha Kecamatan Sukamakmur dengan luas wilayah 4,60 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.003 Jiwa dalam cakupan wilayah 3 dusun;
- e. Gampong Lambaro Kecamatan Ingin Jaya dengan luas wilayah 3,43 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.249 Jiwa dalam cakupan wilayah 3 dusun.

Dalam *qanun* ini semua sudah di atur mulai dari penghapusan kelurahan menjadi kampung, urusan apa saja yang menjadi kewenangan kampung, siapa saja yang menjalani pemerintahan kampung, inventarisasi aset dan dokumen, sumber pendanaan sampai dengan pelaksanaan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan pemerintah kabupaten/kota.

8. Qanun Kabupaten Aceh Timur Nomor 19 Tahun 2008 Pemerintah Kabupaten Aceh Timur ber ibukota di Kota Idi. Kabupaten Aceh Timur merupakan salah satu Provinsi di Nanggroe Aceh Darussalam yang mempunyai luas wilayah sebesar 6.286,01 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk sebanyak 418.189 Jiwa. Kabupaten Aceh Timur ini dibagi menjadi 24 Kecamatan dan 513 Kelurahan.

Dari 513 desa ada 1 kelurahan yang sudah alih status menjadi *gampong* yaitu Kelurahan Gampong Jawa dan sekarang sudah menjadi Gampong Jawa di Kecamatan Idi Rayeuk Kabupaten Aceh Timur yang mempunyai 5 dusun dalam cakupan wilayahnya. Pengalihan status tersebut sah dengan dikeluarkannya

*qanun* Kabupaten Aceh Timur Nomor 19 Tahun 2008 tentang penghapusan Kelurahan Gampong Jawa dan pembentukan Gampong Jawa di Kecamatan Idi Rayeuk Kabupaten Aceh Timur

Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Timur menilai bahwa penyelenggaraan pemerintah kelurahan sudah tidak sesuai dengan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat Aceh. Pengalihan status kelurahan menjadi *gampong* dianggap mampu mendorong peningkatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik dalam rangka menyejahterakan masyarakat *gampong*.

Pada saat berlakunya *qanun* ini semua ketentuan dalam peraturan per undang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan *gampong* hasil pembentukan dari penghapusan kelurahan disesuaikan dengan *qanun* ini.

9. Qanun Kabupaten Aceh Tamiang Nomor 10 Tahun 2008

Berdasarkan data dari *website* resmi Kementerian Dalam Negeri pada profil Pemerintah Kabupaten Aceh Tamiang, ibukota dari Kabupaten Aceh Tamiang yaitu Kota Tapaktuan. Kabupaten Aceh Tamiang merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang mempunyai luas wilayah 1.957,02 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk sebanyak 251.914 Jiwa. Kabupaten Aceh Tamiang ini dibagi menjadi 12 kecamatan dan 128 desa/*gampong*.

Dengan terbentuknya *qanun* Kabupaten Aceh Tamiang Nomor 10 Tahun 2008 tentang penghapusan

kelurahan Kota Kualasimpang dan pembentukan Kampung Kota Kualasimpang. Kelurahan sebagai perangkat daerah dalam lingkungan Kabupaten Aceh Tamiang dihapus dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Kampung Kota Kualasimpang Kemukiman Kualasimpang Kecamatan Kota Kualasimpang memiliki luas wilayah sebesar 0.58 KM<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk 3.315 Jiwa. Luas wilayah dan jumlah penduduk yang dimiliki oleh Kampung Kota Kualasimpang ini terbagi dalam 5 dusun yang merupakan cakupan wilayah Kampung Kota Kualasimpang tersebut.

Dalam *qanun* ini semua sudah di atur mulai dari penghapusan kelurahan menjadi kampung, urusan apa saja yang menjadi kewenangan kampung, siapa saja yang menjalani pemerintahan kampung, inventarisasi aset dan dokumen, sumber pendanaan sampai dengan pelaksanaan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan pemerintah kabupaten/kota.

Terkait dengan 3 urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kampung, ada 33 Jenis tugas pembantuan dari pemerintah kabupaten yang diserahkan pengaturannya kepada kampung. Adapun tugas pembantuan yang menjadi kewenangan kampung antara lain:

- a. Bidang pertanian dan ketahanan pangan;
- b. Bidang pertambangan dan energi serta sumber daya mineral;
- c. Bidang kehutanan dan perkebunan;
- d. Bidang perindustrian dan perdagangan;
- e. Bidang koperasi dan usaha kecil menengah;
- f. Bidang penanaman modal;

- g. Bidang tenaga kerja dan transmigrasi;
  - h. Bidang kesehatan;
  - i. Bidang pendidikan dan kebudayaan;
  - j. Bidang sosial;
  - k. Bidang penataan ruang;
  - l. Bidang pemukiman/perumahan;
  - m. Bidang pekerjaan umum;
  - n. Bidang perhubungan;
  - o. Bidang lingkungan hidup;
  - p. Bidang politik dalam negeri dan administrasi publik;
  - q. Bidang otonomi kampung;
  - r. Bidang perimbangan keuangan;
  - s. Bidang tugas pembantuan;
  - t. Bidang pariwisata
  - u. Bidang pertanahan;
  - v. Bidang kependudukan dan catatan sipil;
  - w. Bidang kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat dan pemerintahan umum;
  - x. Bidang perencanaan;
  - y. Bidang penerangan / informasi dan komunikasi;
  - z. Bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
  - aa. Bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
  - bb. Bidang pemuda dan olahraga;
  - cc. Bidang pemberdayaan masyarakat;
  - dd. Bidang statistik;
  - ee. Bidang arsip dan perpustakaan;
  - ff. Bidang pelaksanaan syariat islam;
  - gg. Bidang pengembangan dan pemeliharaan adat istiadat.
10. Qanun Kabupaten Aceh Utara Nomor 1 Tahun 2009 Berdasarkan data dari *website* resmi Kementerian Dalam Negeri pada profil Pemerintah Kabupaten Aceh Utara, ibukota dari Kabupaten Aceh Utara yaitu

Kota Lhoksukon. Kabupaten Aceh Utara merupakan salah satu kabupaten di Provinsi di Nanggroe Aceh Darussalam yang mempunyai luas wilayah 3.296,86 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk sebanyak 572.961 Jiwa. Kabupaten Aceh Utara ini dibagi menjadi 27 kecamatan dan 1160 desa/*gampong*.

Dengan *qanun* ini kelurahan sebagai perangkat daerah dalam lingkungan Kabupaten Aceh Utara dihapus dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Kelurahan sebagaimana dimaksud, terdiri dari:

- a. Kelurahan Kota Lhoksukon Kecamatan Lhoksukon;
- b. Kelurahan Cot Girek Kecamatan Cot Girek.

Qanun Kabupaten Aceh Utara Nomor 1 Tahun 2009 juga mengatur tentang batas wilayah *gampong*, pemerintahan *gampong*, personil, aset serta dokumen.

11. Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 8 Tahun 2009

Berdasarkan data dari *website* resmi Kementerian Dalam Negeri. Pemerintah Kota Banda Aceh merupakan salah satu kota di Banda Aceh dan merupakan Ibukota Provinsi Aceh. Kota Banda Aceh merupakan salah satu Kota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang mempunyai luas wilayah 61.36 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk sebanyak 356.983 Jiwa. Kota Banda Aceh ini dibagi menjadi 9 Kecamatan dan 73 Desa dan 17 desa/*gampong*.

Pemerintah Kota Banda Aceh telah menjalankan amanah Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, di mana pada Pasal 267 menyebutkan bahwa kelurahan di

Provinsi Aceh akan dihapus secara bertahap menjadi *gampong* atau nama lain dalam kabupaten/kota. Hal ini bisa dilihat dari penetapan peraturan yang disahkan oleh Walikota Banda Aceh pada Tanggal 24 Februari 2009, yaitu peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 8 Tahun 2009 tentang penghapusan kelurahan dan pembentukan *gampong* dalam Kota Banda Aceh.

Dengan berlakunya peraturan walikota ini, 20 kelurahan sebagai perangkat daerah dalam lingkungan Pemerintah Kota Banda Aceh dihapus dan dinyatakan tidak berlaku lagi, Kelurahan sebagaimana dimaksud terdiri dari 8 kelurahan di Kecamatan Kuta Alam, 6 kelurahan di Kecamatan Baiturrahman, 1 kelurahan di Kecamatan Meuraxa, 4 kelurahan di Kecamatan Kuta Raja dan 1 kelurahan di Kecamatan Jaya Baru.

Adapun 8 kelurahan yang sudah bertransformasi menjadi *gampong* di Kecamatan Kuta Alam Tahun 2008 tepatnya pada saat peraturan ini ditetapkan, antara lain:

- a. Kelurahan Peunayong menjadi Gampong Peunayong Kemukiman Lamkuta dengan luas wilayah 36,1 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 3.620 Jiwa dalam cakupan wilayah 4 dusun;
- b. Kelurahan Mulia menjadi Gampong Mulia Kemukiman Lamkuta dengan luas wilayah 68 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 3.710 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 dusun;
- c. Kelurahan Laksana menjadi Gampong Laksana Kemukiman Lamkuta dengan luas wilayah 20,5

KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 5.794 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 dusun;

- d. Kelurahan Keuramat menjadi Gampong Keuramat Kemukiman Lamkuta dengan luas wilayah 48,8 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 4.693 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 dusun;
- e. Kelurahan Beurawe menjadi Gampong Beurawe Kemukiman Kuta Alam dengan luas wilayah 36,1 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 3.620 Jiwa dalam cakupan wilayah 4 dusun;
- f. Kelurahan Kuta Alam menjadi Gampong Kuta Alam Kemukiman Kuta Alam dengan luas wilayah 80 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 4.728 Jiwa dalam cakupan wilayah 8 dusun;
- g. Kelurahan Kota Baru menjadi Gampong Kota Baru Kemukiman Kuta Alam dengan luas wilayah 69 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 2.050 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 dusun;
- h. Kelurahan Bandar Baru menjadi Gampong Bandar Baru Kemukiman Kuta Alam dengan luas wilayah 147,2KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 7.315 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 dusun.

Adapun 6 Kelurahan yang sudah bertransformasi menjadi *gampong* di Kecamatan Baiturrahman, antara lain:

- a. Kelurahan Peuniti menjadi Gampong Peuniti Kemukiman Baiturrahman dengan luas wilayah 48,75 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 5.262 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 dusun;
- b. Kelurahan Ateuk Pahlawan menjadi Gampong Ateuk Pahlawan Kemukiman Baiturrahman dengan luas wilayah 49,85 KM<sup>2</sup> dan jumlah

- penduduk 4.495 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 dusun;
- c. Kelurahan Neusu Jaya menjadi Gampong Nusu Jaya Kemukiman Putro Phang dengan luas wilayah 31.25 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 2.635 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 dusun;
  - d. Kelurahan Kampung Baru menjadi Gampong Kampung Baru Kemukiman Putro Phang dengan luas wilayah 93,25 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 3.280 Jiwa dalam cakupan wilayah 6 dusun;
  - e. Kelurahan Suka Ramai menjadi Gampong Suka Ramai Kemukiman Putro Phang dengan luas wilayah 49,75 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 4.125 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 dusun;
  - f. Kelurahan Seutui menjadi Gampong Seutui Kemukiman Putro Phang dengan luas wilayah 32,625 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 3.810 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 dusun.

Kecamatan Meuraxa hanya 1 Kelurahan yang transformasi menjadi *gampong* yaitu Kelurahan Punge Jurong menjadi *gampong* Jurong Kemukiman Meuraxa dengan luas wilayah sebesar 80 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk sebanyak 3.578 Jiwa dalam cakupan wilayah 4 dusun.

Sedangkan untuk Kecamatan Kuta Raja Ada 5 kelurahan yang sudah bertransformasi menjadi *gampong*, antara lain:

- a. Kelurahan Peulanggahan menjadi Gampong Peulanggahan Kemukiman Tgk. Dianjong dengan luas wilayah 52,25 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.789 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 dusun;

- b. Kelurahan Keudah menjadi Gampong Keudah Kemukiman Tgk. Dianjong dengan luas wilayah 32 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 980 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 dusun;
- c. Kelurahan Merduati menjadi Gampong Merduati Kemukiman Tgk. Dianjong dengan luas wilayah 27 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.320 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 dusun;
- d. Kelurahan Lampaseh Kota menjadi Gampong Lampaseh Kemukiman Tgk. Dianjong dengan luas wilayah 32 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.913 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 dusun;
- e. Kelurahan Punge Blang Cut menjadi Gampong Punge Blang Cut Kemukiman Pos Blang dengan luas wilayah K5,5M<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 6.991 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 dusun.

Pada saat berlakunya *qanun* ini semua ketentuan dalam peraturan per undang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan *gampong* hasil pembentukan dari penghapusan kelurahan disesuaikan dengan *qanun* ini.

12. Qanun Kabupaten Aceh Barat Daya (ABDYA) Nomor 3 Tahun 2009

Berdasarkan data dari *website* resmi Kementerian Dalam Negeri pada profil Pemerintah Kabupaten Abdya, Ibukota dari Kabupaten Abdya yaitu Kota Blangpidie. Kabupaten Abdya merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang mempunyai luas wilayah 2.334,01 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk sebanyak 126.036 Jiwa. Kabupaten

Abdya ini dibagi menjadi 9 Kecamatan dan 152 desa/*gampong*.

Dengan terbentuknya *qanun* Kabupaten Aceh Barat Daya Nomor 3 Tahun 2009 tentang Penghapusan Kelurahan Pasar Blangpidie dan pembentukan Gampong Pasar Kecamatan Blangpidie. Kelurahan sebagai perangkat daerah dalam lingkungan Kabupaten Aceh Barat Daya dihapus dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Gampong Pasar Kecamatan Blangpidie memiliki luas wilayah kurang lebih 13 Ha dengan jumlah penduduk 712 Jiwa. Luas wilayah dan jumlah penduduk yang dimiliki oleh Gampong Pasar ini terbagi dalam 3 dusun yang merupakan cakupan wilayah Gampong pasar tersebut.

Dalam *qanun* ini semua sudah di atur mulai dari penghapusan Kelurahan menjadi kampung, urusan apa saja yang menjadi kewenangan kampung, siapa saja yang menjalani pemerintahan kampung, inventarisasi aset dan dokumen, sumber pendanaan sampai dengan pelaksanaan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan pemerintah kabupaten/kota.

Dengan terbentuknya *qanun* ini, kelurahan sebagai perangkat daerah dalam lingkungan Kabupaten Aceh Barat Daya dihapus dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Kelurahan sebagaimana dimaksud adalah kelurahan Pasar Blangpidie Kecamatan Blangpidie. Adapun urusan pemerintahan Kabupaten Aceh Barat Daya yang dapat diserahkan

pengaturannya kepada Gampong Pasar sebagaimana dimaksud antara lain:

- a. Bidang pemerintahan umum;
- b. Bidang ketahanan pangan;
- c. Bidang perindustrian dan perdagangan
- d. Bidang koperasi dan usaha kecil dan menengah
- e. Bidang penanaman modal;
- f. Bidang ketenagakerjaan;
- g. Bidang kesehatan dan sosial;
- h. Bidang pendidikan, kebudayaan dan pariwisata;
- i. Bidang penataan ruang dan lingkungan hidup;
- j. Bidang pekerjaan umum, permukiman, dan perumahan rakyat;
- k. Bidang perhubungan;
- l. Bidang kesatuan bangsa, politik, dan perlindungan masyarakat;
- m. Bidang perimbangan keuangan;
- n. Bidang tugas pembantuan;
- o. Bidang pertanian;
- p. Bidang Kependudukan dan Catatan Sipil;
- q. Bidang perencanaan;
- r. Bidang penerangan/informasi dan komunikasi;
- s. Bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- t. Bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- u. Bidang pemuda dan olahraga;
- v. Bidang pemberdayaan masyarakat;
- w. Bidang statistik;
- x. Bidang arsip dan perpustakaan;
- y. Bidang pelaksanaan syariat islam dan keistimewaan aceh.

Penyerahan urusan pemerintahan tersebut dilakukan melalui pengkajian dan evaluasi dengan pertimbangan aspek letak geografis, kemampuan personil, kemampuan keuangan, efisiensi dan efektivitas. Tata cara dan rincian penyerahan urusan pemerintahan tersebut diatur dengan Peraturan Bupati yang berpedoman pada peraturan Perundang-undangan.

13. Peraturan Bupati Aceh Tenggara Nomor 11 Tahun 2008

Kutacane merupakan ibukota dari Pemerintah Kabupaten Aceh Tenggara. Pemerintah Kabupaten Aceh Tenggara memiliki luas wilayah sebesar 4.231,43 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk sebanyak 207.489 Jiwa. Kabupaten Aceh Tenggara ini dibagi menjadi 16 Kecamatan, 1 kelurahan dan 385 Desa.

1 kelurahan inilah yang sudah dihapus dan beralih status menjadi *kute* (nama lain desa). Adapun nama Kelurahan yang sudah menjadi *kute* tersebut yaitu Kelurahan Kota Kutacane menjadi Kute Terandam. Penghapusan kelurahan kota Kutecane menjadi Kute Terandam sudah diatur dalam Peraturan Bupati Aceh Tenggara Nomor 11 Tahun 2008.

Peraturan Bupati Aceh Tenggara Nomor 11 Tahun 2008 tentang penghapusan Kelurahan Kota Kutacane dan Pembentukan Kute Terandam Kecamatan Babussalam Kabupaten Aceh Tenggara telah mengatur tentang kedudukan, fungsi, pembiayaan, organisasi dan perangkat pemerintahan *kute* atau nama lain.

Alasan dikeluarkannya Peraturan Bupati tersebut yaitu bahwa sebelum disahkannya *qanun* tentang penghapusan Kelurahan oleh DPRK Aceh Tenggara, maka untuk mempercepat proses penghapusan Kelurahan tersebut perlu diterbitkan Peraturan Bupati tentang penghapusan kelurahan mendahului disahkannya *qanun* tentang penghapusan kelurahan tersebut. Pengalihan status tersebut diharapkan dapat mendorong peningkatan pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi *kute*.

*Kute* dipimpin oleh seorang pengulu dengan masa jabatan paling lama 1 (satu) tahun. Bupati Aceh Tenggara mengangkat Pengulu berdasarkan usulan oleh Camat setelah dikonsultasikan dengan Imeum Mukim dan Pemuka Masyarakat setempat.

Dengan terbitnya peraturan Bupati ini maka Kelurahan kota Kutacane Kecamatan Babussalam sebagai perangkat daerah dalam lingkungan Kabupaten Aceh Tenggara dihapus dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Semua cakupan wilayah dan penduduk secara otomatis disesuaikan menjadi kepemilikan *Kute* Terandam.

Inventarisasi, pengaturan, pelaksanaan pemindahan personel dan penyerahan aset serta dokumen kelurahan yang telah dihapuskan diatur oleh Bupati melalui Camat. Pemindahan personel dilakukan paling lambat 30 hari.

14. Qanun Kota Sabang Nomor 2 Tahun 2009 Berdasarkan data dari *website* resmi Kementerian Dalam Negeri pada profil Pemerintah Kota Sabang

merupakan salah satu Kota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang mempunyai luas wilayah 153.000 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk sebanyak 30.653 jiwa.

Pemerintah Kota Sabang telah menjalankan amanah Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, di mana pada Pasal 267 menyebutkan bahwa kelurahan di Provinsi Aceh akan dihapus secara bertahap menjadi *gampong* atau nama lain dalam kabupaten/kota. Hal ini bisa dilihat dari penetapan *qanun* yang disahkan oleh Walikota Sabang pada Tanggal 13 April 2010, yaitu *Qanun* Walikota Sabang Nomor 2 Tahun 2009 tentang penghapusan kelurahan dan pembentukan *gampong* dalam Kota Sabang.

Dengan berlakunya *qanun* walikota ini, 18 kelurahan sebagai perangkat daerah dalam lingkungan Pemerintah Kota Sabang dihapus dan dinyatakan tidak berlaku lagi, kelurahan sebagaimana dimaksud terdiri dari 8 kelurahan di Kecamatan Sukakarya dan 10 kelurahan di Kecamatan Sukajaya.

Adapun 8 kelurahan yang sudah bertransformasi menjadi *gampong* di Kecamatan Sukakarya Tahun 2010 tepatnya pada saat *qanun* ini ditetapkan, antara lain:

- a. Kelurahan Kota Atas menjadi Gampong Kuta Ateuh dengan luas wilayah 4 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 5.290 jiwa dalam cakupan wilayah 5 Jurong;

- b. Kelurahan Kota Bawah Barat menjadi menjadi Gampong Kuta Barat dengan luas wilayah 4 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 4.416 Jiwa dalam cakupan wilayah 4 Jurong;
- c. Kelurahan Kota Bawah Timur menjadi Gampong Kuta Timu dengan luas wilayah 4 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 2.777 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 Jurong;
- d. Kelurahan Aneuk Laot menjadi Gampong Aneuk Laot dengan luas wilayah 5 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.014 Jiwa dalam cakupan wilayah 4 Jurong;
- e. Kelurahan Krueng Raya menjadi Gampong Krueng Raya dengan luas wilayah 6 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.235 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 Jurong;
- f. Kelurahan Paya Seunara menjadi Gampong Paya Seunara dengan luas wilayah 8 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 2.310 Jiwa dalam cakupan wilayah 6 Jurong;
- g. Kelurahan Batee Shok menjadi Gampong Bate' Shoek dengan luas wilayah 14 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.278 Jiwa dalam cakupan wilayah 4 Jurong;
- h. Kelurahan Iboih menjadi Gampong Iboih dengan luas wilayah 52,25 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.789 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 Jurong.

Adapun 8 kelurahan yang sudah bertransformasi menjadi *gampong* di Kecamatan Sukajaya, antara lain:

- a. Kelurahan Balohan menjadi Gampong Balohan dengan luas wilayah 8 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 2.807 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 Jurong;
- b. Kelurahan Cot Abeuk menjadi Gampong Cot Abeuk dengan luas wilayah 6 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 590 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 Jurong;
- c. Kelurahan Beurawang menjadi Gampong Beurawang dengan luas wilayah 5 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 315 Jiwa dalam cakupan wilayah 2 Jurong;
- d. Kelurahan Jaboi menjadi Gampong Jaboi dengan luas wilayah 8 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 682 Jiwa dalam cakupan wilayah 4 Jurong;
- e. Kelurahan Keunekai menjadi Gampong Keunekai dengan luas wilayah 5 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 805 Jiwa dalam cakupan wilayah 4 Jurong;
- f. Kelurahan Paya menjadi Gampong Paya dengan luas wilayah 16 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 683 Jiwa dalam cakupan wilayah 4 Jurong;
- g. Kelurahan Le Meulee menjadi Gampong Le Meulee dengan luas wilayah 6 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 3.971 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 Jurong;
- h. Kelurahan Ujoeng Kareung menjadi Gampong Ujoeng Kareung dengan luas wilayah 5 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 597 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 Jurong;
- i. Kelurahan Anoe Itam menjadi Gampong Anoe Itam dengan luas wilayah 15 KM<sup>2</sup> dan jumlah

penduduk 712 Jiwa dalam cakupan wilayah 3 Jurong;

- j. Kelurahan Cot Ba'U menjadi Gampong Cot Ba'U dengan luas wilayah 6 KM<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 6.047 Jiwa dalam cakupan wilayah 5 Jurong.

Pada saat berlakunya *qanun* ini semua ketentuan dalam peraturan per undang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan *gampong* hasil pembentukan dari penghapusan kelurahan disesuaikan dengan *qanun* ini.

#### 15. Qanun Kabupaten Aceh Tengah Nomor 8 Tahun 2009

Berdasarkan data dari *website* resmi Kementerian Dalam Negeri pada profil Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah, ibukota dari Kabupaten Aceh Tengah yaitu Kota Takengon. Kabupaten Aceh Tengah merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang mempunyai luas wilayah 445.404.13 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk sebanyak 213.732 Jiwa. Kabupaten Aceh Tengah ini dibagi menjadi 14 kecamatan dan 295 desa/*gampong*. Sebagai wujud pelaksanaan amanah yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, terbentuklah *qanun* Kabupaten Aceh Tengah Nomor 8 Tahun 2009 tentang penghapusan Kelurahan Takengon Timur Dan Kelurahan Blang Kolak I Serta pembentukan Kampong Takengon Timur Dan Kampong Blang Kolak I Dalam Kabupaten Aceh Tengah.

Dalam pelaksanaan kegiatan Pemerintahan Kampung, perlu diangkat Pejabat Kampung sebagai penyelenggaraan pemerintah kampung oleh Bupati, kemudian Pejabat Kepala Kampung diusulkan oleh Camat kepada Bupati Aceh Tengah setelah berkonsultasi dengan Kepala Mukim dan Pemuka masyarakat setempat. Dengan *qanun* ini dibentuklah kampung yang terdiri dari:

- a. Kampung Takengon Timur Kecamatan Lut Tawar;
- b. Kampung Blang Kolak I Kecamatan Bebesen.

Pada saat berlakunya *qanun* ini semua ketentuan dalam peraturan per undang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan *gampong* hasil pembentukan dari penghapusan kelurahan disesuaikan dengan *qanun* ini.

16. Qanun Kota Lhokseumawe Nomor 7 Tahun 2009

Berdasarkan data dari website resmi Kementerian Dalam Negeri. Pemerintah Kota Lhokseumawe merupakan salah satu Kota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang mempunyai luas wilayah 181 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk sebanyak 179.807 Jiwa.

Dengan *qanun* ini kelurahan sebagai perangkat daerah dalam lingkungan Pemerintah Kota Lhokseumawe dihapus dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Kelurahan sebagaimana dimaksud terdiri dari:

- a. Kelurahan Kuta Blang Kecamatan Banda Sakti;
- b. Kelurahan Kota Lhokseumawe Banda Sakti;

- c. Kelurahan Simpang Empat Kecamatan Banda Sakti
  - d. Kelurahan Kampung Jawa Banda Sakti;
  - e. Kelurahan Tumpok Teungoh Kecamatan Banda Sakti;
  - f. Kelurahan Batuphat Barat Kecamatan Muara Satu  
*Gampong-gampong* yang dibentuk akibat dari penghapusan kelurahan terdiri dari:
    - a. Gampong Kuta Blang Kecamatan Banda Sakti;
    - b. Gampong Kota Lhokseumawe Banda Sakti;
    - c. Gampong Simpang Empat Kecamatan Banda Sakti
    - d. Gampong Kampung Jawa Banda Sakti;
    - e. Gampong Tumpok Teungoh Kecamatan Banda Sakti;
    - f. Gampong Batuphat Barat Kecamatan Muara Satu
- Pada saat berlakunya *qanun* ini semua ketentuan dalam peraturan per undang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan *gampong* hasil pembentukan dari penghapusan kelurahan disesuaikan dengan *qanun* ini.

## BAB VII

# PENUTUP PEMBAHARUAN DESA /DESA ADAT

### **Menguatkan Identitas Lokal**

Suryanef dan Al Rafni memaparkan bahwa pengakuan atas hak istimewa desa/desa adat telah membangkitkan semangat baru, di antaranya adalah merevitalisasi identitas lokal, serta menghidupkan kembali demokrasi lokal<sup>81</sup>. Hegemoni negara yang dipraktikkan selama orde baru yang memarginalkan masyarakat lokal dalam berbagai aspek perlu direvitalisasi atau diberi penguatan kembali sehingga dapat diakomodasi dan diakses dalam pelaksanaan pembangunan. Penguatan identitas lokal harus dipahami sebagai salah satu kekuatan perekat integrasi nasional dan kekuatan yang memperlancar

---

<sup>81</sup> Suryanef dan Al Rafni, Editor: Jamil Gunawan dkk, "Desentralisasi, Globalisasi dan Demokrasi Lokal", LP3ES Jakarta, 2005 hlm. 358

pembangunan. Revitalisasi identitas lokal dilakukan dalam tataran institusi, status dan peran.

Dalam tataran institusi, secara umum fungsi institusi adat adalah mengembangkan dan memperkuat adat istiadat, sedangkan tugasnya adalah memelihara, mengembangkan dan memperkuat hukum adat dan agama, serta menyelesaikan perselisihan adat. Institusi masyarakat adat harus diakui, dihargai dan dijadikan wadah bagi penguatan identitas lokal. Sementara itu, status dan peran yang dimainkan akan merupakan gerak dinamis dari berfungsinya lembaga-lembaga adat tersebut. dengan demikian, diharapkan partisipasi masyarakat tinggi, eksistensi masyarakat dan keutuhannya terjaga, serta sifat eksklusif sebagian masyarakat adat itu sendiri terhindarkan.

Penguatan identitas masyarakat lokal perlu dilakukan agar secara institusi, organisasi yang ada pada masyarakat adat akan menjadi lebih profesional, kredibel dan substansial. Dengan kondisi ini, organisasi adat yang ada akan memiliki daya tawar dalam menjalankan perannya sebagai salah satu penentu kebijakan adat ataupun dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan adat yang ada. Ke semuanya akan bermuara pada peningkatan kinerja pemerintahan desa/desa adat yang demokratis.

Selanjutnya bagaimana mendesain model pemerintahan desa/desa adat yang demokratis atau demokrasi yang bagaimana yang harus dibangun? Demokrasi yang harus dibangun dalam mewujudkan reformasi desa/desa adat adalah demokrasi komunitarianisme sebagai tradisi demokrasi asli masyarakat setempat. Demokrasi komunitarianisme ini dipakai dalam rangka pemilihan personalia yang mengisi struktur pemerintahan desa/desa adat. Adapun strategi penting menuju pembaharuan

desa/desa adat yang berbasis demokrasi lokal menurut Suryanef dan Al Rafni adalah: <sup>82</sup>

1. Harus ada pemberian kewenangan yang jelas terhadap desa/desa adat. Setidaknya kewenangan tersebut berdasarkan harmonisasi dan sinkronisasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintahan kabupaten dan pemerintahan desa. dengan demikian, teknis kewenangan yang dimiliki kabupaten dapat diserahkan pada tingkat desa sehingga kewenangannya menjadi bagian pelaksanaan kewenangan yang dimiliki kabupaten. Dengan kewenangan yang jelas, pemerintahan desa dapat menjalankan fungsi dan peranannya secara tegas.
2. Harus ada kelembagaan yang kuat baik pada aras masyarakat maupun lembaga formal. Kelembagaan yang kuat di tingkat desa penting didorong dan ditumbuhkembangkan dalam membangun sistem pemerintahan desa yang akomodatif dan responsif terhadap kepentingan masyarakat. dalam hal ini dapat dilihat pengaturan kelembagaan desa/desa adat di dalam organisasi desa/desa adat. Kuatnya eksistensi lembaga-lembaga adat akan berimplikasi pada berakar dan berseminya demokrasi lokal.
3. Harus ada partisipasi dari masyarakat desa/desa adat. Tanpa adanya partisipasi, mustahil semua program pemerintahan desa akan berhasil. Partisipasi harus pula disertai dengan pengawasan yang melekat dari masyarakat desa terhadap seluruh proses kehidupan bernegara.

---

<sup>82</sup> *Ibid*, hlm. 360

4. Harus ditunjang oleh sumber daya material dan sumber daya manusia yang andal.
5. Harus ada pertanggungjawaban yang transparan (*accountability*) dari pemegang jabatan publik.

Lebih lanjut Syamsuddin (2002) menjelaskan yang dikutip Suryanef dan Al Rafni bahwa terdapat tiga arena perubahan untuk mencapai reformasi nagari:

1. Perubahan arena politik bermakna perubahan tata politik, termasuk perubahan tata pemerintahan di tingkat nagari. Model pengambilan keputusan pada masa lalu haruslah ditinggalkan dan digantikan dengan model baru yang lebih memungkinkan partisipasi masyarakat, baik dalam pengambilan kebijakan maupun dalam perencanaan serta pelaksanaan pembangunan. Model pengorganisasian politik yang bersifat patron patut ditinggalkan dan diganti dengan model pengorganisasian yang mengandalkan prinsip legaliterisme.
2. Perubahan arena sosial budaya, yaitu untuk mengembangkan “institusi” yang menjadi rumah bagi rakyat. Harus diakui bahwa model masa lalu telah menghancurkan institusi lokal sehingga kemampuan masyarakat untuk memberikan makna atas sejarah dan kehidupannya menurun, termasuk kemampuan untuk menyelesaikan konflik yang berkembang. Nilai-nilai eksternal yang masuk bukan memperkuat rakyat nagari, malah sebaliknya memarginalkan dan bahkan mengasingkan rakyat nagari.
3. Perubahan arena sosial ekonomi, yaitu suatu proses perubahan tata ekonomi, khususnya untuk menghapuskan segala bentuk eksploitasi manusia atas manusia. Pada sisi yang lain perubahan dimaksudkan untuk memperkuat nagari agar proses penyerapan

sumber daya nagari ke luar nagari bisa berkurang dengan signifikan.



# DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, S. Z., 2012. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Salemba Humanika
- Adisasmita, R., 2008. *Pengembangan Wilayah: Konsep dan Teori*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Adisasmita. R., 2011. *Manajemen Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Ali, F. dan Alam, A. S., 2012. *Studi Kebijakan Pemerintah*. Bandung: Refika Aditama
- Ali, Madekhan, 2007. *Orang Desa Anak Tiri Perubahan*. Malang: Averroes Press
- Andora, Hengki. 2010. Desa Sebagai Unit Pemerintahan Terendah Di Kota Pariaman. *Jurnal Ilmu Hukum*. Universitas Andalas , Volume 2 No. 2
- Anggara, Sahya. 2015. *Kebijakan Publik*. Bandung: Pustaka Setia
- Arikunto, Suharsimi. 2012. *Prosedur Penelitian: Suatu pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Asikin, Andi. 2018. Analisis Dinamika Kelembagaan Pemerintahan Atas Potensi Perubahan Status Menjadi

Desa Di Kelurahan Cimahpar Kecamatan Bogor Utara Kota Bogor Provinsi Jawa Barat. *Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja*, Volume 8 No. 2

BPK RI. 2015. *Pengelolaan Keuangan Pemerintah Desa*. Jakarta: BPK Press

Bungin, M. B., 2007. *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial lainnya*. Jakarta: Kencana Prenada edia Group

Firmansyah, A. A., dkk, 2017. *Algoritma Perda Penataan Desa untuk Mewujudkan Desa yang Maju dan Berdaya Saing*. *Jurnal Ilmu Hukum* Volume 19 No. 2

Gunawan, J., dkk (Editor), 2005. *Desentralisasi, Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, Jakarta: LP3ES

Hermanto, 2012. *Orang Dayak Koman Memperkuat Identitas, Mempertegas Batas Wilayah Adat Desa Cenayan Kecamatan Nanga Mahap Kabupaten Sekadau*. Pontianak: Artha Grafistama

Jeddawi, M., dkk, 2018. Studi Kemungkinan Perubahan Status Desa Teluk Kapuas Menjadi Kelurahan. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Suara Khatulistiwa*. Voume III No. 1

JIP-FISIP UGM. 2011. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia. 2015. *Regulasi Baru Desa Baru: Ide, Misi dan Semangat UU Desa*. Jakarta: Kemendes-PDPT

Kosasih, Ade, 2014. Format Otonomi Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

- Labolo Muhadam, 2014. *Desentralisasi Asimetrik di Indonesia: Peluang, Tantangan dan Recovery*. Jakarta: Wadi-Press
- Labolo, Muhadam. 2011. *Memahami Ilmu Pemerintahan: Suatu Kajian Teori, Konsep, dan Pengembangannya*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Lincolin Arsyad. 2011. *Strategi Pembangunan Perdesaan Berbasis Lokal*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN
- Majalah Gatra Edisi 19 Agustus 2015
- Martoyo, 2016. *Lokus dan Fokus Ilmu Administrasi Publik*, Kediri: Fam Publishing Kediri
- Muhadjir, Noeng. 2000. *Kebijakan dan Perencanaan sosial: Pengembangan Sumber Daya Manusia Telaah Cross Discipline Edisi I*. Yogyakarta: Rake Sarasin
- Nadir Sakinah, 2019. Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan masyarakat Desa. *Jurnal Politik Profetik* Volume 1 Nomor 1
- Nugroho, Rian, 2012. *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo
- Nugroho, Setyo. 2013. Demokrasi dan Tata Pemerintahan Dalam Konsep Desa dan Kelurahan. *Jurnal Cita Hukum* Volume 1 No. 2
- Nuradhawati, Rira. 2019. Dinamika Sentralisasi dan Desentralisasi Di Indonesia. *Jurnal Academia Praja* Volume 2 No 1
- Nurcholis, H., dan Krisdasakti, S. W., 2016. Hubungan Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Desa (Kasus di

Kabupaten Konawe Utara Provinsi Sulawesi Tenggara).  
*Jurnal*, Volume 3 No. 2

Nurcholis, Hanif, 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Erlangga

Nurcholis, Hanif, 2014. Pemerintahan Desa: “Unit Pemerintahan Palsu” Dalam Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (Kasus Desa Jabon Mekar, Parung, Kabupaten Bogor). *Jurnal Politika*. Volume. 5 No. 1

Nurcholis. Hanif, 2014. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Dilihat Dari Pasal 18 B Ayat 2 UUD 1945. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum Fakultas Hukum UNDIP*, Jilid 43, No. 1

PP No. 43 Tahun 2014. Tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Rahardjo, 2010. *Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Pertanian*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press

Riyanto, Yatim. 2001. *Penelitian Kualitatif*. Surabaya: Unesa Press

Simangunsong, Fernandes. 2014. *Transformasi Organisasi Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan*. Bandung: Alfabeta.

Solekhan, Moch. 2014. *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*, Malang: Setara Press

Sugiyono, 2006. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Sumaryadi, I Nyoman. 2010. *Sosiologi Pemerintahan: Dari Perspektif Pelayanan, Pemberdayaan, Interaksi, dan*

- Sistem Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Suprayatna, Cahya, 2010. *Sistem Pemerintahan Desa*. Bandung: CV Indra Prahasta
- Syafri, Wirman, 2012. *Studi tentang Administrasi Publik*. Jakarta: Erlangga
- Syam, D. A., dan Waas, R. Y. F., 2019. Perspektif Kesejahteraan Masyarakat Desa Melalui Pelaksanaan Program Kerja Desa di Kabupaten Merauke. *Jurnal Restorative Justice*. Vol. 3 No. 1
- Taliziduhu Ndraha, 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta: Rineka Cipta
- Toha, Miftah. 2010. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- Wasistiono, Sadu. 2010. Menuju Desentralisasi Berkeimbangan. *Jurnal Ilmu Politik*, Edisi 21 Nomor 1
- Wayne, Parsons. 2011. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenanda Media

- Wibawa, I Gede Agus, 2013. *Gokresi Versus Diskresi Kebijakan Pemerintah Daerah (Perubahan Status Kelurahan Menjadi Desa)*. Jakarta: Publica Press dan Nadi Pustaka
- Widjaja, HAW. 2012. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada
- Widodo, Joko, 2011. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Jakarta: Bayumedia Publishing
- Winarno, Budi, 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Jakarta: Buku Kita
- Yani, Ahmad. 2011. *Pembentukan Undang-Undang dan Perda*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada
- Yansen, 2014. *Revolusi dari Desa: Saatnya dalam Pembangunan Percaya Sepenuhnya kepada Rakyat*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo
- Zaenal, Muhammad. 2019. *Pengantar Sosiologi Hukum*. Yogyakarta: CV Budi Utama
- <http://triyono10-triyono10.blogspot.co.id/2012/01/teori-sosiologi-ferdinand-tonnies.html> Diakses 17/11/ 2019
- [https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar\\_kecamatan\\_dan\\_kelurahan\\_di\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kecamatan_dan_kelurahan_di_Indonesia) Diakses 17/12/ 2019
- <https://otda.kemendagri.go.id/wp-content/uploads/2019/05/Data-Jumlah-DOB-beserta-Kecamatan-Keluarahan-dan-Desa.pdf> Diakses 6/01/2020
- <https://www.nusabali.com/berita/46821/perbedaan-persepsi-batas-wilayah-jadi-kendala-perubahan-status-kelurahan-menjadi-desa> Diakses 10/08/2019

<https://www.nusabali.com/berita/46821/perbedaan-persepsi-batas-wilayah-jadi-kendala-perubahan-status-kelurahan-menjadi-desa>\_Diakses 10/08/2019.



# BIODATA PENULIS



**Dr. Abdul Rahman, S.Pd., M.Pd., M.AP.** lahir di Desa Kawo, Lombok Tengah, 30 Desember 1977. Dosen pada IPDN Kampus Nusa Tenggara Barat, Menempuh Pendidikan S-1 Pendidikan Ekonomi-Akuntansi STKIP Singaraja Tahun 2000 di Bali. S-2 Manajemen Pendidikan di Universitas Negeri Surabaya (Unesa) tahun 2006 di Surabaya Jawa Timur; S-2 Ilmu Administrasi Negara Universitas Tanjungpura tahun 2016 di Pontianak Kalimantan Barat. S-3 Ilmu Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri Tahun 2023 di IPDN Cilandak Jakarta. Beberapa buku yang pernah ditulis, antara lain: (1) Perencanaan Strategis dan Operasional Pendidikan; (2) Formulasi Kebijakan Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes); (3) Representasi Sosial Pengendalian Covid 19; 4) Praktik Permodelan Kebijakan, 5) Praktik Ketenteraman dan Ketertiban Umum, dan 6) Psikologi Sosial Terapan.

Keberagaman karakteristik desa bukanlah sebuah penghalang para pendiri bangsa untuk menyatukan tekad dalam pembentukan negara. Meskipun dipahami bahwa Negara Indonesia terdiri dari keberagaman struktur dalam masyarakat yang heterogen namun tekad untuk mendirikan bangsa membuat keberagaman itu menjadi suatu kekayaan dan berpotensi dalam arah pencapaian kesejahteraan masyarakat. Pada umumnya desa terjadi karena adanya kelompok manusia yang memilih untuk menempati dan memilih tempat bermukim. Pemilihan tempat bermukim dipengaruhi juga oleh mata pencahariannya.

Begitu juga dengan desa adat yang berada di daerah Aceh. Kehidupan masyarakat Aceh yang demikian terartikulasi pada perspektif modern dalam bernegara dan pemerintahan yang demokratis serta bertanggung jawab. Tatahan kehidupan yang demikian mencerminkan sebuah perwujudan dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Keadaan tersebut menghendaki adanya implementasi formal penegakan syari'at Islam. Itulah yang menjadi bagian dari latar belakang terbentuknya Mahkamah Syar'iyah yang menjadi salah satu bagian dari anatomi keistimewaan Aceh. Penegakan syari'at Islam dilakukan dengan asas personalitas ke-Islaman terhadap setiap orang yang berada di Aceh tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan, dan status dalam wilayah sesuai dengan batas-batas daerah Provinsi Aceh.

Hal yang menjadi pertimbangan utama penyelenggaraan keistimewaan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh antara lain aspirasi yang dinamis masyarakat Aceh baik dalam kehidupan adat, budaya, sosial, dan politik, serta jaminan kepastian hukum dalam segala urusan karena dasar kehidupan masyarakat Aceh yang religius telah membentuk sikap, daya juang yang tinggi, dan budaya Islam yang kuat.

