

## Draft Naskah Akademik

### “Perangkat Desa Dalam Pemerintahan Desa”

#### Pengantar

Perangkat desa selalu dalam kondisi rapuh dan rentan, sekalipun UU Desa telah memuliakan desa. Status serta hak-kewajiban perangkat desa dalam kondisi rapuh, atau kerap dikatakan “tidak jelas”. Sebutan perangkat desa lebih banyak berbicara tentang organisasi, yang justru mengaburkan dimensi pribadi personil yang mengampu posisi perangkat, baik sebagai pejabat maupun pegawai. Status personil begitu rapuh. Hak personil perangkat desa, termasuk hak remunerasi, juga sangat rapuh. Karena rapuh, personil perangkat desa sangat rentan, baik rentan dengan pemecatan sepihak yang dilakukan oleh kepala desa, maupun rentang dalam hidup sehari-sehari. Kerapuhan dan kerentanan perangkat desa tentu berdampak terhadap lemahnya kinerja pemerintah desa.

Sebelum lahir UU Desa, barisan Persatuan Perangkat Desa Indonesia (PPDI) menuntut status sebagai PNS, sebab para pemangku perangkat juga menjadi aparat negara yang melayani rakyat dan masyarakat. Tetapi pemerintah dan DPR RI menolak tuntutan PPDI, dengan dua alasan yang sangat tidak adil: (a) desa bukan pemerintahan; dan (b) membenani anggaran negara. Melalui UU Desa, pemerintah dan DPR menjanjikan perbaikan kesejahteraan perangkat desa, tetapi dalam praktik, masih jauh dari harapan. Dari waktu ke waktu, termasuk dalam ranah revisi UU Desa, pada tahun 2023-2024, PPDI terus bergerak menyampaikan aspirasi tentang status dan hak, tetapi kebaikan dan keadilan belum berpihak kepada perangkat desa. UU No. 3/2024 ternyata hanya banyak berbicara tentang kepala desa, tetapi sangat sedikit berbicara perangkat desa. Status perangkat desa tetap tidak muncul.

Secara politik perangkat desa memiliki kekuatan dan kepatuhan. Sejumlah satu jiwa jiwa personil perangkat desa bukanlah angka yang kecil. Ketika angka satu juta dipandang dengan uang (anggaran), maka selalu menimbulkan pandangan sinis, menilai bahwa perangkat desa menjadi beban berat bagi anggaran negara. Karena pandangan ini, pemerintah tidak berbuat adil kepada perangkat desa. Tetapi jika dipandang dengan kebajikan, maka jumlah satu juta adalah kekuatan dahsyat, yakni perangkat desa bisa menjadi batu penjur dan ujung tombak kebijakan pemerintah yang membagi, melayani, dan melindungi masyarakat setempat. Dari waktu ke waktu, perangkat desa tetap budiman di mata masyarakat, sekaligus menunjukkan kepatuhan kepada pemerintah. Segala perintah dari pemerintah tetap dijalankan perangkat desa. Ketika pandemi Covid-19 yang sudah berlalu, perangkat desa menjadi kekuatan dahsyat dan memiliki kepatuhan kepada pemerintah untuk

mengawal kebijakan “keselamatan rakyat sebagai hukum tertinggi”. Sekarang, proyek besar Koperasi Desa Merah Putih, pasti sangat memerlukan kekuatan dan kepatuhan perangkat desa, sebagai batu penjuru dan ujung tombak, yang berhadapan langsung dengan rakyat desa. Proyek besar itu tidak mungkin berjalan dengan baik ketika hanya mengandalkan birokrasi dan kepala desa.

Di balik politik kekuatan dan kepatuhan, tuntutan tentang status dan hak perangkat desa, adalah artikulasi alamiah dan konstitusional dalam tradisi republik. Tidak ada kepatuhan tanpa kekuatan, tidak ada kewajiban tanpa hak. Tidak akan ada kepatuhan dan kekuatan, tanpa hak dan kewajiban. Dengan status, hak, kewajiban, dan tanggungjawab perangkat desa, maka akan menghadirkan kekuatan dan kepatuhan secara bermakna, perangkat desa menjadi lebih profesional dalam menjalankan pemerintahan desa, termasuk melayani dan melindungi rakyat.

### **Maksud dan Tujuan**

Naskah akademik ini bermaksud memberi landasan pemikiran dan argumen secara filosofis, sosiologis, politik, yuridis, dan administratif terhadap kedudukan, status, dan hak-kewajiban perangkat desa dalam pemerintahan desa. Maksud ini berguna untuk perubahan kebijakan dan regulasi yang memuliakan perangkat desa. Tujuannya mencakup: (a) memastikan kedudukan, status, serta hak dan kewajiban perangkat desa dalam sistem pemerintahan desa; (b) menata ulang personil dan organisasi perangkat desa yang bernuansa sosial dan profesional; (c) memperbaiki kinerja pemerintahan desa dalam mengatur-mengurus kepentingan publik dan kepentingan masyarakat setempat; (d) menempatkan perangkat desa sebagai ujung tombak profesional dalam mendukung kelancaran dan keberhasilan agenda politik Presiden Prabowo Subianto, termasuk program Koperasi Desa Merah Putih.

### **Kerangka Pemikiran**

Desa memiliki pemerintahan dan pemerintah, yang membentuk sebuah sistem, dengan sebutan pemerintahan desa, yang tentu tidak lepas dari sistem pemerintahan Republik Indonesia. Pemerintahan menyebut aktivitas mengatur dan mengurus urusan publik dan kepentingan masyarakat setempat, sedangkan pemerintah desa menyebut struktur atau subjek berupa kepala desa dan perangkat desa. Bagaimana kita memahami pemerintah, pemerintahan, dan sistem pemerintahan desa? Bagaimana gagasan baik sistem pemerintahan desa dan bagaimana menguraikannya menjadi tindakan dan kebaikan konkret? Bagaimana posisi perangkat desa dalam sistem pemerintahan desa?

Pemerintahan adalah fenomena sosial alamiah umat manusia, jauh sebelum ada negara modern. Pemerintahan muncul karena manusia sebagai makhluk sosial, politik, dan ekonomi, yang bisa saling bertengkar, tetapi juga mempunyai kepentingan dan tujuan bersama, yang mereka organisir menjadi wadah kekuasaan dan otoritas pengaturan (Raadschelder, 2003, 2020).

Pemerintahan adalah kebajikan manusia untuk memenuhi kepentingan manusia. Sebagai entitas dan institusi, pemerintahan berbicara tentang siapa memerintah apa dan siapa dengan cara bagaimana (Sutoro Eko, 2021).

“Siapa”, secara formal, adalah pemerintah, yang berhubungan dengan rakyat, politik, dan demokrasi. Rakyat adalah basis politik pemerintah, yang melalui demokrasi pemerintah adalah representasi rakyat. Melalui proses politik rakyat memilih pejabat politik dan membentuk pemerintah. Kepala desa adalah kepala pemerintah yang dipilih secara politik oleh rakyat. Memerintah (*governing*) adalah tindakan pemerintah, yang tidak sama dengan menyuruh, menguasai, atau sekadar mengarahkan, melainkan memutuskan (politik), mengatur (hukum), dan mengatur (administrasi). Dengan kalimat lain, memerintah adalah inti kegiatan pemerintahan, yang berpangkal dari politik (kehendak rakyat), melalui koridor hukum, dijalankan dengan administrasi yang didukung oleh manajemen dan teknologi, yang berujung pada kehidupan sosial lebih baik serta penghidupan ekonomi yang lebih makmur. Untuk menghadirkan kehendak politik hingga kemakmuran ekonomi, fungsi memerintah distribusi (pelayanan), proteksi (perlindungan), dan koersi (pemaksaan secara hukum). Ekonomi juga menjadi bagian dari pemerintahan, sebagaimana ditekankan oleh spirit republikanisme, bahwa pemerintahan adalah ekonomi yang dimasukkan ke dalam politik, melalui politik, dan dengan politik.

“Apa” berkaitan dengan objek yang diperintah, kerap disebut sebagai kepentingan bersama, baik kepentingan warga maupun kepentingan masyarakat setempat. Kehidupan sosial-budaya dan penghidupan ekologi-ekonomi adalah kepentingan masyarakat setempat yang diperintah oleh desa. Aspek-aspek pendidikan, kesehatan, administrasi, dan lain-lain adalah kepentingan warga yang dihadirkan sebagai kewenangan lokal berskala desa. “Siapa” adalah persoalan subjek yang diperintah oleh pemerintah, termasuk oleh pemerintah desa. Pemerintah bukan memerintah rakyat, karena rakyat justru yang memerintah pemerintah, melainkan memerintah warga maupun masyarakat. Masyarakat setempat adalah subjek yang diperintah oleh pemerintah desa.

Dalam pemerintahan ada aspek administrasi untuk keperluan mengurus orang banyak. Administrasi kerap disebut sebagai *government in action*, atau sebuah eksekusi atas keputusan politik dan aturan hukum. Birokrasi adalah tulang punggung administrasi. Birokrasi adalah organisasi dan sistem kompleks, kerap disebut sebagai *the real state*, bisa juga disebut sebagai mesin pemerintah (*machinery of government*) untuk menjalankan administrasi. Politik dan demokrasi tanpa administrasi dan birokrasi maka akan lumpuh, tetapi administrasi dan birokrasi tanpa politik dan demokrasi akan buta dan dungu. Kedunguan-kebutaan administrasi-birokrasi kerap disebut sebagai pemerintahan birokratik, bukan hanya dicirikan dengan prosedur berbelit-belit, tetapi birokratik artinya birokrasi yang memiliki kekuasaan utama, yang menjalankan pemerintahan untuk dirinya sendiri. Dalam literatur sering juga disebut negara pegawai (*beamtenstaat*), dari pegawai, oleh pegawai, dan untuk

pegawai. Karena itu, koherensi dan keutuhan politik, hukum, administrasi, dan ekonomi adalah pemerintahan yang sempurna, dari rakyat untuk warga negara.

Pemerintah(an) republik yang sejati pasti mengandung politik-demokrasi dan administrasi-birokrasi. Dari sisi personil, politik-demokrasi melahirkan politisi dan pejabat politik, yang dipilih oleh rakyat, sekaligus memiliki legitimasi, hak, otoritas, responsibilitas, dan akuntabilitas kepada rakyat, dalam menyelenggarakan pemerintahan. Mereka adalah penyelenggara pemerintahan, bukan sekadar menjalankan aturan, meskipun pemerintahan pasti dibingkai dengan koridor hukum, bukan dalam pengertian hukum sebagai panglima. Administrasi-birokrasi, sebagai sistem yang kompleks dan besar, melahirkan para pegawai atau pejabat administratif dalam jumlah besar dan permanen, yang direkrut berdasarkan kompetensi rasional. Mereka sering disebut sebagai penjaga republik, yang menjalankan kehendak politik-demokrasi, menjadi bentuk-bentuk pelayanan dan perlindungan kepada warga negara. Politik-demokrasi berjalan dinamis secara berkala, personil silih berganti dalam waktu pendek, sedangkan administrasi-birokrasi bersifat permanen dan kuat, dengan pergantian personil dalam waktu lama. Mereka memiliki status, hak, kewajiban, dan tanggungjawab yang jelas, sebagai pelaksana keputusan politik.

Pemerintahan bukan sekadar organisasi perkantoran, melainkan sebagai entitas yang tidak luput dari masyarakat. Jika rakyat adalah basis pemerintah, masyarakat (kumpulan rakyat) adalah basis pemerintahan. Raadschelder (2020) membagi tiga tipe pemerintahan berdasarkan relasi pemerintah dengan masyarakat: pemerintahan bersama masyarakat; pemerintahan di atas masyarakat, dan pemerintahan dalam masyarakat. Apa yang kami uraikan sebelumnya, dari politik ke ekonomi, adalah bentuk pemerintahan dalam masyarakat, yakni pemerintahan yang bercorak republik atau demokartis. Pemerintahan ada bukan untuk satu atau sekelompok orang, melainkan untuk banyak orang yang hidup bersama dalam ikatan masyarakat. Pemerintahan ada karena masyarakat. Apapun yang dilakukan oleh pemerintah, tidak terpisahkan dari masyarakat; dinamika pemerintahan, bahkan termasuk pengambilan keputusan, tergantung pada dinamika masyarakat. Sedangkan pemerintahan bersama masyarakat adalah contoh pemerintahan sederhana yang egalier di antara orang-orang setempat. Sebaliknya pemerintahan di atas masyarakat adalah bentuk pemerintahan yang despotik atau otokratik. Otokrasi, sebagai pemerintahan di atas masyarakat, adalah pemerintahan tanpa rakyat, terpisah dari masyarakat, yang bukan melayani rakyat, melainkan malah menindas rakyat. Birokrasi tanpa demokrasi, atau birokrasi yang hanya melayani dirinya sendiri, atau birokrasi hanya menjadi alat penguasa, juga bisa menciptakan pemerintahan birokratik di atas masyarakat.

Tipologi Raadschelder tentu sangat berguna untuk memahami pemerintahan secara umum dan pemerintahan desa secara khusus. Tetapi ada kekurangan dalam tipologi Raadschelde. Dia tidak menyentuh bentuk "pemerintahan di luar masyarakat" yang berbeda dengan "pemerintahan di

atas masyarakat” yang sama-sama berada di luar masyarakat. Karena itu kami menambahkan tipe “pemerintahan di luar masyarakat” yang bisa masuk ke dalam “pemerintahan bersama masyarakat” tetapi berbeda dengan tipe “pemerintahan dalam masyarakat” dan sedikit mirip dengan “pemerintahan di atas masyarakat”. Aliran Foucauldian, terutama konsep *governmentality*, dapat membantu untuk memahami fenomena “pemerintahan di luar masyarakat” yang selama hampir tiga dekade menyebar di dunia, termasuk Indonesia. Premise dasarnya, bukan hanya politik, hukum, dan administrasi yang mengandung kekuasaan; pengetahuan juga kekuasaan. Kekuasaan tidak lagi monocentris tetapi bersifat policentris (Frank Gadinger dan Jan Aart Scholte, 2023), tidak hanya *government* tetapi juga *governance* (RAW Rodhes, 1995, Jon Pierre, 2000, dst), tidak hanya terkonsentrasi pada struktur negara, pemerintah, dan birokrasi, tetapi menyebar ke mana-mana, termasuk kepada ahli, konsultan, operator komputer, komunitas lokal, dan lain-lain. Data, angka, perangkat teknis, progra, aplikasi juga kekuasaan. Jika pemerintahan lama memandang “siapa yang memerintah”, *governmentality* memperhatikan “bagaimana cara memerintah” yang melampaui struktur, demokrasi, birokrasi pejabat, dan personil. Intinya, *governmentality* menyoroiti cara memerintah bukan dengan politik, melainkan dengan rasionalitas, seni, dan teknologi (M. Dean, 2009, W. Walters, 2012, dst).

Dengan perspektif *governmentality*, kami hendak mengatakan bahwa “pemerintahan di luar masyarakat” adalah *governance*, dan lebih tepatnya adalah teknokrasi, yang dikembangkan oleh tatakelola neoliberal. Bagaimana teknokrasi dalam tatakelola neoliberal, atau disingkat teknokrasi neoliberal, melakukan operasi kekuasaan? Bagaimana ia membentuk pemerintahan di luar masyarakat? Bagaimana dia beroperasi sampai ke dalam pemerintahan desa? Apa konsekensi teknokrasi neoliberal terhadap pemerintahan desa dan perangkat desa?

*Pertama*, neoliberal bukan sekadar deregulasi, privatisasi, dan pasar bebas tetapi sebagai bentuk proyek, rasionalitas, dan moralitas homo economicus (pasar) untuk mengatur-mengendalikan kehidupan sosial, politik, masyarakat, negara, dan pemerintahan. Ia membuat semua hal yang bukan pasar menjadi pasar. Ia menentang personalisasi kekuasaan di tangan pejabat, sebaliknya, dia menghendaki privatisasi kekuasaan, yakni menggunakan standar privat untuk mengatur kekuasaan. Jika republikanisme menghendaki pemerintahan dengan pola ekonomi masuk ke dalam politik, melalui politik, dan dengan politik; neoliberalisme menghendaki ekonomi masuk ke dalam politik, melalui politik, tetapi tanpa politik. Noliberalisme tidak suka politik, demokrasi, dan birokrasi. Birokrasi dianggapnya sebagai hirarkhis, berbelit-belit, jadul, yang bisa menghambat kinerja pasar. Ia tidak pengin rakyat, buruh, warga negara, negara, pemerintah, politik dan demokrasi menjadi kuat dan bersatu, sebab bisa menjadi ancaman bagi pasar dan kapitalisme (David Harvey, 2007). Neoliberal bukan menghendaki negara yang ramping dan longgar, melainkan butuh negara yang besar, melalui campur tangan regulasi pemerintah untuk mengamankan modal dan pasar. Responsibilitas, yang

menjadi jantung pemerintah republiken, digantikan dengan akuntabilitas dan responsivitas pemerintah. Legitimasi, otoritas dan tanggung jawab adalah satu tarikan nafas bagi pemerintah dari dan untuk rakyat; sebaliknya, akuntabilitas hanya terkait dengan keselamatan uang dan neoliberalisme membutuhkan pemerintah memiliki daya tanggap (responsivitas) terhadap krisis, bencana, perubahan iklim, inflasi, kerusakan lingkungan, dan lain-lain. Tanggung jawab pemerintah dipindahkan ke pribadi, keluarga, komunitas, dan perusahaan, sebagaimana kita mengenal praktik “tanggung jawab bersama” maupun tanggung jawab sosial perusahaan. Dengan kalimat lain, pemerintah tidak perlu terlalu aktif mengurus kepentingan orang banyak, melainkan mengurus krisis yang bisa mengancam pasar dan modal. Neoliberalisme pasti tidak berpikir tentang rakyat dan warga negara, melainkan berpikir tentang penduduk, pengguna, pelanggan, maupun konsumen.

*Kedua*, cara memerintah rasional ala neoliberal membutuhkan keahlian teknis, yang menghadirkan teknokrasi (pemerintahan dengan teknis). Neoliberalisme dan teknokrasi adalah dua kata yang buruk. Orang-orang neoliberal tidak mau menyebut dan disebut neoliberal. Orang-orang ahli atau teknokrat juga tidak mau menyebut dan disebut teknokrat, meskipun mereka bekerja secara teknokratis, biasa melakukan teknokratisasi, dan membentuk teknokrasi. Ini berbeda dengan birokrasi dan birokrat yang sudah lazim. Para pejabat ASN biasa menyebut birokrat dan birokrasi. Kosakata “teknokratik” sudah lazim dan resmi digunakan oleh ranah perencanaan, tetapi kosakata teknokrat dan teknokrasi tidak lazim karena memiliki konotasi buruk, jika dibandingkan dengan demokrasi dan birokrasi.

Teknokrasi lama kompatibel dengan otokrasi dan pemerintahan di atas masyarakat, sebagaimana kita kenal sosok Mafia Berkeley, jajaran teknokrat Orde Baru yang merancang kebijakan pembangunan dan melakukan modernisasi birokrasi Indonesia. Dengan kata lain, teknokrasi di masa lalu, menyebut sosok atau aktor yang menduduki jabatan-jabatan strategis. Teknokrasi baru adalah soal cara memerintah dengan keahlian teknis. Frank Fischer (Fischer 1990) memahami teknokrasi sebagai rasionalitas menyeluruh yang memandu mode pemerintahan. Ingat bahwa rasionalitas berbeda dengan nilai dan kehendak rakyat. Teknokrasi sebagai rasionalitas yang berbeda dan menunjukkan bagaimana rasionalitas ini terus menginformasikan adopsi dan restrukturisasi pengaturan tata kelola baru dalam pemerintah. Kalibrasi ulang pengaturan tata kelola sesuai dengan rasionalitas teknokratis menawarkan cara bagi pemerintah untuk mempertahankan kendali di tengah meningkatnya arus pemerintahan lokal sendiri (N. Andersen, 2021).

Dengan alasan efisiensi, efektivitas, transparansi, akuntabilitas dan inovasi, teknokrasi sebenarnya membenci demokrasi dan birokrasi, tetapi harus masuk ke dalam demokrasi dan birokrasi, yang selanjutnya mengubah moda pemerintahan: dari siapa yang memerintah menjadi bagaimana cara memerintah. Cara memerintah bukan lagi dengan demokrasi dan birokrasi, melainkan dengan cara teknokrasi. Jika demokrasi dengan birokrasi adalah pemerintahan dalam masyarakat (masuk ke dalam masyarakat, melalau

masyarakat, dan dengan masyarakat); teknokrasi adalah ekspresi pemerintahan di luar masyarakat (masuk ke dalam masyarakat, melalui masyarakat, tetapi tanpa masyarakat). Teknokrasi neoliberal memerintah dengan program, proyek, uang, perangkat, digitalisasi, aplikasi, indikator, data, yang semua itu dikawal dan diselamatkan dengan aturan hukum.

*Ketiga*, teknokrasi neoliberal masuk ke dalam desa, melalui desa, tetapi tanpa desa, tanpa pemerintah desa yang kuat, juga tanpa birokrasi. Ia mengalihkan tanggungjawab pemerintah desa ke tanggungjawab bersama komunitas. Pemerintah desa tidak perlu bekerja dengan demokrasi dan birokrasi, melainkan dengan cara-cara teknokratis (dari program sampai data), yang dikawal dengan aturan hukum. Status serta hak-kewajiban perangkat desa tidak diperlukan oleh teknokrasi.

Bagaimana kaitan antara moda “pemerintahan di luar masyarakat” dan teknokrasi neoliberal dengan kedudukan desa dan tipe pemerintahan desa? UU Desa telah membuat teori pemerintahan desa yang ternyata tidak sanggup mengantisipasi kehadiran “pemerintahan di luar masyarakat” ala teknokrasi neoliberal. Dalam teori, ada *local state government* (pemerintahan di atas masyarakat), *local self-government* (pemerintahan dalam masyarakat), dan *self-governing community* (pemerintahan bersama masyarakat). UU Desa memilih hibrid antara *local self-government* (pemerintahan dalam masyarakat), dan *self-governing community* (pemerintahan bersama masyarakat), tetapi tidak sempat melakukan teoriasi dan institusionalisasi demokrasi dan birokrasi dalam tubuh *local self-government*. UU Desa dijalankan dan dioperasikan oleh teknokrasi neoliberal (pemerintahan di luar masyarakat) yang justru melemahkan demokrasi dan mengabaikan birokrasi, sehingga desa hanya maju tetapi tidak kuat, yang tidak sanggup menjadi landasan untuk pencapaian kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Mengapa? Salah satu ekspresi utama teknokrasi neoliberal (pemerintahan di luar masyarakat) adalah terlalu mencintai uang ketimbang mencintai pemerintah desa, kepala desa, perangkat desa, dan rakyat. Demi kemajuan semu, uang disalurkan, diatur, direncanakan, dibelanjakan, dilaporkan, dan diselamatkan. Uang dibimbing dengan program, dikelola dengan aplikasi, dilaporkan dengan data, dan diselamatkan dengan uang. Itu semua sudah terlalu jauh mengabaikan *local self-government* (pemerintahan dalam masyarakat), dan *self-governing community* (pemerintahan bersama masyarakat).

### **Analisis Kebijakan, Regulasi, dan Empirik**

Rekognisi-subsiditas, yang bukan desentralisasi, merupakan dua azas utama yang membentuk desa sebagai *local self-government* dan *self-governing community*, yang tentu juga membawa konsekuensi status dan hak-kewajiban perangkat desa dalam pemerintahan desa. Posisi *self-governing community* tetap dipilih karena sesuai dengan konteks formasi sosial masyarakat desa: tetap komunal dalam bermasyarakat, meski setiap individu mempunyai sifat individualis ketika bepergian keluar dari desa. Dalam ranah *self-governing community*, perangkat desa – yang di Jawa tetap disebut pamong desa – adalah

pemimpin lokal (*local leader*) yang menjadi suri teladan, pemimbing, dan pengayom masyarakat setempat. Karena itu, para calon perangkat desa, menurut cara pandang kearifan lokal, selalu diharapkan berasal dari “tokoh setempat”, yang sudah lama bergaul, bergelut, dan bergulat alias *ajur ajer* atau *engagement* dengan masyarakat setempat. Dengan sudut pandang kearifan lokal, pamong desa tidak cukup hanya mahir dalam administrasi, keuangan, dan perkantoran, tetapi juga kesediaan dan keluwesan berkiperah dalam kehidupan sosial masyarakat, sebagaimana lazim dikatakan bahwa pamong desa memiliki jam dinas 8 jam tetapi memiliki jam kerja selama 24 jam non-stop.

Dalam formasi *local self-government*, perangkat desa adalah bagian dari *government*, yang melampaui *community*. Perangkat desa hadir sebagai organisasi birokrasi, meskipun sederhana, juga berkedudukan sebagai unsur pemerintah desa yang menyelenggarakan pemerintahan desa. Para personil pejabat desa (sekretaris desa, kepala urusan, kepala seksi, kepala dusun) merupakan pembantu kepala desa, baik mengawal implementasi kebijakan maupun penjaga administrasi pemerintahan desa. Mereka juga melayani masyarakat, baik untuk kepenetangan masyarakat setempat maupun untuk keperluan administrasi, seperti pelayanan beragam surat yang berjumlah tidak kurang dari 50 jenis. Desa-desa di Jawa, birokrasi dan administrasi pemerintahan desa sudah terbangun lama, stabil, dan berkelanjutan, antara lain dengan bukti rutinitas aktivitas di kantor desa, pengelolaan administrasi pemerintahan desa yang cukup baik, pelayanan surat menyurat secara digital dan sebagainya. Namun sebagian besar anyak desa di Luar Jawa, birokrasi dan administrasi ini masih lemah, mulai dari aktivitas kantor yang kurang hidup, pengelolaan dokumen yang terbatas, hingga pergantian personil perangkat desa yang mengikuti pergantian kepala desa.

Namun rekognisi-subsidiaritas serta posisi *local self-government* tidak berdiri dan berjalan tegak-lurus, melainkan mengalami distorsi dari sisi gagasan, kebijakan, dan praktik. Jika rezim daerah, dengan desentralisasi, sedikit-banyak memiliki otoritas mengonsolidasikan dengan rezim sumberdaya alam, rezim pelayanan publik, rezim pembangunan, rezim keuangan, dan rezim birokrasi ASN. Pegawai daerah diisi oleh ASN yang diseleksi, disusun, dibina, dikembangkan, dikelola, diawasi, dengan perpaduan antara desentralisasi dan birokrasi. Sebaliknya, rekognisi dan *local self-government* untuk desa, dialienasi (penyingkirkan) dari rezim sumberdaya, rezim keuangan, dan rezim birokrasi ASN. Tidak ada sambungan antara rezim desa dengan rezim-rezim lain, termasuk rezim birokrasi ASN. Perangkat desa tidak mempunyai hubungan dengan rezim ASN, meskipun perangkat desa telah diperalat oleh rezim administrasi dan rezim keuangan. Sebaliknya perangkat desa diisolasi dalam dunia *self-governing community*, alias birokrasi berasa komunitas. Birokrasi *local self-government* hanya menyentuh perangkat desa dari sisi prosedur, tetapi tidak menyentuh sisi kedudukan, status, pengorganisasian, hak, dan kewajiban. Dengan kalimat lain, sentuhan birokrasi *local self-government* untuk perangkat desa sangat minimalis.

UU Desa telah menempatkan perangkat desa sebagai pembantu kepala desa sebagai unsur pemerintah. Perangkat desa diangkat dan bertanggungjawab kepada kepala desa, yang memiliki usia pensiun sampai 60 tahun. Artinya tidak boleh terjadi “ganti kepala desa, ganti perangkat”. Ini adalah prinsip dasar UU Desa menempatkan perangkat desa sebagai birokrasi dan bekerja di ranah administrasi, sekaligus melindungi perangkat desa dari kesewenang-wenangan kepala desa. Tetapi UU Desa tidak lengkap, selain tidak tersambung dengan rezim lain, dalam mengatur perangkat desa. Berikut bisa kami tunjukkan.

*Pertama*, administrasi yang seharusnya seragam malah dibikin seragam, sebaliknya kepentingan masyarakat setempat yang seharusnya beragam malah dibikin seragam. Memang dalam hal pengelolaan keuangan sudah relatif seragam dan terkontrol, demi akuntabilitas dan pencegahan korupsi. Tetapi perangkat desa, sebagai birokrasi dan administrasi, betul-betul tidak dikelola secara seragam, mulai dari pola rekrutmen hingga renumerasi, malah diserahkan kepada daerah, sehingga tidak pola yang baku, stabil, dan berkelanjutan. Keragaman administrasi pemerintahan desa juga menyulitkan pembinaan dan pengawasan dari atas, terutama dari pemerintah pusat.

*Kedua*, UU Desa beserta aturan turunan tidak memiliki teori dan susunan birokrasi pemerintah(an) desa. Ia hanya menyebut perangkat desa beserta jenis formasi dan jabatan di dalamnya: sekretariat dipimpin sekretaris desa, pelaksana teknis (kepala seksi), dan pelaksana kewilayahan (dusun). UU desa beserta turunannya tidak menguraikan pengertian perangkat desa (yang sebenarnya hanya sekadar organisasi) menjadi apatur, jabatan, pejabat desa, dan pegawai desa. Dengan kalimat lain, perangkat desa sebenarnya menyebut organisasi, sehingga tidak menyentuh personil pegawai atau pejabat. Ketika kepala desa melakukan pengangkatan, maka sebutannya adalah pengangkatan perangkat desa, bukan pengangkatan personil pegawai desa atau pejabat desa. Dengan begitu, UU Desa hanya berbicara tentang organisasi perangkat desa secara sederhana tetapi mengabaikan personil pegawai desa dan pejabat desa.

*Ketiga*, karena tidak mengenal personil pegawai-pejabat desa, maka rezim desa hingga rezim birokrasi, terlalu minimalis dan prematur. Teori birokrasi dan ASN tidak dimasukkan ke dalam rezim desa. Ia tidak mengenal status dan hak-kewajiban pegawai desa dan pejabat desa. Karena hanya mengenal perangkat, personil (pegawai dan pejabat) berdiri dan bekerja tanpa status: bukan PSN, bukan P3K, bukan buruh, berarti profesi yang bukan-bukan. Sekalipun personil perangkat desa memakai baju keki di hari Senin maupun memakai baju seragam KORPRI setiap tanggal 17, tetapi mereka tidak diakui dan ditetapkan sebagai “pegawai negara” meskipun mereka bekerja pada negara dan untuk negara. Orang selalu bertanya: apa makna baju seragam Kemendagri dan baju seragam KORPRI untuk personil perangkat desa? Pejabat-pejabat yang menyuruh tentu tidak bisa menjelaskan soal seragam yang diwajibkan, kecuali hanya menjawab: ini adalah kesetiaan kepada NKRI. Status tidak perlu dikaitkan dengan kesetiaan pada NKRI, karena perangkat desa

selalu memiliki kesetiaan pada NKRI dan kepatuhan pada pemerintah. Status adalah soal keadilan.

*Keempat*, perangkat desa terlalu rentan meskipun sudah dilindungi UU. Fenomena “ganti kepala desa, ganti perangkat” masih tetap terjadi. Kepala desa tidak mengindahkan prinsip demokrasi dan birokrasi. Tidak sedikit kepala desa yang melanggar UU. Tidak sedikit perangkat desa (baca: pegawai dan pejabat desa) diberhentikan secara sepihak oleh kepala desa, tanpa perlindungan hukum.<sup>1</sup> Perangkat desa harus berusaha payah mengadu kepada Ombudsman Republik Indonesia hingga Pengadilan Tata Usaha Negara, tetapi hasilnya tidak seperti diharapkan.

*Kelima*, UU Desa sangat lemah dalam merancang birokrasi pemerintahan desa. Bukan hanya terlalu prematur dan minimalis, tetapi UU hanya mengenal tugas dan larangan, tetapi tidak secara eksplisit merumuskan hak-hak dan kewajiban personil perangkat desa. Tentang remunerasi perangkat desa tidak ditegaskan dalam kategori hak-hak, melainkan hanya membuat frasa “kepala desa dan perangkat desa memperoleh penghasilan tetap”. Baik gagasan, norma, maupun praktik, remunerasi siltap ini termasuk kategori residual (sisa-sisanya). PP No. 11/2019 mengatur secara eksplisit besaran siltap untuk kepala desa, sekretaris desa, dan perangkat desa lainnya, yang disetarakan dengan gaji PNS golongan rendah, dan faktanya, sekarang tidak ada lagi PNS bergolongan II-a. Besaran siltap tentu juga di bawah Upah Minimum Provinsi, bahkan tidak sedikit perangkat desa yang memiliki siltap jauh di bawah UMP.<sup>2</sup> Baik UU, PP, maupun Presiden telah menjanjikan siltap diberikan secara rutin setiap bulan, tetapi sampai hari ini, siltap baru diberikan pada bulan ketiga, keempat, bahkan keenam.

### **Gagasan dan Usulan Perubahan**

Analisis dan pendapat sudah jelas, bahwa pemerintahan desa dengan *local self-government* (pemerintahan dalam masyarakat), dan *self-governing community* (pemerintahan bersama masyarakat) sungguh prematur, telah digantikan oleh teknokrasi neoliberal (pemerintahan di luar masyarakat). Teknokrasi telah melemahkan demokrasi dan mengabaikan birokrasi. Gagasan utama dan usulan perubahan naskah akademik ini tidak lain adalah mengembalikan dan memperkuat *local self-government* (pemerintahan dalam masyarakat) dan *self-governing community* (pemerintahan bersama masyarakat), sembari melucuti pemerintahan di luar masyarakat. Demokrasi dan birokrasi perlu ditanam dalam *local self-government*, dengan tetap memiliki spirit sosial kemasyarakatan, sehingga diperlukan teori birokrasi dalam pemerintahan desa. Rezim desa, termasuk perangkat desa, tidak perlu diseret ke dalam rezim ASN, melainkan teori birokrasi-ASN perlu ditarik ke dalam birokrasi perangkat desa. Ada gagasan yang lebih rinci untuk ini:

---

<sup>1</sup>Perlu disertai data riil dari PPDI

<sup>2</sup>Perlu disertai data riil dari PPDI

1. Organisasi dan personil perangkat desa diurai secara memadai sesuai teori birokrasi. Perangkat desa – yang terdiri dari struktur sekretariat, pelaksana teknis, dan kewilayahan -- adalah organisasi birokrasi, seperti halnya organisasi perangkat daerah. Perangkat desa, sebagai organisasi birokrasi, memiliki struktur dan personil, yang dilengkapi dengan hak, kewenangan, tugas, kewajiban, dan tanggungjawab. Struktur dan personil diurai lagi menjadi jabatan, pejabat, aparatur, dan pegawai. Gagasan ini bukan bermaksud untuk menambah jumlah personil, tetapi menerapkan teori birokrasi. Jabatan adalah struktur, pejabat adalah personil yang mendukung struktur jabatan. Pegawai adalah personil orang per orang yang masuk ke dalam struktur. Aparatur adalah jamak atau kesatuan personil pegawai yang membentuk birokrasi perangkat desa. Seleksi baru bukanlah seleksi perangkat desa, melainkan seleksi pegawai atau pegawai sebagai pejabat, yang menduduki jabatan kaur, kadus, atau kasi.
2. Status bersifat individual. Aparatur, pejabat, apalagi perangkat tidak bisa disebut sebagai status. Pegawai Negeri Sipil maupun P3K adalah status personil yang melekat pada orang yang duduk sebagai Aparatur Sipil Negara. Setelah menempuh karir, seorang PNS bisa menjadi pejabat yang menduduki jabatan tertentu dalam struktur birokrasi. Dengan begitu, status yang relevan untuk personil perangkat desa adalah “pegawai desa”, meskipun ketika masuk pertama langsung duduk sebagai pejabat yang menduduki jabatan tertentu.
3. Dengan konstruksi seperti itu, negara memiliki tiga status pegawai negara (ASN): PNS, P3K, dan pegawai desa. Negara, melalui rezim ASN, perlu mengakui dan melembagakan pegawai desa, termasuk pemberian nomor induk pegawai desa.
4. Pegawai desa berdiri dan bekerja dalam ranah pemerintahan desa yang bercorak local *self-government* dan *self-governing community*. Pegawai desa adalah birokrat yang bercorak sosial dan kemasyarakatan. Berbeda dengan PNS dan P3PK, pegawai desa adalah personil lokal desa, berdiri dan bekerja dalam lingkup desa.
5. Sekretaris Desa adalah jabatan tertinggi dalam birokrasi desa dan karir tertinggi bagi pegawai. Karena itu tidak ada seleksi baru Sekdes dari pegawai baru. Pegawai baru mengisi kaur, kasi, atau kadus. Jabatan Sekdes adalah hasil promosi dari kadus, kasi, atau kaur. Kepala desa juga memiliki otoritas untuk melakukan mutasi pada level kasi, kaur, dan kadus. Pemerintah desa juga dapat merekrut pegawai desa yang bukan pejabat, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan desa.
6. Teori renumerasi PNS maupun P3PK diterapkan juga pada pegawai desa. Konsep siltap kepala desa dan perangkat desa sudah tidak relevan. Gaji pegawai desa disesuaikan dengan jenjang pendidikan dan masa kerja, sebagaimana PNS dan P3PK. Ini adalah konsekuensi atas status dan hak-kewajiban, sebab pegawai desa juga sebagai ASN yang melayani dan melindungi masyarakat.

7. Remunerasi pegawai desa bukanlah residu dari alokasi dana desa, melainkan sudah diperhitungkan oleh APBN, yang melalui automasi bendahara negara, ditransfer langsung kepada setiap individu pegawai desa.
8. Pegawai desa disertai dengan pembinaan kepegawaian untuk meningkatkan kapasitas, kompetensi, dan kinerja mereka dalam menjalankan tugas, kewajiban, dan tanggungjawab.