

**PENGATURAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DESA
DALAM UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR: 6
TAHUN 2014 TENTANG DESA**

DISERTASI

Untuk memenuhi sebagian persyaratan memperoleh gelar Doktor
Ilmu Hukum



Oleh:

Sri Wahyu Kridasakti

NIM. 1607010100111003

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG**

2019



Disertasi

Judul:

**PENGATURAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DESA DALAM
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR: 6 TAHUN 2014
TENTANG DESA**

Oleh:

SRI WAHYU KRIDASAKTI

NIM: 167010100111003

telah dipertahankan di depan majelis penguji dalam ujian akhir
disertasi (terbuka) pada tanggal 13 Desember 2019
dan dinyatakan memenuhi syarat

Komisi Pembimbing



Prof. DR. SUDARSONO S.H. M.S.

NIP. 19510825 197903 1 004

Promotor

DR. MOHAMAD FADLI S.H., M.H.

NIP. 19650401 199002 1 001

Ko-Promotor 1

DR. ABDUL MADJID, SH., M.Hum

NIP. 19590126 198701 1 001

Ko-Promotor 2

Malang, ...

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Brawijaya

Ketua Program Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Dr. Ali Safaat., S.H., M.H.

NIP.

Prof. Dr. Abdul Rachmad Budiono., S.H., M.H.

NIP. 19591118 198601 1 002



KATA MUTIARA

***"Indonesia tidak akan bersinar karena obor besar di Jakarta,
Indonesia baru akan bercahaya karena lilin-lilin kecil di Desa
bersinar oleh karena lilin-lilin kecil yang tersebar di seluruh
pelosok Desa-Desa di selurh penjuru tanah air."***

(Dr. Moh. Hatta dalam Komite I DPD RI, Kembali ke Mandat: Hasil Pengawasan
DPD RI atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa, 2017, hlm. viii)

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



DISCLAIMER

Hasil penelitian disertasi ini adalah merupakan karya ilmiah hasil penelitian yang lengkap dan komprehensif tingkat doktoral, sehingga seluruh substansi materi yang terkandung di dalamnya adalah relevan sepanjang isi dan sistematikanya tetap sebagai satu kesatuan yang utuh yang mengacu pada hasil penelitian disertasi yang telah disusun tersebut.



PERNYATAN ORISINALITAS DISERTASI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya bahwa di dalam naskah Disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah Disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia Disertasi dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Malang, 23 Desember 2019

Sri Wahyu Kridasakti



KATA PENGANTAR

Alhamdulillah wal Syukurillah semata-mata atas ridha dan karunia-Nya disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya ini terselesaikan. Bagi Penulis disertasi pengaturan kelembagaan pemerintahan desa begitu sangat penting bagi upaya pemakmuran warga masyarakat khususnya di desa yang hidupnya selama ini masih terpinggirkan. Padahal keberadaannya sangat menentukan kesejahteraan bangsa secara keseluruhan. Silih berganti tidak kurang terdapat enam belas peraturan Pemda, di antaranya tujuh peraturan Pemda mengatur desa dan tiga di antaranya adalah undang-undang khusus yang pernah dan mengatur tentang kelembagaan pemerintahan desa selama ini, artinya begitu pentingnya kelembagaan pemerintahan desa bagi upaya pemakmuran bangsa dan negara ini. Sekalipun juga melalui politik hukum UU 6/2014 tentang Desa masih menyisakan persoalan fundamental pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang masih harus diperbaiki. Melalui disertasi ini, diketengahkan persoalan filosofis, yuridis, sosiologis dan teoritis yang lebih utuh dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa sebagai fakta hukum administrasi negara melalui analisis MPFAAC (*Meaning-Positioning-Functioning-Authorizing-Actuating-Controlling*) berikut *ius-constituendum*-nya.

Rasa terimakasih yang tidak terhingga saya sampaikan kepada semua pihak, khususnya:

1. Dekan FISIP-UT Prof. Dr. Daryono, S.H., M.A. yang telah memberikan prinsip ijin belajar untuk menempuh pendidikan program doktor ilmu hukum di FH-UB Malang;
2. Prof. Dr. Abdul Rachmad Budiono, S.H., M.H. dan Prof. Dr. Sudarsono, S.H., M.S. selaku Tim Seleksi Calon Mahasiswa Program Studi Doktor Ilmu Hukum, FH-UB Malang 1986 yang telah memberikan kesempatan untuk menempuh dan menyelesaikan pendidikan program doktor ilmu hukum ini;
3. Tim Pembimbing Disertasi yaitu Prof. Dr. Sudarsono, S.H., M.S. selaku Promotor, Dr. Mohamad Fadli S.H., M.H., selaku Ko-Promotor I, dan Dr. Abdul Madjid, S.H., M.Hum selaku Ko-Promotor II yang penuh ketulusan telah memberikan arahan dan bimbingannya;
4. Prof. Dr. Hanif Nurcholis, M.Si., selaku kolega, sahabat sekaligus nara-sumber yang telah dengan tulus memberi inspirasi, motivasi dan dukungan berupa bahan hukum dan informasi selama studi;

5. Para dosen pengajar yang telah memberikan ilmu yang berarti dan staf administrasi yang telah membantu berbagai urusan administrasi selama menempuh studi;
6. Para teman-teman mahasiswa Angkatan-16 Klas-A Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang yang sangat kompak dan *solid* dalam memberikan semangat dan dukungan penyelesaian studi;
7. Bapak/Ibu alharhum Soepali tercinta, Bapak (Alm.) dan Ibu mertua Soeprato yang senantiasa memberikan limpahan kasih sayang, doa dan restu;
8. Isteri dan anak-anak-ku tercinta yang penuh kesabaran dan ketulusan senantiasa memberikan perhatian dan dukungan selama penyelesaian studi;
9. Seluruh pihak yang senantiasa dengan ikhlas memberikan dukungan dan pertolongan hingga selesainya studi ini.

Terimakasih saya haturkan, semoga Allah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya pada kita semua.

Malang, 23 Desember 2019

Sri Wahyu Kridasakti



CURRICULLUM VITAE (CV)

1. NIM : 167010100111003
2. Nama : Sri Wahyu Kridasakti, S.H., M.Si.
3. Jenis Kelamin : Laki-Laki
4. Konsentrasi/Minat : Hukum Administrasi Negara
5. Judul Disertasi : Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
6. Judul Disertasi (Bhs. Inggris) : Regulating Village Government Institution in Law Number 6 of 2014 concerning Villages.
7. Hari Ujian Terbuka : Jum'at
8. Tanggal Ujian Terbuka : 13 Desember 2019
9. Waktu Ujian Terbuka : Pukul 10.00 WIB.
10. Penguji Tamu : Prof. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S.
11. Asal Instansi Penguji Tamu : Fakultas Hukum _ Universitas Airlangga
12. Asal S1 : Universitas Brawijaya Malang
13. Tahun Lulus S1 : 1985
14. Asal S2 Promovendus : Universitas Muhammadiyah Jakarta
15. Tahun Lulus S2 : 2014
16. Nama Suami/Istri : Ruly Widhoharuni
17. Jumlah Putra/Putri Promovendus : 2 (dua: Sri Rahadian Mukjizat Sakti dan Sri Rahadian Ramadhan Sakti)
18. Tempat Lahir sesuai ijazah S1&S2 : Malang Jawa Timur
19. Tanggal Lahir sesuai ijazah S1&S2 : 19 November 1959
20. Asal Instansi Universitas Terbuka : Fakultas Hukum Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
21. Alamat Lengkap : Bukit Pamulang Indah F5/4 Pamulang Barat, Tangerang Selatan, Banten
22. Kode Pos : 15417
23. Nama Ayah : (Alm) Soepali
24. Pekerjaan Ayah : Kol. (Purn.) TNI AD
25. Nama Ibu : (Alm) Rr. Sri Oetami
26. Pekerjaan Ibu : -
27. Agama : Islam
28. No. Telp / HP : 021-74706048/081-280-480-857
29. Alamat E-mail : saktiromeo@gmail.com
30. Tanggal SK Bimbingan : 10 Desember 2017
31. No. SK Bimb. Disertasi : Nomor.1260 Tahun 2017
32. Karya tulis 2 (dua) tahun terakhir : 1) Village Administration in Indonesia: A Socio-Political Crporation Formed by State, by Chanif Nurcholis, Sri Wahyu Kridasakti, Ace Sriati Rachman, Scientific Research Publishing, Open

Journal of Political Science, 2019,
<http://www.scirp.org/journal/ojps>;

- 2) Reconstruction of the Local Government Model Based on the Concept of the Founding Fathers and the 1945 Constitution Juncto the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (Post Amendment) Towards Modern Local Government, by Chanif Nurcholis and Sri Wahyu Kridasakti, Yustisia Law Journal, Vol. 7, No. 3, Sept.-Dec. 2018.,
<http://dx.doi.org.10.20961/yustisia.v7i3>
- 3) Hukum dan Dinamika Pembangunan: Perspektif Filsafat Hukum Profetik, by Sri Wahyu Kridasakti, dkk., Nuswantara Publishing House, 2017, hlm. 235-270.
- 4) Politik Hukum: Perspektif Daerah Kepulauan Indonesia, by Sri Wahyu Kridasakti, dkk., Nuswantara Publishing House, 2019, hlm. 87-118.
- 5) Hukum Sebagai Produk Budaya, by Sri Wahyu Kridasakti, dkk., Nuswantara Publishing House, 2019, hlm. 17-46.



RINGKASAN

Sri Wahyu Kridasakti, NIM: 167010100111003, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Promotor: Prof. Dr. Sudarsono, S.H., M.S., Ko-Promotor-1: Dr. Mohamad Fadli, S.H., M.H., Ko-Promotor-2: Dr. Abdul Madjid, S.H., M.Hum., Desember 2019, Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

UU RI 6/2014 tentang Desa mengatur 2 materi utama yaitu Desa Adat dan Desa-Biasa/Dinas/Formal/Birokrasi. Namun Desa-Biasa tidak dilahirkan dari 'Rahim Desentralisasi', Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 yang diacu tidak mengatur Desa-Biasa bahkan Desa-Adat sekalipun. Sehingga posisi hukum kelembagaan pemerintahan Desa-Biasa berada di luar sistem pemerintahan daerah formal dan menjadi 'Tidak Harmonis' baik vertikal terhadap UUD NRI 1945 maupun horizontal terhadap UU 5/2014 Ttg ASN dan UU 17/2003 Ttg Keuangan Negara. Akibatnya Desa-Biasa menjadi tidak memiliki kewenangan formal atas atribusi yang diberikan, olehkarena legal-statusnya menjadi '*Quasy-Government*'.

Persoalannya, Mengapa terjadi ketidakharmonisan dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ini, baik vertikal antara UU RI 6/2014 dengan UUD NRI 1945, dan horizontal dengan UU RI 5/2014 dan UU RI 17/2003; Apa implikasi hukum dari pengaturan kelembagaan desa yang tidak harmonis itu terhadap sistem administrasi pemerintahan desa?; dan Bagaimana pengaturan kelembagaan desa ke depan dalam sistem hukum pemerintahan desa?

Studi disertasi ini bersifat preskriptif normatif, konsep MPFAA (*Meaning-Positioning-Functioning-Authorizing-Actuating*) telah diterapkan sebagai *guide-line analysis* bahan hukum, yang ditopang *State-Law-Theory, Law-History-Theory, Authority-Theory, Responsive Law Theory*; Teori Perundang-Undangan, Teori Politik Hukum; Konsep Keharmonian Hukum; Konsep Pemerintahan Daerah; dan Konsep Kelembagaan Pemerintahan. Tujuan studi ini adalah menjawab ketiga pertanyaan penelitian melalui pengujian atas *legality* dan *legitimacy* UU 6/2014 serta mempreskripsi *ius-constituendum* pengaturan kelembagaan pemerintahan desa berdasar tata kelola pemerintahan yang baik.

Hasil kajian mengindikasikan, bahwa pengaturan kelembagaan pemerintahan desa selain menyimpang dari prinsip-prinsip keharmonian adalah juga 'ambigu' atas status hukumnya sebagai "Pemerintahan Semu". Model gabungan sistem pemerintahan *local-self government* dan *self-governing community* yang dianut UU

6/2014 adalah bentuk *State-Corporatism* yang *niet rechtstreek bestuur gabied* di luar rezim desentralisasi. Ratio-legis UU 6/2014 yang sebenarnya berakar pada Pasal 18 B ayat (1), ayat (2) dan ayat (7) UUD NRI 1945, namun ternyata belum juga memperjelas kedudukan, hak dan kewenangan kelembagaan pemerintahan desa dalam sistem pemerintahan daerah Indonesia. Implikasi disharmoni hukum UU 6/2014 terhadap sistem pemerintahan desa dari hasil analisis M-P-F-A-A-C adalah sangat *contra productive* atas asas *good-governance*, sehingga tidak memenuhi prinsip-prinsip *het beginsel van duidelij doelstelling, het beginsel van juiste organ, het beginsel van uitvoerbaarheid, het beginsel van duidelij terminologie en systematiek*, dan *het beginsel van de individuele rechbedelling* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Penyebab ketidakharmonisan norma ini diindikasikan karena pengaturan kelembagaan pemerintahan desa (UU 6/2014) tidak diturunkan dari sistem tata kelola pemerintahan yang benar dan baik. Ketidakharmonisan norma vertikal adalah karena UUD NRI 1945 tidak mengatur kelembagaan pemerintahan desa. Rujukan atas Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 hanya agak tepat untuk norma Desa-Adat Pasal 86-111 UU 6/2014, sekalipun sebenarnya bukan Desa-Adat yang dimaksudkan. Sedangkan ketidakharmonisan norma horizontal adalah disebabkan karena ditematkannya kelembagaan pemerintahan desa sebagai *niet rechstreek bestuured gabied*, sehingga berimplikasi *contra-productive* terhadap sistem administrasi pemerintahan desa. Penyebab lain dari ketidakharmonisan hukum ini adalah diindikasikan karena kuatnya dominasi politik hukum yang berorientasi *Lokalis-Eksistensialisme* (rival *Orientalis-Modernisme*) pada pembentukan UU 6/2014.

Ius-constituendum pengaturan kelembagaan pemerintahan desa harus mampu menyajikan desain kelembagaan pemerintahan desa menurut sistem tata kelola pemerintahan daerah yang benar dan baik. Kelembagaan pemerintahan desa ke depan semestinya dapat ditempatkan sebagai lembaga pemerintahan daerah terbawah-terdepan dalam sistem pemerintahan menurut asas desentralisasi simetris ataupun asimetris. Sehingga pengaturan kelembagaan pemerintahan desa tidak lagi diposisikan sebagai *niet rechtstreek bestuured gabied*, sebagaimana diamanahkan Pasal 18 ayat (1), Pasal 18 B ayat (1), ayat (2), ayat (7) UUD NRI 1945 dan Keputusan MPR (Majelis Rakyat Indonesia) No. IV/2000, Angka [3.10.1] - [3.10.4] Putusan MK No. 128/PUU-XIII/2015.

Kata Kunci: Keharmonian, *Niet Rechtstreek Bestuured Gabied*, *Contra Productive*.

SUMMARY

Sri Wahyu Kridasakti, NIM: 167010100111003, Faculty of Law of Brawijaya University, Promotor: Prof. Dr. Sudarsono, S.H., M.S., Ko-Promotor-1: Dr. Mohamad Fadli, S.H., M.H., Ko-Promotor-2: Dr. Abdul Madjid, S.H., M.Hum., December 2019, Regulating Village Government Institutions in Law 6/2014 concerning Village.

Indonesian Law Number 6/2014 concerning village governs two primary materials such as *adat* (customary) village and village in general/department/official setting/bureaucracy. However, villages in general did not start from the scope of decentralisation. Article 18 B paragraph (2) of the 1945 Indonesian Constitution as referred to does not govern villages in general and even *adat* villages. Thus, legal system of village government in general does not belong to formal governmental system and it sparks disharmony either toward the 1945 Constitution or toward the Law Number 5/2014 concerning ASN and Law Number 17/2003 concerning State Finance. As a result, villages in general do not hold any official authority over attribution given, and therefore, their legal status is categorised as quasi-government.

Based on the above details, some questions are raised: why does disharmony form in the regulation of village government, either between the Law Number 6/2014 and the 1945 Constitution or between Law Number 5/2014 and Law Number 17/2003, and what is the legal implication caused by this disharmonised regulation of village government toward the village government administrative system? And how should the village government be regulated in village governmental legal system later in the future?

This study is categorised as normative-prescriptive research, and MPFAA (meaning-positioning-functioning-authorising-actuating) concept was implemented as guideline analysis of legal materials, supported by state-law-theory, law-history-theory; authority-theory; responsive law theory; statute theory, legal politics theory, concept of legal harmony, concept of village government, and the concept of governmental institution. This study is aimed to answer all the three problems through legality and legitimacy of Law Number 6/2014 and to inscribe *ius-constituendum* of institutional regulation of village government according to good governance principle.

The results of study indicate that the regulation aimed for village government is considered contravening the principles of appropriateness and vague in its legal status as 'quasi-government'. The model combining local-self government and self-governing community as referred to by the Law Number 6/2014 indicates the *niet*

rechtstreek bestuur gabied state-corporatism that is out of the decentralisation regime. The *ratio legis* of Law 6/2014 stemming from Article 18 B paragraph (1), paragraph (2), and paragraph (7) of the 1945 Constitution does not give clear description regarding the position, rights, and authorities of the village government within Indonesian government system. The implication of legal disharmony of Law 6/2014 toward the governmental system of villages based on the analysis of MPFAAC is found contrary to the productivity and principle of good-government. Thus, it fails to meet the principles of *het beginsel van duidelijk doelstelling, het beginsel van juiste organ, het beginsel van uitvoerbaarheid, het beginsel van duidelijk terminologie en systematiek, and het beginsel van de individuele rechbedelling* in forming legislation. This disharmony is indicated by the regulation of village government (Law 6/2014) that does not refer to good governance. Moreover, the vertical disharmony is caused by the fact that the 1945 Indonesian Constitution does not regulate the village governmental institution. Reference to Article 18 B paragraph (2) of the 1945 Constitution is only suitable for *adat* village norms Article 86-111 of Law 6/2014, although it does not really mean *adat* villages. Horizontal disharmony is caused by the fact the village governance is positioned as *niet rechtstreek bestuured gabied*. Thus, this position has contra-productive implication on administrative system of village government. Another cause of the disharmony is due to the significant domination of legal politics that is local-existential-oriented (rival Oriental-modernism) in the making of Law Number 6/2014.

Ius-constituendum of the regulation of village government is not yet capable of providing institutional design according to the system of good governance in regional scope. The institutional village government should be positioned as bottom and leading governmental institution in governmental system based on either symmetry or asymmetry decentralisation. The expectation is that the village governmental institution will no longer be in the position as *rechtstreek bestuured gabied*, as mandated in Article 18 paragraph (1) Article 18 B paragraph (1) paragraph (2), paragraph (7) of the 1945 Indonesian Constitution and Decree of People's Consultative Assembly Number IV/2000, number [3.10.1] – [3.10.4], Constitutional Court Decision Number 128/PUU/XIII/2015.

Keywords: Harmony, *Niet Rechtstreek Bestuured Gabied*, Contra Productive.

DAFTAR ISI

Halaman

Halaman Sampul Depan	i
Halaman Sampul Dalam	
Halaman Pengesahan	i
Kata Mutiara	ii
Disclaimer	iii
Pernyataan Orisinalitas Disertasi	iv
Kata Pengantar	v
Curriculum Vitae	vii
Ringkasan	ix
Summary	xi
Daftar Isi	xiii
Daftar Matrik	xvii
Daftar Diagram	xvii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Rumusan Masalah	10
1.3. Tujuan Penulisan	10
1.4. Manfaat Penulisan	11
1.5. Orisinalitas Penelitian	12
1.6. Desain Penelitian	16
1.7. Metode Penelitian	22
1.7.1. Jenis Penelitian	22
1.7.2. Pendekatan Penelitian	23
1.7.3. Bahan Hukum sebagai Sumber Data dan Informasi	23
1.7.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	28
1.7.5. Teknik Analisis Naratif Bahan Hukum	28
1.8. Sistematika Penulisan	31
BAB II KAJIAN PUSTAKA	45
2.1. Kerangka Teoritik	45
2.1.1. Definisi Konsep Kunci Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa	45

2.1.2.	Asas dan Perspektif Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa dalam Sistem Pemerintahan Negara dan Daerah	49
o	Teori Sejarah Hukum (<i>Law-History-Theory</i>) atas Sejarah Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa..	49
o	Teori Kewenangan (<i>Authority-Theory</i>) atas Pengaturan Kewenangan (Asas Rekognisi dan Subsidiaritas) Kelembagaan Pemerintahan Desa	65
o	Teori Perundang-undangan atas Norma Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa	73
o	Teori Politik Hukum atas Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa	81
o	Teori Hukum Responsif atas Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa	86
2.2.	Kerangka Konseptual	86
o	Konsep Negara Hukum (<i>State-Law-Theory</i> , Konsep <i>Rechtsstaat</i> , Konsep <i>Rule of Law</i> , Asas Kedaulatan Rakyat) atas Landasan Hukum Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa	86
o	Konsep Pemerintahan Daerah terhadap Pengaturan Status Kelembagaan Pemerintahan Desa	90
o	Konsep Keharmonian Hukum terhadap Sinergitas Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa	100
o	Konsep Kelembagaan Pemerintahan atas Pengaturan Ragam Kelembagaan Pemerintahan Desa	107
o	Konsep MPFAAC (<i>Meaning: Makna – Positioning: Posisi – Functioning): Fungsi – Authorizing: Kewenangan – Actuating: Pelaksanaan (Tasking dan Activating) – Controlling: Pengendalian): Instrumen Analisis Permasalahan Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa</i>	116
BAB III	RATIO LEGIS PENGATURAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DESA DALAM PERSPEKTIF SEJARAH	142

3.1.	Ratio Legis Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa pada Masa Hindia Belanda: IS-1837 – RR-1854, IGO-1906, IGOB-1938	143
3.2.	Ratio Legis Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa pada Masa Jepang (1942-1945): Osamu Seirei No. 27/1942 Tentang Pemerintahan "Ku"	160
3.3.	Ratio Legis Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa pada Masa Orde Lama (1945-1965): UU 22/1948 tentang Penetapan Aturan Pokok Pemerintahan Sendiri di Daerah Sendiri, UU 1/1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU 18/1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah	161
3.4.	Ratio Legis Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa pada Masa Orde Baru (1967-1998): UU 4/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU 5/1979 tentang Pemerintahan Desa	171
3.5.	Ratio Legis Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa pada Masa Reformasi menurut UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah	178
3.6.	Ratio Legis Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa pada Masa UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah	187
3.7.	Ratio Legis (MPFAAC) Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa pada Masa UU 6/2014 tentang Desa	190
BAB IV	IMPLIKASI DISHARMONI HUKUM DALAM PENGATURAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DESA	232
4.1.	Implikasi Disharmoni Hukum atas <i>Meaning</i> dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa	232
4.2.	Implikasi Disharmoni Hukum atas <i>Positioning</i> dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa	259
4.3.	Implikasi Disharmoni Hukum atas <i>Functioning</i> dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa	279
4.4.	Implikasi Disharmoni Hukum atas <i>Athorizing</i> dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa	289

4.5.	Implikasi Disharmoni Hukum atas <i>Actuating: Tasking-Activating</i> dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa	305
4.6.	Implikasi Disharmoni Hukum atas <i>Controlling</i> dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa	323
BAB V		
	PENGATURAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DESA KE DEPAN (<i>IUS CONSTITUENDUM</i>) DALAM SISTEM HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH FORMAL	333
5.1.	Pengaturan Makna (<i>Meaning</i>) Kelembagaan Pemerintahan Desa ke Depan	333
5.2.	Pengaturan Posisi (<i>Positioning</i>) Status Kelembagaan Pemerintahan Desa ke Depan	350
5.3.	Pengaturan Fungsi (<i>Functioning</i>) Kelembagaan Pemerintahan Desa ke Depan.....	365
5.4.	Pengaturan Kewenangan (<i>Authorizing</i>) Kelembagaan Pemerintahan Desa ke Depan	370
5.5.	Pengaturan Pelaksanaan (<i>Actuating: Tasking - Activating</i>) Kelembagaan Pemerintahan Desa ke Depan	376
5.6.	Pengaturan Pengendalian (<i>Controlling</i>) Kelembagaan Pemerintahan Desa ke Depan	395
BAB VI		
	PENUTUP	410
6.1.	Kesimpulan.....	410
6.2.	Saran.....	417
	DAFTAR PUSTAKA	422

DAFTAR MATRIK

	Halaman
1 Matrik-1: Orisinalitas Penelitian Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa Dalam Keharmonian Peraturan Perundang-Undangan	14
2 Matrik-2: Posisi Studi Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa Dalam Uu 6/2014 Tentang Desa	19
3 Matrik-3_ Hasil Pengumpulan Bahan Hukum dan Lokus Penelitian Disertasi Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa	26
4 Matrik-4. Fungsi Pemerintahan	122
5 Matrik-5_ Landasan Teori Dan Konsep Sebagai Instrumen Analisis Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa	139
6 Matrik-6_ Hasil Analisis Rumusan Masalah-1b: <i>Ratio Legis</i> Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa Menurut Sejarah, Model Administrasi dan Implikasinya	199
7 Matrik-7_ Pergeseran Arti - Makna Kelembagaan Pemdes Waktu ke Waktu Berimplikasi Pada Sistem Administrasi Pemerintahan Desa	203
8 Matrik-8_ Hasil Analisis Rumusan Maslah-1a: Penyebab Penyebab Disharmoni Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa	227
9 Matrik-9_ Idiologi Dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa	251
10 Matrik-10_ Struktur dan Fungsi Kelembagaan Pemerintahan Desa	281
11 Matrik-11_ Tipologi Keragaman Desa	359
12 Matrik 12_ Hasil Analisis Rumusan Masalah-3: <i>Ius-Constituendum</i> Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa	408
13 Matrik-13_ Kesimpulan Umum Hasil Kajian Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa Dalam UU 6/2014	417
14 Matrik-14_ Rekomendasi Umum Hasil Kajian Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa Dalam UU 6/2014	420

DAFTAR DIAGRAM

	Halaman
1 Diagram-1: Model Penelitian Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa Dalam UU 6/2014 tentang Desa	16
2 Diagram-2: Penggunaan <i>Miles-Huberman Interactive Model of Analysis</i> Pada Studi Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa	30
3 Diagram-3: Struktur Daerah Administratif Birokrasi Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda menurut RR-1854	147

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Baiknya suatu pengaturan undang-undang tidak cukup hanya mencakup persoalan baiknya substansi hukumnya (*content of law*) yang diatur, tetapi juga dituntut baiknya bangunan struktur hukum (*structure of law*) yang diaturnya tersebut. Struktur hukum meliputi susunan kelembagaan yang diaturnya dengan tepat, relevan sesuai dengan nilai dan semangat dari undang-undang yang mengaturnya tersebut. Struktur kelembagaan desa bukanlah sekedar mengatur persoalan struktur organisasi, tapi juga mencakup pegawai, politik, budaya, penganggaran, tugas pokok dan fungsi lembaga. Dalam konteks ini UU 6/2014 tentang Desa khususnya yang mengatur kelembagaan pemerintahan desa, ditempatkan sebagai obyek analisis dalam pengaturannya terhadap tugas fungsi dan kewenangan kelembagaan pemerintahan desa itu.

Kelembagaan pemerintahan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum terbawah dan terkecil dari sistem pemerintahan telah difahami sebagai ujung tombak dalam menjalankan tugas fungsi pemerintahan. Pengaturan kelembagaan pemerintahan desa sangat penting sebagai penataan otonomi kesatuan masyarakat hukum terkecil, terbawah dan terujung dalam strata tata pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengaturan kelembagaan pemerintahan desa tidak dapat dipisahkan dengan sejarah politik hukum bangsa Indonesia sendiri. Sejak peradaban kerajaan Majapahit hingga jaman Orde Reformasi, pengaturan kelembagaan pemerintahan desa berevolusi sangat lambat untuk sampai pada wujudnya yang paling ideal sebagaimana dikendaki bangsa Indonesia. Politik hukum setiap rezim pemerintahan yang berkuasa senantiasa menunjukkan dominasi kekuasaan (*vested-interest*) terhadap pengaturan kelembagaan desa yang sarat politis daripada pelimpahan wewenang yang

genuine atas pengaturan kelembagaan pemerintahan desa¹. Implikasi buruk hukum karena tidak *genuine*-nya produk-produk hukum rezim pemerintahan terhadap pengaturan kelembagaan pemerintahan desa berdampak pada kondisi terciptanya ketidakharmonisan hubungan antar produk hukum, baik vertikal maupun horizontal.

Persoalan lama, pengaturan kelembagaan pemerintahan desa senantiasa ditengarai oleh corak politik hukum yang relatif berbeda, walaupun pada dasarnya dampak yang ditimbulkan sama saja tidak memperjelas dan memperbaiki tata kelola kelembagaan pemerintahan desa. Melalui *Inlandse Gemeente Ordonantie* 1906 pengaturan kelembagaan pemerintahan desa seperti selain tugas kewajiban Kades, keirigasian, keamanan, keinfrastrukturan, adalah juga mengenai pemungutan pajak untuk kepentingan pemerintah kolonial Hindia-Belanda; kemudian jaman Jepang melalui Osamu Seirei No. 27 1942 utamanya adalah untuk kepentingan mobilisasi perang Jepang; selanjutnya masa Orde Baru melalui UU 5/1979 tentang Pemerintahan Desa adalah penyeragaman kelembagaan desa yang sentralistis, kemudian era Reformasi dengan UU 32/2004 adalah pelemahan demokrasi kelembagaan pemerintahan desa, dan UU 6/2014 tentang Desa adalah penempatan kelembagaan pemerintahan desa sebagai 'Semi Pemerintah' yang *contra-productive* terhadap asas-asas *good-governance*. Seluruh persoalan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa tersebut belum mampu diselesaikan ketata-kelolaannya dengan baik dan benar oleh para pembentuk undang-undang organik.

Persoalan paling baru, pengaturan kelembagaan pemerintahan desa melalui UU 6/2014 tentang Desa menuai persoalan baru berupa kemunculan pemberian kewenangan atributif yang diberikan pada kelembagaan pemerintahan desa di luar sistem pemerintahan daerah. Pemberian kewenangan meliputi kewenangan berdasar prinsip 'Rekognisi' dan 'Subsidiaritas' (Bab-IV, V, VII, XIII) dan kewenangan atas penetapan jenis desa adat atau desa dinas (Bab-II, III, XIII). Kewenangan yang diberikan atas dasar 'Rekognisi' dan 'Subsidiaritas' sistem pemerintahan daerah ini menimbulkan komplikasi penyimpangan terhadap asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas pembantuan yang sudah mapan

¹ I Nyoman Nurjaya, *Adat Community Lands Right as Defined within the State Agrarian Law of Indonesia: Is It a Genuine or Pseudo-Legal Recognition*. (Volume 1, Number 2. US-China Law Review, 2011), hlm. 59-63.

digunakan selama ini. Sehingga pemberian kewenangan baru ini meninggalkan jebakan hukum berupa persoalan-persoalan hukum bagi sivitas kelembagaan pemerintahan desa.

Permasalahan krusial lain dalam pengaturan kelembagaan desa juga berimplikasi pada aspek filosofis (ontologis, epistemologis, dan aksiologis), yuridis, maupun sosiologis yang kesemuanya masih harus dapat dijawab melalui pengujian akademis. Persoalan sosiologis dari waktu ke waktu sejak jaman kolonial Belanda hingga era kemerdekaan orde reformasi senantiasa menyisakan kekaburan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Sedangkan persoalan yuridis pengaturan kelembagaan pemerintahan desa menimbulkan dampak disekelompokan vertikal terhadap konstitusi (Undang-Undang Dasar NRI 1945) maupun horizontal peraturan perundang-undangan yang setingkat, khususnya UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Berikut diuraikan masing-masing problematika tersebut secara berurutan dari masalah filosofis (ontologis-epistemologis-aksiologis), sosiologis, yuridis, dan teoritis.

1) *Masalah Filosofis Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa*

a. Ontologis: persoalannya adalah hakekat kelembagaan pemerintahan desa adalah kesatuan organ masyarakat hukum yang terbawah dan terkecil dari 'sistem pemerintahan' yang memiliki kepentingan dan batas wilayah berdasarkan asal-usul/adat istiadat (outonomus diakui sistem pemerintahan nasional) sebagai ujung tombak dalam menjalankan fungsi pemerintahan (Pembangunan-Pemberdayaan-Pelayanan melalui *Empowerment*) di daerah kabupaten. Namun apakah kelembagaan pemerintahan desa dapat melaksanakan tugas pokok fungsi pemerintahan dengan benar, baik dan maksimal, manakala pengaturan kelembagaan pemerintahan desa tidak harmonis baik Vertikal maupun Horizontal yang membuatnya berstatus lembaga 'Semi Pemerintah'.

b. Epistemologis: persoalannya adalah posisi penting kelembagaan pemerintahan desa sebagai ujung tombak sistem pemerintahan nasional, menuntut perlunya pengaturan kelembagaan desa yang berkeadilan, berkepastian, berkemamfaatan, serta kesinkronan secara Vertikal maupun Horizontal dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Namun bagaimana pengaturan kelembagaan pemerintahan desa sekarang dapat berjalan sesuai Tupoksi-nya dengan benar dan optimal, selagi kelembagaannya berstatus 'Semi

Formal Pemerintah', yaitu apakah sebagai *Local-State Government*, *Local-Self Government*, *Self-Governing Community* atau *Parastatal Agent of Government (State Corporatism)*.

c. Aksiologis: persoalannya adalah status kelembagaan pemerintahan desa yang harmonis, vertikal, horizontal, berkeadilan dan berkepastian dipastikan mampu memberikan manfaat yang besar bagi masyarakat. Namun apakah kelembagaan pemerintahan dapat memberikan manfaat sepenuhnya pada masyarakat, manakala ada ketidiharmonisan Vertikal-Horizontal perundang-undangan yang *contra-productive*. Kelembagaan desa (Pasal 1-95 dan Pasal 112-118 UU RI No. 6/2014) dapat memberikan mamfaat sepenuhnya manakala telah dapat diharmonisasikan (Vertikal-Horizontal) atas norma-nornanya.

2) Masalah Sosiologis

Gejala umum lain di bidang politik, sejak lama entitas kelembagaan desa menjadi magnit/obyek politik penggalangan masa untuk Pemilu dan Pilkada oleh para pemangku kekuasaan politik dengan segala cara. Diindikasikan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil adalah sarat bermuatan politis untuk Pemilu. Bidang ekonomi, dengan digulirkannya norma aturan tentang BUMDes memicu penyalahgunaan wewenang karena belum pernah ada aturan pelaksanaannya. Demikian pula ketidaksiapan kompetensi aparatur desa dalam mengelola ADD menyebabkan banyaknya anggaran terparkir di perbankan. Bidang sosial, penormaan alokasi dana desa (ADD 20 % APBN) memicu gejolak sosial hal mana muncul gerakan nasional pendampingan terhadap aparatur pemerintahan desa oleh lembaga swadaya masyarakat tertentu menyebabkan ketergantungan sosial yang tidak menguatkan kapasitas aparatur desa. Bidang budaya, terjadi pelambatan kinerja Pembangunan karena rendahnya daya serap ADD, bahkan munculnya potensi korupsi di daerah-daerah. Bidang hukum, menimbulkan multi intepretasi hukum atas ketidak jelasan status kelembagaan pemerintahan desa, apakah sebagai satuan pemerintahan daerah terkecil yang dekonsentratif, ataukah sebagai satuan pemerintahan daerah terkecil yang *autonomus*, ataukah agen pemerintah yang setengah privat.

² Schmitter Philippe C., *Still the Century of Corporatism?* (The Review of Politics, Vol. 36. No. 1. The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World (Jan., 1974), UK: Cambridge University Press for the University of Notre Dame du lac. 1974), hlm. 85-131.

3) Masalah Yuridis

Melalui proses identifikasi awal, *Legal issues* pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam UU 6/2014 tentang Desa setidaknya ada 2 (dua) permasalahan hukum krusial dan utama yang perlu mendapatkan perhatian untuk solusinya. Permasalahan tersebut adalah mengenai Keharmonian Peraturan Perundang-undangan dan Kekaburan Norma Peraturan Perundang-undangan. Penjelasan ringkas kedua permasalahan utama hukum dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa adalah sebagai berikut:

a. Masalah Keharmonian Pengaturan: persoalannya keharmonian pengaturan kelembagaan pemerintahan desa diartikan secara lugas sebagai kondisi dinamis terjadinya keselarasan hukum baik vertikal maupun horizontal atas pengaturan kelembagaan desa. Namun pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang diatur oleh Undang-Undang RI Nomor: 6 Tahun 2014 tentang Desa yang mengatur Desa-Adat dan Desa-Dinas tidak harmonis secara **'Vertikal'** dengan Ps. 18 B (2) UUD NRI 1945 yang tidak mengatur Desa Formal/Dinas yang dirujuknya. UUD NRI 1945 sesudah amandemen mengatur daerah otonom provinsi, kabupaten, dan kota, daerah istimewa, daerah khusus, dan pengakuan-penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat. Desa Dinas bukanlah daerah otonom (menurut teori dan prinsip desentralisasi) sekaligus juga bukan kesatuan masyarakat hukum adat (menurut teori antropologi). Demikian pula terjadi *Ketidaharmonisan 'Horizontal'* terhadap UU 30/2014 tentang Adm. Pemerintahan perihal status keberadaan kelembagaan desa berada di luar sistem birokrasi, terhadap UU 5/2014 tentang ASN perihal status keberadaan aparatur desa yang ambigu atau tidak jelas karena tidak masuk dalam sistem birokrasi pemerintahan, terhadap UU 17/2003 tentang Keuangan Neg. perihal sistem dan mekanisme APBDes khususnya perpajakan yang berada di luar ketentuan yang berlaku, terhadap UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara. perihal sistem dan mekanisme pengelolaan BUMDes yang berada di luar ketentuan yang berlaku, dan terhadap Undang-Undang RI Nomor: 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara perihal ambiguitas status kepegawaian aparatur desa yang bukan pegawai negeri sipil manakala terjadi konflik hukum. Diskeharmonian

ini menunjukkan penyimpangan terhadap prinsip-prinsip: *beginsel van duidelijke doelstelling, beginsel van het juiste organ, het beginsel van uitvoerbaarheid, het beginsel van duidelijke terminologi, het beginsel van rechtszekerheids, het-beginsel van de-individuele rechtsbedeling (sesuai kemampuan kompetensi individu petugas)* maupun *good-governance*.

b. Masalah Kekaburan Norma Peraturan Perundang-undangan: persoalannya kajian awal pengaturan kelembagaan pemerntahan desa mengindikasikan adanya dua kekaburan norma peraturan perundang-undangan yang diatur dalam penetapan jenis desa adat atau desa dinas Bab-II, III, XIII UU 6/2014 tentang Desa. Kekaburan norma yang pertama adalah bahwa status hukum kelembagaan pemerintahan desa dalam sistem hukum administrasi negara tidak jelas 'Ambigu' dualitas Desa yaitu Desa Biasa/Dinas dan Desa Adat ... Bab-II, III, XIII UU 6/2014 tentang Desa), yaitu apakah desa statusnya sebagai *local-state-government, local-self-government, self-governing-community, local administration*, ataukah sebagai *parastatal agent of government (state corporatism)*. UU 6/2014 tentang Desa mengatur setidaknya 5 (lima) materi utama, di antaranya adalah tentang Penganekaragaman Desa (Desa Adat dan Desa Formal/Dinas: Bab-II, III, XIII), di samping materi tentang Demokratisasi Desa dalam Pembangunan (Bab-V, VI, XII, XIII), materi Kewenangan berdasar Prinsip Rekognisi dan Subsidiaritas (Bab-IV, V, VII, XIII), materi Konsolidasi Aset dan Keuangan Desa (Bab-VIII, X, XI), dan materi Perencanaan Terintegrasi Desa (Bab-IX, X, XI). UU 6/2014 tentang Desa ini mendasarkan sumber hukumnya pada Psl. 18 B (2) UUD NRI 1945 yang mengatur tentang Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Namun Psl. 18 B (2) UUD NRI 1945 ini tidak mengatur tentang Desa Formal/Dinas seperti versi yang dimaksud oleh UU 6/2014 tentang Desa. Sehingga Desa Formal/Dinas semestinya ini tidak dapat dirumuskan melalui mekanisme derivasi norma Pasal 18 B ayat (2) yang tidak mengatur tentang desa yang bukan desa adat, karena Desa Formal/Dinas adalah bukan merupakan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat atau *volksgemeenschappen* itu. Sehingga UU 6/2014 tentang Desa ini persoalannya adalah selain ketidakjelasan status kelembagaan desa (*Legal-Structure*) juga kekeliruan isi rumusan hukum (*Legal-Substance*) dalam Undang-Undang RI desa tersebut.

Apabila disimak, keterkaitan antara UU 6/2014 dengan Undang-Undang Dasar NRI 1945, maka Undang-Undang RI tentang Desa Tahun 2014 ini mendasarkan sumber hukumnya pada Psl. 18 B (2) UUD NRI 1945 yang mengatur tentang Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Tetapi Psl. 18 B (2) UUD NRI 1945 ini sama sekali tidak mengatur tentang Desa Formal/Dinas ataupun Desa Birokrasi versi yang dimaksud oleh Orde Baru itu. Desa Formal/Dinas/Birokrasi yang ini adalah sebenarnya merupakan lembaga Pemerintah tingkat Desa Semi Formal/Dinas yang dibentuk Negara yang diberi tugas untuk melaksanakan urusan pemerintahan di tingkat paling bawah³, dan bukan lembaga yang terbentuk dari masyarakat pribumi yang mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan norma-norma hukum adatnya⁴⁵. Konsekuensinya status hukum kelembagaan desa yang *postmo* saat ini masih tidak jelas atau 'Ambigu'. Lembaga desa statusnya itu apakah sebagai *local-state-government*, *local-self-government*, *local governing community*, ataukah *agent of government* ini tidak jelas (ambigu) status hukumnya, atau disebut sebagai lembaga desa yang semi Formal/Dinas⁶. Menurut catatan sejarah, sejak jaman pemerintahan Belanda, Jepang, hingga pemerintahan Republik Indonesia saat ini, status kelembagaan desa ini tidaklah pernah berubah, yaitu berstatus 'Antara' kelembagaan komunitas dan kelembagaan negara⁷.

Kekaburan norma hukum kedua yang diatur dalam penetapan jenis desa adat adalah dalam hal hubungan legal-status 'Kesatuan Masyarakat Hukum Adat' sebagai subjek hukum aliansi adat (*originaire*) dengan kelembagaan desa adat yang diatur dalam Bab-II, III, XIII UU 6/2014 tentang Desa sampai dengan saat ini tidak jelas bahkan tidak memiliki landasan hubungan hukum horizontal di antara perundang-undangan yang mengaturnya. Status hukum kesatuan masyarakat hukum adat sampai dengan saat ini hanya memperoleh pengakuan

³ Hanif Nurcholis et al., ***Village Government in Indonesia: A Pseudo Government***, (World Conference on Public Administration, Session-4, Daegu KAPA, South Korea, June 25-27, 2014).

⁴ Koentjaraningrat, dkk (editor), ***Masyarakat Desa Indonesia Masa Kini***. (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1963).

⁵ Rahman, dkk, ***Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Masyarakat Hukum Adat dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi, Jurnal Konstitusi***, (Volume 8, Nomor 5, Oktober 2011).

⁶ Rahman, dkk, ***Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Masyarakat Hukum Adat dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi, Jurnal Konstitusi***, ... Ibid.

⁷ Koentjaraningrat, dkk (editor), ***Masyarakat Desa Indonesia Masa Kini***, ... Opcit.

keberadaannya melalui peraturan perundang-undangan setingkat pemerintahan daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota). Pengertian 'Kesatuan Masyarakat Hukum Adat' adalah berbeda dan tidak sama dengan 'Desa Adat'. 'Kesatuan Masyarakat Hukum Adat' sama sekali tidak memiliki pemahaman yang bersifat teritorial sebagaimana yang dimaksudkan oleh 'Desa Adat', dan 'Desa Adat' adalah bukan 'Kesatuan Masyarakat Hukum Adat' sebagaimana yang dimaksudkan Pasal 18 B Paragraf (2) UUD NRI 1945 maupun UU 6/2014 tentang Desa. Sehingga oleh karenanya hubungan antara 'Desa Adat' dengan 'Kesatuan Masyarakat Hukum Adat' menjadi tidak jelas atau kabur dan belum diatur dalam ketentuan norma peraturan perundang-undangan lainnya. Persoalannya adalah apakah 'Desa Adat' sebagai subyek hukum dapat disebut sebagai satu kesatuan masyarakat hukum adat? Sementara kesatuan masyarakat hukum adat tidak mengenal arti teritorial. Sejak diterbitkannya UU 5/1979 tentang Pemdes hingga saat ini yaitu UU 6/2014 tentang Desa tetap menimbulkan persoalan ketiadaan norma hukum yang mengatur hubungan antara kelembagaan pemerintahan desa adat dengan kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana yang dikehendaki Pasal 18 B Paragraf (2) UUD NRI 1945 yaitu pengakuan terhadap masyarakat tradisional dengan hak-hak adat tradisionalnya sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Sehingga keadaan kekaburan bahkan kekosongan norma hukum yang demikian perlu dan penting dirumuskan solusinya.

Berbagai bentuk dan jenis desa atau yang disebut lain melalui UU 5/1979 tentang pemerintahan desa semuanya diseragamkan (homogenasi) diganti model baru pemerintahan desa yang seragam berakibat padamnya sendi-sendi otonomi desa berdasarkan kewenangan asli atas hak asal usul yang telah dimiliki sebelumnya secara turun temurun (geneologis). Status kelembagaan pemerintah desa ini tidak memiliki landasan hukum yang semestinya, tidak seperti pemerintah daerah di atasnya seperti kabupaten-kota-provinsi, baik dalam hal status sumberdaya manusianya, pengelolaan anggaran, tugas pokok fungsi, maupun sistem akuntabilitas sebagai agen resmi pemerintah. Dengan demikian apa yang dapat difahami atas status kelembagaannya, maka status kelembagaan pemerintahan desa adalah menjadi tampak sebagai wujud kelembagaan yang setengah publik atau setengah privat, namun yang pasti adalah suatu lembaga yang didirikan dan ditugasi oleh Negara yaitu diberi kewenangan dan penguatan

menjalankan pembangunan, pemberdayaan, dan pelayanan public namun tidak 'genuine' kewenangan yang dilimpahkan padanya sebagai lembaga pemerintahan untuk menjalankan Tupoksinya, sebagaimana semestinya diberikan pada lembaga pemerintahan lain di atasnya sesuai sistem birokrasi nasional yang berlaku.

4) Masalah Teoritis

Pengaturan desain/rancangan kelembagaan pemerintahan desa sejak jaman pemerintahan Hindia-Belanda hingga saat ini senantiasa menimbulkan perdebatan teoritis, karena desain kelembagaannya dalam sistem pemerintahan daerah belum tepat memenuhi prinsip-prinsip pemerintahan daerah. Penempatan status posisi kelembagaan pemerintahan desa di luar asas desentralisasi menimbulkan persoalan teoritis, oleh karena atas statusnya sebagai lembaga semi pemerintahan tidak dikenal dalam teori administrasi publik, hukum administrasi negara maupun dalam konsep sistem pemerintahan daerah. Demikian pula model pemerintahan desa yang dipilih dan dibentuk oleh UU 6/2014 sebagai model pemerintahan berbentuk gabungan antara model *local-self government* dengan *self-governing community* tidaklah dikenal dalam konsep sistem pemerintahan daerah formal, karena pembentukannya di luar rezim sistem pemerintahan daerah tersebut, yang disebut sebagai *state-corporatism*. *State-corporatism* adalah kelembagaan komunitas masyarakat yang dibentuk oleh negara namun diberi tugas-tugas pemerintahan seperti desa itu.

Atas dasar kekeliruan penalaran hukum di atas, maka studi disertasi ini telah dilakukan dan ditulis sebagai bentuk kritisi untuk maksud penyempurnaannya. Pada proses kajian, Konsep Keharmonian Hukum telah dimanfaatkan untuk membedah persoalan konsistensi hukum dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, dan pada saat yang sama Konsep MPFAA (*Meaning-Positioning-Functioning-Authorizing-Actuating-Controlling*) telah digunakan pula sebagai kerangka teknis analisis terhadap isu hukum administrasi publik dalam konteks pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Sedangkan landasan teori dan konsep yang telah digunakan dalam studi ini meliputi Teori Negara Hukum, Teori Perundang-undangan dan Teori Politik Hukum, Teori Sejarah Hukum, Konsep Pemerintahan Daerah, Teori/Konsep Kewenangan, Konsep Keharmonian Hukum, Konsep Kelembagaan dan Kelembagaan Pemerintahan, Konsep Pengaturan, Konsep Pemerintahan dan Pemerintahan Daerah, Konsep Desa.

Landasan teori dan konsep ini sepenuhnya telah digunakan sebagai instrumen analisis penguji keharmonian vertikal-horizontal norma-norma pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, baik permasalahan filosofis, yuridis, sosiologis, maupun teoritis.

1.2. Rumusan Permasalahan

Hukum tata pemerintahan desa yang diekspresikan melalui undang-undang dan peraturan pemerintah sejak jaman kolonialisme Belanda hingga saat ini masih menyisakan permasalahan fundamental bagi pengaturan dan penyejahteraan desa. Maka apa sebenarnya yang harus diatur dan direkonstruksi dalam perumusan perundang-undangan desa itu agar *legal* dan *legitimate* sejalan dengan nilai dan norma Bab VI UUD NRI 1945, Pasal 18 A dan 18 B Jo. TAP MPR Nomor: IV Tahun 2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, maka perlu dilakukan penelitian berperspektif yuridis-empiris. Untuk itu pertanyaan penelitian disertasi ini adalah:

- 1) Mengapa terjadi disharmoni atau ketidakharmonisan hukum dalam Pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, baik vertikal antara UU 6/2014 tentang Desa dengan Pasal 18 B (2) UUD NRI 1945, maupun horizontal dengan Undang-Undang RI lainnya, yaitu dengan UU 5/2014 tentang ASN dan Undang-Undang RI Nomor 17 Th 2003 tentang Keuangan Negara; (*Apa ratio-legis dari pengaturan kelembagaan pemerintahan desa tersebut dalam konstitusi maupun undang-undang desa tersebut?*);
- 2) Apa implikasi hukum dari pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang tidak harmonis terhadap sistem hukum administrasi pemerintahan desa?;
- 3) Bagaimana pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ke depan (*ius-constituendum*) dalam sistem hukum administrasi pemerintahan desa?

1.3. Tujuan Penulisan

Tujuan utama penulisan disertasi ini adalah:

- 1) Menganalisis dan menemukan penyebab disharmoni pengaturan kelembagaan pemerintahan desa; atau Menganalisis dan menemukan

ratio-legis pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang yang berdampak 'disharmoni'.

- 2) Menganalisis dan menemukan implikasi hukum pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang 'disharmonis' terhadap sistem pemerintahan desa.
- 3) Menganalisis dan menemukan konsep kunci '*Ius-Constituendum*' pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ke depan dalam sistem hukum administrasi pemerintahan desa yang harmonis.

Tujuan formal lain dari studi disertasi ini adalah memenuhi tugas Sidang Ujian Proposal Penelitian Disertasi.

1.4. Manfaat Penulisan

Hasil penelitian disertasi ini diharapkan dapat memberi mamfaat kontributif terhadap ranah akademis maupun keprofesian. Manfaat teoritis bagi dunia akademis diharapkan dapat berupa sistematisasi fenomena permasalahan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dan cara pandang baru lintas faham lokalis-eksistensial maupun modernis-orientalis dalam menyelesaikan permasalahan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Sedangkan manfaat praktis diharapkan dapat berupa *precursor* sebagai kerangka pemikiran hukum dalam pengaturan kelembagaan desa yang selaras terhadap sistem birokrasi pemerintahan formal yang terbuka, moderen dan berwatak *collective-pluralism*, yang dapat dimanfaatkan oleh para pemegang untuk penyempurnaan undang-undang RI tentang desa ke depan.

Penelitian disertasi ini menggunakan asumsi dasar, bahwa *Good-governance* dalam pelayanan publik hanya dapat berjalan apabila dilandasi oleh tata hukum pemerintahan yang *solid*. Hukum tata pemerintahan desa adalah sumber hukum utama sistem birokrasi pemerintahan formil desa yang bisa berfungsi dengan benar dan baik apabila norma-norma dalam sistem hukum birokrasi desa tersebut terancang *inclusive* dan harmonis dengan norma-norma dalam sistem birokrasi pemerintahan lainnya secara nasional. Sehingga apabila yang terjadi pada sistem birokrasi formil pemerintahan desa itu adalah sebaliknya, maka akan sangat sia-sia mengaharapkan dapat tercapainya cita-cita luhur bangsa dalam menyejahterakan masyarakat desa.

Studi pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ini dibatasi ruang lingkupnya pada persoalan keharmonisan pangaturan kelembagaan pemerintahan desa (UU RI No. 6/2014) secara vertikal terhadap Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang NRI 2014, dan horizontal terhadap (Pasal-1 s/d Pasal 82) Undang-Undang RI Nomor: 30 Tahun 2014 tentang Hukum Administrasi Pemerintahan. Sehingga persoalan status keberadaan kelembagaan pemerintahan desa yang berdasar UU 6/2014 tentang Desa dalam sistem pemerintahan negara dan implikasinya terhadap sistem birokrasi pemerintahan adalah menjadi fokus kajian. Sekalipun disadari sepenuhnya bahwa implikasi yuridis Pasal-1 hingga Pasal 95 UU 6/2014 tentang Desa terhadap sistem birokrasi pemerintahan dan perundang-undangan lainnya adalah sangat luas dan kompleks namun semuanya tidak menjadi obyek kajian. Seperti tidak hanya persoalan norma pengaturan tentang Peraturan Desa (Perdes) dalam Ketentuan Umum Angka 7 UU 6/2014 tentang Desa yang tidak ada landasan hukumnya, Pasal 66 pengaturan tentang penghasilan Pemdes yang menimbulkan komplikasi hukum terhadap UU 17/2003 tentang Keuangan Neg. maupun UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Neg.; demikian pula Pasal 69 pengaturan tentang Perdes yang lemah landasan legitimasinya dihadapkan pada pengaturan Psl. 7 UU 12/2011 mengenai jenis, hirarki dan materi peraturan perundang-undangan Jo. Pasal 1 angka 8 UU 15/2019 tentang Perubahan atas UU 12/2011 perihal Perda berhenti pada tingkat pemerintahan kabupaten/kota, juga Pasal 31 hingga Pasal 39 pengaturan tentang pemilihan Kepala Desa yang penuh kontroversi hukum terutama dengan norma hukum adat; juga Pasal 71 hingga Pasal 77 pengaturan tentang keuangan dan aset desa yang menimbulkan disharmoni hukum dengan UU 17/2003 tentang Keuangan Neg. khususnya Pasal 75 ayat (1) yang mengatur bahwa Negara hanya dapat memberikan atau menyalurkan anggarannya kepada unit-unit pemerintah formal dan berhenti pada tingkat pemerintahan provinsi/kabupaten/kota; hingga persoalan Pasal 87 hingga Pasal 90 pengaturan tentang BUMDes yang menimbulkan disharmoni terhadap UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Neg.

1.5. Orisinalitas Penelitian

Faktor orisinalitas dalam studi disertasi menjadi standar persyaratan formal normatif yang harus dipenuhi penulisnya. Orisinalitas mengedepankan autentisitas

dan tingkat kebaruan sebagai nilai tambah peroduk baru karya ilmiah. Melalui survei kepustakaan yang telah dilakukan di enam universitas besar yaitu Universitas Airlangga, Universitas Diponegoro, Universitas Indonesia, Universitas Padjadjaran, Universitas Gadjah Mada, Universitas Islam Indonesia, dan Universitas Brawijaya, berupa naskah dokumen disertasi maupun tesis tentang aspek hukum pemerintahan desa, sampai saat ini peneliti tidak menemukan permasalahan aspek hukum yang sama berkaitan dengan fokus penelitian disertasi ini. Terdapat beberapa tulisan disertasi maupun tesis yang juga berfokus pada permasalahan tentang pemerintahan desa, namun fokus tersebut beruang lingkup pada persoalan otonomi daerah, pengaturan serta kedudukan pemerintahan desa, hingga politik hukum pemerintahan desa. Hampir seluruh karya ilmiah yang telah ditulis tersebut disusun sebelum UU 6/2014 diundangkan pada tanggal 15 Januari 2014, melalui Lembaran Negara RI 2014 No. 7 dan Penjelasan UU 6/2014 tentang Desa dalam Tambahan Lembaran Negara RI No. 5495 oleh Menkumham pada tahun dan tanggal yang sama di Jakarta.

Alasan dipilihnya karya ilmiah terutama disertasi sebagai pembanding originalitas studi ini adalah karena alasan persyaratan kesetingkatan parameter jenjang pendidikan formal yang setara untuk diuji beda. Terutama pembahasan isu-isu hukum pada tataran filosofis, yuridis, sosiologis dan teoritis yang berkaitan dengan pengaturan dan pengurusan kelembagaan pemerintahan desa. Hasil survei terhadap karya ilmiah tentang pengaturan dan pengurusan pemerintahan desa yang diperoleh dari beberapa universitas besar tersebut diuraikan dalam bentuk matriks sebagai berikut:

MATRIK-1: ORISINALITAS PENELITIAN PENGATURAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DESA DALAM KEHARMONIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

No	PENELITI	JUDUL	PERSAMAAN	PERBEDAAN
1	Yok Sunaryo	□ <i>Prinsip-Prinsip Pemerintahan Desa Dalam Sistem Pemerintahan Negara Pasca Berlakunya UU 6/2014.</i> (Disertasi, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, 2016).	□ Persamaan penelitian adalah dalam hal persoalan Pemerintahan Desa baik filosofis maupun <i>Ratio-Legis</i> dalam Sistem Pemerintahan Negara Pasca Berlakunya UU 6/2014 tentang Desa.	□ Perbedaan penelitian adalah dalam hal bila Yok Sunaryo fokus pada pemetaan persoalan prinsip-prinsip pemerintahan desa yang meliputi pembentukan pemerintahan desa, pemberian wewenang desa, dan pembentukan peraturan desa dalam konteks sistem pemerintahan negara; □ Sedangkan penelitian ini meneliti khusus keharmonian vertikal dan horizontal UU 6/2014 tentang Desa dengan UUD NRI 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait.
2	Agussalim Andi Gajong,	□ <i>Mekanisme Pendelegasian Kewenangan dalam Pelaksanaan Pemerintah Daerah.</i> (Disertasi., Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2007).	□ Persamaan penelitian adalah dalam hal mengungkap kaidah dalam hukum negara mengenai mekanisme pendelegasian kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.	□ Perbedaan penelitian adalah dalam hal bila Agussalim Andi Gajong secara ekstensif meneliti mengenai hubungan hukum dasar negara mengenai pendelegasian kewenangan kepada pemerintah daerah dengan pelaksanaan pemerintahan NKRI yang desentralistis □ Sedangkan penelitian ini meneliti hukum dasar desentralisasi, pendelegasian dan kewenangan dalam konteks pemerintahan daerah termasuk pemerintahan desa sebagai bentuk "Pemerintahan Semu".
3	Kushandajani	□ <i>Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial (Perspektif Socio-Legal).</i> (Disertasi, PDIH Universitas Diponegoro, 2005).	□ Persamaan penelitian adalah dalam hal mengungkap pemaknaan otonomi desa dan implikasi yuridis dan teoritisnya bagi penguatan desa.	□ Perbedaan penelitian adalah dalam hal bila Kushandajani lebih ke arah studi eksploratif terhadap kondisi keberadaan otonomi desa dalam membangun kesejahteraan (<i>socio-legal</i>) . □ Sedangkan penelitian ini meneliti hukum dasar hubungan otonomi daerah sebagai <i>local self government</i> dengan otonomi desa sebagai kombinasi antara <i>local self government</i> dengan <i>self governing community</i> .
4	Utang Rosidin.	□ <i>Wewenang Pemerintah Pusat Mengawasi Peraturan Daerah dalam Sistem Otonomi Luas di Indonesia.</i> (Disertasi, PDIH, Universitas Padjadjaran, 2014).	□ Persamaan penelitian adalah dalam hal menemukan konsep keterhubungan wewenang pemerintah pusat mengawasi peraturan daerah dalam hal ini	□ Perbedaan penelitian adalah dalam hal bila Utang Rosidin terkonsentrasi pada aspek pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dan implikasi hukumnya dalam sistem otonomi. □ Sedangkan penelitian ini lebih meneliti diskripsi hubungan pengawasan pemerintah pusat terhadap peraturan desa yang tidak ada landasan yuridisnya dalam sisten dan struktur perundang-undangan.

hingga tingkat peraturan desa.

5	Zen Zanibar M.Z.	<input type="checkbox"/> <i>Otonomi Desa: Dengan Acuan Khusus pada Desa di Provinsi Sumatera Selatan.</i> (Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003).	<input type="checkbox"/> Persamaan penelitian adalah dalam hal mengungkap perbedaan pengaturan mengenai desa sebelum dan sejak berdirinya negara RI dalam hal kewenangan yang diberikan oleh negara.	<input type="checkbox"/> Perbedaan penelitian adalah dalam hal bila Zen Zanibar M.Z meneliti secara mendalam otonomi desa sejak jaman Belanda hingga jaman kemerdekaan RI dalam konteks otonomi desa yang diakui dan desa yang dibentuk dalam pengurusan dan pemamfaatan sumber daya alam Pra UU No. 6/2014 Ttg Desa.
6	Beni Kharisma Arrasuli.	<input type="checkbox"/> <i>Dinamika Pengaturan dan Kedudukan Pemerintahan Desa dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia.</i> (Tesis, Sekolah Pasca Sarjana, Universitas Gajah Mada, 2012).	<input type="checkbox"/> Persamaan penelitian adalah dalam hal mengetahui konstruksi teoritis, sejarah yuridis pengaturan, dan kedudukan pemerintah desa dalam sistem pemerintahan daerah.	<input type="checkbox"/> Perbedaan penelitian adalah dalam hal bila Beni Kharisma Arrasuli meneliti Pengaturan dan Kedudukan Pemerintahan Desa dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia Pra UU 6/2014 Ttg Desa.
7	Mangu K. Kanisius.	<input type="checkbox"/> <i>Implementasi Otonomi Luas Daerah Kabupaten terhadap Penyelenggaraan Sistem Pemerintahan Desa.</i> (Tesis, Sekolah Pasca Sarjana, Universitas Gajah Mada, 2014).	<input type="checkbox"/> Persamaan penelitian adalah dalam hal mengetahui implikasi sistem otonomi luas terhadap sistem pemerintahan desa.	<input type="checkbox"/> Perbedaan penelitian adalah dalam hal bila Mangu K. Kanisius meneliti dampak penerapan sistem otonomi luas daerah kabupaten terhadap sistem pemerintahan desa di Kabupaten Flores Timur (<i>Socio-legal</i>).
8	Didik Sukriono.	<input type="checkbox"/> <i>Politik Hukum Pemerintahan Desa Indonesia.</i> (Didik Sukriono, PDIH, Fakultras Hukum Universitas Brawijaya, 2009).	<input type="checkbox"/> Persamaan penelitian adalah dalam hal mengungkap latar belakang politik hukum dalam pengaturan pemerintahan desa.	<input type="checkbox"/> Perbedaan penelitian adalah dalam hal bila Didik Sukriono meneliti hubungan latar belakang politik hukum dengan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa (Pra UU 6/2014).
				<input type="checkbox"/> Sedangkan penelitian ini lebih meneliti implikasi diskeharmonian vertikal dan horizontal UU RI 6/2014 terhadap sistem kebirokrasian negara dan bagaimana pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ke depan.

1.6. Desain Penelitian

Penjelasan terhadap desain penelitian adalah sebagai berikut ini.

Diagram-1: Model Penelitian Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa Dalam UU 6/2014 tentang Desa

Persoalan Lama: tidak diketahui faktor utama penyebab persoalan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang selalu menimbulkan ketidakharmonisan hukum administrasi pemerintahan.

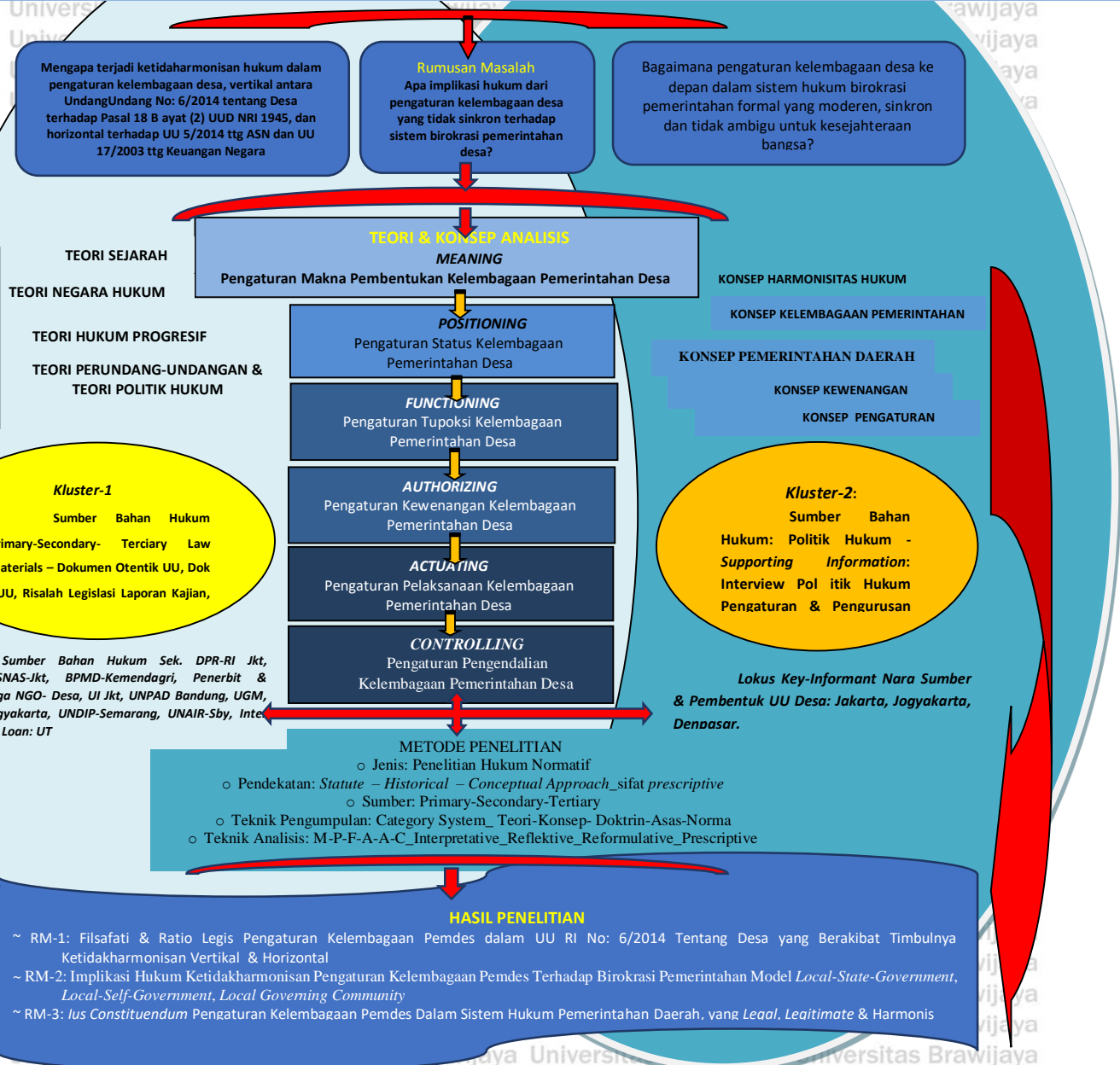
YURIDIS: Tidak diketahui ratio legis atas 'Pro' dan 'Kontra' pemberlakuan positif UU 6/2014.

LATAR BELAKANG

Persoalan Baru: 'Pro': Keragaman Desa, Kewenangan Baru Desa, Pengelolaan Aset, Perencanaan Terintegrasi Desa, Demokratisasi Desa. 'Kontra': Pembangunan desa melambat, daya serap ADD rendah, korupsi daerah meningkat, ketidakharmonisan norma-norma hukum UU 6/2014.

Persoalan Lain: FILOSOFIS, tidak diketahui penyebab pergeseran makna atas kelembagaan Pemdes; SOSIOLOGIS, Pendampungan masal & *culture-shock* bagi bagi pelaku kelembagaan Pemdes atas perubahan mendasar UU desa; TEORITIS, landasan teori desain Pemdes carut marut sejalan pemberlakuan positif undang-undang desa.

SOSIOLOGIS: *culture-shock* bagi bagi pelaku kelembagaan Pemdes atas perubahan mendasar UU desa; dan kegalauan publik atas kontribusi mobilisasi umum pendampungan pemberdayaan desa terhadap pelemahan kapasitas aparatur desa.



Pengumpulan dan analisis bahan hukum menurut model penelitian yang diilustrasikan pada Diagram-1 menggambarkan tentang alur proses logika penelitian yang telah diterapkan. Persoalan obyek pengumpulan bahan hukum Kluster-1 adalah terkait dengan bahan hukum primer *Authoritative Legal Resources* (naskah peraturan perundang-undangan tentang pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dan yang terkait baik vertikal maupun horizontal termasuk berbagai putusan Mahkamah Konstitusi), sekunder atau *Non-Authoritative Legal Resources* adalah berbagai naskah akademik, RUU terkait pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, laporan-laporan penelitian ilmiah hukum, dan berbagai literatur dan referensi yang terkait dengan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, termasuk bahan hukum terkait sejarah hukum tata pemerintahan desa. Untuk sumber hukum tersier meliputi: ensiklopedia hukum, kamus hukum, dan daftar index hukum. Untuk analisis substansi digunakan Konsep MPFAA (*Meaning-Positioning-Functioning-Authorizing-Actuating*); Konsep Keharmonian Hukum; Teori/Konsep Negara Hukum (Konsep *Rechtsstaat* dan Asas Kedaulatan Rakyat); *Law-History Theory*, Teori Kelembagaan Pemerintahan, Konsep Sistem Pemerintahan Daerah, *Authority-Theory*, Teori Perundang-Undangan dan Teori Politik Hukum.

Sumber bahan hukum primer, sekunder, dan tersier pada K-1 telah diperoleh dari pusat dokumentasi hukum, baik yang berada di Kantor Sekretariat DPR-RI DKI Jakarta, Kantor Perpunas di Jakarta, maupun di UI-Jakarta, UNPAD-Bandung, UNDIP-Semarang, UGM-Yogyakarta, UII-Yogyakarta, dan UNAIR-Surabaya (Diagram-1). Berikutnya, obyek pengumpulan bahan hukum Kluster-2 (K-2) meliputi bahan hukum sekunder tentang kesaksian pelaku sejarah (para pembentuk UU 6/2014 tentang Desa) perihal politik hukum dalam proses legislasi atas legal-status dan kewenangan desa yang diatur Pasal 1-96 dan Pasal 112-118 UU 6/2014, dan turunan peraturan perundangan lain yang terkait. Sumber bahan hukum sekunder kelompok kedua ini diperoleh dari para *key informan* dan responden langsung *terbatas sebagai pembentuk undang-undang desa* dimaksud.

Prosedur pengumpulan bahan hukum K-1 dan K-2 telah dilakukan secara *series* (berurutan) sesuai model tahapan analisis yang telah digunakan yaitu *Miles-*

Huberman Interactive Model of Analysis (Bogdan, R. C., & Biglen, S. K., 1992)⁸.

Komponen substansi bahan hukum yang dihimpun pada kelompok pertama (K-1) meliputi komponen sejarah perundang-undangan hukum tata pemerintahan, yaitu: Pengaturan Desa di Masa Hindia Belanda, Pengaturan Desa di Masa Jepang, Pengaturan Desa Pada Masa Orde Lama (1945-1965), Pengaturan Desa di Masa Orde Baru, Pengaturan Desa UU 22/1999, Pengaturan UU 32/2004, dan Pengaturan UU 6/2014 tentang Desa.

Komponen substansi bahan hukum pada kelompok kedua (K-2) meliputi proses *depth-interview* terhadap para *key-informan* telah dilakukan untuk memperkuat informasi bahan hukum primer terkait permasalahan pengaturan legal-status pemerintahan desa yang meliputi kewenangan desa dalam mengatur dan mengurus persoalan Pelayanan Publik, Pembangunan Desa, Pemberdayaan Desa, dan Pembinaan Kemasyarakatan. Seluruh bahan hukum baik K-1 maupun K-2 yang telah terhimpun selanjutnya telah diolah dan dianalisis keharmonisannya berdasarkan asas-asas pembentukan undang-undang sebagai tolok ukur kriteria ideal normatif.

Untuk maksud memberikan kemudahan pemahaman terhadap keseluruhan sudut pandang persoalan dan gagasan dalam studi ini, berikut digambarkan dalam bentuk profil posisi penelitian disertasi ini seperti berikut:

⁸ Bogdan R. C. & Biglen S. K. *Interactive Model of Analysis in Qualitative Research*. Boston: Allyn and Bacon, Inc. 1992.

MATRIK-2: POSISI STUDI PENGATURAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DESA DALAM UU 6/2014 TENTANG DESA

OBJEK PENELITIAN	SUB-OBJEK PENELITIAN	MENGAPA DITELITI	MASALAH KEFILSAFATAN	MASALAH YURIDIS	RUMUSAN MASALAH	ANDASAN TEORITIS - PISAU ANALISIS	METODOLOGI
Keberadaan pengaturan kelembagaan desa.	Keharmonisan pengaturan kelembagaan desa dalam kaitan vertikal-horizontal peraturan perundang-undangan.	<input type="checkbox"/> PERSOALAN SOSIOLOGIS BARU: UU RI No. 6/2014= "Pro' dan 'Kontra'. 'Pro'=ADD 1,4 milyar sedang 'Kontra'='a Trap' Poleksosbudhuk. <i>Gejala Umum</i> , melambat kinerja Pemb.,rendah daya serap ADD, potensi	<input type="checkbox"/> ONTOLOGIS Kelembagaan pemerintahan desa adalah kesatuan organ masyarakat hukum yang terbawah dan terkecil dari sistem pemerintahan yang memiliki kepentingan dan batas wilayah berdasarkan asalusul/adat istiadat (outonomus diakui sistem pemerintahan nasional) sebagai ujung tombak dalam menjalankan fungsi pemerintahan (Kesejahteraan-Empowerment-Pembangunan) di daerah kabupaten. Persoalannya adalah apakah kelembagaan desa dapat melaksanakan tugas pokok fungsi pemerintahan dengan benar, baik dan maksimal? manakala pengaturan	<input type="checkbox"/> Keharmonian Dis-Keharmonian Vertikal' : UU RI No. 6/2014 (mengatur Desa Adat dan Desa Formal/Dinas) terhadap Psl.18 B (2) UUD NRI 1945 (tidak mengatur Desa Formal/Dinas). <i>Dis-Keharmonian Horizontal'</i> yaitu dengan UU RI No. 5/2014 ttg ASN, UU RI No. 17/2003 ttg Keuangan Negara, berarti tidak memenuhi unsur: <i>beginsel van duidelijke doelstelling, beginsel van het juiste organ, het beginsel van uitvoerbaarheid, het-beginsel van duidelijke terminologie en systematiek, het</i>	<input type="checkbox"/> Mengapa terjadi ketidaharmonisan hukum dalam pengaturan kelembagaan desa, vertikal antara Undang-Undang No: 6/2014 tentang Desa dengan Psl.18 B (2) UUD NRI 1945, dan horizontal dengan UU RI No. 5/2014 ttg ASN, UU RI No. 17/2003 ttg Keuangan Negara; ('Aparatio-legis dari pengaturan kelembagaan pemerintahan	<input type="checkbox"/> Teori Sejarah Hukum atas Sejarah Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa <input type="checkbox"/> Teori Kewenangan Pengaturan Kewenangan (Asas Rekognisi dan Subsidiaritas) Kelembagaan Pemerintahan Desa <input type="checkbox"/> Teori Perundang-undangan atas Norma Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa <input type="checkbox"/> Teori Politik Hukum atas Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa	Pendekatan Preskriptif Kualitatif dalam penelitian hukum Normatif;

		<p>korupsi daerah, anggaran terparkir di perbankan, multi intepretasi hukum.</p> <p>□ PERSOALAN SOSIOLOGIS LAMA: Sejak jaman Hindia Belanda hingga jaman reformasi, pengaturan kelembagaan desa belum pernah diselesaikan dengan benar dan baik melalui koridor peraturan perundangan dangan.</p>	<p>kelembagaan pemerintahan desa tidak sinkron baik Vertikal maupun Horizontal.</p> <p>□ EPISTEMOLOGI Posisi penting kelembagaan pemerintahan desa sebagai ujung tombak sistem pemerintahan nasional, menuntut perlunya pengaturan kelembagaan desa yang berkeadilan, berkepastian, berkemamfaatan, serta kesinkronan secara Vertikal maupun Horizontal dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Persoalannya, Bagaimana pengaturan kelembagaan pemerintahan desa sekarang dapat berjalan sesuai Tupoksi-nya dengan benar dan optimal, selagi kelembagaannya berstatus 'Semi Formal', yaitu apakah sebagai <i>local-state-Govt, local-self-Govt, local</i></p>	<p><i>beginsel van rechtszekerheids, het-beginsel van de-individuele rechtsbedeling (sesuai kemampuan kompetensi individu petugas).</i></p>	<p>desa dalam UU 6/2014?)</p> <p>□ Apa implikasi hukum dari pengaturan kelembagaan desa yang tidak harmonis terhadap sistem administrasi pemerintahan desa?</p>	<p>□ Konsep Negara Hukum (<i>State-Law-Theory</i>, Konsep <i>Rechtsstaat</i>, Konsep <i>Rule of Law</i>, Asas Kedaulatan Rakyat) atas Landasan Hukum Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa;</p> <p>□ Konsep Pemerintahan Daerah terhadap Pengaturan Status Kelembagaan Pemerintahan Desa</p> <p>□ Konsep Keharmonian Hukum terhadap Sinergitas Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa</p> <p>□ Konsep Kelembagaan Pemerintahan atas Pengaturan Ragam Kelembagaan Pemerintahan Desa</p> <p>□ Konsep MPFAAC (<i>Meaning: Makna – Positioning: Posisi – Functioning</i>):</p>	<p>Metode dan teknik pengumpulan data: studi bahan hukum (primer-sekunder-tertier), desain 2 cluster kajian bahan hukum, yi.: Kajian Bahan Hukum Primer Refleksi Normatif Per-UU RI-an dan Kajian Bahan Hukum Sekunder</p>
--	--	--	---	---	---	---	--

			<p>administration atau agent of Govt.</p>				
		<p><input type="checkbox"/> PERSOALAN FILOSOFIS, meliputi Ontologis, Epistemologis, Axiologis.</p>	<p><input type="checkbox"/> AXIOLOGI Status kelembagaan pemerintahan desa yang sinkron vertikal-horizontal, berkeadilan dan berkepastian dipastikan mampu memberikan mafaat yang besar bagi masyarakat. Persoalannya, Apakah kelembagaan pemerintahan dapat memberikan manfaat sepenuhnya pada masyarakat? Manakala ada ketidakharmonisan Vertikal-Horizontal perundang-undangan yang <i>contra-productive</i>. Kelembagaan desa (Pasal 1-95 dan Pasal 112-118 UU RI No 6/2014) dapat memberikan mamfaat sepenuhnya manakala telah dapat disinkronisasikan(Vertikal-Horizontal) atas norma- normanya.</p>		<p><input type="checkbox"/> Bagaimana pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ke depan dalam sistem hukum birokrasi pemerintahan formal yang moderen, sinkron dan tidak ambigu untuk kesejahteraan bangsa?</p>		<p>Refleksi Empiris pengaturan dan pengurusan kelembagaan desa dari waktu ke waktu; Teknik analisis bahan hukum: 'Miles-Huberman Interactive Model of Analysis' (Bogdan, R. C., &Biglen, S. K. 1992.).</p>

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum ini berjenis normatif⁹, karena menekankan pada norma atau aturan hukum untuk seluruh pengujian kebenarannya melalui argumentasi hasil kajian bahan hukum atas permasalahan pengaturan dan pengurusan pemerintahan desa yang diatur UU 6/2014 tentang Desa berikut peraturan perundang-undangan turunannya. Sehingga jenis penelitian ini menurut dialektikanya adalah berkarakter 'Normologis – Norms Wisenschaft' dalam mengkaji fakta filosofis, yuridis, dan sosiologis persoalan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Pertimbangan lain telah digunakannya jenis penelitian normatif adalah untuk maksud dapat diperolehnya tingkat kedalaman pembahasan filosofis, yuridis, dan sosiologis pada proses pembangunan argumentasi hukumnya. selain daripada itu penentuan jenis penelitian normatif ini adalah didasari atas pertimbangan untuk menghindari kesalahan asumsi sumber data terhadap kedalaman permasalahan bila saja menggunakan jenis penelitian nomologi. Pengungkapan fakta persoalan normologis pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam konteks filosofis hukum administrasi pemerintahan yang kompleks dan abstrak ini tidak bersentuhan dengan perlunya penelitian empiris.

Kajian normatif historis terhadap peraturan perundang-undangan organik kelembagaan pemerintahan desa telah dilakukan, meliputi pengaturan sejak jaman penjajahan Belanda hingga keberlakuan hukum positif undang-undang desa saat ini. Kajian normatif juga telah dilakukan untuk menganalisis sejarah politik hukum, pasal-pasal dalam konstitusi yang terkait dengan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, dan rumusan norma-norma dalam UU 6/2014 tentang Desa, PP 43/2014 tentang Pert. Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa.

⁹ Mainstream penelitian hukum mengenal dua jenis penelitian yaitu penelitian hukum empiris dan penelitian hukum normatif. Lihat juga Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Media Publishing, 2012), hlm. 310-320.

1.7.2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan prosedur pendekatan filosofis dan analitis dalam mengungkap kebenaran atas pertanyaan penelitian, yaitu:

- a. Pendekatan Filosofis, yang dilakukan dengan cara mengkaji isu-isu hukum secara mendalam berbagai persoalan ontologis, epistemologis, dan axiologis pengaturan kelembagaan pemerintahan desa.
- b. Pendekatan Analitis¹⁰, dilakukan dengan cara memanfaatkan pendekatan¹¹:
 - 1) *Statute Approach*.
 - 2) *Historical Approach*.
 - 3) *Conceptual Approach*.

1.7.3. Bahan Hukum sebagai Sumber Data dan Informasi

Sumber hukum sebagai data dan informasi yang telah digunakan dalam penelitian ini meliputi sumber hukum primer (naskah peraturan perundang-undangan), sumber hukum sekunder (risalah pembentukan Undang-Undang RI, naskah RUU RI, karya ilmiah hukum terkait), dan sumber hukum tertier (kamus hukum, berita hukum koran/majalah terkait), yang semuanya digunakan untuk dipetakan dimensi empirisnya.

Sumber bahan hukum yang telah digunakan dalam studi yuridis normatif ini adalah seluruh bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang berhubungan langsung maupun tidak langsung dengan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Rincian bahan hukum tersebut sebagai berikut:

a. Sumber Bahan Hukum Primer

- 1) *Indische Staatregheiling 1854* (Pasal 128 ayat 1-6 I.S)
- 2) *Inlandse Gemeente Ordonantie/s 83 1906*;
- 3) *Inlandse Gemeente Ordonantie Buitengewesten/s 490 1938*;
- 4) UUD NRI 1945 Provinsi Maluku Terhadap Undang-Undang Dasar NRI 1945;
- 5) Penetapan Presiden Nomor: 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah;

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2015), hlm. 121-122.

¹¹ Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, (Sidney: Thomson Legal and Regulatory Limited, 2005), hlm. 35-37.

- 6) UUD NRI 1945 (Sebelum Amandemen);
- 7) UUD Negara Republik Indonesia 1945. (Sesudah Amandemen);
- 8) UU 12/2011 tentang Pembentukan Pert. Per-UUan;
- 9) UU 1/1957 tentang Pokok-Pokok Pemda;
- 10) UU 18/1965 tentang Pokok-Pokok Pemda;
- 11) UU 19/1965 tentang Desapraja;
- 12) UU 5/1979 tentang Pemerintahan Desa;
- 13) UU 32/2004 tentang Pemda;
- 14) UU 5/2014 tentang ASN;
- 15) UU 6/2014 tentang Desa ;
- 16) UU 30/2014 tentang Adm. Pemerintahan;
- 17) UU 17/2003 tentang Keuangan Neg.;
- 17) UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Neg.;
- 18) UU 5/1986 tentang PTUN;
- 19) Tap MPR RI Nomor: IV Tahun 2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah;
- 20) PP 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014;
- 21) PP 60/2014 tentang Dana Desa;
- 22) PP 8/2016 tentang Perubahan Kedua atas PP 60/2014 tentang Dana Desa bersumber dari APBN.
- 23) Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Undang-Undang.
- 24) Peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait.

b. Sumber Bahan Hukum Sekunder

Sedangkan bahan hukum sekunder adalah berupa naskah akademik RUU RI tentang Desa dan hasil penelitian terkait yang terkait dengan hukum tata pemerintahan, dan tersier berupa kamus hukum dan daftar indeks yurisprudensi peradilan tata pemerintahan desa. Sumber informasi sebagai bahan hukum yang terkait dengan hukum tata pemerintahan desa baik berupa dokumen rancangan peraturan perundangan, risalah sidang proses ligislasi RUU RI, dokumen publikasi hasil studi/penelitian (Jurnal Penelitian), Dokumen Laporan Hasil Seminar/Simposium/Loka karya, maupun hasil wawancara dengan para

keyinforman ataupun responden yang terkait langsung sebagai mantan pakar ataupun anggota DPR-RI pusat yang pernah terlibat dalam penyusunan UU 6/2014 telah dianalisis sebagai fakta pelengkap dan pendukung bahan hukum primer. Mengingat pendekatan penelitian ini adalah murni studi normatif maka pemilihan para key-informan ataupun responden sebagai bahan hukum sekunder adalah telah didasarkan atas pertimbangan *purposive-judgement-sampling*¹² yang dibatasi jumlahnya tidak lebih dari 4 (empat) orang. *Purposive-judgement-sampling* telah diberlakukan terhadap relevansi keterwakilan latar belakang dan pengetahuan key-informan terhadap proses perumusan perundang-undangan tentang desa terutama UU 6/2014. Sehingga sumber bahan hukum sekunder telah diperoleh dari: *Document-Review* (Kajian Kepustakaan) dari dokumen RUU RI tentang Desa, Naskah Akademik dan Risalah Perundang-undangan tentang Desa (Kolonialisme s/d Kemerdekaan) tentang Desa, Jurnal Artikel Hukum Pemerintahan Desa (*Relevant-Sampling*), Literatur Hukum Administrasi Pemerintahan Desa (*Relevant-Sampling*).

c. Sumber Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yang berupa kamus/*dictionary* hukum baik bahasa Inggris maupun Belanda, ensiklopedia hukum maupun daftar indeks putusan pengadilan atau lembaga peradilan yang terkait dengan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, seluruhnya telah dihimpun, diolah dan dianalisis untuk diinterpretasikan menjadi satu pola pemahaman tentang pengaturan kelembagaan pemerintahan desa.

Hasil pengumpulan bahan hukum digambarkan sebagai berikut:

¹² Prasetya Irawan, *Logika dan Prosedur Penelitian*, (STIA-Press. Jakarta. 2007), hlm 68.

Matrik-3_Hasil Pengumpulan Bahan Hukum dan Lokus Penelitian Disertasi Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

No	Bahan Hukum	Sasaran	Lokus	Teknik	Alasan Pertimbangan	Hasil
1	▪ Primer	▪ Naskah peraturan perundang-undangan organik terkait pengaturan kelembagaan Pemdes.	▪ Pusat Data & Informasi Sekretariat DPR-RI, DKI Jakarta.	▪ Reviu Dokumen	▪ Data <i>reliable</i> dan sahih, digunakan untuk validasi dan verifikasi hasil wawancara. ▪ Bahan hukum termasuk data-informasi lengkap, utuh dan mendalam.	▪ Terhimpun naskah peraturan perundang-undangan organik tentang kelembagaan Pemdes.
		▪ Inter-Library Loan Perpustakaan Pusat – Univ. Terbuka (Ordonansi Pemerintahan Daerah & Desa Jaman Kolonial Hindia Belanda 1834-1942.	▪ Perpustakaan Pusat – Univ. Terbuka DKI Jakarta	▪ Reviu Dokumen	▪ Data <i>reliable</i> dan sahih, digunakan untuk validasi, verifikasi dan analisis pengaturan kelembagaan Pemdes persepektif sejarah hukum.	▪ Diperoleh naskah Ordonansi Pemerintahan Daerah & Desa Jaman Kolonial Hindia Belanda 1834-1942. ▪ Perda Pemprov. Banten tentang Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Baduy.
	▪ Sekunder	▪ 1 (Satu) Key-Informant_Mantan Pakar/ Penyusun UU Desa No.6/2014, Anggota BPD-DPR RI (Komisi II/III).	▪ Kantor DPD, DPR-RI, DKI Jakarta.	▪ Wawancara	▪ Data <i>reliable</i> dan sahih, digunakan untuk validasi, verifikasi dan analisis pengaturan kelembagaan Pemdes persepektif politik hukum. ▪ Domisili mantan pakar dan/atau pembentuk UU No. 6/2014 tentang Desa berada dalam satu wilayah DKI-Jakarta.	▪ Terwawancara Drs. H. Akhmad Muqowam, Ket. Komite-1 DPD-RI, Wakil Ketua III DPD RI.
		▪ Inter-Library Loan Perpustakaan Pusat – Univ. Terbuka	▪ sda	▪ Reviu Dokumen	▪ Data lebih <i>reliable</i> dan sahih, digunakan untuk validasi, verifikasi dan analisis pengaturan kelembagaan Pemdes persepektif sejarah.	▪ Diperoleh hasil kajian & literatur Pemdes.
		▪ 1 (Satu) Key-Informant_Pakar nara sumber administrasi publik & Pemdes dalam penyusunan UU Desa Nomor 6/2014, - Univ. Terbuka.	▪ sda	▪ Wawancara	▪ Data utuh dan mendalam. ▪ Domisili mantan pakar nara sumber pembentukan UU No. 6/2014 tentang Desa.	▪ Terwawancara Prof Dr. Hanief Nurcholis M.Si
		▪ 1 (Satu) Key-Informant_nara sumber administrasi publik tentang kebijakan pembangunan desa terkait UU RI No.6/2014, Ditjen SDM Kemendes & DT.	▪ Kantor Ditjen SDM Kemendes & DT, DKI Jakarta	▪ Wawancara	▪ Data <i>reliable</i> dan sahih, digunakan untuk validasi, verifikasi dan analisis kebijakan pembangunan kelembagaan Pemdes persepektif. ▪ Data utuh dan mendalam.	▪ Terwawancara Kabag Kepegawaian, Ditjen Kemendes & DT.
		▪ Literatur dan hasil kajian tentang pemerintahan desa.	▪ FH-Universitas Indonesia_Perustakaan Pasca	▪ Reviu Dokumen	▪ Data lebih <i>reliable</i> dan sahih, digunakan untuk validasi, verifikasi dan analisis pengaturan kelembagaan Pemdes. ▪ Digunakan untuk studi originalitas disertasi pengaturan kelembagaan	▪ Diperoleh Literatur dan hasil kajian (disertasi) pengaturan Pemdes dan literatur terkait.

			Sarjana UI_DKI Jakarta		Pemdes.	
		<ul style="list-style-type: none"> 1 (Satu) Key-Informant_ Pejabat Penyusun Naskah Akademik, RUU, & UU Desa No.6/2014, - Ditjen BPD-Kemendagri 	<ul style="list-style-type: none"> Ditjen Bina Pemdes- Kemen dagri_ DKI Jakarta 	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara 	<ul style="list-style-type: none"> Data <i>reliable</i> dan sah, digunakan untuk validasi, verifikasi dan analisis kebijakan hukum (politik hukum) pengaturan kelembagaan Pemdes. Data utuh dan mendalam. 	<ul style="list-style-type: none"> Terwawancara Dr. Eko Prastyantono (Dir, Profiling PPD- Kemendagri).
2	<ul style="list-style-type: none"> Sekunder 	<ul style="list-style-type: none"> Literatur & hasil kajian Pemdes Univ. Islam Indonesia, _Bag Dokumentasi Hukum Pasca Sarjana. 	<ul style="list-style-type: none"> Univ. Islam Indonesia, Yogyakarta 	<ul style="list-style-type: none"> Reviu Dokumen 	<ul style="list-style-type: none"> Data lebih <i>reliable</i> dan sah, digunakan untuk validasi, verifikasi dan analisis pengaturan kelembagaan Pemdes. Digunakan untuk studi originalitas disertasi pengaturan kelembagaan Pemdes. 	<ul style="list-style-type: none"> Diperoleh Literatur dan hasil kajian (disertasi) pengaturan Pemdes dan literatur terkait.
		<ul style="list-style-type: none"> Literatur & hasil kajian Pemdes Univ. Gajah Mada, _Bag Dokumentasi Hukum Pasca Sarjana. 	<ul style="list-style-type: none"> UGM, Yogyakarta 	<ul style="list-style-type: none"> Reviu Dokumen 	<ul style="list-style-type: none"> Data lebih <i>reliable</i> dan sah, digunakan untuk validasi, verifikasi dan analisis pengaturan kelembagaan Pemdes. Digunakan untuk studi originalitas disertasi pengaturan kelembagaan Pemdes. 	<ul style="list-style-type: none"> Diperoleh Literatur dan hasil kajian (disertasi) pengaturan Pemdes dan literatur terkait.
		<ul style="list-style-type: none"> 1 (Satu) Key-Informant_ Mantan Pakar/ Penyusun UU Desa Nomor 6/2014, Anggota BPD-DPR RI (Komisi II/III) atau Key-Informant_ Mantan Pakar nara sumber penyusunan UU Desa Nomor 6/2014, BPD-DPR RI 	<ul style="list-style-type: none"> UII- Yogyakarta 	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara 	<ul style="list-style-type: none"> Data <i>reliable</i> dan sah, digunakan untuk validasi, verifikasi dan analisis kebijakan hukum (politik hukum) pengaturan kelembagaan Pemdes. 	<ul style="list-style-type: none"> Terwawancara Prof. Dr. Nimatul Huda, Univ. Islam Indonesia, Yogyakarta.
		<ul style="list-style-type: none"> 1 (Satu) Key-Informant_ Mantan Pakar nara sumber penyusunan UU Desa Nomor 6/2014, Anggota BPD-DPR RI (Komisi II/III) atau Key-Informant_ Mantan Pakar Penyusun UU Desa Nomor 6/2014, BPD-DPR RI 	<ul style="list-style-type: none"> UGM- Yogyakarta 	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara 	<ul style="list-style-type: none"> Data <i>reliable</i> dan sah, digunakan untuk validasi, verifikasi dan analisis kebijakan hukum (politik hukum) pengaturan kelembagaan Pemdes. 	<ul style="list-style-type: none"> Terwawancara Dr. Rikardo Simarmata (Wawancara_UGM).
3	<ul style="list-style-type: none"> Sekunder 	<ul style="list-style-type: none"> Literatur & hasil kajian Pemdes Univ. Pajajaran, Bandung_ Bag Dokumentasi Hukum Pasca Sarjana. 	<ul style="list-style-type: none"> Unpad- Bandung, Jawa Barat. 	<ul style="list-style-type: none"> Reviu Dokumen 	<ul style="list-style-type: none"> Data lebih <i>reliable</i> dan sah, digunakan untuk validasi, verifikasi dan analisis pengaturan kelembagaan Pemdes. Digunakan untuk studi originalitas disertasi pengaturan kelembagaan Pemdes. 	<ul style="list-style-type: none"> Diperoleh Literatur dan hasil kajian (disertasi) pengaturan Pemdes dan literatur terkait.
4	<ul style="list-style-type: none"> Sekunder 	<ul style="list-style-type: none"> Literatur & hasil kajian Pemdes Univ. Airlangga Surabaya _Bag Dokumentasi Hukum Pasca Sarjana. 	<ul style="list-style-type: none"> Unair- Surabaya, Jawa Timur. 	<ul style="list-style-type: none"> Reviu Dokumen 	<ul style="list-style-type: none"> Data lebih <i>reliable</i> dan sah, digunakan untuk validasi, verifikasi dan analisis pengaturan kelembagaan Pemdes. Digunakan untuk studi originalitas disertasi pengaturan kelembagaan Pemdes. 	<ul style="list-style-type: none"> Diperoleh Literatur dan hasil kajian (disertasi) pengaturan Pemdes dan literatur terkait.

5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sekunder 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Literatur & hasil kajian PemdesUniv. Diponegoro, Semarang_Bag Dokumentasi Hukum Pasca Sarjana. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Undip-Semarang, Jawa Tengah. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reviu Dokumen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Data lebih <i>reliable</i> dan sah, digunakan untuk validasi, verifikasi dan analisis pengaturan kelembagaan Pemdes. ▪ Digunakan untuk studi originalitas disertasi pengaturan kelembagaan Pemdes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diperoleh Literatur dan hasil kajian (disertasi) pengaturan Pemdes dan literatur terkait.
6	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Primer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perda Prov. Bali `Awig-Awig Masyarakat Adat Bali`_Bag. Dokumentasi Hukum Pasca Sarjana, Univ. Udayana. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unud Denpasar, Bali. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reviu Dokumen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Data lebih <i>reliable</i> dan sah, digunakan untuk validasi, verifikasi dan analisis pengaturan kelembagaan Pemdes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diperoleh Perda Prov. Bali `Awig-Awig Masyarakat Adat Bali`.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sekunder 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1 (Satu) Key-Informant_ Pakar nara sumber hukum adat Bali & Pemdes dalam penyusunan UU Desa Nomor 6/2014Univ. Udayana, Denpasar, Bali. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unud Denpasar, Bali. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wawancara 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Data <i>reliable</i> dan sah, digunakan untuk validasi, verifikasi dan analisis kebijakan hukum (politik hukum) pengaturan kelembagaan Pemdes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Terwawancara Prof. Dr. I Wayan Windya (Wawancara, Pakar Huk. AdatUniv. Udayana, Bali).
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1 (Satu) Key-Informant_ Pakar nara sumber hukum adat Bali & Pemdes dalam penyusunan UU Desa Nomor 6/2014Univ. Marwadewa. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Univ. Marmadewa Denpasar, Bali. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wawancara 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Data <i>reliable</i> dan sah, digunakan untuk validasi, verifikasi dan analisis kebijakan hukum (politik hukum) pengaturan kelembagaan Pemdes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Terwawancara Prof. Dr. I Gede Parimarta (Wawancara, Pakar Sosiologi HukumUniv. Marwadewa, Bali) ▪ Literaur terkait Pengaturan Kelembagaan Pemdes.

1.7.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik penelusuran dan pengumpulan bahan-bahan hukum sebagai sumber data dan informasi telah dilakukan dengan mengitkuti disain penelitian yang dibagi menjadi dua kluster kegiatan, yaitu pengumpulan bahan hukum Kluster-1 teknik reviu dokumen dengan menggunakan instrumen 'Pedoman Reviu Dokumen' yang konsep kunci ('variabel') dan elemen ('indikator') dikembangkan dari 3 (tiga) pertanyaan penelitian. Bahan hukum yang telah terhimpun disusun dengan menggunakan teknik kategorisasi atas teori, asas, doktrin, dan norma hukum yang sesuai dengan desain penelitian yang semuanya dikerjakan menggunakan bantuan program komputer berdasarkan teknik *indexation-format*.

1.7.5. Teknik Analisis Naratif Bahan Hukum

Seluruh bahan hukum yang telah diolah secara sistematis menurut format indeksasi tersebut di atas kemudian dianalisis. Model analisis penelitian yang bersifat 'normatif' ini telah dirancang untuk mampu menjawab tiga pertanyaan penelitian dengan menggunakan instrumen *Miles-Huberman Interactive Model of*

Analysis.¹³ *Huberman Interactive Model of Analysis* yang pada dasarnya adalah melakukan *double-check* terhadap kesahihan bahan hukum hingga dilakukan interpretasi integral. Alur berfikir studi sebagai guide lines analisis bahan hukum yang tergambar dalam model *Miles-Huberman Interactive Model of Analysis* dilakukan secara berkesinambungan bertahap, yaitu tahap deskriptif Kluster-1 dilanjutkan ke tahap interpretatif, kemudian tahap deskriptif Kluster-2 dilanjutkan ke tahap interpretatif lagi, kemudian dilanjutkan ke tahap reflektif dan ke tahap penarikan kesimpulan. Setelah tahap penarikan kesimpulan dilakukan dilanjutkan ke tahap rekonstruktif dan Preskriptif. Pada proses analisis terhadap isi substansi bahan hukum maka berbagai teori hukum terkait pengaturan kelembagaan pemerintahan desa digunakan sebagai instrumen analisis, seperti *State-Law-Theory* (Konsep *Rechtsstaat*, Konsep *Rule of Law*, Asas Kedaulatan Rakyat); *Law-History-Theory* (Teori Sejarah Hukum); *Teori Kelembagaan Pemerintahan*; *Teori Sistem Pemerintahan Daerah (Teori Otonomi Daerah)*; *Teori Kewenangan*; Teori Perundang-undangan; Teori Politik Hukum; dan Konsep Keharmonian Hukum. Seluruh proses analisis disusun dengan menggunakan konsep *MPFAAC (Meaning-Positioning-Functioning-Authorizing-Actuating-Controlling*¹⁴).

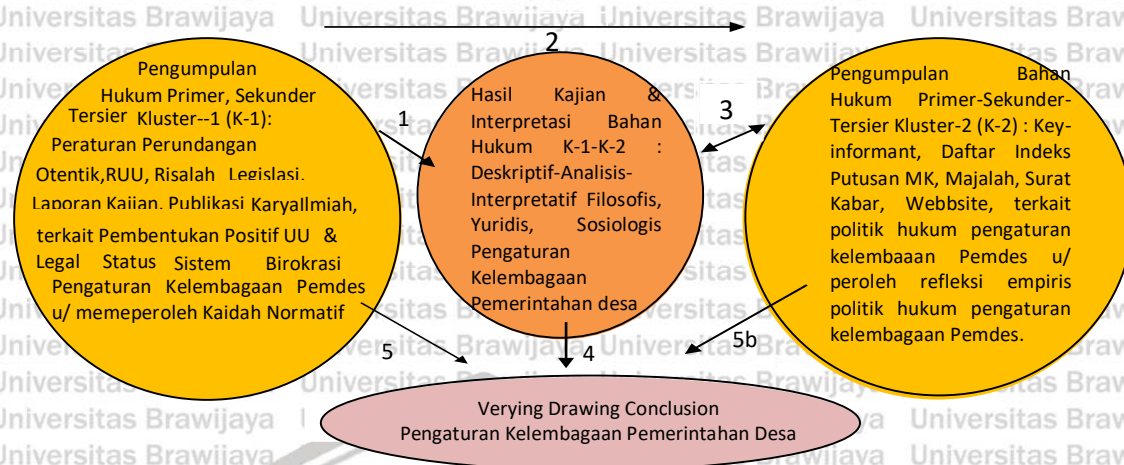
Penggunaan model *Miles-Huberman Interactive Model of Analysis* (Biglen & Bogdan, 1998)¹⁵ dimaksudkan untuk dapat diperolehnya kesahihan hasil pengolahan, analisis, dan interpretasi bahan hukum yang tinggi. Model *Miles-Huberman Interactive Model of Analysis* (Biglen & Bogdan, 1998) ini telah digunakan dalam proses deskripsi, analisis, dan interpretasi isi substansi bahan hukum melalui proses *check and recheck* agar terjamin integritas proses analisis dan interpretasinya. *Milles and Huberman Interactive Model of Analysis* ini diadopsi karena memberikan jaminan kepercayaan atas hasil kajian isi substansi. *Miles-Huberman Interactive Model Analysis* tersebut digambarkan sebagai berikut.

¹³ Bogdan R. C. & Biglen S. K. *Interactive Model of Analysis in Qualitative Research*. Boston: Allyn and Bacon, Inc. 1992.

¹⁴ Sudarsono, *Hukum Administrasi Negara - Konsep MPFAAC: Meaning - Positioning - Functioning - Authorizing - Actuating - Controlling*, (Guru Besar Ilmu Hukum Administrasi Negara. Fakultas Hukum - Universitas Brawijaya, 10 -03-2017).

¹⁵ Bogdan, R. C., & Biglen, S. K. *Interactive Model of Analysis in Qualitative Research*, (Boston: Allyn and Bacon, Inc. 1998).

Diagram-2: Penggunaan Miles-Huberman Interactive Model of Analysis Pada Studi Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa¹⁶



Miles-Huberman Interactive Model pada Diagram-2 di atas sangat berkaitan dengan desain penelitian yang digambarkan pada Diagram-1. Langkah pertama pada pengumpulan bahan hukum Kluster-1 (K-1) meliputi bahan hukum primer, sekunder maupun tersier terkait pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Hasil analisis bahan hukum primer dan sekunder pada K-1 ini dipresentasikan (deskriptif-interpretatif) sebagai *points* penting dalam menggambarkan asas dan perspektif pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam pertimbangan dan sistem pemerintahan negara dan daerah berdasarkan UU 6/2014 tentang Desa yang berakibat timbulnya ketidakharmonisan vertikal dan horizontal, dan implikasi hukum ketidakharmonisan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa terhadap birokrasi pemerintahan model *local-state-government*, *local-self-government*, *local governing community* yang kemudian dipergunakan sebagai basis dalam tahap pengumpulan bahan hukum berikutnya pada *Law Materials Collection Cluster-2* melalui wawancara mendalam namun terbatas terhadap *Key-Informant* (K-2). Langkah lanjutan hasil kajian bahan hukum melalui K-1 kemudian dirumuskan dan dikontekstualisasikan untuk keperluan analisis diskeharmonian pengaturan kelembagaan pemerintahan desa sebagai konsep kunci K-2 untuk mengetahui permasalahan politik hukum UU 6/2014 tentang Desa dan *ius constituendum* pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam sistem hukum birokrasi

¹⁶ Bogdan, R. C., & Biglen, S. K. *Interactive Model of Analysis in Qualitative Research*, ... Ibid.

pemerintahan formal moderen, legitimate dan harmonis. Langkah ketiga adalah mendeskripsikan dan menginterpretasikan hasil kajian K-2 kembali yang hasilnya tersebut dikombinasikan dengan hasil kajian K-1 berupa hasil kajian integral deskripsi dan interpretasi pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Pada langkah ketiga ini proses *check and recheck* atas konsistensi hasil deskripsi-interpretasi antara K-1 dengan K2 dapat diketahui ada tidaknya pola deskripsi-interpretasi yang *contra-commonsense*. Selanjutnya pada langkah keempat, kedua kluster pola deskripsi-interpretasi K-1 dan K-2 disimpulkan, direfleksikan, direkonstruksi, dan dipreskriptifkan sebagai fakta normatif pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam sistem hukum birokrasi pemerintahan formal, moderen, legitimate, dan moderen. Berikutnya pada langkah 5a dan 5b secara simultan telah dilakukan proses *Check-Recheck* untuk memastikan tidak terdapat lagi kesalahan deskripsi dan interpretasi untuk melengkapi penarikan kesimpulan akhir hasil kajian pengaturan kelembagaan pemerintahan desa.

1.8. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penulisan disertasi ini dirancang secara logis sistematis mengikuti desain penelitian dan ketentuan yang berlaku di FH Univ. Brawijaya. Sistematika tersebut dimaksudkan menjadi cerminan logika berfikir bahwa penelitian ini disusun secara logis konsisten mata rantai penalarannya, sesuai latar belakang masalah dengan rumusah masalah, tujuan penelitian, kerangka teoritik-konseptual yang yang digunakan, metode yang dibangun untuk menjawab pertanyaan penelitian, pembahasan hasil penelitian dan kesimpulan rekomendasinya¹⁷. Secara sistematis penulisan disertasi ini tersusun sebagaimana terdapat dalam daftar ini naskah diserta ini.

¹⁷ Johny Ibrahim, 2012, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media Publishing, hlm. 289-292.

SISTEMATIKA PENULISAN

Pengesahan

Pada halaman pengesahan diterakan legalitas atas sahnya dokumen disertasi telah selesai disusun sesuai prosedur yang berlaku dan disahkan oleh Dekan Fakultas Hukum UB.

Persetujuan

Pada halaman pengesahan diterakan legalitas atas sahnya dokumen disertasi telah selesai disusun dan memenuhi kriteria yang disetujui oleh para promotor.

Motto

Pada bagian Motto ini dimuat ungkapan kata-kata bijak yang mengandung pesan filosofis kehidupan dari penulis untuk para pembaca.

Abstrak

Abstrak adalah naskah Ringkasan disertasi dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris yang merupakan sari pati dari isi tulisan disertasi, yang meliputi latar belakang, rumusan masalah, maksud tujuan kerangka teoritik, metodologi, pembahasan, kesimpulan, dan saran. Secara keseluruhan ungkapan bahasa dalam abstrak tidak melebihi 500 kata.

Ringkasan

Ringkasan adalah rangkuman singkat dari isi tulisan disertasi dalam bentuk bahasa Indonesia dan bahasa Inggris, yang isinya meliputi seluruh komponen latar belakang, rumusan masalah, maksud tujuan kerangka teoritik, metodologi, pembahasan, kesimpulan, dan saran. Seluruh isi ringkasan disertasi tidak melebihi dari 25% jumlah keseluruhan halaman disertasi.

BAB I. PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Bagian latar belakang ini mendeskripsikan tentang berbagai permasalahan mengapa penelitian disertasi tentang keharmonisan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa penting dilakukan. Diawali dari persoalan pergeseran makna

filosofis Psl.18 B (2) UUD NRI 1945 terhadap pengaturan dan pengurusan desa, kemudian pemberlakuan positif kaidah desa dinas dan desa adat melalui UU 6/2014 tentang Desa. Diuraikan dalam latar belakang bahwa Desa-Dinas adalah bukan 'Kesatuan Masyarakat Hukum Adat' tetapi lembaga Pemerintah 'Semi Formal/Dinas' bentukan Negara yang ditugasi urusan pemerintahan di tingkat paling bawah. Dijelaskan pula dalam latar belakang bahwa politik hukum tata pemerintahan desa masih 'Setengah Hati' menentukan dan mengatur legal-status kelembagaan pemerintahan desa; apakah sebagai *local-stategovernment*, *local-self-government*, *local-administration*, *self-governing community*, ataukah *state corporatism*.

Permasalahan Penelitian

Pada bagian ini disebutkan isu sentral permasalahan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, yang dirumuskan ke dalam 3 (tiga) pertanyaan penelitian, yaitu:

- "Mengapa terjadi ketidaharmonisan hukum dalam pengaturan kelembagaan desa, vertikal antara UU 6/2014 tentang Desa terhadap Psl.18 B (2) UUD NRI 1945 , dan horizontal dengan UU 5/2014 tentang ASN dan UU 17/2003 tentang Keuangan Neg.?" ("Apa ratio-legis dari pengaturan kelembagaan pemerintahan desa tersebut dalam konstitusi maupun undang-undang tersebut?);
- "Apa implikasi hukum dari pengaturan kelembagaan desa yang tidak hasrmonis terhadap sistem hukum administrasi pemerintahan desa?"
- "Bagaimana pengaturan kelembagaan desa ke depan dalam sistem hukum administrasi pemerintahan desa?"

Tujuan Penulisan

Diuraikan bahwa tujuan umum penelitian disertasi ini adalah pengembangan ilmu hukum berdasarkan paradigma interdisipliner teori dan konsep ilmu hukum sebagai proses penemuan kebenaran. Sedangkan tujuan khusus penelitian disertasi ini adalah menguji keharmonian, konsistensi, legalitas, dan legitimasi pengaturan kelembagaan pemerintahan desa sebagai '*academic product*' berdasarkan paradigma ilmu hukum.

Manfaat Penulisan

Demikian pula kemamfaatan hasil penelitian disertasi ini diharapkan secara teoritis mampu menjangkau dalam pemberian kontribusi pada dunia akademis berupa konsep baru tentang harmonisasi peraturan perundang-undangan pada tingkatan paling bawah administrasi pemerintahan daerah yaitu Desa. Diharapkan pula hasil penelitian ini mampu memberikan manfaat secara praktis bagi para pemangku kepentingan di legislatif dalam penyempurnaan undang-undang desa melalui reformulasi Undang-Undang RI tentang desa yang memenuhi prinsip keharmonisan vertikal dan horizontal.

Ruang Lingkup Penelitian

Studi pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ini dibatasi ruang lingkungannya pada persoalan keharmonisan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa (UU 6/2014 tentang Desa) secara vertikal terhadap Psl. 18 B (2) UUD NRI 1945, dan horizontal terhadap (Pasal-1 s/d Pasal 82) UU 30/2014 tentang Adm. Pemerintahan. Sehingga persoalan status keberadaan kelembagaan pemerintahan desa yang berdasar UU RI No. 6/2014 dalam sistem pemerintahan negara dan implikasinya terhadap sistem birokrasi pemerintahan adalah menjadi fokus kajian. Sekalipun disadari sepenuhnya bahwa implikasi yuridis Pasal-1 hingga Pasal 95 Undang-Undang RI Nomor: 6 Tahun 2014 terhadap sistem birokrasi pemerintahan dan perundang-undangan lainnya adalah sangat luas dan kompleks tidak menjadi obyek kajian.

Originalitas Penelitian

Originalitas kajian diuraikan pada bagian ini melalui survei kepustakaan yang telah dilakukan di enam universitas besar yang meliputi 6 (enam) disertasi dan dua (2) tesis yaitu Universitas Airlangga, Universitas Diponegoro, Universitas Indonesia, Universitas Padjadjaran, Universitas Gadjah Mada, Universitas Islam Indonesia, dan Universitas Brawijaya, berupa naskah dokumen disertasi maupun tesis tentang aspek hukum pemerintahan desa, sampai saat ini peneliti tidak menemukan permasalahan aspek hukum yang sama berkaitan dengan fokus penelitian disertasi ini.

Desain Penelitian

Desain penelitian pada studi disertasi ini menggambarkan domain analisis normologis yang berpendekatan *historical approach*, *conceptual-approach* dan *statute-approach* yang menghubungkan kaidah normatif dengan "refleksi empiris" politik hukum pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Model penelitian pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam Undang-Undang Nomor: 6 Tahun 2014 tentang Desa ini menggunakan konsep utama MPFAAC (*Meaning-Positioning-Functioning-Authorizing-Actuating-Controlling*¹⁸).

Gambaran besar model penelitian disertasi ini mengetengahkan dua dimensi refleksi normatif dan refleksi empiris (kajian politik hukum) secara beriringan, untuk mendapatkan profil lengkap dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Refleksi normatif dikategorikan dalam Kluster-1 meliputi kajian teori hukum dan peraturan perundang-undangan, sedangkan refleksi empiris dikategorikan Kluster-2 meliputi kajian politik hukum pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Setiap konsep kunci yang terdapat dalam dua dimensi refleksi normatif dan refleksi empiris tersebut diolah dan dianalisis menurut konsep MPFAAC sesuai kategori substansi masing-masing.

Metode Penelitian

Studi tentang pengaturan kelembagaan Pemerintahan Desa ini adalah sejenis penelitian normatif dengan menggunakan metode pendekatan statute approach, historical approach, dan conceptual approach. Secara rinci metode penelitian disertasi ini diuraikan ke dalam beberapa komponen rancangan sebagai berikut:

1) Lokus Penelitian

Lokus penelitian meliputi berbagai tempat keberadaan sumber hukum primer, sekunder, dan tertier yang dibutuhkan, baik itu yang berada pada kelembagaan pemerintah maupun nonpemerintah, terutama yang berada di DKI Jakarta, Bandung, Semarang, Yogyakarta, Surabaya, Denpasar, dan Malang.

¹⁸ Sudarsono. *Hukum Administrasi Negara _ Konsep MPFAAC: Meaning - Positioning - Functioning - Authorizing - Actuating - Controlling*, (Guru Besar Ilmu Hukum Administrasi Negara. Fakultas Hukum - Universitas Brawijaya, 10 -03-2017).

2) Metode

Metode utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian dogmatis yang berorientasi pada pemaknaan kaidah dalam aturan hukum, meliputi asas-asas hukum, sistematika hukum, sejarah hukum, dan pembentukan hukum.

3) Bahan Hukum

Diuraikan tentang bahan hukum sebagai sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi sumber hukum primer (naskah peraturan perundang-undangan), sumber hukum sekunder (risalah pembentukan Undang-Undang RI, naskah RUU RI, karya ilmiah hukum terkait), dan sumber hukum tertier (kamus hukum, berita hukum koran/majalah terkait), yang semuanya untuk dipetakan dimensi refleksi empirisnya.

4) Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pada bagian ini diuraikan tentang teknik reviu dokumen dengan menggunakan instrumen 'Pedoman Reviu Dokumen' yang terdiri dari beberapa konsep kunci dan elemen konsep kunci sebagai 'indikator' konsep kunci yang terdapat dalam 3 (tiga) pertanyaan penelitian.

5) Teknik Analisis Naratif

Pada bagian ini diuraikan teknik analisis naratif (deskriptif) bahan hukum dengan menggunakan instrumen *Miles-Huberman Interactive Model of Analysis* (Bogdan R. C., & Biglen S. K., 1992), yang pada dasarnya adalah melakukan *double-check* terhadap kesahihan bahan hukum sebelum dilakukan interpretasi integral. Teknik pengutipan dan kategorisasi Informasi/informasi juga digunakan sebagai standar analisis Informasi/informasi dalam penelitian kualitatif ini. Sedangkan teknik analisis substantif digunakan beberapa *grand-theory* dan konsep ilmu hukum yang telah dijelaskan pada bagian 'Kerangka Teoritik dan Konseptual'.

BAB II. KAJIAN PUSTAKA

Untuk menjawab tiga rumusan pertanyaan penelitian disertasi ini maka digunakan kerangka teoritik dan konseptual yang disusun dalam satu kesatuan *chain of reasoning* desain analisis konsep MPFAA (*Meaning-Positioning-*

*Functioning-Authorizing-Actuating-Controlling*¹⁹). Lebih spesifik untuk menjawab pertanyaan penelitian pertama "Mengapa terjadi ketidakharmonisan hukum baik vertikal maupun horizontal dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, maka digunakan urutan kajian berdasarkan kerangka teoritik dan konseptual yang sistematis sebagai berikut:

2.1. Kerangka Teoritik meliputi:

Pertama, Penjelasan ontologis kelembagaan pemerintahan desa, baik dari segi linguistik, sosiologis, antropologis, peraturan perundang-undangan;

Kedua, Penjelasan asas dan perspektif pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam sistem pemerintahan negara dan daerah. Penjelasan teoritis meliputi:

- a. Penjelasan teori negara hukum bahwa hukum sebagai alat utama pengaturan dan asas pemerintahan berdasar konstitusi sebagai dasar batas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan kelembagaannya;
- b. Teori perundang-undangan dan politik hukum bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah merupakan produk politik hukum, dan pembentukannya harus mengikuti ketentuan norma dan asas-asas pembentukan;
- c. Penjelasan teori sejarah hukum (*law-history-theory*) atas sejarah pengaturan kelembagaan pemerintahan desa;
- d. Penjelasan teori sistem pemerintahan daerah terhadap (Otonomi) pengaturan status kelembagaan pemerintahan desa;
- e. Penjelasan teori kewenangan (*authority-theory*) atas pengaturan kewenangan (asas rekognisi dan subsidiaritas) kelembagaan pemerintahan desa;
- f. Penjelasan teori perundang-undangan atas norma pengaturan kelembagaan pemerintahan desa;
- g. Penjelasan teori politik hukum atas arah politik hukum pengaturan kelembagaan pemerintahan desa;

2.2. Kerangka konseptual meliputi:

¹⁹ Sudarsono. **Hukum Administrasi Negara – Konsep MPFAAC: Meaning - Positioning – Functioning – Authorizing – Actuating – Controlling**, ... Ibid.

a Penjelasan konsep pemerintahan dan pemerintahan daerah, sebagai bentuk bergeraknya hukum tata negara hal mana kekuasaan dan kewenangannya dibagi-bagi menurut *capital, areal, cultural division of power*. Sehingga pemerintahan formal daerah itu dibentuk negara melalui perundang-undangan sebagai subdivisi nasional yang mempunyai kewenangan regeling dan bestuur urusan pemerintahan yang didesentralisasikan dengan kelengkapan kelembagaannya;

b Penjelasan konsep/teori Kewenangan sebagai ruang dan arena pengambilan keputusan atas kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah, pemerintah daerah ataupun pemerintah desa, berdasarkan kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki berdasarkan peraturan perundang-undangan;

c Penjelasan konsep keharmonisan hukum terhadap sinergitas pengaturan kelembagaan pemerintahan desa;

d Penjelasan Konsep Kelembagaan dan kelembagaan pemerintahan khususnya desa sebagai wadah dan fungsi pemerintahan yang harus dijalankan, didasarkan atas kebutuhan pencapaian tujuan idologis dan praktis;

e Penjelasan MPFAAC (*Meaning – Positioning – Functioning – Authorizing – Actuating – Controlling*) sebagai instrumen analisis permasalahan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Lebih spesifik kontekstualisasi konsep MPFAAC pada pengaturan kelembagaan pemerintahan desa adalah sebagai berikut:

a) Penjelasan, konsep *Meaning* atas fakta pengaturan makna pembentukan kelembagaan pemerintahan desa;

b) Penjelasan, konsep *Positioning* atas fakta pengaturan status kelembagaan pemerintahan desa;

c) Penjelasan, konsep *Functioning* atas fakta pengaturan tupoksi kelembagaan pemerintahan desa;

d) Penjelasan, konsep *Authorizing* atas fakta pengaturan kewenangan kelembagaan pemerintahan desa;

e) Penjelasan, konsep *Actuating* atas fakta pengaturan pelaksanaan kelembagaan pemerintahan desa;

f) Penjelasan, konsep *Controlling* atas fakta pengaturan pengendalian kelembagaan pemerintahan desa.

f. Penjelasan konsep pengaturan sebagai kekuasaan dan kewenangan menagutur atau regeling dalam berbagai persoalan kelembagaan pemerintahan desa sebagaimana yang dimaksudkan oleh teori administrasi pemerintahan;

g. Penjelasan konsep desa lokus yang merujuk pada kesatuan hidup, kesatuan norma, serta memiliki batas teritorial yang difinitif.

BAB III. RATIO LEGIS PENGATURAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DESA DALAM PERSPEKTIF SEJARAH

Pada bab ini mengelaborasi secara historis pertimbangan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, yang dibagi dalam 7 (tujuh) tonggak sejarah perkembangannya, untuk menjawab pertanyaan penelitian pertama yaitu Mengapa terjadi ketidaksinkronan hukum dalam pengaturan kelembagaan desa, vertikal antara UU 6/2014 tentang Desa dengan Psl 18 B (2) UUD NRI 1945, dan horizontal dengan UU 30/2014 tentang Adm. Pemerintahan. Pertimbangan pengaturan tersebut yaitu:

3.1. *Ratio Legis* Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa pada Masa Hindia Belanda: IS-1837 – RR-1854, IGO-1906, IGOB-1938.

3.2. *Ratio Legis* Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa pada Masa Jepang (1942-1945): Osamu Seirei No. 27/1942 tentang Pemerintahan "Ku".

3.3. *Ratio Legis* Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan pada Masa Orde Lama (1945-1965): Undang-Undang RI Nomor: 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan Pokok Pemerintahan Sendiri di Daerah Sendiri, UU 1/1957 tentang Pokok-Pokok Pemda, Undang-Undang RI Nomor: 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemeritahan Daerah.

3.4. *Ratio Legis* Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa pada Masa Orde Baru (1967-1999): UU 4/1974 tentang Pokok-Pokok Pemda, UU 5/1979 tentang Pemdes.

3.5. *Ratio Legis* Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa pada Masa Reformasi menurut UU 22/1999 tentang Pemda.

3.6. *Ratio Legis* Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa pada Masa Undang-Undang RI UU 32/2004 tentang Pemda;

3.7. *Ratio Legis* Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa pada Masa UU 6/2014 tentang Desa tentang Desa;

BAB IV. IMPLIKASI HUKUM DALAM PENGATURAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DESA

Bab IV ini mengelaborasi implikasi pengaturan norma kelembagaan pemerintahan desa terhadap sistem birokrasi pemerintahan desa, untuk menjawab pertanyaan penelitian kedua yaitu Apa implikasi hukum dari pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang tidak harmonis terhadap sistem birokrasi pemerintahan desa. Elaborasi tersebut meliputi:

4.1. Implikasi Disharmoni Hukum atas *Meaning* dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa.

4.2. Implikasi Disharmoni Hukum atas *Positioning* dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa.

4.3. Implikasi Disharmoni Hukum atas *Functioning* dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa.

4.4. Implikasi Disharmoni Hukum atas *Athorizing* dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa.

4.5. Implikasi Disharmoni Hukum atas *Actuating: Tasking-Activating* dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa

4.6. Implikasi Disharmoni Hukum atas *Controlling* dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa.

BAB V. PENGATURAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DESA KE DEPAN (*IUS CONSTITUENDUM*) DALAM SISTEM HUKUM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH FORMAL

Bab ini menguraikan tentang *ius constituendum* (hukum yang dicita-citakan) pengaturan kelembagaan desa ke depan dalam sistem hukum birokrasi pemerintahan daerah formal yang legitimate. Substansi tinjauan teoritis hukum administrasi publik dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, dirumuskan dalam konstruksi MPFAAC untuk menjawab pertanyaan penelitian

“Bagaimana pengaturan kelembagaan desa ke depan dalam sistem hukum administrasi pemerintahan daerah formal”. *Guidelines* konseptual-teoritik digunakan Teori *General of Law and State*, Teori Kelembagaan, Teori Sistem Pemerintahan Daerah, Authority-Theory, Teori Perundang-undangan, Teori Politik Hukum, Teori Hukum Responsif, dan Konsep Keharmonian Hukum. Lebih spesifik yaitu:

5.1. Pengaturan Makna (*Meaning*) Kelembagaan Pemerintahan Desa ke Depan

Tinjauan *ius constituendum* melalui konsep *Meaning* ini menguraikan tentang pergeseran makna dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, yang meliputi analisis teoritis politik hukum dalam rancangan pemberlakuan positif pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, dari berbagai sisi konsep kunci, antara lain: sisi asas pembentukan peraturan perundang-undangan, sisi konsolidasi dan pengakuan, sisi ikatan kesatuan dalam negara, sisi keseimbangan politik sentralisasi dan desentralisasi, sisi penghindaran pemerintahan dualistis, sisi sinkronisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan, sisi pemberian otonomi, sisi penguatan demokratisasi pemerintahan, sisi konsolidasi kekuasaan pemerintahan, sisi penguatan politik dekonsentrasi, sisi keseragaman kewenangan pemerintahan, sisi sinkronisasi kekuasaan pemerintahan, sisi penguatan kolektivisme pluralistik, dan sisi keserasian dan kesetaraan.

5.2. Pengaturan Posisi (*Positioning*) Status Kelembagaan Pemerintahan Desa ke Depan.

Positioning dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa *Positioning* ini menguraikan tentang pergeseran makna *legality* dan *legitimacy* status kelembagaan pemerintahan desa melalui pemberlakuan positif pengaturan model *Local-State Government*, *Local-Self Government*, *Self-Governing Community* dalam konteks sistem birokrasi formal pemerintahan yang penuh (bukan pemerintahan semu).

5.3. Pengaturan Fungsi (*Functioning*): Tasking – Actuating) Tupoksi Kelembagaan Pemerintahan Desa ke Depan

Functioning ini menguraikan tentang pergeseran makna *legality* dan *legitimacy* tugas pokok fungsi dan wewenang kelembagaan pemerintahan desa melalui pemberlakuan positif pengaturan tugas pokok fungsi dan

kewenangan kelembagaan pemerintahan desa sebagai Unit Birokrasi Pemerintahan Formal Penuh Terbawah.

5.4. Pengaturan Kewenangan (*Authorizing*) Kelembagaan Pemerintahan Desa ke Depan

Authorizing ini akan diuraikan tentang pergeseran makna *legality* dan *legitimacy* kewenangan kelembagaan pemerintahan desa melalui pemberlakuan positif pengaturan kelembagaan pemerintahan desa berdasarkan prinsip Rekognisi dan Subsidiaritas (Bab IV, V, VII dan XIII UU 6/2014 tentang Desa) dan kewenangan berdasarkan prinsip Desentralisasi;

5.5. Pengaturan Pelaksanaan (*Actuating: Tasking - Activating*) Kelembagaan Pemerintahan Desa ke Depan

Actuating ini menguraikan pergeseran makna *legality* dan *legitimacy* dari *Actuating* Tupoksi kelembagaan pemerintahan desa melalui pemberlakuan positif pengaturan kelembagaan pemerintahan desa melalui regulasi pelaksanaan undang-undang terutama dalam persoalan Fragmentasi Kelembagaan Daerah/Desa, Distorsi Kewenangan Desa, Distorsi Penentuan Penghasilan Tetap Pemdes, Distorsi Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat, Distorsi Musyawarah Desa, Distorsi Formula Pembagian Dana Desa, Teknokrasi dan Birokratisasi Dana Desa, Distorsi Nomenklatur Strategis Desa Adat.

5.6. Pengaturan Pengendalian (*Controlling*) Kelembagaan Pemerintahan Desa ke Depan

Controlling ini menguraikan perihal pergeseran makna *legality* dan *legitimacy controlling* kelembagaan pemerintahan desa melalui pemberlakuan positif pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam persoalan sistem supervisi (Internal, Eksternal, Fungsional, Melekat, Publik) dan Kontroversi Represif-Preventif pada tingkat desa.

BAB VI PENUTUP

Bagian penutup terbagi menjadi tiga bagian, yaitu:

6.1. Kesimpulan

Mendeskripsikan penilaian akhir dari keseluruhan isu substantif pembahasan diskeharmonian pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, yang meliputi 3 isu utama, yaitu tentang simpulan hasil analisis sebab terjadinya ketidakharmonisan verikal-horizontal hukum dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa; termasuk simpulan hasil analisis ratio-legis pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam UU 6/2014 tentang Desa, yang berakibat timbulnya ketidakharmonisan vertikal dan horizontal; simpulan hasil analisis implikasi hukum ketidakharmonisan pengaturan kelembagaan desa terkait prinsip Pemda otonom (*local-self government*) dan pemerintahan/pengurusan diri-sendiri komunitas (*self-governing community*); simpulan hasil analisis pengaturan kelembagaan desa ke depan dalam sistem hukum administrasi pemerintahan daerah formal.

6.2. Saran

Pada bagian Saran, akan diuraikan rekomendasi umum dan khusus namun sangat spesifik yang berbasis pada penyebab munculnya persoalan diskeharmonian pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, implikasinya terhadap sistem birokrasi formal, dan persoalan pengaturan ke depan dalam MPFAAC. Termasuk mendeskripsikan tentang implikasi teoritik maupun praktis hasil disertasi terhadap dunia akademik maupun profesi hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Berisi daftar referensi yang digunakan dalam kajian disertasi, yang meliputi literatur, journal, dokumen naskah karya ilmiah, *webb-site* ilmiah, dokumen naskah peraturan perundang-undangan, dan surat kabar/majalah.

INDEKS NAMA

Berisi daftar indeks seluruh nama orang yang dikutip dan digunakan dalam kajian disertasi berdasarkan urutan alfabet-abjad.

INDEKS SUBJEK

Berisi daftar indeks seluruh nama subyek bahasan yang dianggap penting dan digunakan dalam kajian disertasi berdasarkan urutan alfabet-abjad.

BIO DATA

Merupakan deskripsi singkat riwayat hidup penulis disertasi, meliputi latar belakang kelahiran, pendidikan, dan pengalaman profesional. –



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Kerangka Teoritik

Kajian kepustakaan penelitian disertasi ini menggunakan empat teori dasar dan lima konsep hukum untuk membedah permasalahan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Di samping empat teori dasar dan lima konsep hukum digunakan, perumusan definisi operasional konsep kunci pengaturan kelembagaan pemerintahan desa juga dilakukan pada awal kajian pustaka ini. Empat teori dasar hukum yang telah digunakan tersebut adalah Teori Sejarah Hukum, Teori Sistem Pemerintahan (Otonomi) Daerah, Teori Kewenangan (*Authority-Theory*) atas Pengaturan Kewenangan (Asas Rekognisi dan Subsidiaritas), Teori Perundang-undangan, dan Teori Politik Hukum. Sedangkan pada konsep hukum yang telah digunakan meliputi Konsep Negara Hukum (*State-Law-Theory*, Konsep *Rechtsstaat*, Konsep *Rule of Law*, Asas Kedaulatan Rakyat), Konsep Pemerintahan Daerah, Konsep Keharmonian Hukum, Konsep Kelembagaan Pemerintahan, Konsep MPFAAC (*Meaning: Makna – Positioning: Status – Functioning: Tupoksi – Authorizing: Kewenangan – Actuating: Pelaksanaan – Controlling: Pengendalian*). Berikut diuraikan secara berurutan yang diawali dengan perumusan definisi operasional konsep kunci yang dimaksud.

2.1.1. Definisi Konsep Kunci Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa

Untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian dan pemaknaan terhadap berbagai konsep kunci yang digunakan dalam kajian persoalan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ini, maka berikut diuraikan deskripsi operasional berbagai nomenklatur pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang digunakan sebagai asumsi dasar studi ini. Deskripsi operasional terhadap konsep kunci berikut ini terdiri dari 4 kosa kata yaitu Pengaturan, Kelembagaan, Pemerintahan, dan Desa. Penyusunan deskripsi operasional terhadap ke empat konsep kunci tersebut disusun melalui penyelidikan terhadap asal-usul kata baik dalam bentuk, makna kata, maupun hakikat keberadaan nomenklatur sebagai konsep kunci dalam konteksnya. Berikut diuraikan arti dan makna dari fakta

keberadaan Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa dalam konteks *legal-issues*-nya.

Nomenklatur "Pengaturan" dipilih digunakan untuk merepresentasikan garis pemikiran yang memaknai bahwa 'Pengaturan' dari kata dasar 'atur' adalah sebagai *regeling* dalam persoalan kelembagaan pemerintahan desa ini, sebagaimana lazim digunakan dalam teori administrasi pemerintahan. Pada konteksnya, 'pengaturan' kelembagaan pemerintahan desa tidak dapat dilepas dari perspektif awal pembentukan keberadaannya. Dari perspektif etimologis kosa kata 'Kelembagaan' berasal dari kata dasar lembaga atau pranata dan memiliki satu arti dalam kelas nomina atau kata benda.²⁰ Kelembagaan atau disebut pranata atau institusi pada umumnya lebih bermakna kepada organisasi, wadah atau pranata, yang berarti aturan dalam organisasi atau kelompok masyarakat untuk membantu anggotanya agar dapat berinteraksi satu dengan yang lain untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Dari tinjauan ontologis, dalam suatu lembaga, setiap orang anggota lembaga di dalamnya memiliki status dan peran tertentu. Status tersebut merupakan refleksi struktur, sedangkan perannya merupakan refleksi kultur²¹. Lembaga merupakan fenomena penting dalam kehidupan masyarakat, karena lembaga adalah sarana dalam memenuhi kebutuhan manusia itu sendiri, tanpa terkecuali lembaga pemerintahan desa.

Pada nomenklatur "pemerintahan", apa yang dimaksudkan (tanpa huruf kapital 'p') adalah pemerintahan dalam arti luas yaitu segala kegiatan badan-badan publik baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif dalam upaya mencapai tujuan negara; sedangkan 'pemerintahan' dalam arti sempit adalah segala kegiatan badan-badan publik yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif²². Sehingga dari tinjauan ontologis, apa yang dimaksudkan dengan pemerintahan atau 'pemerintah' (sebagai subyek_tanpa huruf kapital) adalah seluruh kesatuan organ kelembagaan pemerintahan di tingkat desa yang menjalankan tugas pokok fungsi dan kewenangan (Tupoksian) berdasarkan ketentuan undang-undang.

²⁰ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan bekerjasama dengan Balai Pustaka, Jakarta: Edisi Kedua, Cet. VII, 1995. Lihat juga *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Departemen Pendidikan Nasional, Cetakan ke-5, 2016.

²¹ Koentjaraningrat, dkk (editor), *Masyarakat Desa di Indonesia*, Jakarta-Indonesia: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984, hlm. 65 – 68.

²² Strong C. F., *Modern Political Constitutions. Konstitusi-Konstitusi Politik Modern. Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*, Penerbit Nusa Media, Cetakan-10, Bandung, 2015.

Kelembagaan pemerintahan desa meliputi unsur Pemdes (Pemerintahan Desa, BPD (Badan Permusyawaratan Desa) , LKD (Lembaga Kemasyarakatan Desa), Lembaga Adat, Kerjasama Antar Desa, Badan Usaha Milik Desa. Sedangkan kata 'Pemerintah' dengan huruf kapital 'P' adalah organisasi publik (sebagai subyek) yang memiliki kekuasaan membuat dan menerapkan hukum dan undang-undang di wilayah tertentu yang menjadi wilayah kekuasaannya.²³ Sehingga apa yang dimaksudkan dengan Pemerintah dalam hal ini adalah pemerintah dalam arti empit yaitu satu kesatuan organ kelembagaan pemerintah yang disebut eksekutif di tingkat desa yang mengelola, mengatur, bekerjasama dalam menjalankan sistem pemerintahan di tingkat desa, dengan unsur perangkat organisasinya, yaitu unsur staf (Sekdes), Unsur Lini (Pelaksana Teknis Lapangan), Unsur Kewilayahan (Para Kepala Dusun) yang diatur UU 6/2014 tentang Desa . Digambarkan oleh Djaenuri A. dan Enceng (2015) bahwa penyelenggaraan pemerintahan itu meliputi beberapa fungsi:²⁴ Fungsi Pelayanan (*public service*), Fungsi Pembangunan (*development*), Fungsi Pemberdayaan (*empowering*), dan Fungsi Pengaturan (*regulation*).

Kemudian, pada kosa kata "desa" adalah merupakan nomina (kata benda) yang berarti gugusan rumah di luar kota yang merupakan kesatuan, kampung; dusun, udik atau dusun (daerah pedalaman luar kota).²⁵ Istilah 'desa' berasal dari bahasa Sansekerta '*dhesi*' yaitu "tanah kelahiran", kemudian menjadi 'Swadesi' yang berarti tempat tinggal, negara asal, atau tanah leluhur yang merujuk pada satu kesatuan hidup, dengan satu kesatuan norma, serta memiliki batas yang jelas.²⁶ Namun, pengertian desa dapat diartikan berbeda menurut sudut pandang yang berlainan, seperti pandangan antropologis, geografis, maupun sosiologis. Sekalipun demikian dari perspektif ontologis, keberadaan 'Desa' tetap saja merupakan gugusan masyarakat yang hidup dengan segala kompleksitasnya dalam satu gugusan geografis di luar wilayah peradaban urban. Keberadaan terbentuknya kelembagaan pemerintahan desa, asal-muasal kelembagaan 'Desa' itu dibentuk berdasarkan kebutuhan masyarakat daerah setempat, sehingga desa

²³ Strong C. F., *Modern Political Constitutions. Konstitusi-Konstitusi Politik Modern. Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*, ... Ibid.

²⁴ Aries Djaenuri dan Enceng, *Sistem Pemerintahan Daerah*, Universitas Terbuka, Buku Materi Pokok, IPEM-4214, Edisi ke-2, Cetakan ke-6, 2015, hlm. 7.8-7.10

²⁵ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Departemen Pendidikan Nasional, Cetakan ke-5, 2016.

²⁶ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Balai Pustaka, Cet. V, Jakarta, 1984, hlm. 15.

satu dengan lainnya menjadi berbeda karena adat-istiadat atau budayanya berbeda, sehingga sebutan untuk desa itupun menjadi beragam. Termasuk desa memiliki padanan kata yang sangat beragam, seperti Desa dalam bahasa asing antara lain disebut juga 'Dorp', 'Dorpsgemente', *Village*, *District*, *Village Community*, *Rural Area*, *Rural Society*, dan lain sebagainya²⁷. Sedangkan di Indonesia padanan kata 'Desa' disebut juga 'Dusun', 'Marga' (Sumatera Selatan), 'Dati' (Maluku), 'Nagari' (Minang), dan Wanua (Minahasa), 'Gampong' atau 'Meunasah' (Aceh), 'Kuta' atau 'Huta' (Batak), 'Dusun' atau 'Tiuh' (Sumatera Timur), 'Gaukang' (Makassar), Pekon (Lampung), Kampung (Papua, Kalimantan Timur), Lembang (Toraja), Haminte (Bangka Belitung) dan tentu masih ada banyak istilah padanan lainnya.²⁸

Mengenai nomenklatur Desa, Undang-Undang Nomor: 6 Tahun 2014 menyerahkannya kepada masing-masing daerah, artinya setiap daerah bisa menyebut desa dengan istilah yang sudah hidup sejak zaman dulu seperti nagari, huta, gampong, kampung, marga dan lain-lainnya. Olehkarenanya istilah 'Pemerintahan Desa' melalui Undang-Undang Nomor: 6 Tahun 2014 diartikan sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia²⁹, dan lebih spesifik 'Pemerintah Desa' adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa³⁰. Maka dengan demikian nomenklatur 'Kelembagaan Pemerintahan Desa' dalam hal ini secara lugas dapat diartikan sebagai organ atau badan publik yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan (pelayanan, pemberdayaan, pemberdayaan, dan pengaturan) untuk mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat di tingkat desa.

²⁷ Ndraha Taliziduhu, *Kybernologi. Berapa Konstruksi Utama*, Credentia Center, Tangerang Banten, 2010, hlm. 154.

²⁸ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Balai Pustaka, Cet. V, Jakarta, 1984, hlm. 15. Lihat juga M. Irwan Taher, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 38, Institut Ilmu Pemerintahan. Lihat juga Keputusan Bupati Berau Nomor 41 Tahun 2001 tentang *Penyesuaian Peristilahan Sebutan Desa Dan Kepala Desa Dalam Wilayah Kabupaten Berau*. Lihat juga Peraturan Daerah Tana Toraja No. 2 Th. 2001 Seri D No. 2 tentang *Pemerintahan Lembang*. Lihat juga Peraturan Daerah Kabupaten Bungo Nomor 9 Tahun 2007 yang menetapkan penyebutan *Kepala Desa menjadi Rio, Desa menjadi Dusun* dan *Dusun menjadi Kampung*. Lihat juga Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang *Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*.

²⁹ Pasal 1 ayat (2) UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa.

³⁰ Pasal 1 ayat (3) UU 6/2014 tentang Desa.

Ketika negara melalui Undang-Undang Nomor: 6 Tahun 2014 menggunakan politik hukumnya mengatur Desa menjadi desa yang beragam sebagai daerah otonom seperti *Desa-Hybrid* dan berada di luar sistem desentralisasi³¹, maka kondisi ini berimplikasi pada komplikasi diskeharmonian peraturan perundang-undangan dan penyimpangan terhadap asas-asas desentralisasi dan otonomi daerah itu sendiri. Berangkat dari persoalan etimologis dan ontologis pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ini, maka beberapa teori hukum seperti teori sejarah hukum, teori pembentukan peraturan perundang-undangan, teori sistem pemerintahan (otonomi) daerah, teori kewenangan, teori politik hukum, konsep *rechstaat*, konsep keharmonian dan konsep kelembagaan pemerintahan telah digunakan sebagai instrumen analisis persoalan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa tersebut.

2.1.2. Asas dan Perspektif Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa dalam Sistem Pemerintahan Negara dan Daerah

o Teori Sejarah Hukum (*Theory of Law-History*) atas Sejarah Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa

Teori sejarah memformulasikan bahwa hukum kebiasaan adalah sebagai sumber hukum formal, yang tidak dibuat melainkan tumbuh dan berkembang bersama-sama dengan masyarakat sebagai "*volksgeist*" jiwa rakyat (Friedrich Carl von Savigny).³² Jiwa rakyat itu berbeda-beda, baik menurut waktu maupun tempat, sehingga tidak benar jika terdapat hukum yang berlaku universal pada semua waktu.³³ Savigny berpendapat bahwa semua hukum berasal dari adat-istiadat dan kepercayaan dari suatu masyarakat yang sederhana namun berkembang terus yang pencerminannya nampak dalam tingkah laku semua individu dalam masyarakat yang modern dan kompleks di mana kesadaran hukum rakyat itu tampak pada apa yang diucapkan para ahli hukumnya, dan bukannya

³¹ Komite I DPD RI, ***Kembali Ke Mandat***, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor: 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Cetakan Pertama. Komite I DPD RI, Jakarta, 2017, hlm. 50 – 51. *Desa-Hybrid* adalah model pemerintahan desa yang menggabungkan dua model pemerintahan yang saling berbeda antara pemerintahan formal dengan pemerintahan komunitas masyarakat, yaitu *local-self government* dengan *self-governing community*.

³² Lili Rasjidi, Ira Thania Rasjidi, ***Pengantar Filsafat Hukum***, Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm. 63.

³³ Lili Rasjidi, Ira Thania Rasjidi, ***Pengantar Filsafat Hukum***, ...Ibid.

berasal dari pembentukan undang-undang³⁴. Sehingga hukum menurut teori ini, bukanlah sesuatu yang statis, melainkan dinamis karena senantiasa berubah seiring dengan perubahan tata nilai di dalam masyarakat. Sehingga doktrin ajaran sejarah hukum ini memandang bahwa hukum hanya dapat dipahami melalui penelaahan terhadap struktur kesejarahan dari hukum suatu bangsa tersebut mulai dari lahir, berkembang, dan mati atau hilang kebangsaannya.³⁵ Maka teori sejarah hukum mengajarkan bahwa:³⁶

a) Hukum Tidak Dibuat Melainkan Ditemukan.

Hukum itu ditemukan bukan dibuat, pertumbuhan hukum merupakan proses yang tidak disadari dan organis; maka dari itu perundang-undangan adalah tidak begitu penting dibandingkan dengan kebiasaan. Hukum sesungguhnya bukan sesuatu yang dengan sengaja dibuat oleh pembuat hukum. Hukum pada dasarnya tumbuh dan berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat. Karenanya, hukum bersifat organis. Hukum tidak dengan sengaja disusun oleh pembentuk hukum. Hukum akan senantiasa berkembang dan menyesuaikan dengan perubahan sosial. Proses demikian merupakan proses yang alami atau tidak disadari karena menjadi bagian internal dalam lingkup pergaulan masyarakat. Menurut von Savigny, yang disebut hukum bukan hanya hukum yang ditulis dalam kitab undang-undang. Hukum juga tumbuh dan berkembang bersama masyarakat.

b) Hukum Merupakan Perwujudan Jiwa Rakyat atau Kesadaran Hukum Masyarakat (*Volksgeist*).

Hukum yang mulai tumbuh sebagai hubungan perilaku yang sudah dipahami dalam masyarakat-masyarakat primitif kearah hukum yang lebih kompleks dalam peradaban modern, menyebabkan kesadaran hukum rakyat tidak dapat lagi menjelma secara langsung, tetapi diwakili oleh cerdik-cendekiawan hukum, yang merumuskan prinsip-prinsip hukum secara teknis. Pembentukan

³⁴ Lili Rasjidi, Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, ... Ibid. Lihat juga <http://panglimaw1.blogspot.com/2011/10/inti-ajaran-mazhab-sejarah.html>. diakses Kamis, Tgl 7 Februari 2019, Pkl 12:00 WIB.

³⁵ Purnadi Purbacaraka dan M Chidir Ali, *Disiplin Hukum*, (Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990), hlm. 18.

³⁶ <http://mihuksw.edublogs.org/2011/01/28/pembentukan-dan-perkembangan-mazhab-sejarah-dalam-hukum/> diakses tanggal 7 Februari 2019. Pkl 12:31 WIB. Buku "*Von Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*" yaitu "Tentang Tugas Jaman Kita Bagi Pembentuk Undang-Undang Dan Ilmu Hukum" tulisan Friedrich Carl von Savigny.

Undang-undang adalah tahap akhir. Namun Von Savigny menolak supremasi akal dalam pembuatan undang-undang sehingga pembuatan undang-undang tidak begitu penting, karena hukum itu dibuat dan secara diametral ditemukan di masyarakat.³⁷ Inilah yang oleh sebagian ahli dipandang sebagai pesimisme hukum, karena menolak upaya luhur manusia untuk menciptakan hukum yang akan mengarahkan manusia ke masa depan yang lebih baik, masa depan yang berlandaskan pada keadilan³⁸. Ini yang kemudian dipahami sebagai *volksgeist* atau jiwa rakyat, dan jiwa suatu bangsa sangat menentukan bagaimana cara berhukum mereka, bagaimana mereka melihat, menginternalisasikan, dan mengaplikasikan aturan-aturan hukum dalam kehidupan sehari-hari.

c) Undang-Undang Tidak Berlaku Secara Universal.

Hukum tidak mempunyai daya laku universal, karena masing-masing bangsa memperkembangkan kebiasaan hukumnya sendiri, hal tersebut dikarenakan "*Volkgeist*" (jiwa bangsa) menjelmakan dirinya pada hukum rakyat. Undang-undang, dianggap representasi hukum suatu bangsa yang bersifat temporal dan spasial.³⁹

d) Hukum Tidak Dapat Dipisahkan dari Masyarakat atau Sejarah Suatu Bangsa.

Hukum dalam doktrin sejarah hukum tidak dapat dipisahkan dari sejarah suatu bangsa, karenanya hukum yang tidak bersumber dari sejarah atau jiwa bangsa dianggap bukan hukum karena hanya akan menciptakan ketidakpastian dan bukan tidak mungkin justru menggiring ketidakadilan dalam masyarakat. Memahami hukum harus berlandaskan pada kajian historis-sosiologis, karena sejatinya sejarah masyarakat merupakan akar dari hukum yang berlaku pada masyarakat tersebut. Sehingga isi dari hukum itu ditentukan oleh pergaulan hidup manusia dari masa-ke-masa. Hukum menurut von Savigny berkembang dari suatu masyarakat sederhana yang

³⁷ Zainal Asikin, *Mashab Sejarah Hukum*, Bagian Naskah Buku Filsafat Hukum, 2012, <http://asikinzainal.blogspot.com/2012/10/mashab-sejarah-hukum.html>

Diakses Kamis/7-2-2019/Pkl. 10.19. Dalam Zainal Asikin, Von Savigny, mengemukakan: "...there was an organic connection between law and people's nature and character as developed through history. The true living law is customary law; it does not emerge from the arbitrary will or a law-giver, but from internal, silently operating forces within the community. Law is rooted in a people's history; the roots are fed by the conciousness, the faith and customs of the people".

³⁸ Zainal Asikin, *Mashab Sejarah Hukum*, ... Ibid.

³⁹ Zainal Asikin, *Mashab Sejarah Hukum*, ... Ibid. Curzon dalam Zainal Asikin mengemukakan: "Law is a special product of people's genius. Like language, it evolves gradually and embodies a people; it dies away when a people loses its individuality...Law have no universal validity; they apply solely to the nations in which they are created".

pencerminannya nampak dalam tingkah laku semua individu kepada masyarakat yang modern dan kompleks di mana kesadaran hukum rakyat itu tampak pada apa yang diucapkan ahli hukumnya.

e) Kesadaran Hukum Masyarakat di atas Aturan-Aturan Hukum.

Segala aturan-aturan hukum yang bertentangan dengan kesadaran hukum masyarakat harus dibatalkan, oleh karena jiwa rakyat adalah supremasi tertinggi, dan karenanya aturan hukum harus tunduk dengan jiwa rakyat tersebut. Peristiwa penolakan masyarakat terhadap aturan perundang-undangan didasari oleh adanya pertentangan antara aturan-aturan hukum tersebut dengan kesadaran hukum masyarakat. Pertentangan tersebut, baik secara linier maupun diametral akan menimbulkan friksi secara tajam di masyarakat yang berujung pada penolakan terhadap aturan perundangan tersebut.

Teori *Volkgeist* bermanfaat dalam melihat hukum yang muncul dari tingkah laku individu dalam masyarakat, seperti terakui yang namanya "Hukum Adat", maka tampak hal itu terlihat **Hukum** sebagai pencerminan dari jiwa **Rakyat**. Di Indonesia *Volkgeist* menjadi teramat penting, terutama karena doktrin adalah akar dari hukum itu sendiri. Hukum yang baik tidak akan terbangun jika *volksgeist* tidak dijadikan sebagai patron dalam perumusan dan pelaksanaannya. Pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang sarat nilai-nilai peradaban adat saat ini masih jauh dari kondisi ideal untuk mewujudkan keadilan hukum tertinggi tanpa memunculkan adanya diskeharmonian hukum. Seperti yang dikutip pendapat Charles Stamford, sebagai dikutip oleh Satjipto Rahardjo, yang mengatakan bahwa hukum yang dipenuhi dengan ketidakteraturan ("the disorder of law") tidak akan mungkin dapat mewujudkan ketertiban yang sempurna, baik dalam hukum itu sendiri maupun di masyarakat.⁴⁰ Sampford melihat bahwa hukum tidak cukup (not sufficient) untuk dianggap sebagai sebuah sistem, karena antara satu aspek dengan aspek lainnya tidak saling berpadu secara linier dan reliabel.⁴¹ Misalnya, disharmoni vertikal antara UU 6/2014 tentang Desa dengan Psl. 18 B (2) UUD NRI 1945 dan disharmoni horizontal hukum dengan UU 5/2014 tentang ASN, UU 17/2003 tentang Keuangan Neg., dengan UU 1/2004 tentang Perbendaharaan

⁴⁰ Zainal Asikin, *Mashab Sejarah Hukum*, ... Ibid.

⁴¹ Zainal Asikin, *Mashab Sejarah Hukum*, ... Ibid.

Neg. dan dengan UU 5/1986 tentang PTUN. Demikian pula politik hukum pengaturan kelembagaan pemerintahan desa sejak jaman pemerintahan kolonial Belanda hingga orde reformasi pada faktanya "negara" belum pernah mengatur dengan benar dan legitimate status kelembagaan pemerintahan desa secara "justifiable" (*legal and legitimate*). Status kelembagaan pemeritahan desa senantiasa diletakkan di luar sistem hukum birokrasi pemerintahan nasional dan ketentuan asas desentralisasi.

Dalam sejarah Indonesia modern, pemerintah provinsi, kabupaten/kota, dan desa, telah diatur oleh pemerintah Hindia Belanda melalui *Decentralizatie Wet* 1903 dan IGO 1906 Jo. IGOB 1938. Setelah merdeka pemerintahan daerah diatur oleh Pasal 18 UUD 1945 (1945-1949). Pada masa 1950-1959 pemerintah daerah dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Pada masa 1959-1999 pemerintah daerah dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 hasil Dekrit Presiden 1959. Pada masa 1999-2017 pemerintah daerah dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar NRI 1945 yang telah diamandemen. Semua undang-undang pemerintahan provinsi, kabupaten/kota, dan desa yang telah pernah dibentuk tersebut dapat diklasifikasi menjadi tujuh model pemerintahan, yaitu:⁴²

Pertama adalah model dekonsentralistik konservatif kolonial. Model ini dianut oleh *Decentralizatie Wet* 1903 Jo. IGO 1906 Jo. IGOB 1938;

Kedua adalah model desentralistik modern perkotaan. Model ini dianut oleh Undang-Undang 1945 Nomor 1 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah; UU 22/1948 tentang PAPPS di Daerah yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri; dan UU 1/1957 tentang Pokok-Pokok Pemda;

Model ketiga adalah dekonsentralistik modern perkotaan, yang dianut oleh Penetapan Presiden RI Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah Jo. UU 18/1965 tentang Pokok-Pokok Pemda Jo. UU 19/1965 tentang

⁴² Hanif Nurcholis, Sri Wahyu Kridasakti, ***Reconstruction of the Local Government Model Based on The Concept of The Founding Fathers and The 1945 Constitution Juncto 1945 Constitution of The Republic of Indonesia Towards Modern Local Government***, Yustisia, Law Journal, Volume 7, Number 3, Sept – Dec. 2018, Pp. 526 – 527. Lihat juga Hanif Nurcholis, dkk., Model Pemerintahan Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Desa Modern Berdasarkan UUD 1945, Laporan Penelitian, Peneitian Terapan/Hibah Guru Besar, Tahun I, 2018, hlm. 4 – 5.

Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia;

Model keempat adalah dekonsentralistik konservatif ala *binnenlands bestuur* era kolonial, yang dianut oleh UU 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah Jo. UU 5/1979 tentang Pemdes;

Model kelima adalah desentralistik modern perkotaan, yang dianut oleh UU 22/1999 tentang Pemda Jo. UU 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pempus dan Pemda;

Model keenam adalah dekonsentralistik konservatif ala *binnenlandsch bestuur* era kolonial tahap kedua, yang dianut oleh UU 32/2004 tentang Pemda Jo. UU 23/2014 tentang Pemda tentang Jo. UU 6/2014;

Model ketujuh, ciri model terakhir adalah dibentuknya provinsi dan kabupaten/kota sebagai daerah *autonomous-region (local-self government)* sekaligus sebagai wilayah administrasi (*local state-government*).

Dengan dijadikannya provinsi dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom sekaligus wilayah administrasi maka pemerintahan pangreh praja (*binnenlandsch bestuur*) yang bersifat sentralistik berlaku kembali. Namun terkait model pemerintahan Desa, sejak awal pembentukannya digunakan dan tetap dipertahankan sebagai pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuured gebied*) atau pemerintahan palsu (*pseudo government*) yaitu sebagai korporasi sosial politik bentukan negara yang dijadikan instrumen negara untuk melaksanakan kebijakan ekonomi dan politik atas nama partisipasi rakyat (*state-corporatism*).

Berdasarkan uraian tersebut maka masalah utamanya adalah pemerintah provinsi, kabupaten/kota, dan desa belum mampu menjalankan fungsi memajukan kesejahteraan umum dan meningkatkan kecerdasan bangsa sebagaimana amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini terjadi karena model pemerintahan provinsi, kabupaten/kota, dan desa tidak didesain sesuai dengan norma Undang-Undang Dasar 1945. Ia didesain sebagaimana desain pemerintahan provinsi, kabupaten/kota, dan desa zaman kolonial yang lebih mementingkan *rust en orde* daripada kesejahteraan warga negara. Untuk dapat mengungkap persoalan yang sebenarnya dari pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, maka hanya dari pendekatan analisis sejarah hukum dapat diungkap persoalan hukum pengaturan kelembagaan pemerintahan desa selama

ini. Berikut adalah analisis pokok-pokok sejarah pengaturan kelembagaan pemerintahan desa tersebut.

1) **Pengaturan Kelembagaan Desa di Masa Hindia Belanda**

Tahun 1798 hingga Maret 1942, Pemerintah Kolonial Hindia Belanda tidak sedikit secara yuridis-formal dan politis telah menghormati dan mengakui Adat berikut entitas organ kelembagaannya yaitu desa sebagai landasan hukum bagi berbagai kegiatan "Golongan Pribumi" yang tentu sepanjang tidak berlawanan dengan sistem dan kepentingan politik kolonialisme mereka. Namun keberadaan desa di Indonesia untuk pertama kalinya adalah dibahas oleh Mr Herman Warner Montighe, pada masa penjajahan kolonial Inggris di bawah Thomas Stanford Raffles, yang merupakan pembantu Gubernur Jenderal Inggris yang berkuasa Th 1811 di Indonesia.⁴³

Pada tahun 1854, pemerintah kolonial Belanda pertama kali mengundang "*Regeeringsreglement*" tentang daerah dan desa berdasarkan *Indische Staatsregeling* (IS) melalui Pasal 128 I.S. ayat 1 sampai dengan 6 (Tanggal 2 September 1854) yang menegaskan tentang kedudukan kelembagaan Desa, hal mana pemerintah kolonial Hindia Belanda memberikan hak pada kelembagaan Desa untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Pribumi dengan sebutan *Inlandse gemeenten* yang terdiri dari dua statuta, yaitu Swapraja dan Desa atau yang keduanya disebut dengan Desa. Status kelembagaan desa tersebut ditempatkan sebagai lembaga bentukan 'Negara' yang diberikan tugas-tugas pemerintahan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan asli untuk mengatur dan mengurus daerah rumah tangganya masing-masing pada tingkat desa, tentu didasari atas peraturan dan kebijakan yang ditetapkan oleh gubernur jenderal atau kepala daerahnya. Namun letak posisi kelembagaan desa ini tetap berada di luar sistem birokrasi pemerintahan formal berdasarkan prinsip-prinsip desentralisasi. Selanjutnya hingga diterbitkannya *Islandsche Gemeente-Ordonnantie* (IGO) 1906 yang mengatur bentuk, kewajiban dan hak kekuasaan pemerintah desa berdasarkan

⁴³ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Balai Pustaka, Cet. V, Jakarta, 1984, hlm. 36. Mr Herman Warner Montighe, seorang Belanda anggota Raad di Indie dan sebagai pembantu Gubernur Jenderal Inggris yang berkuasa Th 1811 di Indonesia, dalam sebuah laporannya Tgl 14 Juli 1817 kepada Pemerintah Inggris, yang menyebutkan tentang desa-desa di daerah pesisir pulau Jawa. Kemudian ditemukan juga desa-desa di kepulauan luar Jawa yang kurang lebih sama dengan desa-desa di pulau Jawa.

hukum ketataprajaan - keperdataan, dan *Inlandse Gemeente Ordonantie Buitengewesten* (IGOB) LN 1938 yang mengatur desa sebagai Persekutuan Bumi Putera yang berfungsi sebagai kesatuan wilayah pemerintahan terkecil dan merupakan badan hukum, status kelembagaan pemerintahan desa masih tetap ditempatkan di luar garis birokrasi pemerintahan formal desa bedasar desentralisasi.

2) **Pengaturan Kelembagaan Desa di Masa Jepang**

Kelembagaan pemeritahan Desa pada jaman Jepang diatur melalui ketentuan perundangan Osamu Seirei Nomor 7 Tahun 1944 (diundangkan 1 Maret Tahun 1944), yang menegaskan tentang sistem tata pemerintahan desa dan tata cara pemilihan kepala desanya atau *Kucoo*.⁴⁴ Kelembagaan pemerintahan desa pada masa Jepang ini Desa statusnya diposisikan di atas *Aza* atau kampung atau dusun, sebagai institusi pemerintahan terbawah yang kewenangannya dibatasi dan dikendalikan sangat ketat untuk maksud dimobilisasi keperluan politik pemerintah Jepang berperang.⁴⁵ Status kelembagaan pemerintahan desa pada masa ini tetap ditempatkan di luar sistem birokrasi pemerintahan formal, sehingga tidak didasarkan atas prinsip desentralisasi.

Tatakelola kelembagaan pemerinahan desa dikonsentrasikan untuk memperkuat mesin perang pemerintah militer Jepang di Asia Timur Raya termasuk Indonesia. Keberadaan status kelembagaan pemerintahan desa dalam sistem pemerintahan daerah tetap dipertahankan berada di luar sistem pemerintahan formal. Sedangkan Desa-Adat tidak ada dalam konteks tata pemerintahan daerah di masa pemerintahan militer Jepang.

3) **Pengaturan Kelembagaan Desa pada Masa Orde Lama (1945-1965).**

Pada periode 1945-1965 terdapat tiga undang-undang yang mengatur kelembagaan pemerintahan desa, yaitu UU 22/1948 tentang PAPPs di Daerah Sendiri, UU 1/1957 tentang Pokok-Pokok Pemda, dan UU 19/1965 tentang Desapraja. Melalui UU 22/1948, status kelembagaan pemerintahan desa diposisikan sebagai 'desa-kota-kecil' yang merupakan bagian terbawah dalam

⁴⁴ Aiko. K., *Mobilisasi dan Kontrol, Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa 1942-1945*, Jakarta: PT Grasindo. (PT Gramedia Widiasarana Indonesia dan Yayasan Karti Sarana, 1993, hlm. 435 - 443.

⁴⁵ Aiko. K., *Mobilisasi dan Kontrol, Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa 1942-1945*, ... Ibid.

sistem birokrasi pemerintahan formal prinsip desentralisasi. Sedangkan melalui UU 1/1957, status kelembagaan pemerintahan desa diposisikan sebagai 'daerah-otonom-tingkat 3' yang merupakan bagian integral terbawah dalam sistem birokrasi pemerintahan formal dengan prinsip desentralisasi. Sedangkan yang melalui UU 19/1965 tentang Desapraja, status kelembagaan pemerintahan desa diposisikan sebagai 'desapraja-tingkat 3' yang merupakan bagian integral terbawah dalam sistem birokrasi pemerintahan formal dengan prinsip desentralisasi. Pengertian kelembagaan pemerintahan desa menurut UU 19/1965 tentang Desapraja ini merupakan rumusan konkret dari undang-undang sebelumnya yaitu UU 22/1948 tentang PAPMPS di Daerah Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Ketentuan atas pemberian hak mengatur rumah tangga sendiri dalam Undang-Undang RI ini lebih konkrit dan tegas yang dirumuskan dalam Pasal 34-nya. Dalam Pasal 7-nya diatur tentang organ kelengkapan kelembagaan pemerintahan desapraja. Pasal 7 ini mengatur alat-alat kelengkapan kelembagaan pemerintahan desapraja yang terdiri atas kepala desapraja, badan musyawarah desapraja, petugas desa praja, pamong desapraja, panitera desapraja, dan badan pertimbangan desapraja.⁴⁶

Ketiga undang-undang ini dalam catatan sejarah hukum pemerintahan daerah praktis tidak pernah diterapkan oleh karena suasana gejolak politik pada masa itu. Akibat gejolak politik yang puncaknya terjadi peristiwa G 30 S/PKI, maka peristiwa besar politik tersebut sekaligus menjadi tonggak sejarah terjadinya pergantian rezim tahun 1966 dari Orde Lama rezim pemerintahan Soekarno ke Orde Baru rezim pemerintahan Soeharto.

4) ***Pengaturan Kelembagaan Desa di Masa Orde Baru (1967-1999)***

Pemerintah Orde Baru menyikapi UU 19/1965 tentang Desapraja sebagai peraturan yang tidak sesuai dengan perkembangan kenegaraan dan tujuan pembangunan yang sedang dilaksanakan. Melalui Undang-Undang RI Nomor: 6 Tahun 1969, UU RI tentang desapraja itu dinyatakan tidak berlaku. Mulai saat itu dasar hukum kelembagaan pemerintahan desa menjadi kabur atau tidak jelas. IGO dan IGOB sudah dicabut oleh UU 19/1965 tentang Desapraja, sedangkan UU

⁴⁶ Naskah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang ***Penetapan Aturan Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri***, file:///C:/Users/Dell/Downloads/UU_NO_22_1948 PDF, Diakses 20/Maret/2018/Pkl.16.22.

19/1965 tentang Desapraja dicabut dengan UU 6/1969 untuk membekukan undang-undang sebelumnya, kemudian pemerintahan Orde Baru mengeluarkan UU 5/ Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemda untuk memperkuat birokratisasi, otoritarianisme, sentralisasi dan pembangunan.⁴⁷

Orde Baru melakukan penyeragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah termasuk kelembagaan pemerintahan desa sebagai strata birokrasi pemerintahan paling bawah, dengan maksud agar seluruh sendi dalam rancangan sistem pemerintahan yang sentralistik tersebut dapat berjalan baik, melalui UU 5/1979 tentang Pemdes.⁴⁸ Frasa-frasa dalam rumusan konsideran undang-undang tersebut menjadi kabur maknanya karena makna kata 'penyeragaman' tersebut tidak dapat lagi mengakomodasi dan memfasilitasi frasa 'keragaman keadaan desa' yang dimiliki⁴⁹. UU 5/1979 tentang Pemdes ini berlaku hingga berakhirnya rezim Orde Baru tahun 1998. Nurcholis H., (2012)⁵⁰ mengatakan bahwa pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang ada selama ini hingga UU RI No. 6/2014 tentang Desa adalah bukan kesatuan masyarakat hukum adat, namun adalah lembaga baru bentukan pemerintah melalui UU 5/1979 tentang Pemdes, yaitu desa yang bukan dalam pengertian *volksgemeenschappen* berdasarkan IGO 1906 yang telah dihapus.

Kelembagaan pemerintahan desa bentukan Orde-Baru tidak ada relevansinya dengan kesatuan masyarakat hukum adat ataupun desa-

47 Ni'matul Huda, **Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**, FH – UII Press, 2007, hlm. 67. Lihat juga Wignosoebroto S., **Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun**, Penerbit: Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, 2007, hlm. 113.

48 Sehubungan penyeragaman sistem pemerintahan desa, salah satu butir konsideran UU 5/1979 tentang Pemdes menyebutkan bahwa: "*sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia maka kedudukan pemerintah Desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintah agar makin mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi desa yang makin meluas dan efektif*". Sumber: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang **Pemerintahan Desa**, <http://www.keuandangdesa.com/wp-content/uploads/2015/04/UU-No-5-Tahun1979-Tentang-Pemerintahan-Desa.pdf>, hlm. 25.

49 R. Yando Zakaria, **Abih Tandeh: Masyarakat Desa di Bawah Regim Orde Baru**, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat ELSAM, Jakarta, 2000, hlm. 5-9.

50 Hanif Nurcholis, **Village Administrative in Indonesia: Institution of Community Conducting State Task**, dalam Seminar Proceeding "The International Conference on Public Administration 2012", Bangkok, Thailand, August 30-31 and September 1, 2012.

adat. Demikian pula desa-adat tidak identik dengan kesatuan masyarakat hukum adat. Kesatuan masyarakat hukum adat adalah konsep hukum sosiologi yang dibangun oleh Cornelis van Vollenhoven sebagai entitas komunitas (*gemeenschap*) yang mengatur dirinya sendiri beralaskan norma adat istiadat yang berlaku dari generasi ke generasi, yang disebutnya sebagai *rechtsgemeenschappen*.⁵¹ *Rechtsgemeenschappen* kemudian diterjemahkan sebagai komunitas-hukum (*legal-community*) oleh Holleman,⁵² dan oleh Soepomo disebutnya sebagai *adat-rechtsgemeenschap* (komunitas hukum adat)⁵³ dan Pasal 18 B (2) UUD NRI 1945 menggunakan istilah kesatuan masyarakat hukum adat.

5) **Pengaturan Kelembagaan Desa dalam UU 22/1999 (Orde Reformasi)**

Pada masa 'Reformasi', pemerintahan desa diatur dalam UU 22/1999 tentang Pemda yang diperbarui menjadi Undang-Undang RI Nomor: Tahun 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pada Bab XI Pasal 200 sampai dengan Pasal 216. Undang-Undang RI ini mengembalikan konsep Desa seperti asal-usulnya yang tidak diakui dalam UU 5/1979 tentang Pemdes. UU 22/1999 tidak mengenal asas desentralisasi terhadap desa, tetapi menegaskan bahwa semangat dasar UU 22/1999 adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman desa sebagai *self-governing community*.⁵⁴ UU 22/1999 mengatur kewenangan desa sebagai daerah otonom yaitu *self-governing community* (otonomi asli/*originair*), hal ini berarti kelembagaan pemerintahan desa sebenarnya memiliki kewenangan asli yang tidak dapat diintervensi oleh pemerintah atau negara sebagai supra-desa. Pergeseran norma baru lainnya selain letak kelembagaan desa berada di luar skema otonomi Desa menurut prinsip desentralisasi dalam birokrasi pemerintahan formal, melalui Pasal 94 UU 22/1999 diatur pelembagaan demokrasi desa melalui pembentukan Badan Perwakilan Desa. Maka, penerapan prinsip *self-governing community* sebagai wujud asal-usul

⁵¹ Van Vollenhoven, Cornelis. *Law Areas*. June 1907 in Holleman, J.F. ed. *Het Adatrecht van Nederlandsch-Indie* (Van Vollen Hoven on Indonesian Adat Law). Netherlands: The Hague-Martinus Nijhoff. 1981. Pp. 43-53.

⁵² Holleman, J.F. ed. *Van Vollenhoven on Indonesian Adat Law*. Netherlands: The Hague-Martinus Nijhof. 1981. Pp. 43.

⁵³ R. Soepomo. *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*. Jakarta. Balau Pustaka. 2013.

⁵⁴ Ketentuan Pasal 99 huruf (a) Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah perihal pengakuan terhadap kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa.

kemandirian dengan *local-self government* (desentralisasi) dalam sistem birokrasi pemerintahan desa menjadi tidak jelas atau kabur, karena *self governing community* tingkat desa sampai dengan berlakunya undang-undang ini bersifat normatif saja. Pada tataran praktis operasional, sistem birokrasi yang dijalankan masih tetap sama dengan yang dijalankan menurut UU 5/1979 tentang Pemdes.

6) **Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa dalam UU 32/2004**

Melalui UU 32/2004 ini, kelembagaan pemerintahan desa bukan termasuk dalam skema desentralisasi teritorial. UU 32/2004 tidak mengenal nomenklatur otonomi desa, melainkan otonomi daerah. Pada Pasal 200 ayat (1) disebutkan bahwa "*Dalam pemerintahan Daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan Desa yang terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa*". Kata "dibentuk" berarti bahwa pemerintah desa merupakan bagian/sub-sistem dari Pemerintah Kabupaten, karenanya desa menjalankan sebagian kewenangan Pemerintah Kabupaten.

Pengaturan tentang kelembagaan pemerintahan desa diatur secara khusus pada Pasal 200 – Pasal 216 Bab XI dalam UU 32/2004 tersebut. Secara umum pengaturan tentang kelembagaan desa melalui Undang-Undang RI ini dianggap oleh banyak pihak sudah mulai cukup baik sebagai penyempurnaan kelemahan yang terdapat pada aturan tentang Desa dalam UU 22/1999.⁵⁵ Sekalipun demikian status posisi kelembagaan pemerintahan desa di bawah pengaturan UU 32/2004 ini, masih tetap lebih banyak dikendalikan oleh Pemerintah Kabupaten dan posisinya masih juga ditempatkan di luar sistem birokrasi pemerintahan formal desentralisasi. Oleh karena model pemerintahan yang diadopsi adalah berbentuk campuran antara model *local self-government* dengan *self-governing community* sebagai wujud campur tangan pemerintah dan rekognisi terhadap hak asal usul asli (*originaire*) desa, dan status aparatur kelembagaan pemerintahan desa dikeluarkan dari format Pegawai Negeri Sipil dari skema ASN. Oleh banyak pihak UU 32/2004 ini dinilai masih mengakomodasi nilai-nilai resentralisasi dan

⁵⁵ *Penjelasan UU Desa Setelah Reformasi _ 1. UU No. 22 Tahun 1999*, Nov. 18, <http://desajenu.blogspot.co.id/2014/11/pengaturan-desa-era-orde-baru.html> Diakses Tgl 2/Maret/2018/Pkl 12.20.

birokratisasi terhadap desa, sekalipun telah mengamanatkan asas rekognisi dan subsidiaritas pada Pemda.⁵⁶

7) **Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa dalam UU 6/2014**

Rumusan pengertian Desa menurut UU 6/2014 tentang Desa ini pada dasarnya sama dengan definisi daerah otonom (walaupun bukan desa otonom) sebagaimana bunyi Pasal 1 angka 6 UU 32/2004. Nomenklatur "Desa" adalah desa (sebagai Desa-Biasa/Dinas/Formal/Birokrasi) dan desa-adat atau atau dengan sebutan spesifik nama lain sebagai kesatuan masyarakat hukum formal. Sehingga menurut undang-undang ini, apa yang disebut Desa adalah bukan hanya terbatas desa-biasa/formal/birokrasi/dinas saja.⁵⁷ Menurut Van Vollenhoven⁵⁸ dan Ter Haar⁵⁹ kesatuan masyarakat hukum adat adalah kesatuan masyarakat yang tata kelola kehidupannya berdasarkan norma etika hukum adat, dengan memiliki penguasanya sendiri, harta kekayaan sendiri, dan benda-beda adat baik materiil maupun immateriil tanpa ada batas teritorial desa. Sehingga pengertian kesatuan hukum masyarakat adat adalah tidak identik dengan desa-adat. Sedangkan desa-biasa/formal/dinas/birokrasi sebenarnya mengacu pada sistem pemerintahan daerah khususnya dalam hal ini *local-self government*, yaitu pemerintahan formal yang dibentuk oleh Negara (supra desa) melalui peraturan perundang-undangan sebagai sub-bagian (sub-divisi) dari sistem pemerintahan nasional yang berada di daerah yang memiliki kewenangan mengatur (*regel*) dan mengurus (*bestuur*) urusan pemerintahan yang didesentralisasikan dan diselenggarakan oleh *council* (dewan) dan *mayor*

⁵⁶ Komite I DPD RI, **Kembali Ke Mandat _ Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa**, Cetakan Pertama, Komite I DPD RI, Jakarta, 2017, hlm. 14. Lihat juga Hanif Nurcholis, **Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan Desa Sejenisnya _ Pemerintah Tidak Langsung Warisan Kolonial Yang Inkonstitusional**, Pusat Penerbit Universitas Terbuka, 2019, hlm. 201 – 202. Lihat juga Pasal 2 ayat (2), (3), (8), (9), Pasal 2016 ayat (2) Undang-Undang RI Nomor: 32 Tahun 2004.

⁵⁷ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014, 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."

⁵⁸ Van Vollenhoven, Cornelis. **Law Areas**. June 1907 in Holleman, J.F. ed. **Het Adatrecht van Nederlandsch-Indie** (Van Vollen Hoven on Indonesian Adat Law). Netherlands: The Hague-Martinus Nijhoff. 1981. Pp. 43-53.

⁵⁹ Ter Haar, B. et al. **Asas-Asas dan Tatanan Hukum Adat**. Bandung: Mandar Maju. 2011.

(eksekutif) yang dipilih oleh anggota kesatuan masyarakat hukum yang bersangkutan, berwenang menarik pajak lokal, dan mempunyai *auto aktivitet*.⁶⁰

Indikasi akselerasi penyejahteraan masyarakat desa oleh Negara tersebut dituangkan Pasal 4 nya yang intinya: *pertama*, Negara memberikan rekognisi dan penghormatan atas keberagaman desa sebagai Desa-Biasa/Formal/Dinas/Birokrasi dan Desa-Adat; *kedua*, Negara memberikan kejelasan kepastian hukum atas keberadaan desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintahan terbawah (sekalipun semu) dalam hirarki sistem pemerintahan daerah (sekalipun nonformal). Terdapat lima perubahan mendasar yang dimuat UU 6/2014 tentang Desa ini, yaitu tentang: Peragaman Jenis Desa (Bab-II, III, XIII), Kewenangan Prinsip Rekognisi dan Subsidiaritas (Bab-IV, V, VII, XIII), Konsolidasi Keuangan dan Aset Desa (Bab-VIII, X, XI), Perencanaan Terintegrasi: Desa-Membangun_Membangun-Desa (Bab-IX, X, XI), Demokratisasi Desa: Pemberdayaan-Pendampingan (Bab-V, VI, VII, XIII).⁶¹

UU 6/2014 tentang Desa ini masih meninggalkan persoalan fundamental khususnya pada ranah hukum administrasi negara, meliputi:

Persoalan Baru, gejala umum ditunjukkan melalui melambat kinerja kelembagaan desa karena rendahnya kompetensi aparatur desa, pemberdayaan dan pelayanan publik, rendah daya serap Alokasi Dana Desa (ADD), potensi korupsi di daerah-daerah, anggaran terparkir di perbankan, munculnya diskeharmonian vertikal-horizontal peraturan perundang-undangan. Persoalan Lama, pengaturan kelembagaan pemerintahan desa belum pernah terselesaikan dengan benar dan baik (*legitimate*), status kelembagaan pemerintahan desa

⁶⁰ Hanif Nurcholis. **Tinjauan Kritis Terhadap Undang-Undang No. 6/2014 Tentang Desa**. (Paper, Tanpa Penerbit). Makalah merupakan penyempurnaan dari makalah yang dipresentasikan dalam Simposium Nasional Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara IV, dengan tema "Otonomi Desa dalam Konteks UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa" di Universitas Udayana Bali pada 18-19 September 2014. Terdapat pada Bab IV **Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI**. Jakarta: Penerbit Bee Media Indonesia. Cetakan ke-4. Juli 2018.

⁶¹ Komite I DPD RI, **Kembali Ke Mandat**, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor: 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Cetakan Pertama, Komite I DPD RI, Jakarta, 2017.

dalam konteks sistem kebirokrasian pemerintahan sejak jaman kolonial Belanda hingga Orde Reformasi senantiasa diposisikan sebagai *Local-State Corporatism*.⁶²

Dari uraian singkat sejarah hukum pengaturan kelembagaan pemerintahan desa *Volksgeist* menjadi teramat penting, terutama karena konsep ini menurut mazhab sejarah adalah akar dari hukum itu sendiri. Bagi Indonesia doktrin *Volksgeist* sangat relevan, bangkitnya hukum adat maupun *living law* yang dipelopori oleh Johan Heinrich Adolf Logemann, Cornelis van Vollenhoven, Ter Haar, Hazairin, serta tokoh-tokoh hukum adat lainnya. Hukum yang baik tidak akan terbangun jika *volksgeist* tidak dijadikan sebagai pola dalam perumusan dan pelaksanaannya. Sampford melihat bahwa hukum tidak cukup (*not sufficient*) untuk dianggap sebagai sebuah sistem, karena antara satu aspek dengan aspek lainnya tidak saling berpadu secara linier dan reliabel, yang disebutnya sebagai ketidakteraturan hukum atau "*the disorder of law*".⁶³ Perundangan-undangan sebagai instrumen utama hukum banyak yang bertentangan dengan kehendak sebagi kesadaran hukum masyarakat, bahkan peraturan-peraturan dalam undang-undang tidak jarang menabrak aturan-aturan lain maupun aspirasi masyarakat. Sejarah hukum mampu memberikan pembelajaran penting tentang bagaimana proses dan arah politik hukum dijalankan, seperti situasi dan kondisi politik hukum. Demikian halnya politik hukum pengaturan kelembagaan pemerintahan desa sebagai kelembagaan pemerintahan formal yang telah berlangsung sekian lama sejak jaman kolonialisme, selalu terkooptasi bias rezim pemerintahan yang sedang berkuasa. Sehingga persrpektif kebutuhan nyata akan pengaturan tata kelola kelembagaan pemerintahan desa yang *legal* dan *legitimate* tidak tampak terlihat. Sekalipun dari perspektif soiologis maupun antropologis, keberadaan desa telah disinyalir lebih lama ada sejak jaman kerajaan Majapahit,⁶⁴ bahkan desa dengan *self-governing community* –nya sudah ada sejak ratusan bahkan ribuan tahun

⁶² *Local-State Corporatism* lihat Schmitter, Philippe C., ***Still the Century of Corporatism?***, *The Review of Politics*, Vol. 36. No. 1. (Jan., 1974), *The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World*, UK: Cambridge University Press for the University of Notre Dame du lac, Jan., 1974, pp. 85 - 127.

⁶³ *Local-State Corporatism* lihat Schmitter, Philippe C., ***Still the Century of Corporatism?***, ... Ibid.

⁶⁴ BPD-DPR RI, ***Loka-Karya Penyusunan Rancangan Undang-Undang Tentang Kesatuan Masyarakat Adat***, Tgl 1 s/ 4 Maret 2018 di Fakultas Hukum, Universitas Udayana di Denpasar Bali, Penyelenggara Badan Perwakilan Daerah- DPR- Jakarta, 2018.

lalu.⁶⁵ Untuk itu teori *Volkgeist* ini digunakan menganalisis persoalan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, karena sejarah hukum pengaturan kelembagaan pemerintahan desa merupakan dasar penting yang perlu dikaji dan diketengahkan sebagai fakta otentik perjalanan politik hukum guna memperbaiki sekaligus menyempurnakan produk hukum yang telah dihasilkan sebagai *lesson-learned* memperoleh rumusan norma-norma hukum yang lebih komperhensif memenuhi asas-asas kepastian, keadilan dan kemamfaatan tentang rekonstruksi ataupun reformulasi pengaturan kelembagaan pemerintahan desa.

Legal historisme Puchta G. menyebutkan bahwa "*Law grows with the growth, and strengthens with the strength of the people, and finally dies away as the nation loses its nationality*".⁶⁶ Legal historisme menyebutkan bahwa hukum itu tumbuh dan berkembang, sesuai fakta hubungan yang terus menerus mengalir dan berkesinambungan antara hukum yang berlaku saat ini dibentuk melalui proses oleh hukum yang ada pada masa lampau. Hukum berkembang dan berubah ditentukan oleh berbagai faktor budaya masyarakat, ekonomi, politik, agama dan moralitas⁶⁷. Kontektualisasi teori legal historisme pada perjalanan sejarah pengaturan tata kelembagaan pemerintahan desa yang telah dimulai sejak jaman pemerintahan kolonial Belanda digunakan untuk membedah persoalan pengaturan kelembagaan pemerinthan desa. Melalui analisis politik hukum pengaturan kelembagaan pemerintaha desa dari persepektif sejarah dapat diketahui eksplisit maupun implisit maksud tujuan cita-cita bangsa terhadap pengaturan pemerintahan desa.

⁶⁵ Sutoro Eko. 2014. Dalam Hanif Nurcholis. **Pemerintahan Desa. Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional**, (Makalah disampaikan dalam bedah buku "Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembedah: Prof. Dr. Bagir Manan dan Prof. Dr. Dede Mariana. Cetakan ke-1 2015 (Cetakan ke-4, 2018). Universitas Padjadjaran, Bandung, 15 Mei 2017.Hlm. 13.

⁶⁶ Tanpa Pengarang, **Pemahaman tentang hukum melalui penyelidikan tentang *Volkgeist* atau *The soul of people*** (jiwa rakyat). Istilah *volkgeist* diperkenalkan oleh murid Savigny, yaitu G. Puchta, <http://fol-uinalauddin.blogspot.co.id/2012/09/mazhab-historishukum.html> Diakses 16 Februari 2017, Pkl 10.25.

⁶⁷ Tanpa Pengarang, **Pemahaman tentang hukum melalui penyelidikan tentang *Volkgeist* atau *The soul of people*** (jiwa rakyat) ... Ibid.

o **Teori Kewenangan (*Authority-Theory*) atas Pengaturan Kewenangan (Asas Rekognisi dan Subsidiaritas) Kelembagaan Pemerintahan Desa**

Secara konseptual 'wewenang' atau 'kewenangan' diartikan sama dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" yaitu wewenang atau berkuasa. Wewenang sangat penting, sebab berdasarkan asas legalitas bahwa suatu pemerintahan baru dianggap sah menjalankan fungsinya apabila kekuasaan dan kewenangan yang diperolehnya tersebut didasarkan atas suatu ketetapan hukum.⁶⁸ Arti 'kewenangan' atau "*bevoegdheid*" dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia adalah berasal dari kata 'wenang' atau wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk bertindak, melakukan sesuatu, membuat keputusan, memerintah, melimpahkan tanggungjawab.⁶⁹ Secara yuridis pengertian wewenang dapat diartikan sebagai kompetensi atau kemampuan yang dianugerahkan berdasarkan suatu ketetapan peraturan perundang-undangan yang ditujukan untuk maksud timbulnya peristiwa atau akibat-akibat hukum.⁷⁰ Sedangkan H.D. Stoud mengartikan 'wewenang' sebagai keseluruhan ketentuan hukum yang terkait dengan cara memperolehnya dan menggunakannya sebagai wewenang pemerintah sekaligus subjek hukum publik dalam hukum publik.⁷¹ Namun Ateng Syafrudin menyebutkan bahwa ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan.⁷² Di dalam kewenangan terdapat wewenang-

⁶⁸ Ridwan H. R., **Hukum Administrasi Negara**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 71. F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek dalam Ridwan HR. (2013) menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.

⁶⁹ <https://kbbi.web.id/wenang> Diakses Selasa/26/2/2019/Pkl 09.40.

⁷⁰ Indroharto, **Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik**, dalam Paulus Efendie Lotulung, **Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65.

⁷¹ Stout H. D., **de Betekenissen van de wet**, dalam Irfan Fachruddin, **Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah**, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 4. Sebagaimana H.D. Stoud mendefinisikan 'wewenang' sebagai berikut:

"*bevoegheid wet van worden omscrevenals het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*".

⁷² Ateng Syafrudin, **Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab**, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm.

wewenang (*rechts bevoegdheid*).⁷³ Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi juga wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, maupun memberikan wewenang serta mendistribusi wewenang utamanya yang ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan.

Menurut ahli lainnya, kewenangan itu dapat diartikan sebagai kekuasaan formal yang bersumber dari otoritas legislatif ataupun otoritas eksekutif.⁷⁴ S.F. Marbun menyebutkan bahwa 'wewenang' berarti suatu kemampuan untuk melakukan *publiek-rechtelijk acties* dalam pergaulan hukum.⁷⁵ Sehingga wewenang itu harus dilandasi oleh kekuasaan hukum (*rechtskracht*) terlebih dahulu, baru kemudian penggunaan wewenang sebagai tindak pemerintahan dapat dikatakan *legal* dan *legitimate*.⁷⁶ Namun Bagir Manan membedakan arti-mana kekuasaan dengan kewenangan itu, bahwa dalam Hukum Tata Negara itu 'kekuasaan' itu merefleksikan ada dimilikinya hak dan kewajiban sebagai kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.⁷⁷

Konsep kewenangan senantiasa berkaitan dengan sumber kewenangan pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. Oleh karenanya asas legalitas yang menjadi pilar utama dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan.⁷⁸ F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, dalam Ridwan HR⁷⁹, mengemukakan bahwa dua cara organ pemerintah memperoleh kewenangan, yaitu:

1. Atribusi; dan
2. Delegasi.

⁷³ Ateng Syafrudin, **Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab**, ... Ibid.

⁷⁴ Prajudi Atmosudirdjo, **Hukum Administrasi Negara**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.

⁷⁵ S. F. Marbun dan Moh Mahfud M. D., **Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara**, Liberty, Yogyakarta, 2006. Lihat juga S. F., Marbun, **Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia**, F. H. UII Press, Yogyakarta, 2011.

⁷⁶ S. F. Marbun dan Moh Mahfud M. D., **Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara**, ... Ibid.

⁷⁷ Bagir Manan, **Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah**, Fakultas Hukum Unpad. Bandung, 2000, hlm. 1-2.

⁷⁸ Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, **Paradoksial Konflik dan Otonomi Daerah. Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah**, Sinar Mulia, Jakarta, 2002, hlm. 65.

⁷⁹ Ridwan H. R., **Hukum Administrasi Negara**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 105.

Atribusi menyangkut persoalan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut persoalan pelimpahan wewenang oleh organ kekuasaan yang telah memperoleh wewenang terlebih dahulu secara atributif kepada pihak organ lain). Kedua cara organ pemerintah dalam memperoleh kewenangan tersebut dijadikan landasan justifikasi untuk menganalisis kewenangan dari aparatur negara dalam menjalankan kewenangannya. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945). Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan. Pada sisi lain, Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dan yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegetaris*). Suatu delegasi itu harus memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu bahwa:⁸⁰

1. Delegasi harus bersifat definitif, artinya *delegans* tidak diperbolehkan lagi menggunakan untuk kepentingan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan tersebut;
2. Delegasi mutlak harus didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan, peristiwa delegasi hanya dapat terjadi bilamana saja ada ketentuan yang mengatur untuk itu yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak diperbolehkan dilimpahkan kepada bawahan, artinya tidak diperkenankan adanya pendelegasian dalam hubungan hierarki kepegawaian antara atasan dengan bawahan;

⁸⁰ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (bestuurbevoegdheid)*, Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998, hlm. 94. Lihat juga Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi Tentang Wewenang*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1998. Lihat juga Moh. Fadli, *"Peraturan Delegasi di Indonesia"*, UB Press, Cetakan Pertama, April 2011, hlm. 9.

4. *Delegetaris* kewajiban memberi keterangan-penjelasan, dan *delegans* berhak meminta penjelasan pada *delegetaris* tentang pelaksanaan wewenang tersebut; dan
5. Delegasi sebagai peraturan kebijakan berarti *delegans* harus memberikan petunjuk penggunaan wewenang yang dilimpahkan tersebut.

Philipus M. Hadjon menambahkan satu cara lagi yaitu 'mandat' memperoleh wewenang selain dua cara yang telah disebutkan di atas, sehingga yaitu:⁸¹

1. Atribusi;
2. Delegasi; dan
3. 'Mandat'.

Mandat diartikan sebagai pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu dimaksudkan untuk memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat.

Tanggungjawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggungjawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dan kata a/n (atas nama).

Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat.

Kewenangan atribusi tersebut diperoleh melalui pembagian kekuasaan negara yang ditetapkan undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.⁸² Dalam hal

delegasi, prosedur pelimpahannya diawali dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya melalui ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga seluruh tanggung jawabnya beralih ke delegataris; sehingga *delegan* tidak dapat menggunakan wewenangnya itu lagi, kecuali setelah ada

pencabutan dengan berpegang asas "*contrarius actus*".⁸³ Dalam hal 'mandat', maka prosedur pelimpahannya adalah terbatas dalam rangka hubungan pekerjaan atasan bawahan, hal mana tanggung jawab tetap berada pada atasan

⁸¹ Philipus M. Hadjon, "**Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuur Bevoegdheid)**, ... Ibid, hlm. 90. Lihat juga Moh. Fadli, "**Peraturan Delegasi di Indonesia**", ..., hlm. 6-7.

⁸² Philipus M. Hadjon, "**Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, ... Ibid.

⁸³ Philipus M. Hadjon, "**Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, ... Ibid. Asas "*contrarius actus*" yaitu, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi.

pemberi mandat tersebut, dan kapan saja dikehendaki pemberi mandat dapat menggunakan kembali sendiri atas wewenang yang dilimpahkan itu.⁸⁴

Indroharto dan beberapa pakar lainnya, mengemukakan tiga macam kewenangan yang berasas legalitas, yaitu:⁸⁵

1. Atribusi, yaitu pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang kepada suatu organ pemerintahan, berlaku terhadap pihak yang sudah diberikan *the existing* ataupun kepada pihak yang baru saja diberikan. Terdapat perbedaan menurut hierarkinya, dari Pembuat Undang-Undang atau disebut Legislatur yang berwenang memberi atribusi tersebut, yaitu: Legislatur yang berkedudukan sebagai *original legislator* dalam hal ini MPR pembuat konstitusi (konstituante) di tingkat pusat dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah; selanjutnya yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti presiden yang berdasarkan ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan berbagai kewenangan pemerintahan yang diperuntukkan bagi lembaga-lebaga ataupun badan-badan atau jabatan-jabatan TUN tertentu;
2. Delegasi; yaitu pemberian ataupun pelimpahan kewenangan (*delegatie van bevoegdheden*) yaitu penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi ini mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula menjadi kewenangan si X, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si Y. Kemudian kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang; Selanjutnya kewenangan tersebut tidak dimaksudkan untuk dilaksanakan secara kebetulan oleh pihak badan yang mempunyai *oorspronkelijke autoriteit* atau wewenang orisinal; kemudian dari pelimpahan tersebut terjadi apa yang disebut peralihan pertanggungjawaban (*overdracht van verantwoordelijkheid*); kemudian pelimpahan tersebut harus berdasarkan

⁸⁴ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, ... Ibid.

⁸⁵ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Harapan, 1993, hlm. 68. Lihat juga Ridwan H. R., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 108-109. Lihat juga Moh. Fadli, "Peraturan Delegasi di Indonesia", ..., hlm. 6-7.

asas legalitas yaitu undang-undang (*wetelijk basis vereist*); dan harus tertulis (*moet schriftelijk*).

3. Mandat; adalah perintah untuk melaksanakan tugas pekerjaan pemerintahan atau (*overheidstaken uitvoeren*). Kewenangan jenis ini adalah *non orisnii* yang sifatnya insidental, tidak permanen. Di sini sebenarnya tidak ada peristiwa pelimpahan wewenang baru ataupun pemberian wewenang pada pihak-pihak pejabat tata usaha negara, dari pihak yang satu kepada pihak yang lainnya. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat. Jenis 'kewenangan' ini kapan saja dapat dilaksanakan oleh *mandans*, di sini tidak terjadi adanya peralihan pertanggungjawaban; pada pelimpahan ini tidak harus berdasarkan undang-undang (*geen wetelijke basis vereist*); dan pada pelimpahan ini bentuknya bisa tertulis ataupun lisan.

J.G. Brouwer and A.E. Schilder dalam hal 'atribusi' berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen.⁸⁶ Kewenangan ini adalah asli, badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten. Sedangkan 'delegasi' adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada 'mandat', tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris, bukan dalam pengertian yang sama dalam konteks presiden sebagai 'mandataris' MPR) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.⁸⁷ Berkaitan dengan asas legalitas,

⁸⁶ J. G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, ... Ibid.

⁸⁷ Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, mandat, G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequilibrum, Nijmegen, 1998, hlm. 16-17, menyebutkan:

- a. *with attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority.*
- b. *delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name.*
- c. *with mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name'*

kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin di bawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut dilimpahkan.

Sebagai suatu konsep hukum publik, kewenangan setidaknya mengandung tiga komponen persoalan, yaitu adanya:⁸⁸

1. pengaruh;
2. dasar hukum; dan
3. konformitas hukum.

Penjelasannya adalah bahwa untuk komponen 'pengaruh' adalah bahwa pada penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku sebagai subjek hukum pemegang kekuasaan⁸⁹. Pada komponen 'dasar hukum' adalah bahwa pada penggunaan wewenang itu selalu harus dapat menunjuk dasar hukumnya, sedangkan pada komponen 'konformitas' hukum adalah mengandung makna dimilikinya standar wewenang, yaitu standar umum untuk semua jenis wewenang dan standar khusus untuk jenis wewenang tertentu.⁹⁰

Dalam Hukum Tata Pemerintahan juga diatur mengenai ketidakwenangan aparat dan dibahas penyebab ketidakwenangan tersebut atau yang disebut *onbevoegdheid*, yakni ada 3 hal:⁹¹

1. *Ratione Material*, yaitu ketidakwenangan karena *content* (materi) dari kewenangan tersebut bukan menjadi kewenangannya;
2. *Ratione Loccus*, yaitu aparat pemerintah tidak berwenang karena kaitannya dengan wilayah hukum yang bukan menjadi kewenangannya;
3. *Ratione Temporis*, yaitu ketidakwenangan karena kedaluwarsaan yang telah ditetapkan peraturan perundang-undangan.

Ditinjau dari perspektif kategorisasinya, 'kewenangan' dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat dibedakan menjadi dua, yaitu "kewenangan otoritatif" dan "kewenangan persuasif", kewenangan otoritatif telah ditentukan melalui konstitusional, sedangkan "kewenangan persuasive"

⁸⁸ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, ... Opcit.

⁸⁹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, ... Ibid.

⁹⁰ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, ... Ibid.

⁹¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press: Yogyakarta, 2005.

ditentukan melalui peraturan perundang-undangan.⁹² Apabila wewenang otoritatif berada ditangan MPR sebagai pembentuk UUD, di lain sisi wewenang persuasif ada di tangan pembentuk undang-undang sebagai penafsir otentik, hakim sebagai pemegang kekuasaan yudisial penafsiran yurisprudensi, dan ahli hukum sebagai penafsir doctrinal⁹³. Namun dipastikan bahwa salah satu prinsip utama dasar penyelenggaraan pemerintahan adalah harus terpenuhinya asas legalitas, karena setiap penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada kecukupan ukuran legalitas dan legitimasi-nya.

Lebih spesifik Moh. Fadli menyebutkan bahwa saat ini di jaman *Welfare-State* saat ini tugas utama pemerintah adalah pelayanan publik, hal mana produk peraturan perundang-undangan sebagai landasan hukum perbuatan mengatur dan mengurus pemerintahan senantiasa terlambat dibandingkan dengan dinamika kecepatan kebutuhan pelayanan masyarakat.⁹⁴ Olehkarena itu dibutuhkan tindakan cepat di bidang pemerintahan melalui *discretionary power* atau *freies ermessen*, dengan syarat penggunaannya harus benar-benar cermat.⁹⁵ Di samping itu dalam hal penyerahan kewenangan, menurut Moh. Fadli persoalan delegasi harus menjadi perhatian seksama para pihak pembuat kebijakan hukum dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang benar dan *legitimate*, oleh karena tingkat kompleksitas peraturan delegasi yang sangat tinggi dan sarat kategorisasi baik di tingkat *principal legislation* maupun tingkat *delegated legislation*.⁹⁶

Berdasarkan konsep/teori kewenangan di atas, maka kontekstualisasi pengaturan kewenangan kelembagaan pemerintahan desa menjadi sangat ditentukan oleh kebutuhan kelembagaan pemerintahan desa terhadap kewenangan tersebut dalam sistem pemerintahan daerah. Kewenangan (urusan) Desa berdasarkan hak asal-usul, tentu setiap desa memiliki kekhasan jenis kewenangan dan cara mengelola kewenangan itu. Namun, dengan dalih meningkatkan

⁹² Dewa Gede Atmadja, ***Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen***, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, hlm. 2.

⁹³ Dewa Gede Atmadja, ***Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen***,... Ibid.

⁹⁴ Moh. Fadli, "***Peraturan Delegasi di Indonesia***", UB Press, Cetakan Pertama, April 2011, hlm. 15.

⁹⁵ Moh. Fadli, "***Peraturan Delegasi di Indonesia***", ... Ibid, hlm. 15.

⁹⁶ Moh. Fadli, "***Peraturan Delegasi di Indonesia***", ... Ibid, hlm. 5-24 dan hlm. 45.

pembangunan nasional, pemerintah menjalankan urusannya hingga ke ranah desa. Akibatnya, perangkat desa tidak hanya mengurus kewenangan aslinya tetapi juga menjalankan urusan kabupaten dan tugas pembantuan dari propinsi dan pemerintah pusat. Oleh sebab itu perangkat desa merasa kewenangan yang dijelankannya terlalu besar, dan tidak sebanding dengan upah yang mereka dapatkan. Kemudian, jika desa diposisikan sebagai kesatuan masyarakat adat, maka jenis kewenangan desa diserahkan kepada kebutuhan komunitasnya. Ini berarti pemerintah tidak perlu mengatur kewenangan kultural desa di dalam peraturan termasuk perda, bahkan dalam UU. Namun, jika pemerintah masih berkepentingan untuk meningkatkan pembangunan desa, maka tentu harus ada penataan yang terpisah untuk lembaga yang menangani kewenangan administratif dan adat. Pemerintah lebih mempertegas pengaturan kewenangan administratif, dan disesuaikan dengan desain struktur birokrasi formal beserta pembinaan dan pembiayannya.

Bahan hukum bermuatan informasi substantif persoalan pengaturan kewenangan kelembagaan pemerintahan desa yang terkumpul ini dianalisis menggunakan sejumlah teori kewenangan tersebut di atas sebagai instrumen analisis terhadap persoalan pengaturan kewenangan kelembagaan pemerintahan desa yang diatur UU 6/2014 tentang Desa.

o **Teori Perundang-undangan atas Norma Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa**

Burkhardt Kream menyebutkannya adanya beberapa asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan istilah *Staatsliche Rechtssetzung*, yaitu meliputi Isi, Bentuk dan Struktur, Metode, dan Prosedur.⁹⁷

Paul Scholten berpendapat bahwa, sebuah asas hukum (*rechts beginsele*) bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtsregel*), karena asas hukum adalah bersifat terlalu

⁹⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, ***Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar Dan Pembentukannya***, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 3. Asas-asas pembentukan hukum menurut Burkhardt Kream dalam Maria Farida Indrati Soeprapto (1998):

- 1). *Content* peraturan (*Inhalt der Regelung*);
- 2). Bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*);
- 3). Metoda pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan
- 4). Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*).

umum dan banyak maknanya.⁹⁸ Penerapan asas hukum secara langsung sebagai norma hukum tidak mungkin dapat dilakukan, disebabkan asas hukum bukanlah bentuk konkrit yang mengandung isi besifat substantif. Sehingga asas hukum adalah bukan hukum, namun hukum dalam bentuk norma-norma itu tidak memiliki makna keadilan dan kemamfaatan apabila tanpa didasari asas-asas yang dikandungnya. I.C. van der Vlies dengan rinci menyebutkan bahwa asas-asas pembentukan peraturan negara yang baik itu haruslah meliputi asas-asas formal dan material.⁹⁹

Sehubungan dengan pengujian norma-norma yang mengatur legal status dan kewenangan kelembagaan desa dalam UU 6/2014 tentang Desa maka dimamfaatkan 3 asas formil dan 3 asas materiel dalam pertimbangan studi ini dalam studi ini, yaitu:¹⁰⁰

⁹⁸ Maria Farida Indrati Soeprpto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar Dan Pembentukannya*, ... Ibid.

⁹⁹ I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving: de verandering van het legaliteits beginsel in de twintigste eeuw*, Den Haag, 1984; *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving (het legaliteits beginsel)*, Vuga:1984, (proefschrift;), 1984. Lihat juga I.C. van der Vlies, *Handboek Wetgeving (tweede herziene druk)*, Zwolle, 1991. Lihat juga Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif _ Head to a Good Village Governance*, Universitas Brawijaya Press. Cetakan Pertama, UB Press, ISBN: 978-60-2-20304-2-3, 2011, hlm. 74-79. I.C. van der Vlies menyebutkan asas-asas formal dan material pembentukan hukum, yaitu:

Asas-asas yang formal:

- a. Asas tujuan yang jelas (*het beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. Asas organ/lembaga yang tepat (*het beginsel van het juiste organ*);
- c. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- e. Asas consensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas material meliputi:

- a. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systemetiek*);
- b. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*);
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*);

Asas pelaksanaan sesuai dengan kemampuan individu (*het-beginsel van de-individuele rechtsbedeling (sesuai kemampuan kompetensi individu petugas)*).

¹⁰⁰ Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif _ Head to a Good Village Governance*, Universitas Brawijaya Press., Cetakan Pertama, UB Press., ISBN: 978-60-2-20304-2-3. 2011, hlm. 74-79.

1) **Pertimbangan Asas Formil: Tujuan yang Jelas/*Het Beginsel van Duidelijke Doelstelling* terhadap Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa**

"*Het Beginsel van Duidelijke Doelstelling*" adalah asas yang mensyaratkan adanya uji kriteria atas kejelasan tujuan pembentukan hukum yang hendak dicapai tersebut.¹⁰¹ Tujuan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa termasuk tugas pokok dan fungsinya sejak rezim administrasi Orde Baru hingga Orde Reformasi, UU 5/1979 tentang Pemdes yang diganti berulang kali terakhir dengan UU 6/2014 tentang Desa pada pokoknya adalah otonomisasi dan birokratisasi di desa adalah agar program-program pemerintah pusat dapat diteruskan dan dijalankan dengan efektif. Namun hanya dengan pemberian otonomi asli yang sebenarnya melalui pengakuan tanpa diperkuat dengan otonomi formal menurut ketentuan Undang-Undang RI maka hanya menimbulkan inkeharmonian baik vertikal maupun horizontal antar peraturan perundangundangan.¹⁰² Menurut UU 32/2004 dan PP 72/2005, Pasal 63 ayat 1 menegaskan bahwa desa memang tidak memiliki (karena tidak diberikan) kewenangan untuk menyusun perencanaan kegiatan pembangunan, melainkan kelembagaan Pemdes diberikan "tugas" menyusun perencanaan pembangunan desa oleh Kabupaten/Kota. Bahan hukum bermuatan informasi substantif tentang persoalan pengaturan tujuan pembentukan kelembagaan pemerintahan desa ini dianalisis menggunakan *Asas Formil: Tujuan yang Jelas/Het Beginsel van Duidelijke Doelstelling terhadap Legal-Status dan Kewenangan Desa* sebagai instrumen analisis terhadap norma-norma pengaturan tujuan kelembagaan pemerintahan desa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor: 6 Tahun 2014.

¹⁰¹ Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi. ***Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif Head to a Good Village Governance***, ... Ibid.

¹⁰² Hanif Nurcholis, dkk., ***Administrasi Pemerintahan Desa***, Penerbit Universitas Terbuka., Edisi-1, 2010, hlm 2.2. Lihat juga Bayu Surianingrat, ***Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan***, Jakarta: Rineka Cipta, 1992.

2) **Pertimbangan Asas Formil: Organ/Lembaga yang Tepat/Het Beginsel van Juiste Organ terhadap Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa**

Het Beginsel van Juiste Organ adalah asas yang mensyaratkan bahwa setiap jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan harus diciptakan oleh pihak-pihak yang berwenang, baik lembaga ataupun pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan tersebut. Apabila peraturan perundang-undangan tersebut dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang, maka peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum.¹⁰³ Status 'Organ' kelembagaan desa statusnya tidak jelas sebagai lembaga pemerintahan, sehingga pemberian kewenangan kelembagaan pemerintahan desa membuat peraturan desa (Pemdes bersama BPD) tidak memiliki landasan legalitasnya. Demikian pula implikasinya terhadap keberadaan status aparatur desa pun tidak jelas dan tidak memperoleh pembinaan sistematis sebagaimana mestinya diberikan kepada PNS. Demikian pula pemberian kompensasi kepada kepala desa beserta perangkatnya masih tetap menghadapi benturan peraturan yang digunakan karena ketidakjelasan kedudukan aparatur desa dalam sistem kepegawaian Indonesia, tidak sebagai pegawai negeri ataupun tidak juga pegawai swasta.¹⁰⁴ Bahan hukum bermuatan informasi substantif tentang persoalan pengaturan dan pengurusan pembentukan kelembagaan pemerintahan desa yang terkumpul dianalisis menggunakan *Asas Formil: Organ/Lembaga yang Tepat/Het Beginsel van Juiste Organ terhadap Legal-Status dan Kewenangan Desa* sebagai instrumen analisis terhadap persoalan pengaturan pembentukan kelembagaan pemerintahan desa dalam UU 6/2014 tentang Desa.

¹⁰³ Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, **Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif – Head to a Good Village Governance**, ... Opcit.

¹⁰⁴ Hanif Nurcholih, dkk, **Administrasi Pemerintahan Desa**, ... Opcit, hlm 2.2. Lihat juga Bayu Surianingrat, **Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan**, Jakarta: Rineka Cipta, 1992.

3) **Pertimbangan Asas Formil: Dapatnya Dilaksanakan/Het Beginsel van Uitvoerbaarheid terhadap Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa**

Het Beginsel van Uitvoerbaarheid adalah asas yang mensyaratkan bahwa setiap pembentukan peraturan maupun perundang-undangan wajib memperhatikan materi muatan yang tepat didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat berlaku secara efektif dapat dilaksanakan di masyarakat karena mendapat dukungan filosofis, yuridis, maupun sosiologis dalam penyusunannya¹⁰⁵. Persoalannya pengaturan kelembagaan pemerintahan desa mensyaratkan dapat tidaknya dilaksanakan norma tentang Penggabungan, Penghapusan, dan Pembentukan Desa banyak dilatarbelakangi oleh motif berebut *asset* sumber daya, politik pemekaran kecamatan/kabupaten/kota baru, politik etnik, primordialisme, dan sebagainya (Nurcholis, H., 2013)¹⁰⁶. Berbagai peristiwa penggabungan desa ataupun pemecahan desa yang telah terjadi, dalam pemenuhan persyaratannya kurang di dasarkan pada ukuran kemampuan melaksanakan, keluasan wilayah, besaran jumlah penduduk yang dimiliki dan potensi untuk membiayai dirinya sendiri dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat (UU 32/2004, Pasal 200 ayat 2). Bahan hukum bermuatan informasi substantif tentang persoalan pengaturan dan pengurusan dapat dilaksanakannya tugas pokok fungsi oleh aparatur kelembagaan pemerintahan desa yang terkumpul dianalisis menggunakan Asas Formil: Dapatnya Dilaksanakan/Het Beginsel van Uitvoerbaarheid) sebagai instrumen analisis terhadap pengaturan dapat dilaksanakannya tugas pokok fungsi kelembagaan pemerintahan desa dalam UU 6/2014 tentang Desa.

¹⁰⁵ Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, ***Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif – Head to a Good Village Governance***, ... Opcit. hlm. 74-79. Lihat juga Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

¹⁰⁶ Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, ***Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif – Head to a Good Village Governance***, ... Ibid.

4) **Pertimbangan Asas Materiel: Kebenaran Penggunaan Terminologi dan Sistematika/*Het-beginsel van Duidelijke Terminologie en Duidelijke Systematiek* atas Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa**

Het-beginsel van Duidelijke Terminologie en Duidelijke

Systematiek adalah asas dalam pembentukan peraturan dan perundang-undangan yang mensyaratkan harus diperhatikannya faktor kesesuaian dan ketepatan penggunaan terminologi dan sistematika dengan materi muatan yang diatur (*legal-substance*); ketepatan dan kesesuaian jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan yang memenuhi persyaratan teknis terminologi (istilah yang tepat-jelas) dan sistematika (*legal-structure*) yang tidak menimbulkan ambiguitas dalam pelaksanaannya.¹⁰⁷ Persoalannya adalah bahwa muatan materi yang mengatur kelembagaan desa adat dan kelembagaan pemerintahan desa menimbulkan kerancuan pengaturan antara kelembagaan pemerintahan desa dengan kelembagaan desa adat yang diintervensi melalui pemberlakuan ketentuan baru terhadap desa adat yang berbasis teritorial dengan nomenklatur kesatuan masyarakat adat yang tidak berbasis teritorial. Demikian pula ketetapan nomenklatur desa data menimbulkan kerancuan makna dengan PP. 72/2005 sebagai turunan UU 32/2004 yang mengatur perencanaan desa, namun konsep Perencanaan Desa yang dimaksud bukanlah perencanaan otonom, melainkan perencanaan desa sebagai subsistem dari perencanaan daerah. Kemudian secara mekanis perencanaan daerah selama ini mengalami kesenjangan antara hasil perencanaan sektoral dari dinas-dinas dengan hasil perencanaan spasial dari desa. Kesenjangan ini disebabkan oleh karena aparat desa tidak memiliki standar 'kompetensi' normatif dan kewenangan untuk mengatur ataupun mengurus banyak sektor pembangunan.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, ***Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif – Head to a Good Village Governance***, ... Ibid.

¹⁰⁸ Tim Penyusun, ***Naskah Akademik – Rancangan Undang-undang Tentang Desa***, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2007, hlm. 27 – 28. Lihat juga Hanif Nurcholis, ***Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan Desa Sejenisnya – Pemerintah Tidak Langsung Warisan Kolonial Yang Inkonstitusional***, Pusat Penerbit Universitas Terbuka, 2019, hlm. 172 - 175.

Bahan hukum bermuatan informasi substantif persoalan pengaturan dan pengurusan tentang sistematika dan terminologi yang tepat bagi kelembagaan pemerintahan desa yang terkumpul dianalisis menggunakan *Asas Materiel* terkait persoalan *Het-beginsel van duidelijke terminologie en Duidelijke Systemetiek* sebagai instrumen analisis terhadap pengaturan terminologi dan sistematika kelembagaan pemerintahan desa yang tepat.

5) **Pertimbangan Asas Materiel: Kepastian Hukum/*Het Beginsel van Rechtszekerheids* atas Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa**

Het Beginsel van Rechtszekerheids adalah asas pembentukan yang mensyaratkan terjaminnya kepastian materi hukum yang tepat untuk menjamin kepastian dalam mengatasi masalah yang dihadapi.¹⁰⁹ *Good-governance* dalam pelayanan publik hanya dapat berjalan apabila dilandasi oleh tata hukum pemerintahan yang *solid*. UU 6/2014 tentang Desa sebagai salah satu produk hukum menjadi penting dan perlu diuji dampak kemamfaatannya terhadap tujuan yang hendak dicapai. Undang-Undang Dasar Negara RI 1945 Pasal 18, Pasal 18 A, Pasal 18 B ayat (1), ayat (2) adalah sumber hukum utama hukum tata pemerintahan desa dan landasan hukum sistem birokrasi pemerintahan formil desa yang hanya bisa berfungsi apabila sistem birokrasi desa tersebut *inclusive* dirancang harmonis terhadap sistem birokrasi formil dan materiel pemerintahan nasional lainnya. Olehkarena apabila yang terjadi adalah sebaliknya maka upaya pencapaian cita-cita luhur bangsa dalam menyejahterakan masyarakat desa menjadi sulit 'terseok-seok' dalam prosesnya, sebagaimana yang telah berjalan selama ini. Bahan hukum bermuatan informasi substantif persoalan pengaturan kepastian hukum kelembagaan pemerintahan desa yang terkumpul dianalisis menggunakan *Asas Materiel: Kepastian Hukum/Het Beginsel van Rechtszekerheids* sebagai instrumen analisis terhadap kepastian hukum kelembagaan pemerintahan desa.

¹⁰⁹ Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif Head to a Good Village Governance*, ... Opcit.

6) **Pertimbangan Asas Materiel: Pelaksanaan Sesuai dengan Kemampuan Individu-Petugas/*Het-beginsel van De-individuele Rechtsbedeling* atas Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa**

Het-beginsel van de-individuele rechtsbedeling (sesuai kemampuan kompetensi individu petugas) adalah asas pembentukan yang

mensyaratkan kesesuaian tuntutan kewajiban pelaksanaan Tupoksi dengan keadaan kompetensi individual petugas.¹¹⁰ Kompetensi para aparatur desa kondisinya mayoritas tidak memenuhi standar jabatan yang ditetapkan Kepmendagri Nomor 188.426091 Tahun 2015 tentang Rencana Strategis Sekretariat Jenderal Kementerian Dalam Negeri Tahun 2015-2019, sehingga sistem dan mekanisme pembinaan dan pengembangan aparatur desa-pun tidak jelas dan tidak memperoleh pembinaan sistematis sebagaimana mestinya diberikan kepada PNS/ASN. PP 72/2005 sebagai turunan UU 32/2004 adalah mengatur tentang perencanaan desa. Dua otoritas kelembagaan yang menagtur dan mengurus kelembagaan desa yaitu Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa dan Daerah Tertinggal sama-sama memiliki otoritas yang acapkali *overlapping* dan berbenturan kepentingan, karena belum ada bangunan sistem yang mendasarinya. Kemudian secara mekanis pembinaan kompetensi aparatur desa mengandung kesenjangan antara perencanaan dan pelaksanaan kelembagaan dalam pembinaan kompetensi aparatur, yang disebabkan ketiadaan kewenangan yang dimiliki kelembagaan Pemdes dalam mengatur dan mengurus banyak sektor pembangunan.¹¹¹

Untuk membedah persoalan pengaturan dan pengurusan aparatur desa ini pendekatan dogmatika hukum dengan teknik analisis Asas Materiel *Het-beginsel van de-individuele rechtsbedeling* terhadap legal-status dan Kewenangan Desa, maka pengumpulan bahan hukum melalui studi dokumen termasuk meliputi karya ilmiah, surat kabar, majalah, journal akan dikaji untuk mendapatkan refleksi empiris perihal pengaturan aparatur tersebut. Bahan hukum bermuatan informasi

¹¹⁰ Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, ***Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif – Head to a Good Village Governance***, ... Ibid.

¹¹¹ Hanif Nurcholis, ***Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan Desa Sejenisnya – Pemerintah Tidak Langsung Warisan Kolonial Yang Inkonstitusional***, ... Opcit, hlm. 154

substantif persoalan pengaturan dan pengurusan aparatur kelembagaan pemerintahan desa yang terkumpul akan dianalisis menggunakan Asas Materiel: *Het-beginsel van de-individuele rechtsbedeling* sebagai instrumen analisis terhadap pelaksanaan kesesuaian kemampuan pelaksanaan tugas pokok fungsi kelembagaan pemerintahan desa.

o **Teori Politik Hukum atas Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa**

Kajian teoritik atas politik hukum pengaturan dan pengurusan kelembagaan pemerintahan daerah selalu akan melibatkan aspek-aspek penafsiran keinginan, harapan, maksud dan tujuan yang hendak dicapai oleh pemerintah daerah maupun pemerintahan pusat atau nasional.¹¹² Dalam penerbitan peraturan perundang-undangan ataupun melalui kebijakan lainnya, yang beerkenaan dengan visi, misi, pemerintah dalam memberdayakan pelaksanaan pemerintahan di daerah. Visi dan misi ini erat terkait dengan penafsiran kaidah konstitusi sebagai hukum dasar negara dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan, yang diterjemahkan melalui peraturan pelaksanaan sebagai amanat konstitusi yang penuh muatan *vested-interest* pemerintah yang sedang memimpin. Penerbitan ataupun pemberlakuan peraturan perundang-undangan dalam suatu situasi kondisi tertentu, mempunyai makasud dan tujuan yang akan dicapai atau dipenuhi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang bersifat multidimensional, tidak saja aspek hukum tapi juga aspek IPOLEKSOSBUDHANKAMNAS. Substansi politik hukum pengaturan dan dan pengurusan kelembagaan pemerintahan desa oleh pemerintahan pusat dapat tercermin dalam risalah pembahasan, batang tubuh, dan penjelasan peraturan perundang-undangan yang diterbitkan tersebut.

Dalam skala makro, politik hukum Pemdes dapat dilihat dari konsideran UU 6/2014 yang merujuk pada ketentuan Ps. 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 setelah amandemen, yaitu Negara mengakui keberagaman masyarakat hukum beserta hak-hak tradisionalnya. Namun kajian politik hukum senantiasa menempatkan penafsiran makna suatu kaidah peraturan di luar kaidah normatifnya. Analisis

¹¹² Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syariah*, Jurnal Hukum FH-UII No. 1, Vol. 14 Januari 2007, hlm. 15 - 16. Lihat juga Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, Penerbit LP3ES. PT. Raja Grafindo Persada: 2009.

kajian politik hukum tidak cukup hanya berdasar atas kaidah tekstual normatif yang terdapat dalam batang tubuh dan penjelasannya, namun patut mengkaji seluruh isu-isu yang melatar belakangi semua gagasan yang menjiwai lahirnya peraturan perundangan tersebut. Seperti norma *self governing community* yang diadopsi UU 6/2014 tentang Desa, dari perspektif antropologi, desa dilihat sebagai entitas sosial yang memiliki identitas budaya, tradisi, pranata yang beragam, dan sistem pemerintahan yang khas dalam mengatur kehidupan komunitas mereka sendiri.¹¹³ Politik hukum yang demikian ini dipandang dari perspektif hukum administrasi negara menimbulkan komplikasi hukum, karena terjadi pencampuran domein kelembagaan sosial dengan kelembagaan formal pemerintahan dalam satu kelembagaan pemerintahan desa. Sehingga keberadaan informasi yang mengandung makna politik hukum yang terdapat dalam naskah akademik ataupun risalah rapat pembentukan peraturan perundang-undangan tentang desa itu sangat penting untuk dipelajari dasar *ontologis* dan *ratio legis*-nya, sehingga proses penelitian menjadi efektif penuh makna dilakukan.¹¹⁴ Sekalipun keberadaan para pelaku sejarah pembentuk undang-undang desa masih ada untuk dapat diwawancarai, namun secara substantif tidak relevan untuk dianalisis kecuali hanya dapat digunakan sebagai informasi pendukung dalam penelitian hukum normatif ini.¹¹⁵

Kajian politik hukum pemerintah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah pada era *welfare-state* tidak lepas dari asas demokrasi dalam menghasilkan produk-produk hukumnya. Demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil yang dipilih oleh mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas¹¹⁶. Dari tinjauan teoritis politik hukum dalam pemberlakuan positif peraturan perundang-undangan, kategorisasi analisisnya dapat dirumuskan menjadi berbagaisisi konsep kunci, bergantung pada ruang lingkup dan tingkatan

¹¹³ Koentjaraningrat, *Masyarakat Desa di Indonesia*, Lembaga Penerbit Faklitas Ekonomi - UI, Jakarta, 1984, hlm. 1-18.

¹¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 142.

¹¹⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, Cetakan ke-11, 2009, hlm. 50.

¹¹⁶ Politik Hukum, (<http://e-journal.uajy.ac.id/6944/3/MIH202042.pdf>), Diakses Kamis/21/02/2019/ pkl. 11.29.

peraturan perundangan tersebut, antara lain:¹¹⁷ sisi kesementaraan aturan, sisi konsolidasi dan pengakuan, sisi ikatan kesatuan dalam negara, sisi keseimbangan politik sentralisasi dan desentralisasi, sisi penghindaran pemerintahan dualistis, sisi sinkronisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan, sisi keanekaragaman pemberian otonomi, sisi penguatan demokratisasi pemerintahan, sisi konsolidasi kekuasaan pemerintahan, sisi penguatan politik dekonsentrasi, sisi konsolidasi kekuasaan pemerintahan, sisi keseragaman pemerintahan dan kewenangan, sisi sinkronisasi pemerintahan dan dan kekuasaan, sisi penguatan keanekaragaman, keadilan, dan pemerataan, sisi keserasian hubungan, sisi kesetaraan dan kemitraan. Namun menurut Moh. Mahfud MD dalam Rachmat Trijono terdapat perbedaan yang tajam antara karakter produk politik hukum yang *responsive* dengan produk hukum yang *konserfatif*.¹¹⁸ Namun politik hukum responsif ataupun politik hukum yang progresif sekalipun dalam rancangan konstruksi penormaanannya harus tunduk pada teori maupun asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang RI Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Konsep kunci berbagai sisi analisis politik hukum tersebut di atas dimanfaatkan untuk menelaah pemberlakuan positif pengaturan dan pengurusan kelembagaan pemerintahan desa dari jaman pemerintahan Hindia Belanda hingga pada era Orde Reformasi, terutama UU 6/2014 tentang Desa.

¹¹⁷ Agussalim Andi Gajong, ***Mekanisme Pendelegasian Kewenangan Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah – Studi Sosio-Legal Mengenai Penyerahan dan Pelimpahan Kewenangan Dalam Sejarah Pelaksanaan Pemerintahan Daerah di Indonesia***, Disertasi-Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2007.

¹¹⁸ Rachmat Trijono, ***Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan***, Papas Sinar Sinanti, Depok Timur, 2013, hlm. 38. Disebutkan Moh. Mahfud MD dalam Rachmat Trijono, bahwa: “Produk hukum *responsive/populistik* adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Sedangkan produk hukum *konserfatif/ortodoks/elitis* adalah produk hukum yang isinya mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positif instrumental, yakni menjadi alat pelaksana ideologi dan program negara. Produk hukum konservatif lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu di dalam masyarakat”.

o Teori Hukum Responsif atas Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa

Persoalan kompleks pengaturan kelembagaan pemerintahan desa adalah representasi keadaan keberlakuan hukum dalam masyarakat atau negara.

Kompleksitas keberlakuan hukum tersebut disebabkan memang oleh karena sifat hukum itu merupakan *'melting-pot'* berbagai faktor antara sifatnya yang mengatur dan memaksa, kemudian adanya hubungan kedaulatan negara dengan hukum, adanya peranan politik dalam hukum, adanya hubungan tatanan moralitas dengan hukum, hubungan deskresi dengan tujuan-tujuan hukum, partisipasi masyarakat dalam berdemokrasi, kemudian juga karena adanya faktor tingkat kepatuhan hukum masyarakat, semua berkonfigurasi membentuk pola hubungan yang kompleks.¹¹⁹ Hubungan sistematis dalam hukum yang berkonfigurasi kompleks ini oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick dipetakan menjadi tiga keadaan keberlakuan hukum dalam masyarakat ataupun negara, yaitu:¹²⁰

- 1) Hukum yang represif, yaitu hukum digunakan sebagai alat kekuasaan yang *repressing*;
- 2) Hukum yang otonom, yaitu hukum yang diutilisasi sebagai pranata penetralisir kondisi represif kekuasaan demi integritas hukum itu sendiri;
- 3) Hukum yang responsif, yaitu hukum yang mamfaatkan sebagai instrumen merespon berbagai persoalan sosial dan aspirasi rakyat.

Hukum yang represif melalui berbagai modus bertujuan untuk melanggengkan *status-quo* rezim penguasa melalui alibi dan rasionalisasi menjamin stabilitas kehidupan Poleksosbudhankam, ketertiban dan bahkan untuk keadilan sekalipun. Norma-norma hukum represif sangat *rigid* dan *hars*, namun fleksibel terhadap penguasa (*the ruler*). Keberlakuan hukum berada di bawah *supremacy of political power*, kepatuhan terhadap tuntutan hukum yang diberlakukan bersifat mutlak, demokrasi tidak memiliki ruang hidup dalam hubungan antara penguasa dengan rakyatnya (bawahannya).¹²¹ Dalam konteks pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, indikator hukum yang sentralistik dan represif terjadi pada masa periode Orde Lama melalui UU 5/1979.

¹¹⁹ Nonet P., Selznick P., *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper Colophon Books, Harper & Row, Publishers, New York, Hagerstown, San Francisco, London, 1978, Pp. 29 – 104.

¹²⁰ Nonet P., Selznick P., *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*,... Ibid.

¹²¹ Nonet P., Selznick P., *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*,... Ibid.

Hukum yang otonom adalah merupakan *counter-action* terhadap tekanan kekuasaan yang represif, sehingga hukum otonom merupakan kendali pembatas kesewenang-wenangan penguasa. Hukum otonom pengendali dominasi kekuasaan yang represif, bukannya hukum kekuasaan yang *good-governed*. Hukum otonom adalah *the rule of law* yang legitimasi hukumnya terletak pada kebenaran prosedural hukum yang kesempatan untuk berpartisipasi diatur oleh sistem protokol yang *established*. Hukum otonom memiliki kelemahan pada alienasi terhadap kehidupan nyata masyarakat yang sesungguhnya, berupa kecenderungan sempitnya peranan hukum, keadilan prosedural menjadi pengganti keadilan substantif, dan munculnya konservatisme ahli-ahli hukum. Hukum otonom dalam konteks pengaturan kelembagaan pemerintahan desa praktis tidak terjadi, oleh karena tidak dianutnya faham sistem *rule of law* dalam sistem negara hukum Indonesia.

Hukum yang responsif adalah merupakan koreksi pemikiran terhadap keberlakuan hukum bercorak *analytical-jurisprudence* atau hukum otonom. Hukum yang responsif adalah terbuka terhadap tuntutan perubahan masyarakat untuk maksud tujuan ketercapaian kesejahteraan dan keseimbangan lingkungan hidup. Nilai-nilai demokrasi berbasis partisipasi dalam dalam penentuan kebijakan menjadi modus utama dalam pencapaian tujuan. Hukum tidak dimaksudkan digunakan sebagai instrumen pencapaian tujuan dan sasaran yang ditetapkan secara sewenang-wenang, namun hukum digunakan untuk memberi arah terciptanya nilai-nilai yang terdapat dalam cita-cita yuridis dari kehendak seluruh lapisan masyarakat. Nilai-nilai dalam cita-cita yuridis ini bukanlah apa yang telah menjadi rumusan norma kebijakan politik hukum rezim penguasa temporer sesaat, tetapi merupakan cita-cita yuridis yang penghayatan nilai-nilainya merupakan cerminan jiwa rakyat yang mampu memberikan arah pada kehidupan politik dan hukum.¹²² Pada konteks pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, indikator hukum yang responsif belum terjadi pada Orde Reformasi melalui UU 6/2014, oleh karena dampak yang ditimbulkan masih *contra-productive* terhadap keberlakuan asas-asas *good-governance*. Variabel dan indikator hukum responsif setidaknya dapat dimanfaatkan sebagai *guide-lines* untuk menilai apakah cita-cita yuridis UU 6/2014 telah memenuhi asas-asas tata kelola yang benar dan baik

¹²² Nonet P., Selznick P., *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*,... Ibid.

menciptakan kesejahteraan masyarakat desa dan terciptanya harmoni hukum. Pada intinya teori hukum responsif berakar pada dua doktrin, yaitu 1) Hukum itu harus fungsional, pragmatik, bertujuan dan rasional; 2) Kekuasaan atas kewenangan itu menjadi patokan evaluasi terhadap seluruh pelaksanaan hukum.¹²³

2.2. Kerangka Konseptual

Pada sisi yang lain *conceptual approach* digunakan pula untuk menganalisis persoalan landasan hukum hubungan negara sebagai supra desa/negara dengan desa sebagai 'republik desa', yaitu Konsep Negara Hukum (*State-Law-Theory*, Konsep *Rechstaat*, Konsep *Rule of Law*, Asas Kedaulatan Rakyat), Konsep Keharmonian Hukum, Konsep Kelembagaan Pemerintahan, Konsep MPFAAC (*Meaning*: Makna – *Positioning*: Status – *Functioning*: Tupoksi – *Authorizing*: Kewenangan – *Actuating*: Pelaksanaan – *Controlling*: Pengendalian). Kerangka konseptual digunakan untuk menganalisis persoalan *synchronicity* atau *harmonicity* atas permasalahan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang didasarkan pada nilai-nilai kebenaran dan keadilan menurut Konsep Negara Hukum (*State-Law-Theory*, Konsep *Rechstaat*, Konsep *Rule of Law*, Asas Kedaulatan Rakyat), Konsep Keharmonian Hukum, Konsep Kelembagaan Pemerintahan, dan Konsep MPFAAC. Kerangka konseptual tersebut di atas dijelaskan sebagai berikut. pemerintahan desa dalam UU 6/2014 tentang Desa.

○ Konsep Negara Hukum (Konsep *Rechstaat* dan Konsep *Rule of Law*) atas Landasan Hukum Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa

Setiap negara yang mengadopsi paham negara hukum (*rechstaat*) bukan *machstaat* (negara kekuasaan) adalah negara yang mendasarkan kekuasaan yang dijalankan harus berdasarkan hukum (asas legalitas) yang adil, norma yang obyektif serta nilai kemamfaatan yang tinggi. Negara hukum juga dapat dilihat dari berlakunya *rule of law* dalam negara, ada tiga prinsip dasar yang melekat

¹²³

dalam sistem *rule of law*, yaitu adanya prinsip supermasi hukum (*supremacy of law*), berlakunya kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan diterapkannya penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before The law*). Kesetaraan dihadapan hukum berarti semua orang harus tunduk kepada hukum, dan tidak seorang pun berada di atas hukum (A.V. Dicey, 1959).¹²⁴ Namun para ahli banyak mempersoalkan bagaimana kekuasaan negara dan kewenangannya itu dibagi secara rasional untuk mendapatkan keadilan dan *fairness* melalui mekanisme '*check and balances*'. Perbedaan perlakuan hukum hanya boleh jika ada alasan yang rasional. Olehkarenanya dalam operasionalisasi *rechtstaat* taupun *state rule of law* berlaku asas legalitas, asas pemisahan kekuasaan dan asas kekuasaan kehakiman, untuk menjaga *fairness* menuju keadilan.

Jellinek mengetengahkan kriteria bagaimana cara kehendak negara yang menjalankan kekuasaan itu dinyatakan.¹²⁵ Sedangkan Kranenburg memberikan pendapatnya mengenai bentuk negara itu bisa sebagai negara kesatuan ataupun negara federal.¹²⁶ Lain lagi dengan pendapat Hans Kelsen, yang memberikan klasifikasi bentuk negara itu sebagai Heteronom, Autonom, Totaliter, atau Liberal.¹²⁷ Hans Kelsen menentukan kriteria terhadap bentuk negara tersebut, melalui: sifat mengikatnya peraturan hukum yang dibuat oleh penguasa, maka jadilah klasifikasi negara heteronom dan negara autonom; kemudian dari sifat sifat keleluasaan pemerintah dalam mencampuri kehidupan warga negara, maka jadilah klasifikasi negara totaliter dan negara liberal. Lebih kontras digambarkan jelas oleh Harold J. Laski, bahwa apabila rakyat memiliki kewenangan ikut campur dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, maka yang demikian disebut negara demokrasi; sedangkan apabila rakyat tidak memiliki kewenangan ikut campur dalam pembuatan peraturan perundangundangan, maka yang demikian

¹²⁴A. V. Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, McMillian Education Ltd. London, Tenth Edition, 1959.

¹²⁵ George Jellinek, *Algemeine Staatslehre*, Berlin, 1914, hlm. 665.

¹²⁶ E. Utrecht dan Moh. Saleh Jindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ikhtisar Baru, Jakarta, 1983, hlm. 73.

¹²⁷ Kelsen, Hans., *General Tahuneory of Law and State*, New York: Russel & Russel, 1974.

disebut autokrasi.¹²⁸ Dikutip oleh Meriam Budiarto, dikatakan bahwa Demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil yang dipilih oleh mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas.¹²⁹

Pendapat para ahli tersebut di atas memperlihatkan keseragaman prinsipil mengenai bentuk negara yang demokratis ataupun dengan yang autokratis. Namun esensi bentuk negara ini adalah berkaitan dengan kewenangan dalam mengatur dan mengurus rakyatnya dalam konsep pembagian kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan, yang terpola dalam sistem negara federal atau negara kesatuan, yang demokratis ataupun yang autokratis. Sistem negara federal terpola dalam struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah federal, pemerintah negara bagian, dan pemerintah daerah. Sedangkan sistem negara kesatuan, terpola dalam struktur utama pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, kota, desa). Pada hakekatnya pola negara kesatuan terbentuk dalam dua kecenderungan seolah seperti bekerjanya 'Pendulum', yaitu tarik menarik pertama kecenderungan pemerintahan yang sifatnya sentralistik, dan kedua kecenderungan sifat karakter pemerintahan yang desentralistik. Bergeraknya 'Pendulum' tersebut menciptakan hubungan dalam bentuk, susunan, rentang tarik-menarik pembagian kekuasaan antara sentralistik dengan desentralistik. Fenomena yang demikian ini tercermin dalam politik hukum pengaturan dan pengurusan kelembagaan pemerintahan desa¹³⁰.

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menyebutkan, bahwa "*Negara Indonesia adalah negara hukum*". Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supermasi hukum untuk menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.¹³¹ Berdasarkan uraian ini, maka yang dimaksud dengan Negara Hukum ialah negara yang berediri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat

¹²⁸ R. M. Mac Iver, *The Webb of Government*. New York: Mac Millan, 1951, hlm. 147.

¹²⁹ Meriam Budiarto mengutip Green Mind Community, 2009, hlm. 141 <http://e-journal.uajy.ac.id/6944/3/MIH202042.pdf> Diakses Kamis/21-02-2019/Pkl 11.40.

¹³⁰ Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif Head to a Good Village Governance*, Universitas Brawijaya Press, Cetakan Pertama, UB Press. ISBN: 978-60-2-20304-2-3. 2011, hlm. 22-31.

¹³¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan ayat), Sekertaris Jendral MPR RI, Jakarta, 2010, hlm. 46.

bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik.

Selanjutnya Undang-Undang Dasar NRI 1945 setelah amandemen menggariskan kebijaksanaan umum dalam pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah melalui Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, bahwa pada intinya NKRI itu sistem pemerintahannya dibagi atas daerah-daerah besar dan kecil yang menghargai dan mengakui keberagaman daerah yang diatur dengan undang-undang berparadigma baru. Dalam memahami konsep pemerintahan daerah ini maka ada 3 hal penting terkait ruang lingkupnya, yaitu terkait dengan dimensinya, bentuk pemerintahannya, dan lingkungannya (Djaenuri A. dan Enceng)¹³². Menurut pengertian dimensi pemerintahan daerah, yaitu meliputi Dimensi Sosial, Ekonomi, Geografi, Hukum, Politik, dan Administrasi¹³³. Sedangkan menurut bentuknya pemerintahan daerah dibedakan menjadi 2 bentuk berbeda, yaitu *Local-Self Government* dan *Local-State Government*¹³⁴. Menurut lingkungannya pemerintah daerah meliputi Sejarah, Kebudayaan, Keagamaan, Geografi Demografi, Politik, Ekonomi dan Sosial¹³⁵.

Pemerintahan desa dapat diartikan sebagai entitas masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan asal-usul ataupun adat-istiadat yang sah berada di wilayah kabupaten/kota.¹³⁶ Penyelenggaraan pemerintahan desa tidak terlepas dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang terbagi dalam beberapa daerah/wilayah provinsi, dan daerah provinsi terbagi dalam beberapa daerah kabupaten/kota, yang selanjutnya di dalam daerah kabupaten terdapat satuan pemerintahan terendah yang disebut pemerintahan desa. Sehingga desa adalah merupakan satuan pemerintahan terendah yang berada di wilayah pemerintahan kabupaten. Dengan demikian maka kedudukan pemerintahan desa sangat penting, baik sebagai alat/wadah untuk mencapai tujuan pelayanan, penguatan, maupun pembangunan nasional maupun sebagai wadah/lembaga yang dapat

¹³² Aries Djaenuri dan Enceng, **Sistem Pemerintahan Daerah**, Universitas Terbuka, Buku Materi Pokok, IPEM-4214, Edisi ke-2, Cetakan ke-6, Modul-1, 2015, hlm. 1.5.

¹³³ Aries Djaenuri dan Enceng, **Sistem Pemerintahan Daerah**, ... Ibid. hlm 1.7 – 1.9.

¹³⁴ Aries Djaenuri dan Enceng, **Sistem Pemerintahan Daerah**, ... Ibid. hlm 1.9.

¹³⁵ Aries Djaenuri dan Enceng, **Sistem Pemerintahan Daerah**, ... Ibid. hlm. 1.12 – 1.18.

¹³⁶ UU 6/2014 tentang Desa

memperkuat struktur birokrasi pemerintahan nasional. Desa sebagai lembaga pemerintahan terujung yang langsung berhubungan dengan masyarakat, adalah juga sekaligus sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang teruji tangguh. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya. Oleh karenanya landasan berfikir seperti ini, melalui penelitian disertasi digunakan untuk menganalisis persoalan pengaturan dan pengurusan kelembagaan pemerintahan desa.

○ **Konsep Pemerintahan Daerah terhadap Pengaturan Status Kelembagaan Pemerintahan Desa**

Pemerintah Daerah sebagai salah satu subsistem dari sistem Pemerintah Indonesia adalah unsur utama dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah yang bertujuan sama dengan Pemerintah Pusat, yaitu mewujudkan cita-cita nasional. Tentu terdapat pembagian wewenang tugas dan tanggung jawab antara Pemerintah Pusat dengan Pemda, namun tanggung jawab terakhir tetap berada di tangan Pemerintah Pusat.¹³⁷ Pembahasan konsep pemerintahan daerah yang relevan dengan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa setidaknya meliputi empat aspek, yaitu aspek tentang pengertian pemerintahan daerah itu sendiri, aspek bentuk pemerintahan daerah, asas-asas pemerintahan daerah, aspek otonomi daerah, dan aspek prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sistem pemerintahan disebut juga sistem hukum ketatanegaraan dalam arti bergerak mengenai hubungan antar kelembagaan pemegang kekuasaan negara tersebut¹³⁸. Sehubungan dengan itu apa yang dimaksud dengan sistem pemerintahan dalam pengertian *regeringsdaad* (tindakan pemerintahan) maupun *regeringsraad* (lembaga pemerintahan), adalah diartikan sebagai penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif¹³⁹. Selanjutnya sistem pemerintahan dilihat dari aspek pembagian

¹³⁷ Aries Djaenuri dan Enceng, *Sistem Pemerintahan Daerah*, ...Opcit. hlm.1.30

¹³⁸ Mahfud M. D., *Politik Hukum di Indonesia*, Penerbit LP3ES. PT. Raja Grafindo Persada : 2009, hlm. 38 – 40.

¹³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

kekuasaan, maka negara sebagai organisasi pemerintah dipisah menjadi dua kekuasaan pemerintahan, yaitu: pembagian kekuasaan horizontal didasarkan atas sifat tugas yang berbedabeda jenisnya (seperti adanya berbagai macam lembaga negara), dan pembagian kekuasaan vertikal yaitu pembagian menurut hierarki tingkatan pemerintahan, yang menciptakan hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah dalam sistem pembagian kekuasaan desentralisasi dan dekonsentrasi.¹⁴⁰

Benjamin Hoessein dalam Hanif Nurcholis menyebutkan bahwa pengertian pemerintahan daerah dapat dibedakan menjadi 3 pemahaman, yaitu: 1) pemerintah lokal, 2) pemerintahan lokal dan 3) wilayah lokal.¹⁴¹ Dalam konsep lingkup pemerintahan daerah yang komprehensif, ada 3 domein makna pengertian yang dapat dirumuskan, yaitu menurut Dimensi Pengertian, menurut Bentuk Pemerintahan Daerah, dan menurut Lingkungan Pemerintaah Daeah¹⁴². Dari perspektif 'Dimensi Pengertian' maka Pemerintah Daerah adalah terjemahan konsep *local government* yang berarti: pemerintah lokal, pemerintahan lokal, dan wilayah lokal¹⁴³. Dari perspektif 'Dimensi Pengertian' ini maka pengertian Pemerintah Daerah dapat terbagi menjadi enam sub-dimensi, yaitu pengertian menurut: Dimensi Sosial, Dimensi Ekonomi, Dimensi Geografi, Dimensi Hukum, Dimensi Politik, dan Dimensi Administrasi¹⁴⁴. Menurut Bentuknya ada 2 (dua) bentuk pemerintahan daerah di dunia ini, yaitu *Local State Government* (prinsip dekonsentrasi) dan *Local Self Government* (prinsip otonomi)¹⁴⁵. Terakhir menurut Lingkungannya, Pemerintah Daerah dipengaruhi oleh faktor Historis, faktor Kebudayaan, faktor Tradisi Keagamaan, faktor Geografi dan Keagamaan, faktor Politik, faktor Kondisi Ekonomi, dan faktor Kondisi Sosial¹⁴⁶. Menurut asasnya,

¹⁴⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, **Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia**, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Cet. ke-5, Jakarta, 1983, hlm. 171.

¹⁴¹ Hanif Nurcholis, **Teori dan Praktik: Pemerintahan dan Otonomi Desa**, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2007, hlm. 24.

¹⁴² Aries Djaenuri dan Enceng, **Sistem Pemerintahan Daerah**, Universitas Terbuka. Buku Materi Pokok, IPEM-4214, Edisi ke-2, Cetakan ke-6, Modul-1, 2015, hlm. 1.5.

¹⁴³ Aries Djaenuri dan Enceng, **Sistem Pemerintahan Daerah**, ... Ibid. Lihat juga Hanif Nurcholis, **Teori dan Praktik: Pemerintahan dan Otonomi Desa**, (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2007), hlm. 24.

¹⁴⁴ Aries Djaenuri dan Enceng, **Sistem Pemerintahan Daerah**, (Universitas Terbuka. Buku Materi Pokok, IPEM-4214, Edisi ke-2, Cetakan ke-6, Modul-1, 2015), hlm. 1.7-1.9

¹⁴⁵ Aries Djaenuri dan Enceng, **Sistem Pemerintahan Daerah**, ... Ibid. hlm. 1.9-1.10

¹⁴⁶ Aries Djaenuri dan Enceng, **Sistem Pemerintahan Daerah**, ... Ibid. hlm. 1.12-1.14

dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia pada intinya dilandaskan pada 3 asas, yaitu: Asas Desentralisasi, Asas Dekonsentrasi, Asas *Medebewind* (Tugas Pembantuan), dan Asas *Vrijbestuur/Free of Act Administration*.¹⁴⁷

Konsep pemerintahan daerah tidak terlepas dari konsep dan asas desentralisasi. Etimologi kosa kata 'desentralisasi' berasal dari bahasa Latin '*de*' berarti lepas dan '*centrum*' berarti pusat, menjadi lepas dari pusat, atau sesuatu yang terlepas dari pusat.¹⁴⁸ Desentralisasi/*de-sen-tra-li-sa-si* /*déséntralisasi* adalah sistem pemerintahan yang lebih banyak memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah; atau penyerahan sebagian wewenang pimpinan kepada bawahan (atau pusat kepada cabang dan sebagainya)¹⁴⁹. Oleh karena itu desentralisasi berarti membagi dan mendistribusikan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri¹⁵⁰. Menurut UU 5/1974, pengertian desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pusat kepada daerah. Pelimpahan wewenang tersebut semata-mata bertujuan untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang lebih efektif dan efisien. Sedangkan menurut UU 32/2004, desentralisasi pada dasarnya adalah merupakan penyerahan wewenang oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya.

Hal pokok yang tercakup dalam pemahaman desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat pada Pemda, dan juga dari Pemerintah Daerah kepada unit-unit kerja birokrasi pemerintahan di daerah. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal, dalam bentuk desentralisasi di mana unit-unit lokal ditetapkan dengan kekuasaan tertentu atas bidang tugas tertentu. Keuntungan dari penyelenggaraan pemerintahan, berdasarkan asas desentralisasi, yaitu Desentralisasi memberi penilaian yang lebih tepat terhadap Daerah dan penduduk yang beraneka ragam, Desentralisasi meringankan beban pemerintah karena Pemerintah Pusat tidak mungkin mengenal seluruh/segala

¹⁴⁷ Aries Djaenuri dan Enceng, *Sistem Pemerintahan Daerah*, ... Ibid. hlm. 1.19

¹⁴⁸ K. Prent. *Kamus Latin – Indonesia*, Semarang: Jajasan Kanisius, 1969. https://www.worldcat.org/title/kamus-latin-indonesia/oclc/245865070&referer=brief_results

¹⁴⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI Daring), *Desentralisasi*, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, <https://kbbi.web.id/desentralisasi> Akses Kamis/21-02-2019/Pkl. 12.31.

¹⁵⁰ Bayu Surianingrat. 1980. *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisa*, Dewa Ruci Press. Jakarta, 1980, hlm 3.

kepentingan dan kebutuhan setempat serta tidak mungkin pula mengetahui bagaimana memenuhi kebutuhan tersebut sebaik-baiknya. Menurut Bayu Suryaningrat (1980)¹⁵¹, desentralisasi dapat dibedakan ke dalam: Desentralisasi Jabatan (*ambtelijke decentralisatie*) dan Desentralisasi Kenegaraan. Desentralisasi Kenegaraan dapat dibedakan menjadi Desentralisasi Teritorial dan Desentralisasi Fungsional. Desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur sebagai *regeling* dan mengurus sebagai *bestuur* rumah tangganya masing-masing (*autonomie*), batas pengaturan yang dimaksud adalah Daerah. Sehingga asas desentralisasi adalah prakarsa baik mengenai penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan dan segi-segi pembiayaan dan perangkat pelaksanaannya adalah perangkat Daerah¹⁵². Pelaksananya antara lain dinas-dinas Daerah. Sedangkan Desentralisasi Fungsional yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Dalam hal dekonsentrasi, Rondenelli berpendapat bahwa dekonsentrasi itu dapat dibedakan menjadi dua tipe, yaitu tipe *field administration* dan tipe *local administration*.¹⁵³ Sedangkan menurut Bryant, dekonsentrasi itu lebih banyak hanya berupa pergeseran volume pekerjaan dari departemen pusat kepada perwakilannya yang ada di daerah tanpa adanya penyerahan kewenangan untuk mengambil keputusan atau keleluasaan untuk membuat keputusan.¹⁵⁴

Berdasarkan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU 22/1999 harus memperhatikan prinsip-prinsip berikut:

- 1) aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah;
- 2) didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab;
- 3) otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota sedang otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas;

¹⁵¹ Bayu Suryaningrat. 1980. **Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisa**, ... Ibid.

¹⁵² Aries Djaenuri dan Enceng, **Sistem Pemerintahan Daerah**, Universitas Terbuka. Buku Materi Pokok. IPEM-4214. Edisi ke-2. Cetakan ke-6. Modul-1. 2015, hlm. 1.29.

¹⁵³ Rondinelly, Dennis and Chema G. Shabir, ed., **Decentralization and Development, Policy Implementation in Development Countries**, London: Sage, 1983.

¹⁵⁴ E. Koswara Kertapraja, **Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat**, Jakarta: Candi Cipta Paramuda, 2002, hlm. 47.

- 4) sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah;
- 5) harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi;
- 6) harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislasi, fungsi pengawasan, maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 7) asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah;
- 8) asas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah (provinsi/kabupaten/kota) kepada desa yang disertai dengan sarana-prasarana serta para petugasnya, namun desa berkewajiban melaporkan pelaksanaan dan pertanggungjawabannya kepada yang menugaskannya.

Otonomi adalah hak dan wewenang menyelenggarakan pemerintahan sendiri.¹⁵⁵ Apabila menurut UU 32/2004 yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan setempat sesuai peraturan perundang-undangan. Maksud tujuan otonomi adalah agar badan-badan otonomi, seperti Provinsi, Kabupaten dan Kota memiliki keleluasaan hak dan kekuasaan perundang-undangan dan pemerintahan untuk berinisiatif sendiri mengurus rumah tangganya masing-masing tanpa bertentangan dengan konstitusi atau peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi untuk mencapai kesejahteraan. Ada 3 sistem otonomi, yaitu materiel, formal, riil¹⁵⁶. Otonomi material (badan rumah tangga material) adalah otonomi di mana urusan-urusan yang diserahkan kepada Daerah (untuk menjadi urusan rumah tangga Daerah) diperinci secara tegas, pasti, diberi batas-batas, *zakelijk*, dan dalam praktik penyerahan ini dilakukan dalam undang-undang pembentukan Daerah yang bersangkutan.¹⁵⁷ Dalam sistem otonomi ini ada pembagian tugas yang jelas dan diperinci dan tegas, urusan-urusan pembentukan

¹⁵⁵ Aries Djaenuri dan Enceng, **Sistem Pemerintahan Daerah**, Universitas Terbuka, Buku Materi Pokok, IPEM-4214, Edisi ke-2, Cetakan ke-6, Modul-1, 2015, hlm. 1.36.

¹⁵⁶ Aries Djaenuri dan Enceng, **Sistem Pemerintahan Daerah**, ... Ibid. hlm. 1.37-1.39.

¹⁵⁷ Aries Djaenuri dan Enceng, **Sistem Pemerintahan Daerah**, ... Ibid. hlm. 1.38.

daerah. Otonomi Formal adalah otonomi di mana urusan-urusan yang diserahkan kepada Daerah tidak dibatasi dan tidak zakelijk, urusan-urusan yang menjadi urusan rumah tangga Daerah ditentukan secara umum dalam undang-undang pembentukan Daerah.¹⁵⁸ Otonomi riil adalah otonomi di mana penyerahan urusan kepada Daerah didasarkan pada faktor-faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan riil dari Daerah.¹⁵⁹ Artinya otonomi tersebut lahirnya atas penetapan undang-undang berdasarkan asas desentralisasi alam satu domein sistem birokrasi pemerintahan.

Selama periode pra-kolonial, masa-kolonial, pasca-kemerdekaan, Orde-Baru dan Orde-Reformasi, desa dalam sejarahnya dipenuhi dengan persoalan penaklukan dan peminggiran kelembagaan pemerintahan desa oleh setiap regim kekuasaan supradesa. Kerajaan-kerajaan di zaman prakolonial melakukan penundukkan desa-desa di Jawa, kapitalisasi-eksploitasi-pembedaan sosial pada masyarakat desa sejak jaman kolonial, sentralisme dan otorianisme supra desa terhadap desa pada zaman 'Orde Baru', perlakuan pembangunan setengah hati terhadap desa di jaman Orde Reformasi oleh supra-desa dilakukan melalui politik hukum undang-undang pemerintahan daerah maupun khusus tentang Desa.¹⁶⁰

Supradesa dalam wujud 'Negara' merupakan sistem besar sebagai 'pemerintah' yang kehadirannya dirasakan langsung oleh desa-desa. 'Negara' dan 'pemerintah' terlebur dalam satu kekuasaan yang berbeda dan terpisah dalam bentuk wadah kesatuan, dan pemerintah dalam wadah regim. Seolah negara memiliki perjuangan dan kepentingannya sendiri melampaui kepentingan komunitas dalam masyarakat seperti desa. Tata-pemerintahan sebagai regim terlebur dalam sistem tata-negara yang terepresentasikan sebagai supra-desa yang kokoh otoritas dan otonominya terhadap segala bentuk kelembagaan pemerintahan tanpa terkecuali desa-desa. Tentu tata-negara dengan tata-pemerintahannya adalah suatu fakta substatntif yang berbeda urusannya tetapi memiliki tujuan mulia yang sama. Negara dengan tatanannya perlu konstitusi dengan asas-asas demokrasi dan kemanusiaannya (Pancasila) untuk menata 'negara dalam keadaan diam'. Sedangkan pemerintah dengan tatanannya perlu

¹⁵⁸ Aries Djaenuri dan Enceng, *Sistem Pemerintahan Daerah*, ... Ibid.

¹⁵⁹ Aries Djaenuri dan Enceng, *Sistem Pemerintahan Daerah*, ... Ibid.

¹⁶⁰ Hanif Nurcholih, *Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan Desa Sejenisnya Pemerintah Tidak Langsung Warisan Kolonial Yang Inkonstitusional*, Pusat Penerbit Universitas Terbuka, 2019, hlm. 199 - 203.

memiliki kapasitas administratif, regulatif, dan intervensi sebagai bentuk 'negara dalam keadaan bergerak. Dalam konteks pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ini tampak bahwa kata 'Intervensi' supra-desa menjadi kata kunci otonomi dan kapasitas negara dalam keadaan bergerak mengurus desa. Bentuk konkrit intervensi dalam pembangunan semesta diakui sebagai cikal-bakal *welfare-state* melalui redistribusi kekuasaan dan kewenangan Poleksosbudhankamnas.

Rakyat memerlukan negara sebagai perekat kesatuan di antara mereka, negara memberi identitas kolektif, dan melalui negara gerakan kolektif dapat diadakan untuk tujuan kolektif pula. Jika negara melakukan penaklukan terhadap rakyat, maka siapakah kemudian yang bernama negara, atas nama siapa dan untuk tujuan apa penaklukan itu dilakukan. Tetapi demikianlah yang terjadi ketika makna negara mengalami reduksi menjadi rezim penguasa. Kekuasaan politik yang aslinya merupakan kekuasaan rakyat telah beralih menjadi kekuasaan rezim penguasa, dan rakyat menjadi pihak yang tuna-kuasa. Pemerintah dapat mematahkan kekuatan oposisi rakyat dengan mengatasnamakan negara. Tetapi sebaliknya, rakyat tidak bisa mengatasnamakan negara ketika melawan kesewenang-wenangan penguasa.

Rezim Orde Baru dengan model pemerintahan sentralistik menempatkan negara dalam posisi yang sangat mandiri dan dominan karena masyarakat dianggap sebagai bagian dari negara. Sentralisme ditempuh melalui pembentukan sistem demokrasi keterwakilan ke dalam kelompok-kelompok klientalis yang diberi hak monopoli di bawah pengendalian negara. Untuk itulah maka pemerintah melakukan kebijakan pembangunan atas nama negara sebagai aktor dominan. Modernisasi pada masyarakat desa melalui teknokrasi pembangunan desa adalah merupakan manifestasi kontrol pemerintah pada masyarakat desa.

Pengaturan kelembagaan pemerintahan desa merupakan cara "mengintegrasikan desa ke dalam sistem negara", yaitu pelibatan seluruh komponen agar terlibat dalam konteks komponen negara yang lebih luas. Pengaturan ini dijalankan melalui pengaturan kelembagaan baru dalam kehidupan pemerintahan desa sebagai gagasan modernitas. Ini dapat dilihat sebagai proses perluasan kekuasaan negara ke dalam kehidupan masyarakat desa yang acapkali berimplikasi mengakibatkan peningkatan ketergantungan desa terhadap negara. Namun proses pengaturan ini dapat dipastikan mampu membuka jalan menuju

partisipasi, modernisasi dan demokratisasi di desa.¹⁶¹ Pemerintah atas nama negara melakukan intervensi monopoli mempengaruhi kehidupan masyarakat desa melalui pembentukan lembaga-lembaga yang dikendalikan oleh pemerintah, seperti LKMD, KUD, PKK dan lain-lainnya. Peranan dominan Kepala Desa sebagai "agen pemerintah" (negara) di desa telah berjalan lama melalui pelaksanaan program pembangunan.

Orde Baru tidak menjadikan masalah per tanah sebagai salah satu variable mendasar pembangunan, melainkan dijadikan sebagai sektor pendukung dalam birokrasi pembangunan. Program *land reform* yang berupaya menata penguasaan tanah tidak berjalan dengan baik sebagaimana tanah harus berfungsi sosial. UUPA tidak mampu dijadikan sebagai basis sistem hukum seluruh peraturan di bidang agraria. Masih banyak Undang-undang lain yang dibuat kemudian bertentangan dengan UUPA, seperti UU 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing, Undang-Undang Pokok Pertambangan Nomor 11 Tahun 1967, UU 8/1971 tentang Pertambangan Minyak GAS dan BUMI, dan UU 5/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan. Malahan aturan-aturan derivative teknis agraria yang mendukung strategi pembangunan kapitalis telah dikembangkan secara detail (Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan, dan Pembebasan Tanah).¹⁶²

Politik hukum UU 5/1979 tentang Desa adalah melakukan reformasi birokrasi di desa agar efektif menggerakkan seluruh komponen desa menjalankan program pembangunan pemerintah dan dapat terselenggarakannya administrasi desa yang efisien-efektif terstandarkan. Sedangkan motif UU 6/2014 tentang Desa adalah melakukan reformasi otonomi desa melalui rekognisi hak asal-usul dan atribusi subsidiaritas kewenangan berskala desa. Sehingga keberadaan Pemdes sebagai Desa-Biasa/Birokrasi/Formal/Dinas dan kesatuan adat istiadat yang hidup, menjadi pluralistik dalam wadah pemerintahan desa. Keberadaan kesatuan masyarakat hukum, adat istiadat, dan kebiasaan masyarakat yang ada, maka keberadaan itu diakui melalui pilihan Desa Dinas/Formal/Birokrasi ataupun Desa Adat untuk percepatan pembangunan dan ketahanan nasional. Dengan

161 Tim Penyusun, ***Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa***, Direktorat Pemerintahan Desa Dan Kelurahan, Direktorat Jenderal Pembedayaan Masyarakat Desa, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, Juli 2007, hlm. 9 – 14.

162 Suparjo Sujadi, ***Masalah-Maslah Hukum Aktual Dalam Wacana Reformasi Agraria di Indonesia***, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun Ke-37 No. 1, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Januari-Maret 2007, hlm. 90 – 95.

kebijakan politik seperti yang telah digambarkan tersebut, sebenarnya politik hukum nasional menghendaki terwujudnya komitmen untuk menciptakan stabilitas politik bagi kelangsungan pembangunan ekonomi desa, dengan cara menyetatkan mesin demokrasi melalui peragaman jenis kelembagaan pemerintahan desa (Desa Adat dan Desa-Birokrasi/Formal/Dinas: Bab-II, Bab-III, Bab-XIII), penetapan kewenangan berdasar prinsip rekognisi dan subsidiaritas (Bab-IV, Bab-V, Bab-VII, Bab-VIII), konsolidasi keuangan dan aset desa (Bab-VIII, Bab-X, Bab-XI), perencanaan terintegrasi (Bab-IX, Bab-X, Bab-XI), dan pemberdayaan dan pendampingan desa (Bab-V, Bab-VI, Bab-XII, Bab-XIII). Politik hukum UU 6/2014 tentang Desa memang sangat berbeda dengan politik hukum UU 5/1979. Politik hukum UU 5/1979 adalah memperkuat birokrasi dari pusat hingga di pedesaan dengan menghilangkan otonomi, struktur, dan identitas lokal.¹⁶³

Desa sebagai miniatur negara dapat dilihat sebagai ajang politik bagi pemegang kekuasaan. Pada satu sisi, para aparatur desa sebagai bagian dari sistem birokrasi negara yang melaksanakan program-program pembangunan, pemberdayaan, pembinaan, pelayanan pemerintahan, serta mobilisasi warga desa. Namun di sisi lain pada saat yang sama struktur kelembagaan komunitas masyarakat ikut menjadi satu kesatuan tidak terpisahkan dalam sistem kelembagaan pemerintahan desa-dinas/formal/birokrasi. Model kelembagaan pemerintahan desa campuran antara separuh pemerintahan formal dan separuh lainnya pemerintahan komunitas masyarakat seperti ini oleh para ahli disebutnya sebagai 'Desa Hybrid', 'Desa-Dinas/Formal/Birokrasi', 'Local-self Government' dan 'Self-governing Community' ataupun 'Desa Pemerintahan Semu'.¹⁶⁴

Persoalannya adalah bahwa sampai dengan saat ini politik hukum dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa melalui UU 6/2014 tentang Desa dalam hal penetapan bentuk kelembagaan pemerintahan desa adalah mengadopsi

¹⁶³ Tim Penyusun, **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa**, ... Opcit, hlm. 49.

¹⁶⁴ Komite I DPD RI, **Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa**, (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah RI, Cetakan Pertama, 2017), hlm. 47-49. Lihat juga Hanif Nurcholih, **Desa Dinas: Unit Pemerintahan Semu dalam Sistem Pemerintahan NKRI**, (Bee Media Pustaka, Cetakan-4, 2018), hlm. 15 – 37 dan 147. Lihat juga Hanif Nurcholih, **Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional, Bedah Buku – Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu dalam Sistem Pemerintahan NKRI**. (Pembedah Bagirmanan dan Dede Mariana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 15 Mei 2017), hlm. 53-54.

gabungan dua bentuk model pemerintahan antara model *local-self government* dengan model *self-governing community*. UU 6/2014 tentang Desa mengakui dan menghormati adanya desa adat, hal ini dipengaruhi oleh konsep *self governing community*. Sutoro Eko berpendapat bahwa dalam *self-governing community* “ada adat tetapi tidak ada desa” artinya bahwa desa tampak sebagai komunitas lokal berbasis adat.¹⁶⁵ Desa identik dengan komunitas asli yang memiliki organisasi dan bahkan pemerintahan yang mengatur rumah tangganya sendiri.¹⁶⁶ Desa sebagai komunitas lokal dengan organisasinya yang lebih menyerupai asosiasi lokal berbasis adat yang tidak mempunyai pemerintahan desa, tidak seperti pada kelembagaan pemerintah.¹⁶⁷ Sehingga organisasi atau asosiasi lokal tersebut bukanlah bagian dari bawahan struktur pemerintah yang lebih tinggi, kecuali hanya menjalankan fungsi urusan kemasyarakatan bersifat sukarela.¹⁶⁸ Asosiasi lokal kemasyarakatan seperti ini sama sekali tidak mempersoalkan otonomi yang terkait dengan sistem pemerintah daerah, kecuali cukup sebagai bentuk modal sosial untuk menolong diri mereka sendiri dan hidup berdampingan berpartisipasi dalam pembangunan.¹⁶⁹

Model *self-governing community* sendiri tidak dikenal dalam literatur dan konsep pemerintahan daerah, oleh karena Model *self-governing community* tidak dianggap sebagai bentuk pemerintahan formal berdasarkan prinsip-prinsip desentralisasi dan otonomi.¹⁷⁰ *Community* sebagai lembaga kemasyarakatan memiliki nilai-nilai aturan sendiri dalam menjalankan kelembagaannya. Namun pengaturan kelembagaan pemerintahan desa sepanjang sejarah birokrasi pemerintahan Indonesia senantiasa dipengaruhi oleh pasang surutnya politik hukum politik hukum semata tanpa mempertimbangkan keharmonisan hukumnya, khususnya dalam hal pelimpahan wewenang *originair* pemerintahan desa pada konteks sistem hukum birokrasi pemerintahan formal. Hukum positif sistem birokrasi pemerintahan formal tentu tidak dapat dicampuradukan dengan sistem

¹⁶⁵ Sutoro Eko dkk, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, (Yogyakarta, IRE Press, 2005), hlm. 198.

¹⁶⁶ Sutoro Eko dkk, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, ... Ibid.

¹⁶⁷ Sutoro Eko dkk, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, ... Ibid.

¹⁶⁸ Sutoro Eko dkk, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, ... Ibid.

¹⁶⁹ Sutoro Eko dkk, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, ... Ibid.

¹⁷⁰ Hanif Nurholis, *Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional, Bedah Buku – Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu dalam Sistem Pemerintahan NKRI*, Pembedah Bagirmanan dan Dede Mariana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 15 Mei 2017, hlm. 10-15.

hukum masyarakat. Untuk menyelesaikan permasalahan keharmonisan perundang-undangan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ini maka teori administrasi pemerintahan daerah ini diperlukan untuk mengurai secara konstruktif permasalahannya dalam upaya membangun konstruksi pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang harmonis.

○ Konsep Keharmonian Hukum terhadap Sinergitas Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa

Nomenklatur 'Harmonistas' dan 'Sinkronisitas' adalah dua kosa kata yang memiliki arti dan makna saling berhimpitan. Sisi etimologis kosa kata 'Keharmonian' diterjemahkan Kamus Besar Bahasa Indonesia Dalam Jaringan (KBBI Daring) sebagai harmoni.¹⁷¹ Harmoni/*har'mo'ni/ n* diartikan sebagai pernyataan rasa, aksi, gagasan, dan minat; keselarasan; sedangkan *har'mo'ni'sa'si/ n* diartikan sebagai pengharmonisan; upaya mencari keselarasan.¹⁷² Kosa kata keharmonian didapatkan persamaannya dalam bahasa Inggris sebagai "*Harmonisity*" yang diartikan sebagai kondisi atau keharmonian (keadan harmoni), yang bermakna netral tanpa upaya mencari keselarasan, menyinkronkan, menyejajarkan, atau menyelaraskan. Sedangkan kosa kata 'Sinkronisitas' adalah dari kata Sinkron/*sin'kron/ n* berarti terjadi atau berlaku pada waktu yang sama; serentak; sejalan; sejajar; sesuai; selaras.¹⁷³ Sinkronisasi diterjemahkan sebagai perihal menyinkronkan, penyerentakan, menyejajarkan.¹⁷⁴

Dalam konteks hukum, harmonisasi hukum adalah tentang upaya menyejajarkan atau menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa. Pada umumnya para ahli hukum kecuali Endang Sumarni¹⁷⁵ tidak membedakan penggunaan kosa kata keharmonian dan sinkronisitas pada konteks hukum ini. Endang Sumarni menyebutkan dengan tegas bahwa sinkronisasi yang

¹⁷¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI Daring), **Harmonisasi**, <https://kbbi.web.id/harmonisasi>. Akses Selasa, 19/02/2019, Pkl. 13.05.

¹⁷² Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI Daring), ... Ibid. Akses Selasa, 19/02/2019, Pkl. 13.12.

¹⁷³ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI Daring), **Sinkronisasi**, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, <http://bahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php> Akses tanggal 5 Pebruari 2019, Pkl. 16.10.

¹⁷⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI Daring), **Sinkronisasi**, ... Ibid, Diakses Tgl. 5/ Maret/ 2014/ Pkl. 15.00.

¹⁷⁵ Endang Sumiarni, **Metodologi Penelitian Hukum dan Statistik**, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2013), hlm. 5.

dimaksud adalah keselarasan peraturan perundang-undangan berdasarkan sistematisasi hukum positif secara vertikal.¹⁷⁶ Sedangkan kosa kata harmonisasi menurut Endang Sumiarni digunakan untuk mengkaji kesesuaian antara peraturan perundang-undangan secara horizontal sederajat dalam sistematisasi hukum positif.¹⁷⁷

Pada sisi lain menurut deskripsi peraturan perundang-undangan, maka kosa kata 'Keharmonian' digunakan secara lugas baik vertikal maupun horizontal, seperti yang termaktub dalam Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998, Psl. 18 ayat (2) UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang diperbarui Psl. 46 ayat (2) UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁷⁸ Demikian pula UU 25/2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Nomor 206 Tahun 2000) menentukan bahwa salah satu program pembangunan adalah program pembentukan peraturan perundang-undangan yang sasarannya adalah menciptakan harmonisasi peraturan perundang-undangan.

Peter Mahmud Marzuki, mengatakan bahwa dalam hal analisis keharmonian vertikal maka yang harus diperhatikan adalah pemberlakuan asas *lex-superiori derogat legi-inferiori* yaitu bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan secara hirarkis antara peraturan perundang-undangan lebih rendah terhadap yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang posisi hirarkinya lebih rendah itu yang harus disisihkan¹⁷⁹. Kemudian dalam hal harmonisasi horizontal, maka yang harus diperhatikan adalah keberlakuan asas *lex specialis derogat legi generali*.¹⁸⁰

Untuk itu kosa kata 'Keharmonian' dan 'Harmonisasi' adalah yang digunakan dalam kajian ini secara bergantian sesuai arti dan makna masing-masing.

¹⁷⁶ Endang Sumiarni, **Metodologi Penelitian Hukum dan Statistik**, ... Ibid.

¹⁷⁷ Endang Sumiarni, **Metodologi Penelitian Hukum dan Statistik**, ... Ibid.

¹⁷⁸ Pasal 2 Keputusan Presiden RI Nomor 188 Tahun 1998 Tentang **Tata Cara Mempersiapkan Undang-Undang**.

"Dalam rangka pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang diarahkan pada perwujudan keselarasan konsepsi tersebut dengan ideologi negara, tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya, UUD 1945, GBHN, undang-undang yang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya dan kebijakan lainnya yang terkait dengan bidang yang akan diatur dalam rancangan undang-undang tersebut."

Lihat juga Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, tentang **Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**. Lihat juga Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tentang **Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**.

¹⁷⁹ Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Jakarta: Kencana, Cet. 7, 2011, hlm. 99.

¹⁸⁰ Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, ... Ibid.

Sehingga apa yang dimaksudkan Keharmonian dan Harmonisasi UU 6/2014 tentang Desa terhadap Psl. 18 B (2) UUD NRI 1945 dan Undang-Undang lainnya adalah diartikan sebagai kondisi keharmonian dan pengharmonisan hubungan hukum, baik vertikal antara peraturan perundang-undangan dengan konstitusi maupun horizontal antar peraturan perundang-undangan yang sederajat yang berlaku di Indonesia.

Definisi keharmonian hukum secara terminologis dalam perspektif konstitusi dan perundang-undangan, keharmonian dipahami sebagai kelarasan dan keserasian peraturan perundang-undangan dengan konstitusi maupun antar peraturan perundang-undangan yang mengatur suatu bidang tertentu.¹⁸¹

Sedangkan dalam perspektif umum L.M. Gandhi mengatakan bahwa keharmonian hukum itu adalah kondisi dinamis kesesuaian-tidaknya berbagai peraturan dan perundang-undangan, termasuk sistem hukum, asas-asas hukum, keputusan pemerintah, ataupun keputusan hakim, dilihat dari perspektif kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan, kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum.¹⁸²

Sehingga arti harmonisasi diartikan sebagai upaya penyesuaian hukum dengan tidak membuat kabur dan menegasikan pluralisme hukum itu sendiri.¹⁸³

Ditinjau dari maksud tujuan, pemetaan pembahasan keharmonian hukum adalah dimaksudkan untuk mengetahui ada-tidaknya tumpang tindih antar esensi norma hukum yang diaturnya. Tujuan lainnya adalah terciptanya landasan pengaturan suatu bidang tertentu sebagai kepastian hukum bagi pelaksanaan bidang tersebut berhasilguna.¹⁸⁴ Selain daripada itu, pembahasan keharmonian dan harmonisasi hukum juga dimaksudkan agar terlihat berbagai substansi norma

¹⁸¹ Pasal 2 Keputusan Presiden RI Nomor 188 Tahun 1998 Tentang **Tata Cara Mempersiapkan Undang-Undang**, ... Opcit.

¹⁸² L. M. Gandhi, **Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif**, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 14 Oktober 1995. Lihat juga L.M. Ghandi, **Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif**, dalam situs <https://fauzieandpartners.wordpress.com/2009/12/11/harmonisasi-hukum/> Diakses 20/Februari/2019/Pkl. 14.42.

¹⁸³ L. M. Gandhi, **Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif**,... Ibid. L.M. Gandhi mengatakan bahwa:

"harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum".

¹⁸⁴ Novianto M. Hantoro, **Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan Mengenai Peraturan Daerah, Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029**, Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2012, hlm. 9.

hukum yang dapat dikategorikan sebagai faktor yang saling melengkapi, interkorelasi dan spesifikasi dalam strata peraturan perundang-undangan, dari yang makro, mezzo, hingga mikro teknis-operasional. Sehingga tujuan pembahasan keharmonisan dan harmonisasi hukum sendiri adalah memberikan peta landasan regulasi yang memadai terhadap suatu bidang tertentu tersebut agar tampak norma apa saja yang saling berseberangan, tumpang-tindih maupun, terjadi penyimpangan untuk dilakukan perbaikan melalui harmonisasi agar tatalaksananya dapat berjalan efektif dan efisien.¹⁸⁵

Harmonisasi hukum adalah mencakup upaya penyesuaian berbagai peraturan dan perundang-undangan, termasuk berbagai keputusan pemerintahan maupun keputusan hakim dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan hukum, tanpa membuat kabur dan menghilangkan keragaman hukum.¹⁸⁶ Tanpa harmonisasi sistem hukum, akan memunculkan keadaan tidak dapat menjamin kepastian hukum yang dapat menimbulkan gangguan dalam kehidupan bermasyarakat, ketidaktertiban dan rasa tidak dilindungi. Dalam perspektif demikian masalah kepastian hukum dirasakan sebagai kebutuhan yang hanya dapat terwujud melalui harmonisasi sistem hukum.¹⁸⁷ Langkah untuk menuju harmonisasi hukum nasional dapat dilakukan dalam tiga langkah pembenahan, yang melibatkan mata rantai hubungan ketiga komponen sistem hukum sebagaimana dikemukakan oleh L. Friedmann yaitu perlu melakukan penyesuaian unsur-unsur tatanan hukum yang berlaku dalam kerangka sistem hukum nasional (*legal system*) yang mencakup komponen materi hukum (*legal substance*), komponen struktur hukum beserta kelembagaannya (*legal structure*) dan komponen budaya hukum (*legal culture*).¹⁸⁸ Untuk itu dibutuhkan pemetaan keberadaan sistem hukum nasional yang sedang

¹⁸⁵ Novianto M. Hantoro, *Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan Mengenai Peraturan Daerah, Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029*, ... Ibid. Lihat juga Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 Tentang *Program Pembangunan Nasional* (Lembaran Negara Nomor 206 Tahun 2000) yang menentukan bahwa salah satu program pembangunan adalah program pembentukan peraturan perundang-undangan yang sarannya adalah menciptakan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan.

¹⁸⁶ L.M. Gandhi, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Yang Responsif*, (dalam Moh. Hasan Wargakusumah, dkk, 1996/1997), ... Op, Cit, hal. 28-29.

¹⁸⁷ Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif perundang-undangan; Lex Specialis Suatu Masalah*, Surabaya; JP Books, 2006, hlm. 100.

¹⁸⁸ Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif perundang-undangan; Lex Specialis Suatu Masalah*, ... Ibid, hal. 84-85.

berjalan (*existing legal system*), yang menyangkut unsur-unsur substansi hukum, tata hukum yang terdiri tatanan hukum eksternal yaitu peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis termasuk hukum adat dan yurisprudensi serta tatanan hukum internal yaitu asas-asas hukum yang melandasinya, struktur hukum beserta kelembagaannya (*legal structure*).¹⁸⁹

Pengkajian keharmonian hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu Keharmonian Vertikal dan Keharmonian Horizontal, yaitu:¹⁹⁰

a. Keharmonian Hukum Vertikal, yaitu keharmonian suatu produk hukum yang berlaku terhadap bidang tertentu tidak dalam keadaan saling bertentangan antara peraturan perundang-undangan satu dengan yang lainnya menurut hierarki peraturan perundang-undangan yang ada. Keharmonian hukum vertikal mengkaji dalam hal terjadi "gesekan," menurut garis hirarki antara peraturan daerah (Perda: "desa", kota, kabupaten, provinsi) bertentangan atau tidaknya dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, yaitu setingkat peraturan menteri (Permen), peraturan presiden (Perpres), peraturan pemerintah (PP), peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu), undang-undang (UU), TAP MPR, undang-undang dasar (UUD NRI Tahun 1945). Dalam hal demikian peraturan dan perundang-undangan yang lebih rendah tersebut harus disesuaikan dengan yang di atasnya. Dalam hal analisis keharmonian vertikal yang penting diperhatikan adalah pemberlakuan asas *lex superiori derogat legi inferiori* apabila terjadi pertentangan hirarkis antara peraturan perundang-undangan antara peraturan perundang-undangan lebih rendah terhadap yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang posisi hirarkinya lebih rendah itu yang harus disisihkan.¹⁹¹

b. Keharmonian Hukum Horizontal, yaitu keharmonian suatu produk hukum yang berlaku terhadap bidang tertentu yang tidak dalam keadaan saling bertentangan antara peraturan perundang-undangan satu dengan yang lainnya menurut garis kesetaraan baik menurut tingkatan, jenis, maupun derajat yang sama terhadap peraturan perundang-undangan yang ada. Keharmonian mengkaji produk hukum (peraturan perundang-undangan) tertentu dalam strata yang sama

¹⁸⁹ Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif perundang-undangan; Lex Specialis Suatu Masalah*, ... Ibid.

¹⁹⁰ Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif perundang-undangan; Lex Specialis Suatu Masalah*, ... Ibid.

¹⁹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, Cet. 7, 2011, hlm. 99.

perihal ada tidaknya pertentangan, penyimpangan, ataupun tumpang tindih antara satu dengan lainnya.¹⁹² Kemudian dalam hal harmonisasi horizontal, maka yang harus diperhatikan adalah keberlakuan asas *lex specialis derogat legi generali*.¹⁹³

Disharmoni hukum terjadi manakala ada ketidakselarasan antar norma hukum. Menurut L.M. Gandhi, disharmoni hukum terjadinya dapat terletak pada norma yang umum, seperti adanya perbedaan pendapat dan aspirasi terkait tujuan, asas, sistem hukum ataupun organisasi kewenangan.¹⁹⁴ Pada konteks kajian ini, persoalan keharmonian vertikal dapat terlihat dalam hubungan norma hukum yang disharmonis antara UU 6/2014 tentang Desa dengan norma yang diatur dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945. Bab VI Psl. 18 UUD NRI 1945 sebelum amandemen maupun Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, ayat (1) setelah amandemen, semuanya mengatur daerah otonom besar dan daerah otonom kecil yang menurut versi pasca amandemen disebut dengan pemerintah daerah otonom reguler/simetris dan pemerintah daerah otonom non-reguler/asimetris. Psl. 18 B ayat (2) intinya menyebutkan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup. Sangat jelas bahwa

¹⁹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, ... Ibid. Ruang lingkup lain kajian harmonisasi horizontal dapat meliputi juga uji pertentangan ataupun *overlapping* produk hukum formal bentukan negara dengan produk hukum bentukan institusi sosial lain, seperti produk hukum fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI). Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah menentukan kedudukan fatwa sebagai sumber hukum yang harus diadopsi oleh undang-undang atau peraturan lainnya agar dapat mengikat secara yuridis formil.

¹⁹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, ... Ibid.

¹⁹⁴ L. M. Gandhi, *Harmonisasi hukum menuju hukum responsif*, (Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 14 Oktober 1995). Lihat juga L.M. Ghandi, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif*, dalam situs <https://fauzieandpartners.wordpress.com/2009/12/11/harmonisasi-hukum/>. Diakses 20/Februari/2019/Pkl. 14.42, hlm. 28-29. Dalam pengamatan dalam praktek L.M. Gandhi mengemukakan penyebab disharmoni, antara lain:

- a. Perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Jumlah peraturan yang makin besar menyebabkan kesulitan untuk mengetahui atau mengenal semua peraturan tersebut;
- b. Pertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan;
- c. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah. Kita kenal dengan juklak yang malahan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan;
- d. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yuriprudensi dan surat edaran mahkamah agung;
- e. Kebijakan-kebijakan instansi pemerintah pusat yang saling bertentangan;
- f. Perbedaan antara kebijakan pemerintah pusat dan daerah;
- g. Perbedaan antara ketentuan hukum dengan rumusan pengertian tertentu;
- h. Benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

kesatuan masyarakat hukum adat adalah bukan satuan pemerintah desa sebagaimana yang diatur melalui UU 5/1979 tentang Pemerintahan Desa *Jo.* UU 32/2004, maupun *Jo.* UU 6/2014 tentang Desa.

Ketidakharmonisan horizontal-pun dapat terlihat perihal 'Kewenangan' yang diatur UU 6/2014 tentang Desa terhadap UU 30/2014 tentang Adm. Pemerintahan. Kewenangan yang diatur UU 6/2014 tentang Desa adalah berbasiskan asas 'rekognisi dan subsidiaritas', sedangkan menurut Undang-Undang RI Nomor: 30 Tahun 2014 adalah berbasiskan asas 'desentralisasi', dengan obyek materi yang sama yaitu Pemda tingkat desa. Sehingga ketidakharmonisan baik vertikal maupun horizontal ini berarti pula berimplikasi penyimpangan terhadap prinsip-prinsip *lex superior derogat legi inferiori, het beginsel van duidelijke doelstelling, het beginsel van juiste organ, dan het-beginsel van duidelijke terminologie en systematiek*. Untuk membedah persoalan keharmonian pengaturan kelembagaan pemeritahan desa ini, maka konsep harmonisasi dalam teori pembentukan perundang-undangan digunakan untuk mengurai profil ketidakharmonisan vertikal dan horizontal UU 6/2014 tentang Desa.

Indonesia sebagai *recht-staat*, berkewajiban membangun hukum nasional melalui pembentukan peraturan perundang-undangan secara terencana dan terpadu berdasar pluralisme nilai-nilai luhur bangsa dalam sistem hukum nasional.¹⁹⁵ Pluralisme hukum memicu disharmoni antar peraturan perundang-undangan atau subsistem hukum sebagai konsekuensi logis keanekaragaman

¹⁹⁵ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 Tentang **Program Pembangunan Nasional** (Lembaran Negara Nomor 206 Tahun 2000), menentukan bahwa salah satu program pembangunan adalah program pembentukan peraturan perundang-undangan yang sarasannya adalah menciptakan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan. Lihat juga Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang **Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**, yang menentukan bahwa "*Pengharmonisasian, pembulatan, dan penetapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan*". Lihat juga Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang **Pembentukan Peraturan Perundang-Undang** menentukan bahwa "*pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislas*". Lihat juga Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang **Pembentukan Peraturan Perundang-Undang** yaitu peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Lihat juga Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 188 tahun 1998, yang berbunyi sebagai berikut: "*Dalam rangka pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi yang akan dituangkan dalam Rancangan Undang-Undang, Menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa penyusun Rancangan Undang-Undang wajib mengkalkulasikan terlebih dahulu konsepsi tersebut dengan Menteri Kehakiman dan Menteri serta Pimpinan Lembaga Lainnya yang terkait.*"

kepentingan. Sehingga harmonisasi peraturan perundang-undangan dibutuhkan agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan memenuhi kriteria pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Dalam studi ini konsep keharmonian dan harmonisasi peraturan perundang-undangan diartikan dan digunakan sebagai suatu upaya pemetaan ada tidaknya ketidakselarasan norma hukum baik vertikal maupun horizontal, sekaligus menunjukkan apa yang menjadi semestinya. Dalam hal ini pemetaan keharmonian yang dikaji berikut harmonisasinya adalah antara peraturan perundang-undangan yang mengatur kelembagaan pemerintahan desa dengan UUD NRI 1945. Demikian juga pemetaan keharmonian yang dikaji berikut harmonisasinya secara horizontal yang dilakukan antara UU RI No. 6/2014 tentang Desa dengan UU RI No. 5/2014 tentang ASN dan dengan UU 17/2003 tentang Keuangan Negara dilakukan. Sehingga dalam studi ini konsep keharmonian digunakan sebagai upaya untuk memetakan fakta hukum dan mencari jalan apa yang menjadi semestinya.

- o **Konsep Kelembagaan Pemerintahan atas Pengaturan Ragam Kelembagaan Pemerintahan Desa**

Kelembagaan diartikan sebagai wadah atau organ yang digunakan untuk menjalankan kewenangan sebagai tugas pokok dan fungsi untuk mencapai tujuan.¹⁹⁶ Kosakata kelembagaan menggambarkan sesuatu yang bersifat sosok yang *established* dan *living* sebagai kelompok orang berpola dan berfungsi untuk tujuan-tujuan tertentu mengefisienkan kehidupan sosial dalam masyarakat, bisa berbentuk tradisional dan modern.¹⁹⁷ Eksistensi kelembagaan dalam masyarakat disebabkan *vested-interest* dan aturan dan perilaku yang berlaku, sehingga untuk mengatur *vested-interest* dalam wujud perilaku anggotanya maka kelembagaan sebagai media/wadah harus dijalankan melalui pola yang ada di kelembagaan tersebut. Melalui kelembagaan yang dibuat maka diatur perilaku dalam pemenuhan kebutuhan anggotanya, sehingga keberadaan kelembagaan dapat memberikan manfaat bagi kehidupan anggota masyarakatnya. Wujud kelembagaan sebagai aturan dan keuntungan yang diperoleh sangat dipengaruhi

¹⁹⁶ Nee, Victor and Ingram, Paul., *The New Institutionalism In Sociology*, California: Stanford University Press, 2001.

¹⁹⁷ Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia Pustaka Umum, 1997.

oleh pilihan rasional anggotanya (*rational choice Theory*, James S Coleman).¹⁹⁸ Perspektif sosiologi-antropologi menjelaskan kelembagaan lebih menekankan pada norma-norma yang disepakati di tengah masyarakat.¹⁹⁹ Pada konteks pemerintahan lokal, kelembagaan pemerintahan desa diartikan sebagai wadah yang mengemban tugas pokok fungsi untuk mencapai tujuan-tujuan terciptanya keadilan dan kemakmuran anggota masyarakatnya yang meliputi pelayanan (*service*), penguatan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*).²⁰⁰

Menurut Hanafie, 'Lembaga' adalah badan, organisasi, kaidah, dan norma-norma baik formal maupun informal untuk mengatur perilaku segenap anggota masyarakat baik dalam kegiatan sehari-hari maupun dalam usahanya mencapai suatu tujuan tertentu²⁰¹. Lembaga-lembaga bentukan pemerintah lebih sering disempurnakan agar mampu berfungsi sebagai tumpuan untuk menunjang terciptanya pembangunan yang mantap serta sesuai dengan iklim pembangunan pertanian dan pedesaan. Kelembagaan juga diartikan sebagai aturan main, norma-norma, larangan-larangan, kontrak, kebijakan dan peraturan atau perundangan yang mengatur dan mengendalikan perilaku individu dalam masyarakat (*rules of the game*) atau organisasi untuk mengurangi ketidakpastian dalam mengontrol lingkungannya serta menghambat munculnya perilaku oportunistik dan saling merugikan sehingga perilaku manusia dalam memaksimalkan kesejahteraan individualnya lebih dapat diprediksi (*players of the game*).²⁰²

Setiap negara dijalankan oleh organ/lembaga negara yang diatur dalam konstitusi, selaku lembaga pelaksana kekuasaan negara. Pengaturan kewenangan organ negara dalam konstitusi dimaksudkan agar tercipta keseimbangan antara organ/lembaga negara yang satu dengan lainnya (*check and balances*).²⁰³ Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa ada 2 (dua) unsur pokok yang saling berkaitan dalam keberadaan organ/kelembagaan negara yaitu organ itu sendiri dan fungsi.

¹⁹⁸ James Samuel Coleman, *Foundation of Social Theory*, Harvard University Press., 1994.

¹⁹⁹ Scoot, Richard., *Institutions And Organization: Ideas and Interest*, USA: Sage Publication, 2008, hlm. 12-15.

²⁰⁰ Undang-Undang No: 6 Tahun 2014 tentang *Desa*.

²⁰¹ Hanafie, Rita., *Pengantar Ekonomi Pertanian*, CV. Andi Offset: Yogyakarta, 2010.

²⁰² Nugroho, Bramasto., *Pembangunan Kelembagaan Pinjaman Dana Bergulir Hutan Rakyat*, JMHT, Vol. 16 (3), 2010, hlm. 118-125.

²⁰³ Azyumardi Azra dan Komaruddin Hidayat, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education), Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Kencana Prenada Media Group, 2008, hlm. 72.

Organ adalah bentuk atau wadah, sedangkan fungsi adalah gerakan suatu wadah yang sesuai dengan maksud pembentukannya.²⁰⁴ Kekuasaan organ atau lembaga negara tersebut yang kewenangannya diatur dalam konstitusi ataupun undang-undang agar dapat menjalankan fungsinya sebagaimana kewenangan yang melekat diberikan pada organ tersebut. Dengan demikian organ yang satu tidak dapat menjalankan kewenangan organ yang lainnya untuk mencegah terjadinya sengketa kewenangan antar organ negara. Ini adalah wujud Indonesia menganut *system rule of law* dan *rechtsstaat*²⁰⁵, prinsip supremasi hukum dan konstitusi.²⁰⁶

Secara umum, konstitusi dikatakan demokratis yaitu apabila salah satunya adanya pembagian kekuasaan dan adanya kontrol serta keseimbangan lembaga-lembaga pemerintahan.²⁰⁷ Alat-alat kelengkapan negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang menganut *separation of power* (pemisahan kekuasaan).²⁰⁸ Pembagian dan pemisahan kekuasaan itu dapat dilihat pada konteks hubungan kekuasaan kelembagaan secara vertikal dan secara horizontal. Pada konteks vertikal, pembagian dan pemisahan kekuasaan kelembagaan dimaksudkan untuk membedakan kekuasaan kelembagaan pemerintah atasan (pemerintah pusat) dan kelembagaan pemerintah bawahan (pemerintah daerah) bagi negara kesatuan. Dalam kaitan ini, Undang-Undang Dasar NRI 1945 ada yang disebutkan namanya secara eksplisit tiap organ negara dan ada pula yang disebutkan secara eksplisit hanya fungsinya. Selain itu, ada juga lembaga atau organ yang disebutkan baik nama maupun fungsinya yang kemudian diatur melalui peraturan perundang-undangan lebih bawah tingkatannya.²⁰⁹ Lembaga

²⁰⁴ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 4. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, hlm. 58.

²⁰⁵ Moh. Mahfud M. D., *Membangun Politik Hukum - Menegakan Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Pres, 2010, hlm. 26. Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 berbunyi, "Indonesia adalah Negara Hukum".

²⁰⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, hlm.69.

²⁰⁷ Moh. Mahfud M. D., *Membangun Politik Hukum - Menegakan Konstitusi*, ... Opcit. hlm. 73.

²⁰⁸ Moh. Mahfud M. D., *Membangun Politik Hukum - Menegakan Konstitusi*, ... Ibid. hlm. 46.

²⁰⁹ Dalam UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen tidak dikenal dengan istilah lembaga negara, hal ini dikarenakan penyebutannya dalam UUD 1945 beragam, ada disebut dengan komisi seperti KPU dan KY, dan ada juga yang disebutkan sebagai badan seperti BPK. Namun

negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945 mempunyai kekuasaan masing-masing dalam menjalankan tugasnya. Apabila terjadi suatu penyalahan kewenangan yang dilakukan oleh lembaga negara lain secara inkonstitusional maka hal tersebut berakibat struktur kelembagaan tidak jelas. MK selaku lembaga penyelesaian sengketa berwenang dalam menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Ada pula kelompok lembaga-lembaga negara yang memang murni ciptaan undang-undang yang tidak memiliki apa yang disebut sebagai "*constitutional importance*" seperti Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) ataupun lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah.²¹⁰

Kelembagaan pemerintahan desa adalah termasuk lembaga negara²¹¹ yang dibentuk undang-undang meliputi Pemdes (Pemerintahan Desa, BPD (Badan Permusyawaratan Desa), LKD (Lembaga Kemasyarakatan Desa), Lembaga Adat, Kerjasama Antar Adat, Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Persoalannya adalah bahwa pembentukan kelembagaan ini melalui penormaan dalam UU 6/2014 tentang Desa menimbulkan ketidaharmonisan horizontal terutama terhadap UU 30/2014 tentang Adm. Pemerintahan. Ketidaharmonisan terhadap Undang-Undang Nomor: 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu dalam hal pelimpahan wewenang yang diberikan dari negara pada lembaga pemerintahan desa adalah bersumber pada pengakuan atas hak asal usul dan bukannya hak kewenangan difinitif yang diberikan oleh negara untuk menjalankan tugas pokok dan fungsi. Sehingga yang demikian ini menimbulkan disharmoni dalam sistem birokrasi pemerintahan nasional tidak seperti yang berlaku yang diberikan pada pemerintah daerah provinsi maupun kota/kabupaten.

Organisasi dan birokrasi pemerintahan desa tidaklah kompleks, para perangkat desa bertugas membantu kepala desa dalam menjalankan Tupoksi pemerintahan. Perangkat desa disebut secara populer sebagai "pamong desa", yang memperoleh mandat untuk mengayomi dan membimbing rakyat desanya. Sebagai pamong desa, aparat desa melayani masyarakat tanpa batas waktu,

berdasarkan ketentuan Pasal 24C Ayat (2) UUD 1945 terkait kewenangan MK menyebutkan bahwa lembaga negara adalah lembaga yang kewenangannya diberikan langsung oleh UUD 1945.

²¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 33.

²¹¹ Pasal 2 Ayat (1) Peraturan MK No. 8 Tahun 2006 Tentang *Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*.

mulai pelayanan administratif, menarik pajak, hingga pelayanan sosial seperti mengurus hajatan, kematian, perkawinan-perceraian, pengairan, keamanan, pertanahan, kesejahteraan, dan sebagainya. Birokrasi desa didisain dan dikelola dengan sistem campuran antara pendekatan tradisional dengan pendekatan modern, tetapi pendekatan modern yang sangat teknokratis tidak bisa berjalan secara maksimal karena gangguan-gangguan politis, kapasitas sumberdaya aparatur, dan nilai-nilai tradisional.

Status aparatur desa berdasarkan UU 6/2014 adalah tidak ditetapkan sebagai Pegawai Negeri Sipil atau ASN. Aparatur desa yang ada selama ini pada umumnya direkrut dari penduduk desa setempat dengan cara yang tidak lazim mengikuti proses rekrut dan seleksi yang modern. Penempatan aparatur desa langsung diletakkan pada posisi-posisi jabatan dalam birokrasi desa, seperti Sekdes, Kaur, dan Kadus yang lowong. Ketika seseorang menduduki jabatan kepala urusan maka dia selamanya akan duduk situ sampai usia pensiun. Dia tidak akan mengalami promosi menjadi sekretaris desa, kecuali jika dia melepas jabatan kaur dan bertarung melamar posisi sekdes yang kosong. Para perangkat desa juga tidak memperoleh pendidikan dan latihan yang sistematis dan berkelanjutan sebagaimana diberikan negara kepada PNS.²¹² Perangkat desa sangat jarang memperoleh pembekalan atau pelatihan mengenai Tupoksi dan tugas-tugas administrasi tidak memperoleh Diklat teknis dan juga hampir tidak ada Monev dari pemerintah atasan. Hanya kadang-kadang sebagian perangkat desa memperoleh diklat teknis seperti administrasi, kearsipan, perencanaan, ataupun pendataan; itupun ada dari pemerintah yang adanya tidak pasti. Hal ini menyebabkan sebagian besar perangkat desa di Indonesia tidak memahami berbagai peraturan dan tugas yang menyangkut diri mereka sendiri.²¹³

Perangkat desa yang diatur berdasarkan UU 32/2004 sangat berbeda dengan pengaturan dalam UU 6/2014. Perangkat desa berdasarkan UU 32/2004 terdiri dari sekretaris desa (Sekdes) dan perangkat desa, dan mengamanatkan Sekdes sebagai PNS.²¹⁴ Peraturan Pemerintah RI Nomor 45 Tahun 2007 tentang

²¹² Tim Penyusun, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, Direktorat Pemerintahan, Desa Dan Kelurahan, Direktorat Jenderal Pembedayaan Masyarakat Desa, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, Juli 2007, hlm. 62 – 63.

²¹³ Tim Penyusun, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa, ...*
Ibid.

²¹⁴ Pada bagian Penjelasan UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan:

Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil menindaklanjuti ketentuan pengangkatan Sekretaris Desa ini menjadi PNS.

Keberadaan Sekdes yang berstatus PNS memungkinkan pelayanan di kantor desa lebih terjamin. Sesuai dengan konteks lokal, sekdes beserta perangkatnya adalah pamong desa, yang tidak hanya menjalankan fungsi-fungsi administratif secara ketat, tetapi juga menjalankan fungsi sosial lainnya tanpa kenal batas waktu.

Selama ini sekdes direkrut secara lokal, serta bertanggungjawab secara tunggal kepada kepala desa. Kalau Sekdes PNS, maka dia mempunyai tanggungjawab dan loyalitas ganda, yakni kepada kepala desa dan kepada birokrasi pembina PNS di atas desa.

Menjadi pengetahuan umum bahwa di banyak desa di luar Jawa masih banyak ditemui belum memiliki kantor desa permanen sebagai pusat pelayanan publik, sehingga kantor desa sering ditemui berada di rumah kepala desa. Jam kerja di desa tidak begitu jelas, sehingga pada jam kerja di kantor desa terlihat sepi, karena para perangkat desa mencari uang tambahan. Kepala desa juga jarang berada di "kantor desa" pada jam kerja, karena lebih banyak menghabiskan waktu jam kerjanya untuk mencari nafkah lain seperti ladang, hutan ataupun urusan bisnis lain. Salah satu alasan agar pelayanan administrasi di semua desa bisa berjalan baik, melalui Peraturan Pemerintah RI Nomor 45 Th 2007 maka pernah ditetapkan posisi Sekdes dengan status PNS. Namun lain persoalan di Jawa, rata-rata semua desa di Jawa telah memiliki kantor dan balai pertemuan yang cukup memadai, yang setiap hari disibuki oleh perangkat desa. Kondisi infrastruktur dan kinerja organisasi dan perangkat desa yang tidak dapat maksimal juga dipengaruhi oleh keterbatasan kesejahteraan mereka karena tidak jelasnya sistem kinerja dan kompensasi yang diberikan.²¹⁵ Walaupun tampaknya sistem birokrasi desa didesain modern, namun penggajian para perangkat desa masih tradisional. Di beberapa desa-desa di Jawa, para aparatur desa mendapat kompensasi penghasilan dari hak pengelolaan 'tanah bengkok'. Hak pengelolaan 'tanah bengkok' merupakan wujud kompensasi secara tradisional yang diberikan

"Sekretaris desa yang ada selama ini yang bukan Pegawai Negeri Sipil secara bertahap diangkat menjadi pegawai negeri sipil sesuai peraturan perundang-undangan".

²¹⁵ Tim Penyusun, **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa, ...**

Ibid. Lihat juga Hanif Nurcholis, **Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan Desa Sejenisnya _ Pemerintah Tidak Langsung Warisan Kolonial Yang Inkonstitusional**, Pusat Penerbit Universitas Terbuka, 2019, hlm. 187 – 192.

secara turun-temurun. Untuk desa-desa yang tidak memberikan tanah bengkok, maka masyarakat memberikan sebagian hasil panen mereka untuk menggaji perangkat desa mereka. Pemerintah provinsi maupun kabupaten juga memberikan "bantuan seadanya" sebagai pemberian tambahan penghasilan bagi perangkat desa. Beda persoalan bagi para kepala desa di luar Jawa, mereka para aparatur desa termasuk kepala desa tidak memperoleh tanah bengkok, mereka hanya memperoleh gaji dari pemerintah dengan jumlah sangat rendah. Sehingga untuk menopang kehidupan sehari-hari mereka menjalankan aktivitas berkebun, beternak, bertani dan lain-lain. Di era otonomi daerah kebanyakan pemerintah daerah di Luar Jawa mengalokasikan gaji bagi kepala desa dan perangkat daerah kurang-lebih sebesar Upah Minimum Provinsi (UMP), sebagai "katup pengaman" bagi para perangkat desa.²¹⁶

Pemerintah menegaskan tentang penghasilan perangkat desa dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas PP 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa.²¹⁷

Dalam hal ADD tidak mencukupi untuk mendanai penghasilan tetap minimal Kepala Desa, Sekretaris Desa, dan Perangkat Desa lainnya sebagaimana dimaksud maka dapat dipenuhi dari sumber lain dalam APBDDesa selain Dana Desa.²¹⁸ Peraturan Pemerintah ini menegaskan, hasil pengelolaan tanah bengkok

²¹⁶ Tim Penyusun, ***Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa***, ... Ibid. Lihat juga Hanif Nurcholis, ***Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan Desa Sejenisnya _ Pemerintah Tidak Langsung Warisan Kolonial Yang Inkonstitusional***, ... Ibid.

²¹⁷ Pasal 81 berbunyi:

- "1. Penghasilan tetap diberikan kepada Kepala Desa, Sekretaris Desa, dan Perangkat Desa lainnya dianggarkan dalam APBDDesa yang bersumber dari ADD (Anggaran Dana Desa).
2. Bupati/Wali kota menetapkan besaran penghasilan tetap Kepala Desa, Sekretaris Desa, dan Perangkat Desa lainnya, dengan ketentuan:
 - a. besaran penghasilan tetap Kepala Desa paling sedikit Rp2.426.640,00 setara 120% dari gaji pokok Pegawai Negeri Sipil golongan ruang II/a;
 - b. besaran penghasilan tetap Sekretaris Desa paling sedikit Rp2.224.420,00 setara 110% dari gaji pokok Pegawai Negeri Sipil golongan ruang II/a; dan c. besaran penghasilan tetap Perangkat desa lainnya paling sedikit Rp2.022.200,00 setara 100% dari gaji pokok Pegawai Negeri Sipil golongan ruang II/a."

²¹⁸ Pasal 81 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang ***Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa tentang Desa***. Terkait perubahan Pasal 81 itu, maka Pasal 100 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa tentang Desa berbunyi:

"(1) Belanja Desa yang ditetapkan dalam APBDDesa digunakan dengan ketentuan:

a. paling sedikit 70% dari jumlah anggaran belanja desa untuk mendanai:

1. Penyelenggaraan pemerintahan desa termasuk belanja operasional pemerintahan desa, dan insentif Rukun Tetangga dan Rukun Warga;
2. Pelaksanaan pembangunan desa;

atau sebutan lain dapat digunakan untuk tambahan tunjangan Kepala Desa, Sekretaris Desa, dan Perangkat Desa lainnya selain penghasilan tetap dan tunjangan Kepala Desa, Sekretaris Desa, dan Perangkat Desa lainnya sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 81.

Padahal yang ditunggu oleh perangkat desa adalah tanggungjawab dan kebijakan pemerintah yang jelas dan konkret dalam memberikan penghasilan, bukan sekadar mengatur penghasilan dalam APBDesa. Birokratisasi bisa membawa pamong desa ke arah birokrasi yang lebih kompleks dan dapat menjauhkan pamong desa dari rakyatnya serta mengubah orientasi pengabdianya. Di sisi lain, membiarkan pengelolaan aparatur kelembagaan pemerintahan desa di luar sistem birokrasi maka efektivitas pelayanan administratif akan terdistorsi secara serius. Membiarkan ataupun mengurus aparatur desa memang menimbulkan konsekuensi serius, bahkan dapat membuat Kementarian Dalam Negeri kehabisan nafas sekaligus menimbulkan tantangan baru dalam pengelolaan dan pembinaan kepegawaian dan anggarannya.

Diundangkan UU 6/2014 tentang Desa, maka tidak ada alasan munculnya kendala pemberian gaji bagi Kades dan Perangkat Desa karena desa-desa memiliki APBDesa dari APBN. Namun demikian pemberian penghargaan kepada kepala desa beserta perangkatnya akan menghadapi kendala tentang peraturan yang akan digunakan. Hal ini terkait dengan ketidakjelasan kedudukan dan status kepala desa beserta perangkatnya dalam sistem kepegawaian di Indonesia apakah mereka sebagai pegawai negeri atau pegawai swasta. Status kepala desa beserta perangkatnya ini bukan PNS walaupun fungsi dan tugas yang dijalankan dalam pemerintahan sehari-hari mereka seperti pejabat negara bahkan simbol yang dipakainya menunjukkan bahwa mereka adalah pejabat negara namun mereka tidak diatur dengan sistem penghargaan seperti layaknya PNS. Sedangkan bila mereka diatur oleh UU Ketenagakerjaan yang mengatur perlindungan karyawan pegawai swasta tentu tidak tepat karena mereka tidak menjalankan fungsi dan tugas suatu perusahaan. Ketidakjelasan status dalam sistem kepegawaian dan

3. Pembinaan kemasyarakatan desa; dan 4. Pemberdayaan masyarakat desa.

b. paling banyak 30% dari jumlah anggaran belanja desa untuk mendanai:

1. Penghasilan tetap dan tunjangan Kepala Desa, Sekretaris Desa, dan Perangkat Desa lainnya; dan

2. Tunjangan operasional Badan Permasyarakatan Desa.

(2) Penghasilan belanja desa sebagaimana dimaksud di luar pendapatan yang bersumber dari hasil pengelolaan tanah bengkok atau sebutan lain."

tidak adanya sistem promosi dan mutasi sebagai penghargaan prestasi kerja maka mereka mempunyai sikap apatis terhadap pengembangan kemampuan diri misalnya mengikuti pendidikan lanjut ataupun pelatihan-pelatihan yang mempunyai hubungan langsung terhadap promosi dan mutasi, karena tidak ada harapan dan pengaruhnya terhadap jabatan dengan semakin meningkatnya.

Kecamatan pada awalnya dibentuk oleh pemerintah kolonial Belanda untuk mengendalikan desa. Pengalaman masa lalu ini dilembagakan secara kuat pada masa Orde Baru di bawah UU 5/1974 dan UU 5/1979. Di masa Orde Baru, camat diposisikan sebagai "kepala wilayah" yang powerful di hadapan desa. UU 6/2014 tentang Desa membawa perubahan secara drastis terhadap kedudukan dan fungsi camat/kecamatan. Camat hanya ditempatkan sebagai "perangkat daerah" yang menjalankan tugas-tugas pelayanan administratif (akta tanah dan KTP), tanpa mempunyai kekuasaan-kewenangan mengontrol desa. Kecamatan dan desa saat ini tidak lagi mempunyai hubungan hirarkhis sebagaimana skema dalam UU 5/1979. Camat tidak mempunyai peran yang strategis, kecuali hanya menerbitkanakta tanah dan KTP serta menjalankan tugas-tugas mendadak yang diberikan bupati. Banyak camat di berbagai daerah "mengeluh" akan kewenangan dan peran mereka, karena mereka cenderung "kesepian", karena kewenangan politik dan anggaran camat dipotong oleh Undang-undang, sehingga mereka merasa kewibawaan mereka di hadapan

Dalam studi ini konsep kelembagaan pemerintahan desa diartikan sebagai urusan wadah pelaksanaan tugas pokok fungsi yang multidimensional meliputi berbagai persoalan baik persoalan struktural, kultural, dan substansi pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Kajian digunakan sebagai suatu upaya pemetaan ada tidaknya ketidakselarasan norma hukum sekaligus menyelaraskannya persoalan yang meliputi pengaturan dan pengurusan kelembagaan pemerintahan desa. Dalam hal ini kelembagaan pemerintahan desa dikaji berikut harmonisasiannya antara UU 6/2014 yang mengatur Desa (Desa Dinas) dan Desa Adat dengan ketentuan Pasal 18, 18 A, 18 B ayat (2) UUD NRI 1945. Demikian juga pemetaan keharmonian yang dikaji berikut harmonisasinya secara horizontal dilakukan antara UU 6/2014 terhadap undang-undang lainnya seperti UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan, UU 5/2014 tentang ASN, UU 17/2003 tentang Keuangan Neg., dilakukan. Sehingga dalam studi konsep

kelembagaan pemerintahan desa ini digunakan sebagai upaya untuk mengidentifikasi dan menganalisis keadaan keselarasannya dengan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait, sebagai upaya pengungkapan kebenaran hukum.

○ **Konsep MPFAAC (Meaning: Makna – Positioning: Posisi – Functioning: Fungsi – Authorizing: Otorisasi/Kewenangan – Actuating: Pelaksanaan (Tasking dan Activating) – Controlling: Kontrol/Pengendalian): Instrumen Analisis Permasalahan Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa**

Konsep MPFAAC merupakan singkatan dari (*Meaning – Positioning – Functioning – Authorizing – Actuating – Controlling*), adalah kerangka berfikir analisis hukum administrasi negara dalam memecahkan persoalan pemerintahan.²¹⁹ MPFAAC dalam studi ini diartikan dan digunakan sebagai instrumen analisis permasalahan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Konsep *Meaning* diartikan sebagai persoalan Makna pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam *seperation of power principle*. *Positioning* diartikan sebagai letak posisi Status kelembagaan pemerintahan desa dalam sistem birokrasi pemerintahan. – *Functioning* diartikan sebagai Tupoksi kelembagaan pemerintahan desa dalam sistem birokrasi pemerintahan – *Authorizing* diartikan sebagai Kewenangan kelembagaan pemerintahan desa dengan asas Rekognisi dan Subsidiaritas dalam sistem birokrasi pemerintahan – *Actuating* diartikan sebagai Pelaksanaan kelembagaan pemerintahan desa dengan model pemerintahan gabungan antara *Local-Self Government* dengan *Self-Governing Community* dalam sistem birokrasi pemerintahan – *Controlling* diartikan sebagai Pengendalian dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam sistem birokrasi pemerintahan. Deskripsi MPFAAC adalah seagai berikut.

²¹⁹ Sudarsono, *Hukum Administrasi Negara – Konsep MPFAAC: Meaning - Positioning – Functioning – Authorizing – Actuating – Controlling*, (Guru Besar Ilmu Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum - Universitas Brawijaya, Malang, 10-03-2017).

Meaning: Makna

Asosiasi terhadap konsep makna /*mak'na/n* adalah: maksud pembicara atau penulis; atau pengertian yang diberikan kepada suatu bentuk kebahasaan; bermakna/*ber'mak'na/ v* berarti; mempunyai (mengandung) arti penting (dalam): *kalimat itu - rangkap*;- berbilang mempunyai (mengandung) beberapa arti.²²⁰ Mengkaji hakekat makna kelembagaan pemerintahan desa dari sudut filsafat ilmu dan teori hukum menyanggah dua makna, yaitu sebagai wadah dan sebagai *functie* (fungsi). Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa ada 2 (dua) unsur pokok yang saling berkaitan dalam keberadaan organ/kelembagaan negara yaitu organ itu sendiri dan fungsi.²²¹ Organ adalah bentuk atau wadah, sedangkan fungsi adalah gerakan suatu wadah yang sesuai dengan maksud pembentukannya.²²² Kekuasaan organ atau lembaga negara tersebut yang kewenangannya diatur dalam konstitusi ataupun undang-undang agar dapat menjalankan fungsinya sebagaimana kewenangan yang melekat diberikan pada organ tersebut. Dengan demikian organ yang satu tidak dapat menjalankan kewenangan organ yang lainnya untuk mencegah terjadinya sengketa kewenangan antar organ negara.

Makna kelembagaan pemerintahan desa dapat diartikan sebagai wadah atau organ yang digunakan untuk menjalankan kewenangan sebagai tugas pokok dan fungsi untuk mencapai tujuan.²²³ Makna kelembagaan menggambarkan sesuatu yang bersifat sosok yang *established* dan *living* sebagai kelompok orang berpola dan berfungsi untuk tujuan-tujuan tertentu mengefisienkan kehidupan sosial dalam masyarakat, bisa berbentuk tradisional (nilai-nilai asal usul) dan modern.²²⁴

Eksistensi kelembagaan pemerintahan desa disebabkan *vested-interest* dan aturan dan perilaku yang berlaku, sehingga untuk mengatur *vested-interest* dalam wujud

²²⁰ **Kamus Besar Bahasa Indonesia** (KBBI Daring), **Makna**, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia. <https://kbbi.web.id/makna> Diakses Rabu/6-2-2019/Pkl. 09.36.

²²¹ Jimly Asshiddiqie, **Sengketa Konstitusional Lembaga Negara**, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 4. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, **Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia**, Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, hlm. 58.

²²² Jimly Asshiddiqie, **Sengketa Konstitusional Lembaga Negara**, ... Ibid.

²²³ Nee, Victor and Ingram, Paul., **The New Institutionalism In Sociology**, California: Stanford University Press., 2001.

²²⁴ Koentjaraningrat, **Metode-Metode Penelitian Masyarakat**, Jakarta: Gramedia Pustaka Umum, 1997.

perilaku anggotanya maka kelembagaan pemerintahan desa sebagai media/wadah harus dijalankan melalui pola yang ada di kelembagaan tersebut. Melalui kelembagaan yang dibuat maka diatur perilaku dalam pemenuhan kebutuhan anggotanya, sehingga keberadaan kelembagaan dapat memberikan manfaat bagi kehidupan anggota masyarakatnya. Wujud kelembagaan pemerintahan desa sebagai aturan dan keuntungan yang diperoleh sangat dipengaruhi oleh pilihan rasional anggotanya (*rational choice Theory*, James S Colemans).²²⁵

Positioning: Pengaturan Tempat Posisi

Positioning sebagai bahasa Inggris diartikan dalam bahasa Indonesia sebagai mengatur tempat atau posisi sesuatu²²⁶. Konsep *positioning* yang banyak dibahas di dunia marketing, diartikan sebagai suatu proses atau upaya untuk menempatkan suatu produk, merek, perusahaan, individu, atau apa yang telah ada dalam alam pikiran, sehingga hubungan-hubungan yang telah ada akan terikat kembali²²⁷. Namun pada konteks hukum administrasi publik ini, konsep penentuan posisi (*positioning*) diartikan sebagai strategi yang berusaha menciptakan letak keberadaan atribut produk hukum yaitu lembaga pemerintahan daerah yang lebih tepat, sehingga lebih efektif dan efisien.

Beberapa literatur utama menyebutkan adanya enam kriteria yang dapat digunakan melakukan *positioning*,²²⁸ yaitu adanya:

1. Derajat Kepentingan (*importance*), yaitu atribut tersebut sangat bernilai di mata sebagian besar lapisan masyarakat.
2. Keunikan (*distinctiveness*), artinya atribut tersebut unik berbeda dibandingkan status atribut sebelumnya.
3. *Superiority*, artinya atribut tersebut lebih unggul dari pada cara-cara lain untuk mendapatkan manfaat yang sama.

²²⁵ James Samuel Coleman, *Foundation of Social Theory*, Harvard University Press. 1994.

²²⁶ *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (KBBI Daring), *fungsi*, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, <https://kbbi.web.id/fungsi> Diakses Minggu/Tgl 17/03/2019/Pkl. 14.00.

²²⁷ Hermawan Kartajaya. *On Positioning*, Mizan, Jakarta. 2005. hlm. 12.

²²⁸ Hermawan Kartajaya. *On Positioning*, ... Ibid. Lihat juga Kotler, Philip dan Kevin Lane Keller, *Manajemen Pemasaran*, Edisi 13, Erlangga, Jakarta, 2009.

4. Dapat dikomunikasikan (*communicability*), artinya atribut tersebut dapat dikomunikasikan dengan sederhana dan jelas untuk difahami.

5. *Preemptive*, artinya atribut tersebut tidak dimiliki oleh jenis kelembagaan lain.

6. Terjangkau (*affordability*), artinya *stakeholders* mampu berkontribusi atas keunikan atribut tersebut.

Superiority artinya atribut status kelembagaan pemerintahan desa bisa memperoleh tambahan manfaat dengan menonjolkan keunggulan yang dimilikinya tersebut melalui:²²⁹

1. *positioning* berdasarkan citra berkualitas tinggi dan efisien sebagai indikator nilai, sebagai kunci utama keberhasilan.

2. *positioning* yang dilandasi aspek penggunaan praktis atau aplikasi (*use/application positioning*).

3. *positioning* berdasarkan pemakai layanan (*user positioning*), yaitu mengaitkan produk layanan dengan kepribadian pengguna.

4. *positioning* berdasarkan status kelas kelembagaan tertentu (*class status positioning*).

5. *positioning* berkenaan dengan tantangan (*challenger positioning*), yaitu dikaitkan dengan posisi persaingan kinerja.

6. *positioning* berdasarkan manfaat (*benefit positioning*).

Kunci utama keberhasilan *positioning* dari pemahaman konsep dasar di atas terletak pada persepsi atas status kelembagaan pemerintahan desa yang diciptakannya, selain ditentukan oleh para *opponents* karena perbedaan paradigma yang dimiliki. Sehingga tujuan pokok strategi *positioning* dalam hal pengaturan kelembagaan pemerintahan desa adalah:

1. untuk menempatkan atau memposisikan status kelembagaan pemerintahan desa di sistem kelembagaan pemerintahan nasional sehingga kelembagaan pemerintahan desa tersebut benar-benar memberikan manfaat sebesarnya pada masyarakat dan berkedudukan harmonis terhadap sistem hukum dan birokrasi nasional.

2. untuk memposisikan status kelembagaan pemerintahan desa sehingga dapat menyampaikan hal-hal substansial kepada *stakeholders* terutama masyarakat

²²⁹ Hermawan Kartajaya, *On Positioning*, ... Ibid, Diadaptasi dari Hermawan Kartajaya, *On Positioning*, Mizan, Jakarta. 2005.

yang dilayaninya, yaitu Apa itu lembaga pemerintahan desa, Untuk apa lembaga pemerintahan desa lakukan dan perjuangkan, dan Bagaimana lembaga pemerintahan desa membutuhkan penilaian dari stakeholders.

Bentuk konkrit *Positioning* status kelembagaan pemerintahan desa dapat dilakukan melalui beberapa cara substansial seperti berikut:²³⁰

1. mendaftarkan semua kebutuhan dan keinginan yang mungkin dapat dipenuhi kelembagaan pemerintahan desa;
2. mengidentifikasi ancaman (*threats*) kelembagaan pemerintahan desa, baik *primary-threats* (langsung) maupun *secondary-threats* (tidak langsung);
3. menemukan cara dan standar yang digunakan *stakeholders* terutama masyarakat dalam mengevaluasi pilihan untuk memenuhi kebutuhan mereka;
4. mengetahui bagaimana persepsi *stakeholders* terutama masyarakat terhadap posisi ancaman (dengan perceptual map) kelembagaan pemerintahan desa;
5. mengidentifikasi kesenjangan posisi yang ditempati kelembagaan pemerintahan desa dalam sistem birokrasi pemerintahan nasional, untuk profiling tipologi desa;
6. merencanakan dan melaksanakan strategi *positioning* status kelembagaan pemerintahan desa. Jantung dari strategi positioning ini adalah kampanye promosi;
8. memantau posisi status kelembagaan pemerintahan desa. Posisi aktual kelembagaan perlu dipantau setiap saat guna melakukan penyesuaian terhadap setiap kemungkinan perubahan lingkungan;
9. segmentasi birokrasi kelembagaan pemerintahan untuk *positioning*. Sistem birokrasi pemerintahan nasional terdiri dari berbagai sub-sistem birokrasi pemerintahan vertikal dan horizontal, sebagaimana diatur dalam sistem pemisahan dan desentralisasi kekuasaan pemerintahan pusat dan daerah sesuai kebutuhan.
10. Menetapkan segmen birokrasi kelembagaan pemerintahan desa.
11. Menempatkan posisi (Positioning) birokrasi kelembagaan pemerintahan desa.

Setelah segmen birokrasi pemerintahan diputuskan untuk dipilih, negara harus menentukan posisi apa yang dibutuhkan untuk diduduki dalam segmen itu. Jika

²³⁰ Kotler, Armstrong., *Prinsip-Prinsip Pemasaran*, Edisi Keduabelas, Jilid 1. Jakarta: Erlangga, 2001, hlm. 68. Diadaptasi dari 'Prinsip-Prinsip Pemasaran', Kotler, Armstrong.

suatu posisi status kelembagaan pemerintahan desa dianggap tidak jelas status kelembagaannya ('Birokrasi Pemerintahan Semu'), maka anggota masyarakat tidak akan mempunyai alasan untuk berkontribusi.

Hasil *positioning* menurut McDaniel bisa berakhir dengan *precise-positioning*, *under-positioning*, *over-positioning*, *confuse-positioning*, *doubful-positioning*²³¹. *Positioning* kelembagaan pemerintahan desa berdasarkan UU No. 6/2014 berimplikasi pada kekaburan status kelembagaan pemerintahannya dalam sistem birokrasi nasional. Untuk itu pendekatan konsep *positioning* ini digunakan untuk menganalisisnya persoalan posisi status yang ditinggalkannya.

Functioning: Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi)

Nomenklatur *Functioning* adalah berasal dari bahasa Inggris yang dalam bahasa Indonesia berarti Fungsi, sedangkan kosakata Fungsi tersebut dalam hal ini menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai kegunaan suatu hal²³². Kosakata fungsi pada konteks kelembagaan pemerintahan telah banyak dirumuskan oleh para ahli hukum administrasi negara, yang pada intinya menunjukkan bekerjanya suatu bagian dari wujud 'tubuh kelembagaan' sebagai lapangan kerja administrasi negara dari hasil pembagian ataupun pemisahan kekuasaan, baik secara vertikal maupun horizontal. Berikut dipilih pendapat beberapa ahli mengenai 'Fungsi' kelembagaan pemerintahan:

²³¹ Lamb, Charles W; Joseph F. Hair; dan Carl McDaniel., *Pemasaran*, Alih Bahasa. David Octarevia. Edisi Pertama. Jilid Pertama. Jakarta: Salemba Empat. 2001, hlm. 309.

²³² *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (KBBI Daring), *fungsi*, (Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia. <https://kbbi.web.id/fungsi> Diakses Minggu/17-03-2019/Pkl. 14.29.

Matrik-4. Fungsi Pemerintahan

Hans Kelsen ²³³	Van Vollen Hoven ²³⁴	J.R. Stellinga ²³⁵	Wirjono Prodjodikoro ²³⁶	Lamaire ²³⁷
<i>Dwipraja/Dwitantra</i> _ Fungsi Legislatif, meliputi:	<i>Caturpraja / Teori Residu_ Fungsi Bestuursrecht/</i> fungsi hukum tata pemerintah	Pancapraja_ Fungsi Wetgeving (perundang-undangan).	<i>Sadpraja_ Fungsi pemerintah</i>	Bestuurszorg (yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum)
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Legis Latio=Law creating function</i> 	Fungsi <i>Politie</i> rech/fungsi polisi/the law of administration of security	Fungsi Bestuur (pemerintah)	Fungsi perundang-undangan	Bestuur (pemerintahan dalam arti sempit)
<ul style="list-style-type: none"> • Kekuasaan Eksekutif, meliputi: <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Legislatif Power</i> 	Fungsi <i>Justitierecht/</i> Fungsi mengadili	Fungsi <i>Bestuur</i> (pemerintah)	Fungsi pengadilan	Politie (kekuasaan polisi)
<ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Judicial Power</i> 	Fungsi Regelaarsrecht/Fungsi Pengaturan/the law of the legislative process.	Fungsi <i>Politie</i> (kepolisian)	Fungsi keuangan	Justitie (kekuasaan mengadili) 5. Regelaar (kekuasaan mengatur)
Kekuasaan Administrasi, meliputi:		Fungsi <i>Rechtspraak</i> (Peradilan)	Fungsi hubungan luar negeri	Regelaar (kekuasaan mengatur)
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Political function= Government</i> • <i>Administrative function=Bestuur</i> 		Fungsi <i>Burgers</i> (Kewarganegaraan)	Fungsi pertahanan keamanan	

Dalam Pasal 1 ayat 3 UUD NRI 1945 disebutkan bahwa "*Indonesia adalah Negara Hukum.*" Unsur-unsur yang berlaku yakni bahwa pemerintah dalam menjalankan fungsinya harus tunduk pada hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini mengisyaratkan adanya aturan main dalam

²³³ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, The Law Book Exchange, LTD., Clark, New Jersey, Harvard University Press, 1945, hlm. 269 – 282.

²³⁴ Muhamad Rakhmat, *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, 2014. hlm. 46-47. file:///C:/Users/Dell/Downloads/HUKUM_ADMINISTRASI_NEGARA_INDONESIA.pdf), Akses Sabtu/24-02-2019/ Pkl. 11.51.

²³⁵ Muhamad Rakhmat, *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, ... Ibid. hlm. 56.

²³⁶ Muhamad Rakhmat, *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, ... Ibid. hlm. 56-57.

²³⁷ Muhamad Rakhmat, *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, ... Ibid. hlm. 56. lihat juga Lamaire dalam Saut P. Panjaitan, *Makna dan Peranan Freies Ermessen dalam Hukum Administrasi Negara*. (Artikel. Jurnal UNISIA 10.XI.IV.1991. 53-60. <https://media.neliti.com/media/publications/120918-ID-makna-dan-peranan-freies-ermessen-dalam.pdf>) Akses Sabtu/24-02-2019/ pkl. 11.08.

pengautran fungsi pemerintahan oleh aparatur sebagai penyelenggara negara. Dengan demikian fungsi kelembagaan pemerintahan desa yang muncul atas dasar ketetapan Undang-Undang Nomor: 6 Tahun 2014, adalah sebagai penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di daerah pada tingkatan yang paling bawah. Berdasarkan asumsi tersebut tampak bahwa fungsi kelembagaan pemerintahan desa mengandung dua aspek utama, yaitu pertama, adalah sebagai instrumen alat-alat perlengkapan Negara di tingkat desa itu menjalankan hak, kewajiban, dan wewenangnya; kedua, adalah sebagai aturan-aturan hukum yang harus dipatuhi oleh aparatur dalam menjalankan hubungan hukumnya dengan dengan para warganya.

Rumusan fungsi kelembagaan pemerintahan di daerah pada tingkat paling bawah yaitu desa menurut Undang-Undang RI Nomor: 6 Tahun 2016 maupun peraturan perundang-undangan lain yang terkait seperti UU Nomor 30 Th 2014 ttg Adm Pemerintahan, UU 5/2014 tentang ASN, UU 17/2003 tentang Keuangan Negara, UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dapat dijadikan instrumen untuk terselenggaranya pemerintahan yang baik. Sekalipun dalam hal rujukan peraturan perundang-undangan ini haruslah disikapi dengan hati-hati karena terindikasi terjadinya disharmoni hukum di antara peraturan perundang-undangan tersebut.

Dalam melakukan fungsinya, pemerintah melakukan dua macam tindakan, tindakan biasa (*feitelijke handelingen*) dan tindakan hukum (*rechts handelingen*)²³⁸. Katagori kedua (*rechts handelingen*) adalah yang terpenting sebagai tindakan hukum pemerintahan yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan²³⁹. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat Pemerintah dalam kedudukannya sebagai Penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuurs-organen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri.²⁴⁰ Perbuatan tersebut juga dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan, sekaligus sebagai

²³⁸ Eman Suparman, *Asal Usul Serta Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia _ Kekuatan Moral Hukum Progresif sebagai das Sollen*, Jakarta, Rajagrafindo Persada, 2008, hlm. 68.

²³⁹ Eman Suparman, *Asal Usul Serta Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia _ Kekuatan Moral Hukum Progresif sebagai das Sollen*, ... Ibid.

²⁴⁰ Eman Suparman, *Asal Usul Serta Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia _ Kekuatan Moral Hukum Progresif sebagai das Sollen*, ... Ibid.

sarana untuk menimbulkan akibat hukum administrasi, dan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.²⁴¹

Lebih spesifik, norma Tupoksi kelembagaan pemerintahan memiliki fungsi normatif, fungsi instrumental, dan fungsi jaminan.²⁴² Ketiga fungsi ini saling berkaitan satu sama lain. Fungsi normatif yang menyangkut penorma kekuasaan memerintah jelas berkaitan erat dengan fungsi instrumental yang menetapkan instrumen yang digunakan oleh pemerintah untuk menggunakan kekuasaan memerintah dan pada akhirnya norma pemerintahan dan instrumen pemerintahan yang digunakan harus menjamin perlindungan hukum bagi rakyat. Seluruh tindakan fungsi kelembagaan pemerintahan tersebut harus didasarkan pada asas legalitas. Hal ini berarti ketika pemerintah akan melakukan tindakan, terlebih dahulu mencari apakah legalitas tindakan tersebut ditemukan dalam undang-undang. Jika tidak terdapat dalam UU, pemerintah mencari dalam berbagai peraturan perundang-undangan terkait. Ketika pemerintah tidak menemukan dasar legalitas dari tindakan yang akan diambil, sementara pemerintah harus segera mengambil tindakan, maka pemerintah menggunakan kewenangan bebas yaitu dengan menggunakan *freies Ermessen*. Meskipun penggunaan *freies Ermessen* dibenarkan, namun harus dalam batas-batas tertentu.²⁴³ Tupoksi kelembagaan pemerintahan desa adalah merealisasikan undang-undang dengan menjalankan kehendak dari pemerintah (penguasa pemerintahan) sesuai eraturan, rencana, program, budget, dan instruksi secara nyata, umum, individual. Produk yang dikeluarkan antara lain:

- a. Penetapan (Beschikking);
- b. Tata Usaha Negara;
- c. Pelayanan Masyarakat;
- d. Pembangunan;
- e. Pemberdayaan;
- d. Penyelenggaraan pekerjaan, kegiatan-kegiatan nyata.

²⁴¹ Eman Suparman, *Asal Usul Serta Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia - Kekuatan Moral Hukum Progresif sebagai das Sollen*, ... Ibid.

²⁴² Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press: Yogyakarta, 2002. Lihat juga Marbun SF. dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 20.

²⁴³ E. Utrecht., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Balai Buku Ichtiar, Jakarta, 1966, hlm. 21.

Gambaran di atas mendeskripsikan bahwa pelaksanaan Tupoksi kelembagaan pemerintahan desa sangat ditentukan oleh tingkat profesionalisme, kualifikasi dan etika (*good-governance principles*) yang dimiliki aparatur pendukungnya dalam pengimplemtasiannya. Oleh karena Tupoksi kelembagaan pemerintahan desa dimaksudkan untuk menjamin terciptanya kesejahteraan umum (*bestuurzorg*), melalui pembangunan, pelayanan, pemberdayaan, dan perlindungan, maka ini merupakan tugas dari negara yang berbentuk *Welfare State*, Negara Hukum yang baru dan dinamis, ataupun Negara Hukum Material atau Negara Administratif. Dari sini dapat diketahui bahwa penyelenggaraan fungsi kesejahteraan pada *Welfare State* dilakukan melalui regulasi (pengaturan). Namun ada satu eksekusi yang muncul dari hal ini, yakni kecenderungan pemerintah untuk mengatur seluruh aspek kehidupan masyarakat secara terperinci (*over regulated*). Akibat selanjutnya, kehidupan masyarakat lama kelamaan menjadi sumpek, sempit, kaku, bahkan cenderung otoriter. Jika hal ini berlangsung terus, tidak tertutup kemungkinan munculnya cipratan, desakan, atau bahkan ledakan yang tidak tertahankan. Dalam kondisi seperti tersebut di atas, fenomena yang mengemuka adalah tuntutan deregulasi, debirokratisasi, desentralisasi, serta demokratisasi. Sehingga sehingga asas-asas umum pemerintahan yang baik menjadi esensial dalam menjalankan Tupoksi kelembagaan pemerintahan daerah.²⁴⁴

Authorizing: Otorisasi/Kewenangan

Authorizing berasal dari bahasa Inggris diartikan dalam bahasa Indonesia sebagai otoritas atau kewenangan mengizinkan, mengesahkan, memberi kuasa, menyetujui, memberi hak, ataupun membenarkan.²⁴⁵ Teori kewenangan telah dibahas cukup mendasar pada bagian depan kajian pustaka ini, sehingga kerangka

²⁴⁴ **Asas-Asas AAUPB:** Kepastian Hukum, Kesimbangan, Kesamaan Pengambilan Keputusan, Bertindak Cermat, Motivasi Dalam Setiap Keputusan, Tidak Mencampur Adukan Kewenangan, Permainan Layak, Keadilan-Kewajaran, Menanggapi Pengharapan yang Wajar, Meniadakan Akibat Keputusan Yang Batal, Perlindungan Atas Cara Yang Hidup, Kebijaksanaan, Penyelenggaraan Pelayanan Umum, Legalitas, Kontinuitas, Adaptasi, Moralitas, Efeektifitas dan Efisiensi, Legitimasi, Kebersamaan dalam Keputusan. Lihat juga UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari KKN.

²⁴⁵ John M. Echols dan Hassan Shadily, **Kamus Inggris Indonesia. An English-Indonesian Dictionary**, Edisi yang Diperbarui/Updated Version, Penerbit PT. Gramedia Jakarta, 1992.

berfikir analisis MPFAAC tentang kewenangan ini diposisikan sebagai alur berfikir penyelesaian masalah pengaturan kewenangan kelembagaan pemerintahan desa.

Telah banyak difahami bahwa dari sudut bahasa, nomenklatur 'kewenangan' disebut juga "authority" (Inggris) disebut juga "bevoegdheid" dalam bahasa Belanda. Kewenangan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.²⁴⁶ Lebih spesifik 'wewenang' diartikan sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.²⁴⁷ Wewenang atau kewenangan merupakan komponen vital bagi pemerintahan untuk dapat menjalankan fungsinya melakukan hubungan dan perbuatan hukum, yang diperolehnya dari suatu penetapan undang-undang, yang dapat diperoleh melalui Atribusi, Delegasi, dan Mandat.²⁴⁸

Relevansi teori 'kewenangan' di atas terhadap persoalan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa mengarah pada dua asas yang ditetapkan oleh UU 6/2014 sebagai dasar kewenangan yang diberikan yaitu asas Rekognisi (hak asli atas asal-usul) dan Subsidiaritas (otoritas penuh skala desa). Pelaksanaan kewenangan atas Tupoksi kelembagaan pemerintahan desa sangat ditentukan oleh status dan sistem yang diberlakukan terhadap desa itu sendiri. Oleh karena status dan sistem kelembagaan pemerintahan desa yang dimaksudkan untuk menjamin terciptanya kesejahteraan umum (*bestuurzorg*) ini berada di luar sistem hukum birokrasi formal desentralisasi, maka kewenangan yang dimiliki menjadi sangat tidak efektif. Hal ini disebabkan kewenangan atas asas rekognisi dan subsidiaritas kelembagaan pemerintahan desa menimbulkan komplikasi hukum karena status kelembagaannya yang bukan penuh lembaga pemerintah. Dari status kelembagaan pemerintahan desa yang tidak penuh masuk dalam sistem birokrasi pemerintahan, maka dapat diketahui bahwa pelaksanaan kewenangan banyak berbenturan dengan dengan peraturan perundangan lainnya, apakah itu

²⁴⁶ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan bekerjasama dengan Balai Pustaka, Edisi Kedua, Cet. VII, Jakarta, 1995). Lihat juga **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, Departemen Pendidikan Nasional, Cetakan ke-5. 2016.

²⁴⁷ Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 170.

²⁴⁸ S. F. Marbun, **Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia**, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154. Lihat juga Ridwan H. R., **Hukum Administrasi Negara**, UII Pres, Yogyakarta, 2003, hlm. 74 - 75.

dengan UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan, UU 5/2014 tentang Aparatur Sipil Negara, UU 17/2003 tentang Keuangan Negara, UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Akibat selanjutnya, kewenangan yang dimiliki kelembagaan pemerintahan desa 'mandul' tidak *potent* tidak mengeksekusi program-program pembangunan dan pelayanan masyarakat. Untuk itu konsep logika berfikir tentang kewenangan digunakan untuk mengurai persoalan benturan kewenangan kelembagaan pemerintahan desa agar dapat harmonis dengan peraturan perundang-undangan lainnya, terutama UU 30/2014 tentang Hukum Administrasi Pemerintahan.

Actuating (Tasking-Activating): Pelaksanaan Tugas dan Aktifitas Kegiatan

Arti *actuate* berasal dari bahasa Inggris yang secara *letterlijk* ialah "*to move to action*" yaitu menggerakkan orang-orang untuk bergerak, yang diartikan dalam bahasa Indonesia sebagai menggerakkan atau menjalankan sesuatu.²⁴⁹ Menjalankan sesuatu berarti melakukan atau melaksanakan tugas, kewajiban, pekerjaan.²⁵⁰ Menurut Sudarsono, konsep *Actuating* meliputi sub-konsep *Tasking* dan *Activating*.²⁵¹ *Tasking* diartikan sebagai kegiatan pelaksanaan tugas dan penegakan hukum administrasi pemerintahan yang menekankan pada bagaimana sebuah hukum (peraturan perundang-undangan) yang dibuat dapat dijalankan dan ditegakkan dalam kehidupan pergaulan masyarakat.²⁵² Sedangkan *Activating* adalah penyelenggaraan aktifitas kegiatan pemerintahan.²⁵³

Unsur-unsur yang berlaku *Actuating* yakni bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan. Hal ini mengisyaratkan adanya aturan main dalam

²⁴⁹ John M. Echols dan Hassan Shadily, **Kamus Inggris Indonesia. An English-Indonesian Dictionary**, Edisi yang Diperbarui/Updated Version, Penerbit PT. Gramedia Jakarta, 1992. Lihat juga Rosyidi, Ero H. **Organisasi dan Management**, Bandung: Alumni, 1975, hlm. 86.

²⁵⁰ **Kamus Besar Bahasa Indonesia** (KBBI Daring), *Jalan*, (Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, <https://kbbi.web.id/jalan> Diakses Minggu/17-03-2019/Pkl. 15.04.

²⁵¹ Sudarsono. **Hukum Administrasi Negara Konsep MPFAAC: Meaning - Positioning – Functioning – Authorizing – Actuating – Controlling**, (Guru Besar Ilmu Hukum Administrasi Negara. Fakultas Hukum - Universitas Brawijaya, Malang, 10-03-2017).

²⁵² Sudarsono. **Hukum Administrasi Negara**, ... Ibid. 10-03-2019

²⁵³ Sudarsono. 2019. **Hukum Administrasi Negara**, ... Ibid.

penyelenggaraan tugas pemerintahan oleh aparaturnya sebagai penyelenggara negara. Dengan demikian tugas kelembagaan pemerintahan desa yang muncul atas dasar ketetapan UU 6/2014, adalah sebagai koridor dan *guidelines* administrasi penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Berdasarkan asumsi tersebut tampak bahwa fungsi kelembagaan pemerintahan desa mengandung dua aspek utama, yaitu pertama, adalah sebagai instrumen alat-alat perlengkapan Negara tingkat desa itu menjalankan hak, kewajiban, dan wewenangnya; kedua, adalah sebagai aturan-aturan hukum yang harus dipatuhi oleh aparaturnya dalam menjalankan hubungan hukumnya dengan dengan para warga negaranya. Sedangkan untuk *Activating* adalah mengatur aktifitas kehidupan bernegara dan kemasyarakatan melalui ketentuan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang dibuat sebagai pedoman bertingkah laku organ, aparaturnya dan masyarakat sebagai subyek hukum agar tercipta kehidupan yang aman dan tentram. Untuk melaksanakan kegiatan sebagai akibat lanjutan langkah-langkah *planning* dan *organizing* kelembagaan pemerintahan maka dibutuhkan ukuran untuk melaksanakan kegiatan tersebut, melalui rumusan Juklak-Juknis yang dilaksanakan para aparaturnya.²⁵⁴ Sehingga ukuran-ukuran umum yang digunakan adalah operasional, teknis, prosedural, dan sistematis dan efektifitasnya itu tergantung pada anggota aparaturnya yang melaksanakan pertimbangan serta putusan pimpinan tersebut.²⁵⁵

Rumusan *Tasking/Tugas* dan *Activity/Aktifitas* dapat dijadikan instrumen teknis operasional penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Pelaksanaan *Tasking* dan *Activity* pemerintahan desa lebih nyata dalam hukum administrasi negara (HAN), karena di sini dapat terlihat konkrit hubungan antara pemerintah dengan masyarakat yang dilayani. Kualitas dari hubungan pemerintah dengan masyarakat inilah setidaknya dapat dijadikan ukuran apakah penyelenggaraan pemerintahan sudah baik atau belum, kesesuaiannya dengan fungsi, tugas, aktifitas, dan asas-asas *good-governance*-nya. Di satu sisi HAN dengan deskripsi *Meaning, Positioning, Functioning* dan *Authorizing* adalah sebagai instrumen yuridis melalui wadah kelembagaan pemerintah desa (dalam melakukan pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan dan perlindungan bagi

²⁵⁴ Rosyidi, Ero H., *Organisasi dan Management*, Bandung: Alumni, 1975), hlm. 86.

²⁵⁵ Rosyidi, Ero H., *Organisasi dan Management*, ... Ibid.

masyarakat), di sisi yang lain HAN melalui *Actuating* (*Tasking – Activating*) dan *Controlling* termuat aturan normatif tentang bagaimana kelembagaan pemerintahan desa harusnya dijalankan, sehingga memungkinkan administrasi desa menjalankan fungsinya dan terlindungi dari kesalahan.

Terry dalam Rosyidi, Ero H. (1975)²⁵⁶ menggunakan istilah *actuating* sebagai fungsi penggerakan bawahan untuk mengeksekusi rencana kerja untuk mendapatkan hasil. Istilah *actuating* jauh lebih lunak lagi jika dibandingkan dengan istilah *commanding* atau *directing*. Konteks *actuating* pada wilayah hukum administrasi pemerintahan pada hakikatnya adalah perlindungan kepentingan manusia, yang merupakan pedoman atau *guidelines* tentang bagaimana sepatutnya aparaturnya harus bertindak. Oleh karena hukum tidak sekedar merupakan pedoman belaka, namun benar-benar harus ditaati untuk dilaksanakan dan ditegakkan. Pelaksanaan dan penegakan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa harus benar-benar mengacu pada *the rule of law* dari system hukum birokrasi pemerintahan nasional yang berlaku. *The rule of law* bermakna untuk terciptanya *order* dalam pelaksanaan tata pemerintahan daerah yang membawa keadilan bagi seluruh rakyat. Pelaksanaan dan penegakan *rule of law* harus diartikan sebagai pelaksanaan dari "*just law*" dalam penyelenggaraan kelembagaan pemerintahan desa. Pelaksanaan prinsip-prinsip *rule of law* dalam kehidupan masyarakat sehari-hari mempunyai arti yang sangat penting, karena apa yang menjadi tujuan hukum justru terletak pada pelaksanaan hukum itu. Ketertiban dan ketentraman hanya dapat diwujudkan dalam kenyataan manakala hukum dilaksanakan. Apabila yang terjadi adalah sebaliknya, maka peraturan hukum itu hanya merupakan susunan norma-norma yang tidak mempunyai makna dalam kehidupan bernegara. Peraturan hukum yang demikian akan menjadi mati sendiri. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal karena tiap-tiap individu aparaturnya dengan masyarakat menaati dengan kesadaran, bahwa apa yang ditentukan hukum tersebut sebagai suatu keharusan atau sebagai sesuatu yang memang sebaiknya seperti demikian untuk dilakukan.

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa pelaksanaan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tentang keadilan, kepastian hukum dan

²⁵⁶ Rosyidi, Ero H., *Organisasi dan Management*, ... Ibid.

kemanfaatan sosial menjadi kenyataan.²⁵⁷ Proses perwujudan ide-ide itu yang merupakan hakikat dari pelaksanaan hukum termasuk di dalamnya penegakkan hukumnya.²⁵⁸ Penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang benar, baik, komprehensif dan sikap tindak sebagai satu rangkaian utuh untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan perdamaian dan pergaulan hidup.²⁵⁹ Secara khusus, penegakan hukum bukanlah semata diartikan sebagai penerapan alat kekuasaan sebagai reaksi atas pelanggaran norma hukum yaitu sanksi, namun juga lebih sebagai pembinaan (*restorative justice*) terhadap pelanggaran hukum.²⁶⁰ Sehingga penegakan hukum pada hakikatnya adalah merupakan upaya menyelaraskan nilai-nilai hukum di dalam bersikap/bertindak di dalam pergaulan untuk terwujudnya keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan. Sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi negara, sanksi dibutuhkan untuk menjamin penegakan hukum administrasi negara. Dalam Hukum Administrasi Negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, di mana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi negara tertulis dan tidak tertulis. Hukum Administrasi Negara terdapat pula sanksi, sanksi merupakan bagian terpenting dalam setiap peraturan perundang undangan, sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi negara, sanksi dibutuhkan untuk menjamin penegakan hukum administrasi negara.

Penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, di mana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi negara tertulis dan tidak tertulis. Sanksi dalam Hukum Administrasi yaitu²⁶¹ "alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma hukum administrasi Negara". Berdasarkan definisi ini tampak ada empat unsur sanksi dalam hukum administrasi Negara, yaitu alat kekuasaan (*machtmiddelen*), bersifat hukum publik (*publiekrechtelijke*), digunakan oleh

²⁵⁷ Satjipto Rahardjo, *Membongkar Hukum Progresif*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 253-254.

²⁵⁸ Satjipto Rahardjo, *Membongkar Hukum Progresif*, ... Ibid.

²⁵⁹ Satjipto Rahardjo, *Membongkar Hukum Progresif*, ... Ibid.

²⁶⁰ Satjipto Rahardjo, *Membongkar Hukum Progresif*, ... Ibid.

²⁶¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2006, hlm. 315.

pemerintah (*overheid*), sebagai reaksi atas ketidakpatuhan (*reactive op niet-naleving*).²⁶²

Dalam pelaksanaan hukum setidaknya ada tiga persoalan tolok ukur yang harus diperhatikan, yaitu persoalan kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan.²⁶³

- 1). Kepastian hukum; Hukum dapat bekerja jika dijalankan tanpa terkecuali, semua pihak yang dilayani menghendaki hukum dapat dijalankan dan ditegakkan terhadap seluruh peristiwa kemanusiaan yang terjadi. Persoalannya bagaimanapun hukum harus menjadi rujukan pelaksanaan dan ditegakkan. Oleh karenanya, dengan kepastian hukum, maka ketertiban dalam administrasi birokrasi pemerintahan dapat tercapai.
- 2). Kemanfaatan/Kemaslahatan; Pelaksanaan dan penegakan hukum harus memperhatikan kemanfaatannya atau kemaslahatan bagi aparaturnegara sendiri maupun bagi masyarakat yang dilayani. Sebab hukum sengaja dibuat adalah untuk kepentingan semua pihak dalam pergaulan manusia. Sangat dihindari *unfairness* yang menimbulkan ketidakadilan pada subyek hukum.
- 3). Keadilan; Keadilan secara hakiki dilandaskan pada dua parameter yaitu pertama asas kesamarataan (*principa prima*/keadilan distributif/UU), di mana setiap orang mendapat bagian yang sama; dan kedua, didasarkan pada kebutuhan (*principa secundaria*/keadilan kumutatif/hakim).²⁶⁴ Sehingga menghasilkan kesebandingan yang bisa diterapkan di bidang hukum.

Perihal penegakan hukum ini, Soerjono Soekanto berpendapat ada setidaknya lima faktor yang mempenagruhnya, yaitu:²⁶⁵

- 1) Faktor hukumnya sendiri, yaitu baik buruknya peraturan perundang-undangan itu sendiri. Peraturan perundang-undangan yang baik adalah yang memenuhi konsep yuridis, sosiologis, filosofis, dan *futuristic*,
- 2) Faktor pembentuk-penegak hukum, yaitu para pihak yang membuat ataupun yang menjalankan hukum;

²⁶² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, ... Ibid.

²⁶³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Penerbit PT. Raja Grafindo Persada. 2007, hlm. 5.

²⁶⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, ... Ibid, hlm. 5. Lihat juga Aristoteles, *La Politica*, Penerjemah: Syamsyur Irawan Kharie, Jakarta: Visi Media, Curzon, Jurisprudence, M & E Handbook, 1979.

²⁶⁵ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, ... Ibid, hlm. 5-37.

- 3) Faktor sarana atau fasilitas pendukung penegakan hukum;
- 4) Faktor Masyarakat;
- 5) Faktor kebudayaan, yaitu hasil karya, cipta dan karsa manusia dalam pergaulan hidup.

Untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan sebagaimana mestinya maka tata urutan hirarkinya, mulai dari yang paling filosofis pandangan hidup bangsa hingga petunjuk-pelaksanaan (Julak) ataupun petunjuk teknis (Juknis) diletakkan menjadi landasan kerja unit pelaksana teknis sebagai pelaksana (*executor*) akhir. Kondisi peraturan perundang-undangan disyaratkan dalam keadaan harmonis vertikal maupun horizontal. Peraturan pelaksanaan peraturan perundang-undangan setingkat Peraturan Pemerintah (PP) hingga Peraturan Daerah (Perda) bahkan Bupati/Peraturan bahkan Peraturan Desa tidak boleh dalam keadaan disharmonis antara yang satu dengan yang lainnya. Perlu banyak evaluasi-evaluasi dalam rangka profiling keharmonian peraturan perundang-undangan yang harus dilakukan. Harus ada penindaklanjutan yang konkrit mengenai diskeharmonian hukum yang kian menjadi. Penindaklanjutan harmonisasi peraturan perundang-undangan berikut penegakannya tergantung kepada kepribadian nasional masing-masing bangsa.²⁶⁶ Hal ini lebih disebabkan oleh karena *rule of law* merupakan bentuk legalisme dari institusi sosial yang memiliki struktur sosiologis dan antropologis yang sangat khas.

Legalisme tersebut mengandung gagasan bahwa keadilan dapat direalisasikan melalui pembuatan sistem peraturan pelaksanaan dan prosedur yang sengaja bersifat objektif, tidak memihak, tidak personal, dan otonom. Secara kuantitatif, peraturan perundang-undangan yang terkait dengan *rule of law* telah banyak dihasilkan di negara kita, namun implementasi/penegannya belum mencapai hasil yang optimal, sehingga rasa keadilan sebagai perwujudan pelaksanaan *rule of law* belum dirasakan sebagian besar masyarakat. Peraturan pelaksanaan undang-undang setingkat peraturan pemerintah di ranah pengaturan kelembagaan pemerintahan desa-pun masih ditengarai disharmonis vertikal. Pasal 33 huruf (a), Pasal 34 ayat (1) PP No. 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa dan Pasal 2 Permendes PDTT No. 1/2015 terkait dengan

²⁶⁶ Sunarjati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1982.

Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Kewenangan Lokal Berskala Desa dalam keadaan disharmonis terhadap Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI 1945 terkait pengakuan terhadap hak atas asal-usul sebagai hak asli masyarakat adat. Peraturan perundangan setingkat PP dan Permen terkait dengan rekognisi itu bukannya mengakui keberadaan atas hak asli sebagai asal usul, malahan melakukan intervensi atas hak asli oleh karena diatur secara rinci apa saja yang dimaksudkan dengan pengakuan atas hak asal usul tersebut. Olehkarenanya melalui guidelines MPFAAC ini maka berbagai peraturan pelaksanaan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dikaji mendalam untuk diperoleh profil keharmonisannya dan jalan penyelesaiannya.

Controlling: Pengendalian

Konsep *Controlling* dalam bahasa Inggris lebih diartikan sebagai mengendalikan (pengendalian) daripada mengawasi (pengawasan/*supervising*).²⁶⁷ Pada konteks hukum, pengendalian pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas pelaksanaan peraturan perundang-undangan untuk tujuan yang hendak dicapai. Pengendalian pelaksanaan peraturan perundang-undangan sebagai proses diharapkan dapat membantu merealisasikan kebijakan politik hukum yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Melalui pengendalian tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan target atau sasaran, yaitu sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi atas pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut. Pengendalian pelaksanaan peraturan perundang-undangan ini adalah salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi masyarakat terhadap kinerja pemerintahan melalui sistem pengawasan (*supervision*) yang efektif, baik pengawasan intern (*internal supervision*) maupun pengawasan ekstern (*external supervision*). Dalam konteks hukum administrasi pemerintahan yang beraskan *good governance*, maka pengendalian (*controlling*) menjadi sama pentingnya dengan penerapan *good*

²⁶⁷ John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia _ An English-Indonesian Dictionary*, Edisi yang Diperbarui/Updated Version. Penerbit PT. Gramedia Jakarta. 1992.

governance itu sendiri. Pengendalian berarti mendeterminasi apa yang dilaksanakan, melalui evaluasi prestasi kerja dan penerapan tindakan - tindakan korektif, sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana.

Hasil pengendalian harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat ketidakcocokan capaian cita-cita hukum serta menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul tersebut. Kerena pada kenyataannya sampai saat ini lembaga-lembaga pengawas administrasi kurang maksimal keberadaannya. Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam pengendalian pelaksanaan peraturan perundang-undangan, menurut hierarki urusan pemerintahannya dapat dibedakan menjadi tiga perspektif, yaitu pengendalian *macro*, *mezzo*, dan *micro*. Pengendalian *macro* ada di tingkat undang-undang, *mezzo* ada di tingkat PP, dan *Micro* ada di tingkat Perda.

Dalam studi ini konsep 'Pengendalian' sebagai *controlling* dan 'Pengawasan' sebagai *supervising* digunakan secara bergantian namun tetap ditempatkan dalam satu hirarki bahwa pengendalian lebih luas spektrum urusannya dibandingkan pengawasan. Persoalan pengendalian dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa terdapat lima faktor krusial yang harus diselesaikan, sebagai implikasi perubahan mendasar ketetapan norma UU No. 6/2014, yaitu pengendalian persoalan peragaman jenis desa (Bab-II, III, dan XIII), kewenangan berdasarkan prinsip rekognisi dan subsidiaritas (Bab-IV, V, VII, dan XIII), konsolidasi keuangan dan aset desa (Bab-VIII, X, dan XI), perencanaan terintegrasi 'Desa Membangun – Membangun Desa (Bab-IX, X, dan XI), demokratisasi desa melalui pemberdayaan dan pendampingan (Bab-V, VI, XII, dan XIII).²⁶⁸ Pengendalian pelaksanaan kelima faktor perubahan mendasar pengaturan kelembagaan pemerintahan desa terhadap 69.926 desa yang ada²⁶⁹ menjadi tidak

²⁶⁸ Komite I DPD RI, ***Kembali Ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI atas Pelaksanaan UU No. 6/2014 tentang Desa***, Cetakan Pertama, Dewan Perwakilan Rakyat. 2017, hlm. 36.

²⁶⁹ Tim Penyusun Naskah Akademik Undang-Undang Tentang Desa, ***Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa***, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, 2012. hlm. 20. Lihat juga Peraturan Kepala Badan Pusat Statistik Nomor 66 Tahun 2016 tentang ***Kode dan Wilayah Kerja Statistik Tahun 2016***. Berita Negara RI. NO. 1201, 2016. disebutkan bahwa jumlah Desa/kelurahan di Indonesia adalah 82.030 desa. Lihat juga Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2015 tentang ***Kode dan Data***

mudah dilaksanakan. Terlebih kompleks lagi adalah penegendalian terhadap implikasi hukum atas Ketentuan Umum angka 7 dan Pasal 69 UU No. 6/2014 yang mengatur tentang Peraturan Desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa, sangat potensial terhadap timbulnya disharmonitas peraturan perundang-undangan. Hal ini sangat beralasan oleh karena Perdes tidak memiliki dasar logika yuridis (tidak masuk dalam kategori peraturan perundang-undangan²⁷⁰) dan sebanyak 69.926 desa mayoritas aparaturnya tidak memiliki kompetensi memadai terlebih dalam hal *legal-drafting* penyusunan peraturan desa.

P. Nicolai dalam Ridwan HR menyebutkan bahwa sarana penegakan Hukum Administrasi Negara itu berisi 'Pengawasan' (*controlling*) bahwa organ pemerintah dipastikan dapat melaksanakan ketaatannya berdasarkan undang – undang yang ditetapkan secara tertulis dan 'Pengawasan' (*supervising*) terhadap keputusan pemerintah yang meletakkan kewajiban kepada individu dan penerapan kewenangan atas sanksi pemerintah yang dijatuhkan.²⁷¹ J.B. J.M. Ten Berge dalam Philipus M. Hadjon, menyebutkan bahwa instrumen penegakan Hukum Administrasi Negara itu meliputi pengawasan (*controlling*) hukum dan penegakan norma hukum melalui sanksi, dan 'pengawasan' (*controlling*) merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.²⁷²

Dalam perspektif hukum, pengawasan (*supervising*) terhadap tindakan pemerintah adalah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, dan juga adanya jaminan terhadap masyarakat dari tindakan-tindakan pemerintahan sebagai *welfarestate*. Campuran tangan pemerintah sangat luas dalam kehidupan masyarakat, sehingga masyarakat butuh jaminan perlindungan atas kegiatan pemerintahan yang diimplementasikan dalam bentuk pengawasan (*controlling*). Diperkuat pula oleh

Wilayah Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa jumlah Desa dan kelurahan di Indonesia adalah 83.184 (74.754 Desa + 8.430 Kelurahan).

²⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jilid 1, Konstitusi Press. Jakarta, 2016), hlm. 221.

²⁷¹ Ridwan H. R., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo. 2006, hlm. 315.

²⁷² Philipus M. Hadjon, *Penegakan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Tulisan dalam buku "*Butir – Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*", B, Arief Sidarta, et, al., (Editors), Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996). hlm. 337.

keyakinan umum yang dipercaya kebenarannya yang dirumuskan oleh Lord Acton bahwa kekuasaan itu harus dikendalikan karena cenderung korup.²⁷³

Oleh karenanya kekuasaan pemerintahan menjadi keharusan untuk diawasi dan dipisah untuk maksud *Check and Balances*. Pengawasan (*supervising*) adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan verifikasi dari serangkaian proses yang telah diselenggarakan secara berkelanjutan.²⁷⁴ Menurut Sujamto pengawasan (*supervising*) adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.²⁷⁵ Menurut Mc. Ferland pengawasan (*supervising*) ialah suatu proses di mana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijaksanaan yang telah ditentukan.²⁷⁶ Pengawasan (*supervising*) dari segi hukum merupakan penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum.²⁷⁷ Secara konseptual pengawasan terdiri dari pengawasan fungsional, pengawasan internal, pengawasan masyarakat.²⁷⁸ Pengawasan ini ditandai oleh adanya sistem pengadilan dan pengawasan yang tertib, sistem pengendalian manajemen atau pengawasan melekat (Sidalmen/Waskat), pengawasan internal (Wasnal), pengawasan masyarakat (Wasmas), koordinasi, integrasi-sinkronasi aparat pengawasan, terbentuknya system informasi pengawasan yang mendukung pelaksanaan tindak lanjut, jumlah dan kualitas auditor professional yang memadai, intensitas tindak lanjut pengawasan dan penegakan hukum secara adil dan konsisten.²⁷⁹

²⁷³ Acton Institute, **Power and Authority**. Acton Research. Lord Acton Quote Archive. 2019. <https://acton.org/research/lord-acton-quote-archive>. Diakses Thursday/28/02/2019/Pkl. 15.57. Lord Acton devined:

"Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men, even when they exercise influence and not authority; still more when you superadd the tendency of the certainty of corruption by authority".

²⁷⁴ Suriansyah Murhaini, **Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 4.

²⁷⁵ Jum Anggriani, **Hukum Administrasi Negara**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012. Hlm. 78.

²⁷⁶ Mc. Ferland dalam Soewarno Handayaniingrat, **Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen**, Jakarta, 1990, hlm. 113.

²⁷⁷ Diana Halim Koencoro, **Hukum Administrasi Negara**, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, Hlm. 74.

²⁷⁸ M. Haddin Muhjad, **Hukum Lingkungan**, Genta Publishing, Yogyakarta. 2015, hlm. 201.

²⁷⁹ M. Haddin Muhjad., **Hukum Lingkungan**, Genta Publishing, Yogyakarta. 2015, hlm. 201.

Paulus E. Lotulung mengemukakan ada beberapa macam pengawasan dalam hukum administrasi negara, yaitu:²⁸⁰

1. Dari segi kedudukan dari badan/organ pelaksana kontrol dibedakan atas:
 - Kontrol intern yaitu pengawasan dilakukan oleh badan secara organisatoris/struktural termasuk lingkungan pemerintah sendiri. Kontrol ekstern yaitu pengawasan dilakukan oleh organ/lembaga secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah. Kontrol ataupun Pengawasan internal dapat dilakukan dengan cara system inspeksi dan pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (built in control). Sedangkan Pengendalian ataupun Pengawasan intern dapat dibedakan antara:
 - a) Pengawasan intern dalam arti sempit; di mana antara pejabat yang diawasi itu dengan aparat pengawas sama-sama bernaung dalam satu lembaga. Pengawasan intern dalam arti sempit ini diartikan sebagai aktivitas yang dilakukan oleh komponen-komponen eksekutif sendiri demi mendukung dan mengamankan tanggung jawab pimpinan.
 - b) Pengawasan intern dalam arti luas; pengawasan ini terletak pada adanya korelasi langsung antara pengawas dan pejabat yang diawasi, artinya pengawas tidak bernaung dalam satu Departemen/Lembaga Negara, tetapi masih berada dalam satu kelompok eksekutif (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan).
2. Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di luar lingkungan unit organisasi yang bersangkutan yang tidak mempunyai hubungan kedinasan dengan unit organisasi yang diawasi. Pengawas tidak tunduk terhadap pimpinan organisasi/unit kerja yang diawasinya.
3. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya, pengawasan atau kontrol dibedakan atas Kontrol A-priori yaitu bila pengawasan dilaksanakan sebelum dikeluarkannya ketetapan pemerintah (pengawasan preventif) dan Kontrol A-Posteriori terjadi bila pengawasan dilaksanakan sesudah dikeluarkannya ketetapan pemerintah (pengawasan represif).

²⁸⁰ Lotulung, Paulus Efendi, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Bandung: Citra Aditya Bahkti 1993.

4. Pengawasan menurut segi objek yang diawasi, yaitu terdiri dari pengawasan segi hukum (*rechtmatigheid*) dan pengawasan segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Pengawasan dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat legalitasnya yaitu segi *rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintahan, sedangkan pengawasan dari segi kemanfaatannya dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah itu dari segi *doelmatigheid* atau pertimbangan kemanfaatannya.

Pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum dan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Sehingga dalam hukum administrasi negara pengawasan segi hukum terhadap tindakan kebijakan pemerintah adalah dalam rangka memberikan perlindungan bagi rakyat, yang terdiri dari upaya administratif dan peradilan administrasi. Pengendalian dan pengawasan terhadap kekuasaan pemerintahan berarti menjamin hak asasi manusia, jaminan persamaan di muka hukum, perlindungan hukum, dan asas legalitas.²⁸¹

Dalam studi ini konsep *Controlling* dalam MPFAAC pada konteks pengaturan kelembagaan pemerintahan desa diartikan dan digunakan sebagai upaya identifikasi keharmonisan pengendalian-pengawasan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Dalam hal ini pengaturan *Controlling* pada kelembagaan pemerintahan desa dikaji berikut harmonisasinya antara UU No. 6/2014 yang mengatur Desa (Desa Dinas) dan Desa Adat dengan ketentuan UU RI No. 30/2014 tentang Hukum Administrasi Pemerintahan dan peraturan perundang-undangan lainnya. Terdapat tidak kurang dari delapan kementerian yang memiliki kepentingan langsung dengan kelembagaan pemerintahan desa.²⁸² Demikian juga pemetaan keharmonisan yang dikaji berikut harmonisasinya secara horizontal dilakukan antara UU RI 6/2014 terhadap UU RI 30/2014 tentang Hukum

²⁸¹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan daerah Menurut Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, Jakarta :Sinar Harapan, 1994, hlm. 63.

²⁸² Kominfo, 2017, 8 Kementerian Sepakat Tingkatkan Perlindungan TKI Melalui Desa Migran Produktif. Kementerian Pariwisata, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pemuda dan Olahraga, Kementerian Badan Usaha Milik Negara, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, Kementerian Komunikasi dan Informatika, dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi. Belum terhitung Kementerian Dalam Negeri, Kementerian PUPR, Kementerian Urusan Wanita Kementerian Kesehatan. Kementerian Sosial. Tgl 30-05-2017. https://kominfo.go.id/content/detail/9743/8-kementerian-sepakat-tingkatkan-perlindungan-tki-melalui-desa-migran-produktif/0/artikel_gpr Diakses Sabtu/02-02-2019/Pkl 12.29.

Administrasi Pemerintahan dilakukan. Persoalan krusialnya adalah status kelembagaan pemerintahan desa yang bukan lembaga pemerintahan sepenuhnya menimbulkan komplikasi hukum terhadap peradilan tata usaha negara, karena aparaturnya bukan PNS/ASN sebagaimana diatur UU RI 5/2014. Sehingga dalam studi ini konsep Controlling pengaturan kelembagaan pemerintahan desa digunakan sebagai upaya untuk menemukan keharmonian antar peraturan perundang-undangan.

Untuk maksud memudahkan pemahaman, secara umum penjelasan hubungan penggunaan landasan teori dan konsep sebagai pisau analisis terhadap persoalan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dapat digambarkan dalam matrik berikut.

MATRIK-5_ LANDASAN TEORI DAN KONSEP SEBAGAI INSTRUMEN ANALISIS PENGATURAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DESA

No	TEORI	DESKRIPSI PEMAMFAATAN
1	Teori Negara Hukum.	Persoalannya adalah apakah asas legalitas dalam pemberlakuan positif peraturan perundang-undangan selalu dapat memberi legitimasi peraturan perundang-undangan yang dibuatnya itu (dalam konteks pemberlakuan positif undang-undang desa); Sehingga Teori Negara Hukum digunakan untuk mengkaji persoalan asas legalitas dalam pemberlakuan positif UU 6/2014 dalam memberi legitimasi (ratio-legis) peraturan perundang-undangan tersebut;
2	Teori Perundang-Undangan dan Teori Politik Hukum.*	Persoalannya adalah apakah asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dinegasikan oleh <i>Law-Policy</i> dalam konteks pemberlakuan positif undang-undang desa; Sehingga Teori Perundang-Undangan dan Teori Politik Hukum digunakan untuk membedah dan melihat ada tidaknya pemenuhan unsur-unsur, kriteria dan asas-asas dalam pemberlakuan positif UU 6/2014.
3	Teori Sejarah Hukum.*	Persoalannya apakah sejarah hukum sebagai <i>volksgeist</i> dapat menunjukkan penyebab utama permasalahan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, yang selama ini tidak dapat ditunjukkan oleh cara lain melalui proses <i>law-policy</i> dan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga Teori Sejarah Hukum digunakan sebagai instrumen untuk memetakan substansi produk politik hukum pengaturan kelembagaan pemerintahan desa antar waktu; 'Teori Politik Hukum' juga digunakan dalam mengungkap persoalan apakah politik hukum hanya mencerminkan ' <i>vested-interest</i> ' rezim berkuasa semata ataukah juga mempertimbangkan tujuan substantif yang <i>legitimate</i> harmonis hubungan hukum dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dari masa ke masa.
4	Teori Hukum Responsif	Persoalannya keberlakuan hukum seperti apa yang mampu menciptakan kondisi kondusif yang mampu berfungsi berfungsinya hukum memupuk kekayaan fungsi daripada struktur birokrasi, memupuk sistem kewajiban daripada paksaan, memupuk goals driven daripada rules driven, memupuk moralitas dalam menjalankan hukum untuk melayani dan menyejahterakan masyarakat. Untuk itu teori hukum responsif digunakan sebagai guidelines untuk mensistemasi persoalan dan menganalisis persoalan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dan <i>ius-constituendum</i> -nya.
5	Konsep Pemerintahan Daerah.*	Persoalannya apakah konsep sistem pemerintahan daerah dapat mengurai <i>pluralistic-collectivism</i> dan mengakomodasi polarisasi ideologi <i>localist-existencialism</i> dan <i>orientalist-modernism</i> dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang ' <i>autonomous</i> ' bukan 'Pemerintahan Semu'. Sehingga Konsep Pemerintahan Daerah digunakan untuk melihat ada atau terjadi tidaknya penyimpangan prinsip ataupun asas yang berlaku dalam sistem pemerintahan daerah dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa.
6	Konsep/Teori Kewenangan.*	Persoalannya apakah kewenangan atributif yang diberikan pada kelembagaan pemerintahan desa melalui 'rekognisi dan subsidiaritas' yang bersifat <i>niet rechtstreek bestuured gabied</i> (Pemerintahan Tidak Langsung) dapat diurai dan dibenarkan menurut teori kewenangan dalam sistem pemerintahan daerah. Sehingga Konsep Kewenangan ini digunakan sebagai pijakan logika untuk melihat bagaimana kewenangan itu dibentuk dan didelegasikan.

7	Konsep Harmoni Hukum.	Persoalannya apakah adanya diskeharmonian hukum atas pemberlakuan positif UU 6/2014 dapat ditunjukkan secara vertikal maupun horizontal. Sehingga Konsep Keharmonian Hukum digunakan sebagai landasan berfikir untuk menunjukkan ada tidaknya disharmoni tersebut.
8	Konsep Kelembagaan	Kelembagaan atau disebut pranata atau institusi pada umumnya lebih bermakna kepada organisasi, wadah atau pranata, yang berarti aturan dalam organisasi atau kelompok masyarakat untuk membantu anggotanya agar dapat berinteraksi satu dengan yang lain untuk mencapai tujuan yang diinginkan. ²⁸³
9	Konsep Kelembagaan Pemerintahan.*	Persoalannya apakah kelembagaan pemerintahan desa yang dibuat beragam Desa Biasa/Formal/Birokrasi/Dinas dan Desa Adat, berikut pengaturan perubahan atas statusnya, dapat diurai dan diakomodasi secara teoritis atas syarat dan kriterianya dari 'Pemerintahan Komunitas', 'Pemerintahan Semu' menjadi 'Pemerintahan Sebenarnya'. Sehingga Konsep Kelembagaan Pemerintahan digunakan sebagai justifikasi teoritis untuk menemukan syarat kriteria pembentukan lembaga pemerintah daerah dan pengaturan perubahan statusnya.
10	Konsep Pengaturan	Nomenklatur "Pengaturan" dipilih digunakan untuk merepresentasikan garis pemikiran yang memaknai bahwa 'Pengaturan' dari kata dasar 'atur' adalah sebagai <i>regeling</i> dalam persoalan kelembagaan pemerintahan desa ini, sebagaimana lazim digunakan dalam teori administrasi pemerintahan.
11	Konsep Pemerintahan	Pada nomenklatur "pemerintahan", apa yang dimaksudkan (tanpa huruf kapital 'p') adalah pemerintahan dalam arti luas yaitu segala kegiatan badan-badan publik baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif dalam upaya mencapai tujuan negara; sedangkan 'pemerintahan' dalam arti sempit adalah segala kegiatan badan-badan publik yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif. ²⁸⁴
12	Konsep Desa	Istilah 'desa' berasal dari bahasa Sanskerta ' <i>dhesi</i> ' yaitu "tanah kelahiran", kemudian menjadi 'Swadesi' yang berarti tempat tinggal, negara asal, atau tanah leluhur yang merujuk pada satu kesatuan hidup, dengan satu kesatuan norma, serta memiliki batas yang jelas. ²⁸⁵
13	Konsep MPFAAC.*	Kerangka berfikir analisis MPFAAC adalah instrumen administrasi publik yang digunakan secara <i>rigid</i> sebagai <i>guide-line</i> analisis terhadap pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Maksud tujuannya adalah diperolehnya profil variabel MPFAAC administrasi publik dalam persoalan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Tolak analisis yang digunakan adalah <i>good-governance principles</i> terhadap seluruh variabel MPFAAC.
14	Konsep <i>Meaning</i>	Makna / <i>mak-na</i> /n sebagai konsep, yaitu: mempunyai (mengandung) arti penting (dalam) ²⁸⁶ atas sesuatu. Makna kelembagaan pemerintahan desa dari sudut filsafat ilmu menyanggah dua makna, yaitu sebagai wadah dan sebagai fungsi. ²⁸⁷ Makna ini digunakan pada konteks analisis ontologis pada pengaturan kelembagaan pemerintahan desa.
15	Konsep <i>Positioning</i>	<i>Positioning</i> yang diartikan sebagai mengatur tempat atau memposisikan posisi sesuatu. ²⁸⁸ Konsep <i>positioning</i> digunakan untuk menganalisis penempatan kelembagaan pemerintahan desa dengan menurut prinsip sistem tata kelola pemerintahan daerah yang benar dan baik (<i>good-governance principles</i>).
16	Konsep <i>Functioning</i>	<i>Functioning</i> yang berarti Fungsi, yaitu sebagai kegunaan suatu hal. ²⁸⁹ Konsep <i>Functioning</i> digunakan untuk menganalisis pengaturan fungsi kelembagaan pemerintahan desa sebagai pelayanan publik dan pembangunan

²⁸³ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan bekerjasama dengan Balai Pustaka, Jakarta: Edisi Kedua, Cet. VII, 1995. Lihat juga **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, Departemen Pendidikan Nasional, Cetakan ke-5, 2016.

²⁸⁴ Strong C. F., **Modern Political Constitutions. Konstitusi-Konstitusi Politik Modern. Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk**, Penerbit Nusa Media, Cetakan-10, Bandung, 2015.

²⁸⁵ Soetardjo Kartohadikoesoemo, **Desa**, Balai Pustaka, Cet. V, Jakarta, 1984, hlm. 15. Lihat juga Ndraha, Taliziduhu. 1984. *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*. Bina Aksara: Cetakan Ke-2, 1984.

²⁸⁶ **Kamus Besar Bahasa Indonesia** (KBBI Daring), **Makna**, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia. <https://kbbi.web.id/makna> Diakses Rabu/6-2-2019/Pkl. 09.36.

²⁸⁷ Jimly Asshiddiqie, **Sengketa Konstitusional Lembaga Negara**, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 4. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, **Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia**, Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, hlm. 58.

²⁸⁸ **Kamus Besar Bahasa Indonesia** (KBBI Daring), **fungsi**, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, <https://kbbi.web.id/fungsi> Diakses Minggu/Tgl 17/03/2019/Pkl. 14.00.

²⁸⁹ **Kamus Besar Bahasa Indonesia** (KBBI Daring), **fungsi**, (Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia. <https://kbbi.web.id/fungsi> Diakses Minggu/17-03-2019/Pkl. 14.29.

formal atau nonformal, dengan menggunakan tolok ukur prinsip sistem tata kelola pemerintahan daerah yang benar dan baik (*good-governance principles*).

17	Konsep <i>Authorizing</i>	<i>Authorizing</i> yang diartikan sebagai kewenangan mengizinkan, mengesahkan, memberi kuasa, menyetujui, memberi hak, ataupun membenarkan; ²⁹⁰ atau diartikan sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan. ²⁹¹ Konsep ini digunakan untuk menganalisis kewenangan kelembagaan pemerintahan desa (rekognisi dan subsidiaritas) dengan menggunakan tolok ukur prinsip sistem tata kelola pemerintahan daerah yang benar dan baik (<i>good-governance principles</i>).
18	Konsep <i>Actuating</i>	Konsep <i>Actuating</i> adalah menggerakkan orang untuk bergerak, terbagi dua sub-konsep yaitu sub-konsep <i>Tasking</i> dan sub-konsep <i>Activating</i> . Uniknya jenis pengaturan dan urusan kelembagaan pemerintahan desa, tidak memadainya kompetensi aparatur desa terhadap <i>job requirement</i> , serba minimnya alat bantu kerja serta buruknya budaya kerja berdampak pada aspek kesulitan <i>Actuating</i> . Konsep <i>Actuating</i> ini digunakan dan dikontekstualisasikan menurut prinsip sistem tata kelola pemerintahan daerah yang benar dan baik (asas-asas <i>good-governance on abuse of power</i>).
19	Konsep <i>Controlling</i>	Konsep <i>Controlling</i> yang diartikan sebagai mengendalikan (pengendalian) daripada mengawasi (pengawasan/ <i>supervising</i>), ²⁹² untuk menghindari adanya penyelewengan atau penyimpangan atas pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Konsep <i>controlling</i> ini digunakan untuk menganalisis pengaturan sistem dan mekanisme <i>controlling</i> kelembagaan pemerintahan desa dalam hubungan pemerintahan vertikal dan horizontal.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



²⁹⁰ John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia. An English-Indonesian Dictionary*, Edisi yang Diperbarui/Updated Version, Penerbit PT. Gramedia Jakarta, 1992.

²⁹¹ Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 170.

²⁹² John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia _ An English-Indonesian Dictionary*, Edisi yang Diperbarui/Updated Version. Penerbit PT. Gramedia Jakarta. 1992.



BAB III

RATIO LEGIS PENGATURAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DESA DALAM PERSPEKTIF SEJARAH

Hasil penelitian disertasi ini telah dilakukan melalui satu proses yang cukup panjang, melalui suatu proses kajian bahan hukum sejak bulan Desember 2017 hingga November 2019 yang berspektrum normologis berpendekatan *conceptual-approach* dan *statute-approach* yang menghubungkan kaidah normatif dengan “refleksi empiris” politik hukum. Rancangan desain penelitian telah disusun sebelumnya dan telah diterapkan secara komprehensif. Dimulai dari pelacakan bahan-bahan hukum yang terletak di berbagai institusi pemerintah dan mewawancarai para nara sumber yang relevan dengan persoalan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Seluruh bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang dibutuhkan telah dapat dihimpun, diolah dan dianalisis dengan baik. Berikut ditampilkan hasil pengumpulan bahan hukum dan wawancara yang telah dilakukan.

Hasil penelitian disertasi ini disusun mengikuti alur logika jawaban atas rumusan pertanyaan penelitian, dengan maksud agar diperoleh relevansi dan konsistensi *chain of reasoning* (alur berfikir) studi disertasi ini. Terdapat tiga pertanyaan utama penelitian disertasi ini, yaitu:

- 1) Mengapa terjadi ketidaksinkronan hukum dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, vertikal antara UU 6/2014 tentang Desa terhadap Psl. 18 B (2) UUD NRI 1945, dan horizontal terhadap UU 30/2014 tentang Adm. Pemerintahan?; (‘Apa ratio-legis pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam UUD NRI 1945 ataupun UU 6/2014 tentang Desa tersebut?);
- 2) Apa implikasi hukum dari pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang tidak harmonis terhadap sistem birokrasi pemerintahan desa?
- 3) Bagaimana pengaturan kelembagaan desa ke depan dalam sistem hukum birokrasi pemerintahan formal yang tidak disharmonis?

Untuk menjawab keempat pertanyaan penelitian tersebut di atas maka hasil penelitian ini disusun ke dalam enam urutan analisis (Model MPFAAC) mengikuti model penelitian pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang tergambar

pada Diagram-1.²⁹³ Model MPFAAC ini merupakan instrumen analisis dalam persoalan administrasi pemerintahan dalam hal ini kontekstualisasinya adalah pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Untuk dapat mengungkap jawaban mengapa terjadi ketidaksinkronan hukum vertikal dan horizontal dalam pengaturan kelembagaan desa, serta apa ratio-legis dari pengaturan kelembagaan pemerintahan desa tersebut, maka melalui pendekatan telaah sejarah pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dianggap merupakan cara terbaik dan paling logis dapat diperolehnya jawaban memadai. Bab-III studi disertasi ini mengurai atas jawaban pertanyaan penelitian pertama, yaitu:

"Mengapa terjadi ketidaksinkronan hukum dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, vertikal antara UU 6/2014 terhadap Psl.18 B (2) UUD NRI 1945, dan horizontal dengan UU 5/2014 tentang ASN dan dengan UU 17/2003 tentang Keuangan Negara?; ('Apa ratio-legis pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam konstitusi maupun dalam undang-undang desa tersebut?)".

Berikut deskripsi hasil pengumpulan dan analisis bahan hukum yang telah dilakukan.

3.1. *Ratio Legis* Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa pada Masa Hindia Belanda: IS-1837 hingga RR-1854, *Decentralisatie Wet-1903*, IGO-1906, IGOB-1938

3.1.1. *Indische Staatregeling-1837* Hingga *Regering Reglement-1854*

Meaning dari terminologi Desa yang berasal dari bahasa Sansekerta, adalah memiliki makna 'Swadesi' yang berarti wilayah tempat tinggal atau tanah leluhur dengan batas teritorial bagi satu kesatuan hidup, budaya, peradaban dan norma²⁹⁴. Namun Desa bagi kalayak umum dipersepsikan sebagai tempat tinggal

²⁹³ Diagram-1 *Desain Penelitian*, Disertasi: Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa Dalam UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa, Bab I Pendahuluan, khususnya teori atau konsep tentang MPFAAC, yaitu ***Meaning - Positioning - Functioning - Authorizing - Actuating - Controlling***, hlm. 18. Lihat juga Bab II, Kajian Pustaka, *Konsep MPFAAC (Meaning: Makna - Positioning: Posisi - Functioning: Fungsi - Authorizing: Otorisasi/Kewenangan - Actuating: Pelaksanaan (Tasking dan Activating) - Controlling: Kontrol/Pengendalian): Instrumen Analisis Permasalahan Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa*, hlm. 118-145.

²⁹⁴ Soetardjo Kartohadikoesoemo. S., ***Desa***, PN Balai Pustaka. Cetakan Pertama. Jakarta, 1984, hlm. 15.

masyarakat yang berperadaban namun lebih tertinggal dibandingkan dengan kota. Tahun 1798 hingga Maret 1942, Pemerintah Kolonial Hindia Belanda tercatat berkuasa di Indonesia. Namun demikian, 'Desa' di Indonesia pertama kali mendapat perhatian pada masa kolonialisme Inggris tahun 1817 yang menyebutkan keberadaan desa-desa di daerah pulau Jawa, yang kemudian diketahui terdapat juga desa-desa lainnya di pulau-pulau lainnya.²⁹⁵ Selama tiga setengah abad itu pula tidak sedikit peraturan perundang-undangan yang mengatur desa telah diundangkan, dan selama itu pula secara yuridis formal dan politis pemerintah kolonial Hindia Belanda menghormati dan mengakui Adat berikut entitas organ kelembagaannya yaitu desa sebagai landasan hukum bagi berbagai kegiatan "Golongan Pribumi" yang tentu sepanjang tidak berlawanan dengan sistem dan kepentingan politik kolonialisme mereka. Kata Kolonialisme mengandung makna tentang paham pengeksploitasian dan pengendalian penuh terhadap seluruh sumberdaya yang dimiliki daerah dan masyarakat koloni tersebut termasuk desa. Pengeksploitasian dan pengendalian sumberdaya alam, penduduk, dan tanah yang dilakukan oleh pemerintah kolonial melalui berbagai cara seperti 'Kepala Komunitas Pribumi' sebagai pemimpin rakyat sebagai 'Mandor Kebun', mulai dari aturan wajib tanam, penyerahan hasil tanaman, pajak tanah, sampai dengan kerja paksa.²⁹⁶ Pada tanggal 11 Februari 1814 Raffles memanfaatkan peran penting para pamong desa dalam pengutipan pajak tanah melalui peraturan tentang Revenue Instruction, yang menegaskan bahwa kepala desa ditunjuk sebagai mediator pemerintah kolonial pusat untuk menjalankan pemungutan pajak tanah, sekaligus menjalankan tugas sebagai aparat polisi negeri.²⁹⁷

Menurut catatan para ahli antropologi, bahwa bentuk pemerintahan desa telah dikenal sejak tahun 1350 atas dasar prasasti Himad Walandit.²⁹⁸ Desa dalam konteks pemerintahan, pertama kali di Indonesia mendapat perhatian justru pada masa kolonialisme Inggris tahun 1814.²⁹⁹ Namun kemudian tahun 1854, Pemerintah kolonial Belanda pertama kali mengundang "Regeerings-

²⁹⁵ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, PN Balai Pustaka, 1984, hlm. 36.

²⁹⁶ Frans Husken, *Masyarakat Desa Dalam Perubahan Zaman: Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa 1830-1980*, Jakarta: Grasindo, 1998, hlm. 121.

²⁹⁷ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, PN Balai Pustaka. Cetakan Pertama. Jakarta, 1984, hlm. 258.

²⁹⁸ Hanif Nurcholis, dkk., *Administrasi Pemerintahan Desa*, Penerbit Universitas Terbuka. Edisi-1, 2010, hlm 2.2. Lihat juga Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Jakarta: Rineka Cipta, 1992.

²⁹⁹ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, ... Opcit.

Reglement" (RR: *Reglement op het Beleid der Regeringvan Nederlandsch Indie*) tentang pemerintahan daerah dan desa berdasarkan *Indische Staatsregeling* (IS).

Desa dalam arti "Pemerintahan Desa" untuk pertama kali secara formal diatur dalam Pasal 118 Jo. Pasal 121 I.S. yang menyebutkan bahwa penduduk negeri/asli dibiarkan tata kehidupan sosialnya di bawah langsung para kepalanya masing-masing sebagai pimpinan. Berikutnya pengaturan lebih spesifik tertuang dalam Pasal 128 I.S. ayat 1-6 RR-1854 melalui *Staatblad* (Stb.) 1854 No. 2 (Tanggal 2 September 1854) menegaskan tentang kedudukan kelembagaan Desa, hal mana pemerintah kolonial Hindia Belanda memberikan hak pada kelembagaan Desa untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri sebagai Kesatuan Masyarakat Pribumi dengan sebutan *Inlandsegemeenten* yang terdiri dari dua statuta, yaitu Swapraja dan Desa atau yang keduanya disebut dengan Desa.³⁰⁰ Ketentuan Pasal 71 RR-1854 (Pasal 128 ayat (1) sampai dengan ayat (6) I.S. 1854) ini pada intinya berbunyi:³⁰¹

Pertama, bahwa Desa itu disebut "*inlandse-gemeenten*" atas pengesahan kepala daerah (residen), berhak untuk memilih kepalanya dan pemerintah Desanya sendiri.

Kedua, bahwa kepala Desa itu diserahkan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh gubernur jenderal, kepala daerah atau pemerintah wilayah dan residen atau pemerintah otonom yang ditunjuk melalui ordonansi.

³⁰⁰Hanif Nurcholis, dkk., *Administrasi Pemerintahan Desa...* Opcit: Lihat juga Suhartono, *Politik Lokal Parlemen Desa, Lapera Pustaka Utama*. Yogyakarta, 2001, hlm. 46-47.

³⁰¹Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa...* Opcit. Lihat juga Pasal 128 *Indische Staatsregeling* 1848 adalah seperti berikut:

- (1) Desa-Desa bumiputera dibiarkan memilih kepala anggota pemerintahan Desanya sendiri, dengan persetujuan penguasa yang ditunjuk untuk itu menurut ordonansi.
- (2) Dengan ordonansi dapat ditentukan keadaan di mana Kepala Desa dan anggota pemerintah Desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu.
- (3) Kepala Desa bumiputera diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal, pemerintah wilayah dan residen atau pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi.
- (4) Jika yang ditentukan dalam ayat (1) dan (3) dari pasal ini tidak sesuai dengan lembaga masyarakat atau dengan hak-hak yang diperkenankan dimiliki, maka berlakunya ditangguhkan.
- (5) Dengan Ordonansi dapat diatur wewenang dari Desa Bumiputera untuk: (a) memungut pajak di bawah pengawasan tertentu; (b) di dalam batas-batas tertentu menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang diadakan oleh Desa;
- (6) Desa yang sebagian atau seluruhnya berada dalam batas suatu kota, di mana telah dibentuk dewan menurut ayat (2) pasal 21 atau ayat (2) pasal 124 sepanjang mengenai daerah yang termasuk di dalam batas termaksud; dapat dihapuskan dengan ordonansi atau bila dianggap perlu dikecualikan dari berlakunya aturan yang ditetapkan dalam ayat (3) pasal ini.

Ketiga, Kepala Desa dan anggota pemerintah Desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu.

Keempat, pemerintahan desa (Bumi Putera) diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri termasuk memungut pajak dan menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang telah ditetapkan oleh desa.

Perubahan konstitusi yang telah terjadi sebelumnya di negeri Belanda yang dimulai sejak tahun 1848 lambat laun berdampak pada pengaturan tentang otonomi daerah jajahan Belanda di Indonesia. Dampak langsung perubahan politik hukum kerajaan Belanda tersebut terjadi dengan diundangkannya RR-1854 khususnya melalui Stb. 1855 No. 2 terhadap sitem pemerintahan daerah jajahan, yang intinya terjadi pengurangan kekuasaan raja Belanda untuk mengaturnya.³⁰²

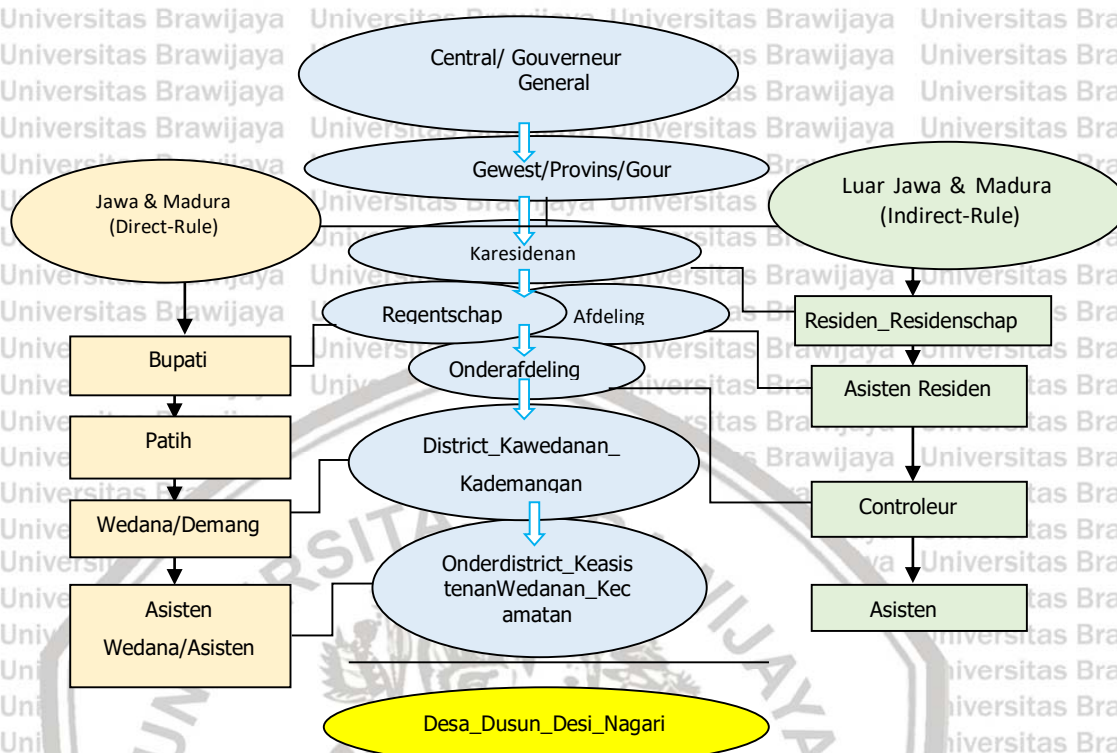
Positioning kelembagaan pemerintahan desa dalam struktur daerah administratif dan birokrasi pemerintahan kolonial Hindia Belanda menurut RR-1854 adalah sebagai berikut:³⁰³



³⁰² Chanif Nurcholis. dkk., **Model Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Desa Modern Berdasarkan UUD 1945**, Laporan Penelitian Penelitian Terapan/Hibah Guru Besar Tahun I, Universitas Terbuka, 2018, hlm. 17. RR-1854 melalui Stb. 1855 No. 2 Publicatievander Gouverneur General, Tgl 4 Januari 1855 sebagai Konstitusi Pemerintah Jajahan Hindia Belanda yang merujuk langsung Pasal 59 ayat (I), (II), dan (IV) Grand Wet Belanda 1848. Pengaturan daerah jajahan tidak absolut lagi ditetapkan oleh raja melalui *Koninklijk Besluit*, tetapi harus ditetapkan bersama antara raja dengan parlemen. Sejak saat ini parlemen Belanda lebih banyak mengurus pemerintahan daerah jajahan dan Gubernur Jenderal daerah jajahan sebagai kepala tertinggi pemerintahan daerah jajahan mewakili raja Kerajaan Belanda.

³⁰³ Chanif Nurcholis. dkk., **Model Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Desa Modern Berdasarkan UUD 1945**, ... Ibid, hlm. 20-29 (diolah ulang).

Diagram-3: Struktur Daerah Administratif Birokrasi Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda menurut RR-1854



Tugas pokok dan fungsi *Gouverneur General* adalah menjalankan pemerintahan di daerah jajajahan yaitu Indonesia sebagai wakil Ratu Belanda yang sekaligus mewakili pemerintahan kerajaan Belanda. Namun *Gouverneur General* dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahannya adalah terbatas pada pertanggungjawaban administratif sebagai pejabat internal eksekutif kepada Ratu Belanda melalui Menteri Jajahan, tidak bertanggung jawab pada *Volksraad* di negeri jajahan Indonesia.³⁰⁴ *Gouverneur General* memiliki dua ruang lingkup kekuasaan besar, yaitu kekuasaan *Uitvoerende* atau *Bestuurende Macht* dan *Wetgevende* atau *Regelende Macht*, meliputi hak dan wewenang dalam menjalankan kekuasaan tersebut.³⁰⁵ Kemudian *Gouverneur* atau Kepala Pemerintahan *Gewest* adalah kepala departemen yang membantu *Gouverneur General* yang jumlahnya sesuai kebutuhan, dan para *Gouverneur* yang

³⁰⁴ Chanif Nurcholis. dkk., *Model Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Desa Modern Berdasarkan UUD 1945*, ... Ibid, hlm 21.

³⁰⁵ Chanif Nurcholis. dkk., *Model Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Desa Modern Berdasarkan UUD 1945*, ... Ibid, hlm. 21-22

independen di wilayahnya masing-masing memiliki kekuasaan *Regelende* dan *Bestuurende*.³⁰⁶ Untuk Residen adalah pemimpin wilayah Karesidenan sebagai hasil pembagian administratif dalam satu wilayah propovinsi Hindia Belanda yang berakhir 1950, dalam satu karesidenan (*regentschappen*) terdiri dari beberapa daerah wilayah *Afdeling* (Kabupaten). Pada RR-1854 desa sebagai komunitas masyarakat pribumi belum diatur. Asisten Residen adalah Pegawai Negeri Sipil dengan jabatan tertinggi pada suatu *Afdeling* di bawah langsung Residen di mana pada setiap Karesidenan terdapat tiga sampai lima *Afdeling* setingkat kabupaten. Untuk *Controleur* adalah Pengawas yang diadopsi dari posisi Pengawas masa VOC yang disebut *Opziener*³⁰⁷. Demikian cara pemerintah Belanda memberlakukan dua pendekatan model pemerintahan, yaitu model *Indlandse Bestuur* yaitu Pemerintahan Pribumi atau disebut *direct-rule*, dan model *Binnenland Bestuur* adalah pengaturan urusan dengan penduduk pribumi atau disebut *indirect-rule* dan semuanya bersifat sentralistik dalam pengendaliannya.³⁰⁸ Sehingga daerah-wilayah *Nederlandsch Indie* dipilah menjadi dua kategori pengelolaan, yaitu daerah-wilayah *direct-rule* yang diperintah langsung secara hirarkis oleh pemerintahan pusat Hindia Belanda, yang disebut Pemerintahan Pangreh Praja; dan daerah-wilayah *indirect-rule* yang tidak diperintah langsung oleh penguasa Hindia Belanda.³⁰⁹ Desa atau yang disebut lain tidak termasuk dalam struktur sistem pemerintahan RR 1854 namun diakui keberadaannya sebagai "*inlandse-gemeenten*" (Persekutuan Masyarakat Pribumi).

RR-854 merupakan bentuk pengakuan atas eksistensi desa yang memiliki tradisi, adat, ataupun kebiasaan yang menjadi pokok-pokok dasar kebudayaan dan peradaban bangsa pribumi. Sekalipun telah terpendam bahkan runtuh di bawah

³⁰⁶ Chanif Nurcholis. dkk., *Model Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Desa Modern Berdasarkan UUD 1945*, ... Ibid, hlm. 24.

³⁰⁷ Chanif Nurcholis. dkk., *Model Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Desa Modern Berdasarkan UUD 1945*, ... Ibid, hlm. 26.

³⁰⁸ Chanif Nurcholis. dkk., *Model Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Desa Modern Berdasarkan UUD 1945*, ... Ibid, hlm. 18 dan 26.

³⁰⁹ Chanif Nurcholis. dkk., *Model Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Desa Modern Berdasarkan UUD 1945*, ...Ibid, hlm 19. Lihat juga hlm. 152 disertasi, Figure-1: Struktur Daerah Administratif Birokrasi Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda menurut RR-1854. Pemegang jabatan Gubernur hingga Asisten Residen untuk wilayah Jawa dan jabatan *Controleur* di luar wilayah Jawa adalah berkebangsaan Belanda (*Eurpese-Bestuurambtenaren*). Untuk jabatan Bupati hingga Lurah/Kepala Desa adalah dijabat orang pribumi (*Inlandse- Bestuurambtenaren*).

desa baru bentukan modernisasi ala kolonialisme selama ratusan tahun, namun itupun setelah kesatuan desa sebagai kesatuan komunitas di daerah swapraja maupun di luar swapraja dihidupkan kembali, sehingga desa hidup kembali sebagai entitas peradaban bangsa.

3.1.2. *Decentralisatie Wet-1903*

RR-1854 mengatur sistem pemerintahan secara sentralistis, seiring dengan perubahan konstalasi sosial budaya seperti pertumbuhan penduduk, maka pemerintahan kolonial Hindia Belanda sistem pemerintahannya lebih baik dibandingkan dengan masa sebelumnya. Persoalan desakan alamiah geopolitik-sosial-kultural-ekonomi-kesehatan-pendidikan yang pluralistik makin lama makin membutuhkan perhatian Hindia Belanda untuk diatasi. Pemerintah Belanda mulai menyadari perlunya perlakuan pengaturan pemerintahan yang berbeda (asimetris) antara satu daerah dengan daerah lainnya. Oleh karenanya kemudian RR-1854 diperbarui melalui penerapan konsep desentralisasi untuk mengatur dan mengurus daerah kekuasaan kolonial yang sangat luas sekaligus beragam sosio-kulturalnya. Keberadaan lembaga-lembaga adat yang berada di luar Jawa dan lembaga-lembaga pemerintahan desa di Jawa mulai digarap melalui program pelaksanaan pemerintahan desentralisasi.³¹⁰ Ini juga merupakan *de-facto* keberadaan kelembagaan pemerintahan desa walaupun bentuknya berupa komunitas masyarakat pribumi di seluruh wilayah jajahan Hindia Belanda, yang secara otonom menjalankan fungsi pemerintahannya sendiri. Ini artinya kedudukan kelembagaan Desa masih dimaknai oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda sebagai *inlandsce-gemeenten*.

Menyadari begitu beragamnya suku, budaya, dan adat yang ada pada masyarakat Indonesia, pemerintah kolonial Belanda mulai menyadari cara pengelolaan masyarakat dan wilayah yang harus berubah dari cara-cara sentralisme menjadi desentralisme. Sehingga pengelolaan pemerintahan yang sentralistik sebagaimana ketentuan RR-1854 harus diperbarui. Sistem pemerintahan desentralisasi memberi pengakuan terhadap keberadaan lembaga-lembaga yang sudah ada dalam berbagai komunitas masyarakat termasuk

³¹⁰ Chanif Nurcholil. dkk., *Model Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Desa Modern Berdasarkan UUD 1945*, ... Ibid, hlm. 30.

komunitas adat. Disadari oleh pemerintah kolonial Belanda, bahwa lembaga-lembaga komunitas adat yang sudah ada tersebut telah mengakar kuat dalam perikehidupan masyarakat yang *de facto* otonom mengurus diri sendiri, baik di Jawa maupun di luar Jawa. Itikad kebijakan pemberlakuan desentralisasi pemerintah kolonial Belanda kepada daerah jajahan disadari berarti pengurangan wewenang Gubernur Jenderal dalam bentuk distribusi pembagian kewenangan kepada para kepala departemen atau gubernur (*gewest*).

Pada tanggal 23 Juli 1903 undang-undang desentralisasi pemerintahan Hindia Belanda diundangkan melalui *Staatblad van Het Koninkrijk der Nederlanden 1903 No. 2019* dan *Staatsblad voor Nederlandse Indie No. 329*.³¹¹ Terhitung sejak diundangkan *Decentralisatie Wet-1903*, model pemerintahan daerah yang diterapkan hingga saat ini mengalami perubahan terus menerus sesuai rezim politik hukum yang berkuasa. Persoalan mendasar yang selalu menjadi urusan perubahan berkisar soal susunan struktur organigram, desentralisasi-sentralisasi, ruang lingkup otonomi daerah, hubungan daerah-pusat, pengelolaan pegawai, penempatan jabatan pegawai, pengelolaan pemerintah daerah, perimbangan keuangan daerah-pusat dan peran masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.³¹²

Melalui *Decentralisatie Wet 1903, Stb. 1903 NO. 329*, prinsip-prinsip demokrasi dan otonomi modern di sudah dimulai wujudkan melalui pembentukan *Local-Raad* (dewan perwakilan rakyat daerah). *Decentralisatie Wet 1903* ini juga dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan daerah setempat di daerah-daerah tertentu untuk melaksanakan urusan pemerintahannya sendiri. *Decentralisatie Wet 1903* memuat tiga aturan baru sebagai perbaikan RR-1854, yaitu Pasal 68a, 68b, dan 68c, terkait reorganisasi pemerintahan untuk terwujudnya desentralisasi administratif di daerah-daerah. *Decentralisatie Wet 1903* mengatur selain otonomi keuangan daerah adalah juga soal pembentukan sebuah dewan yang mengelola rumah tangga masing-masing daerah yang mekanismenya diatur melalui prinsip *check and balance* dengan *Local-Raad*.³¹³ Sistem otonomi yang

³¹¹ Chanif Nurcholis. dkk., *Model Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Desa Modern Berdasarkan UUD 1945*, ... Ibid, hlm. 31.

³¹² Chanif Nurcholis. dkk., *Model Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Desa Modern Berdasarkan UUD 1945*, ... Ibid.

³¹³ Chanif Nurcholis. dkk., *Model Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Desa Modern Berdasarkan UUD 1945*, ... Ibid, hlm. 33.

diterapkan *Decentralisatie Wet 1903* adalah bercorak sistem otonomi *gemeente* (kota praja) daripada sistem otonomi *afdeeling* yang lebih mencerminkan struktur masyarakat pribumi yang banyak hidup di wilayah karesidenan.³¹⁴ Dampak langsung *Decentralisatie Wet 1903* terhadap struktur organisasi pemerintahan daerah berhenti pada tingkat *Onderdistrict*, karena kelembagaan pemerintahan desa bukan bagian dari sistem desentralisasi formal pemerintahan Hindia Belanda. Namun spirit otonomi daerah berdampak hingga tahun 1906 dengan diterbitkannya *Indische Gemeente Ordonnantie 1906* (IGO-1906).

3.1.3. *Indische Gemeente Ordonnantie 1906* (IGO-1906)

Melalui Ordonansi tanggal 3 Februari 1906, lahirlah peraturan yang mengatur pemerintahan dan rumah tangga Desa di Jawa dan Madura yang dimuat dalam *Staasblad-1906 No. 83*, yang mengalami perubahan beberapa kali, yaitu perubahan pertama adalah melalui *Staasblad-1910 No. 591*, kedua melalui *Staadblad-1913 No. 235*, dan ketiga melalui *Staadblad-1919 No. 217* yang semuanya diberi nama "*Inlandse Gemeente-Ordonnantie*". Dalam bagian penjelasan atas *Ordonnantie* tersebut yang dituangkan dalam bentuk *Bijblad-6567* disebutkan bahwa ketentuan-ketentuan dalam *Ordonnantie* secara konkret mengatur bentuk, kewajiban dan hak kekuasaan pemerintah desa baik berdasarkan hukum ketataprajaan maupun berdasarkan hukum perdata.³¹⁵

Meskipun berbagai peraturan yang muncul masih jauh dari sempurna, tetapi dalam rangka perundang-undangan Hindia Belanda semuanya telah berhasil menghilangkan keragu-raguan tentang kedudukan Desa sebagai badan hukum, lebih dari posisi Desa sekedar kesatuan komunal masyarakat. Peraturan telah berhasil pula mengembangkan kemajuan kedudukan hukum Desa sebagai pemilik harta benda.³¹⁶ Menurut Van Deventer, dengan diundangkannya peraturan tentang Desa, maka hak desa untuk memperoleh penguasaan atas kekayaan milik sendiri telah diberi dasar hukum.³¹⁷ Berdasarkan atas pengakuan hak itu desa menjadi dapat menyusun perencanaan pendapatan dan belanja desa sendiri.

³¹⁴ Chanif Nurcholis. dkk., *Model Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Desa Modern Berdasarkan UUD 1945*, ... Ibid, hlm. 34.

³¹⁵ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Balai Pustaka, Cet. V, Jakarta, 1984, hlm. 51.

³¹⁶ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, ... Ibid.

³¹⁷ Van Deventer dalam Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, ... Ibid.

Persoalan ini penting sehubungan dengan berbagai tradisi dan kegiatan pembangunan desa secara mandiri. Sebaliknya Van Bockel malahan mengatakan, bahwa peraturan formal itu merupakan sebuah intervensi tatapraja padadesa, yang dikenakan dengan paksa ke dalam suatu "susunanbangunan peradaban masyarakat tradisional" yang asing bagi desa, dengan tiada mempertimbangkan tingkat kecerdasan rakyat dan susunan tatapraja dalam daerah.³¹⁸ Van Vollenhoven dalam Soetardjo Kartohadikoesoemo, juga berpendapat bahwa walaupun tujuan baik ordonansi di atas adalah bermaksud untuk menguatkan kedudukan Desa, namun IGO 1906 tersebut merupakan bentuk campur tangan pemerintah terhadap sistem pemerintahan asli desa adalah juga kurang cukup mengindahkan sifat-sifat asli dari desa terutama di daerah Jawa, Madura dan Pasundan.³¹⁹

"*Inlandse Gemeente Ordonnantie*" tahun 1906 akhirnya dinyatakan tidak berlaku untuk daerah Swapraja di Surakarta dan Yogyakarta, hal ini disebabkan olehkarena daerah-daerah Swapraja seperti keberadaan desa-desa yang termasuk daerah wilayah kerajaan, bentuk otonomi asli desa di sana adalah otonomi yang diberikan atas kekuasaan raja namun kemudian rusak berubah keasliannya karena campur aduknya sistem pengeloan tanah desa yang disebabkan oleh politik hukum *Apanage-Stelsel* tahun 1755, yang berakibat kedudukan desa sebagai daerah hukum otonom juga rusak.³²⁰ Namun fakta lain menunjukkan bahwa tradisi dan hukum asli yang hidup dalam komunitas masyarakat pribumi yang disebut desa itu adalah juga merupakan dasar peradaban bangsa; sekalipun telah terpendam bahkan rusak oleh intervensi peradaban kasunanan/kesultanan/kerajaan, kolonialisme dan modernisasi selama ratusan tahun, pada kenyataannya setelah kesatuan desa sebagai daerah hukum, baik itu di daerah Swapraja maupun bukan Swapraja dihidupkan kembali, maka desa-desa asli tersebut sekalipun sudah tidak banyak lagi yang *exist* (seperti desa-desa di Bali dan Badu-Banten) ternyata ciri khas pemerintahan desa hidup kembali juga.³²¹

³¹⁸ Van Bockel dalam Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*,... Ibid.

³¹⁹ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*,... Ibid, hlm. 51 -52.

³²⁰ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*,... Ibid, hlm. 52. Lihat juga Tim Penyusun Naskah Akademik, ***Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa***, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, 2012, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, hlm. 43.

³²¹ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*,...Ibid. Lihat juga Tim Penyusun, ***Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa***, ...Ibid.

3.1.4. *Wet Op de Berstuurshervorming-1922*

Setelah ketentuan *Decentralisatie Wet-1903*, pemerintah Hindia Belanda menata kembali sistem pemerintahan daerah di daerah jajahannya di Indonesia dengan peraturan baru yaitu *Berstuurshervorming Wet-1922* yang diundangkan melalui Stb. No. 216/1922. Undang-undang ini dilatarbelakangi oleh kota praja (Eropa) yang tetap atau permanen yang dapat melindungi warga Hindia-Belanda.

Wilayah pemerintahan berciri Eropa ini dipimpin oleh seorang Walikota dengan sistem *check and balance* oleh *staadgemeenteraad* (dewan kota). Pada intinya *Wet Op de Berstuurshervorming-1922* berisi pembaruan terhadap sistem pemerinthan Hindia Belanda terkait pembagian wilayah provinsi dilakukan melalui *ordonnantie* dengan pembentukan dewan perwakilan rakyat daerah dan *college van gedeputeerden* atau dewan pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangga sendiri, peran gubernur sebagai pengawas terhadap dewan perwakilan rakyat daerah dan *college van gedeputeerden*, dan peran gubernur jenderal dalam mengendalikan jalannya pemerintahan provinsi. Sehingga *Bestuur Hervorming Wet 1922* adalah merupakan pembaruan sistem pemerintahan jaman pemerintahan Hindia-Belanda hasil koreksi terhadap RR-1854 (Staatblaad 1855 No. 2), yang belum mengenal desentralisasi dalam sistem pemerintahan. Sekaligus juga merupakan pembaru *Desentralisatie Wet 1903*, hal mana pemerintah daerah sebelumnya tidak memiliki kewenangan berarti mengatur-mengurus rumah tangganya sendiri. *Regeringreglement* sebelum tahun 1903 tidak mengenal apa yang disebut desentralisasi.³²² Di bawah RR-1854 seluruh sistem penlenggaraan penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan secara sentralistik-monopolistik Gubernur Jenderal. Sistem adminstrasi kewilayahan sentralistik yang berlaku pada wilayah Jawa – Madura untuk pihak bumiputra/*inlander* hanya satu garis yaitu *gewest* (gubernur) – karesidenan – afdeling (regenschaft/bupati) - onderafdeling (patih) – *district* (wedana) – *onderdistrict* (asisten wedana), yang disebut *binnenland-bestuur* yang bersifat *rechtstreek bestuured gabied* (pemerintahan langsung). Posisi kelembagaan pemerintahan desa tidak masuk dalam sistem ini,

³²² Aan Eko Widiyanto dan Rachmad Syafa'at, *Rekonstruksi Politik Hukum Pemerintah Desa: Dari Desa Terkooptasi dan Marginal Menuju Desa Otonom dan Demokratik*, Penerbit: SPOD FE UNIBRAW – PGRI – UNDP – EU, 2006, hlm. 44.

karena keberadaannya ditempatkan di luar sistem pemerintahan formal kolonial di luar bawah *onderdistrict*, yang disebut sebagai *niet rechtstreek bestuurd gebied*.

Selama situasi kondisi terkendali, maka rakyat bumi putra diperbolehkan mengatur daerahnya sendiri termasuk memilih para pimpinannya masing-masing, tentu di bawah pengawasan sesuai Pasal 61 – 71 RR).

Wet op de Bestuurhervorming Wet 1922 yang banyak disebut sebagai undang-undang reformasi tata pemerintahan, mengatur mengenai pembentukan *province, stadsgeemente, dan groepmeneenschap*. Diatur pula apa yang disebut pemerintahan persekutuan asli masyarakat setempat yaitu *zelfbestuurende landschappen* termasuk desa, huta, nagari, gampong, marga dan yang sejenisnya yang telah diatur IGO dan IGOB. Termasuk diatur pula administrasi pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah kerajaan daerah jajahan yang sudah ada sebelum kedatangan penjajah kolonial Hindia-Belanda, melalui kontrak politik baik itu bersifat *lange verklaring* maupun *korte verklaring*.

Pembentukan *Berstuurshervorming-1922* bermaksud membagi wilayah jajahan Hindia-Belanda menjadi daerah-daerah provinsi yang lebih banyak dan luas, melalui pemberian kekuasaan yang otonom untuk mengurus rumah tagganya sendiri termasuk kepada lembaga-lembaga pemerintah kabupaten dan kota. Melalui Pasal 119, Pasal 120, dan Pasal 121 *Berstuurshervorming-1922* ini menetapkan dengan eksplisit keberadaan provinsi dan kabupaten termasuk kota terbuka untuk ditetapkan sebagai daerah otonom dan *medebewind* melalui mekanisme ketentuan *desentralisatie*.³²³Tentu ketentuan *Berstuurshervorming-1922* ini apabila dibandingkan dengan *Desentralisatie Wet 1903* jauh berbeda walaupun sama-sama menerapkan prinsip desentralisasi dan otonomisasi. Pada *Berstuurshervorming-1922*, undang-undang ini lebih rinci dan sistematis karena aturan pembaruan yang dimuatnya dilengkapi dengan pelimpahan wewenang pemerintahan, yaitu dalam hal ini dari Gubernur Jenderal kepada seluruh departemen dan kepala pemerintahan provinsi yang ditetapkan. Namun *Berstuurshervorming-1922* ini melalui *Staadblad-1931 No. 168* masih kuat menonjolkan politik hukum diskriminatif dan dualistik sistem pemerintahan. Kondisi ini ditunjukkan melalui ketentuan *Staadblad-1931 No. 168* bahwa Asisten

³²³ Chanif Nurcholis. dkk., *Model Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Desa Modern Berdasarkan UUD 1945*, Laporan Penelitian Penelitian Terapan/Hibah Guru Besar Tahun I, Universitas Terbuka, 2018, hlm. 44 (diolah ulang).

Residen adalah kepala daerah untuk semua urusan birokrasi pemerintahan kolonial Hindia Belanda, sedangkan Bupati adalah merupakan kepala daerah untuk semua urusan masyarakat pribumi.³²⁴ Di bawah ketentuan *Berstuurshervorming-1922* ini, status kelembagaan pemerintahan desa tidak berubah sebagai *niet rechtstreek bestuured gebied*. Tinjauan konsep-teoritis maupun politik hukum-pun tidak ada yang berbeda dengan ketentuan IGO-1906.

Pelajaran yang diperoleh dari pengaturan kelembagaan pemerintahan desa pada masa sebelum *Decentralisatie Wet-1903* dan *Wet op de Bestuurservorming Wet 1922* tentang arti dan makna desa adalah terjadi pergeseran arti makna desa. Pada masa sebelum *Decentralisatie Wet-1903*, desa diartikan dan dimaknai sebagai persekutuan masyarakat alamiah yang bersifat geneologis yang tunduk pada ketentuan hukum adat masing-masing,³²⁵ atau komunitas pribumi yang menjalankan urusan pemerintahannya berdasarkan nilai-nilai luhur nenek moyangnya. Melalui *Decentralisatie Wet-1903* dan *Wet op de Bestuurservorming Wet 1922* arti dan makna desa adalah desa otonom yang bukan dibentuk oleh pemerintah pusat Hindia-Belanda melainkan melalui "*Korte Verklaining*" dengan *Zelfbestuursregelen* (swapraja), dan desa yang keberadaannya diakui oleh peraturan pusat Hindia Belanda.³²⁶ Bagi kelembagaan pemerintahan desa yang keberadaannya masuk kategori 'diakui', maka menjadi daerah yang dikuasai langsung oleh pemerintahan Hindia Belanda, yang disebut '*direct-gebied*'.³²⁷ Padahal status keberadaan kelembagaan pemerintahan desa sejak jaman kolonial ini tidak pernah masuk dalam struktur pemerintahan formal langsung pemerintah Hindia Belanda, yang disebut '*indirect bestuured gebied*' atau disebut 'pemerintahan semu'.³²⁸

³²⁴ Chanif Nurcholis. dkk., *Model Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Desa Modern Berdasarkan UUD 1945*, ... Ibid, hlm. 47.

³²⁵ Aan Eko Widiyanto dan Rachmad Syafa'at, *Rekonstruksi Politik Hukum Pemerintah Desa: Dari Desa Terkooptasi dan Marginal Menuju Desa Otonom dan Demokratik*, ... Ibid.

³²⁶ Aan Eko Widiyanto dan Rachmad Syafa'at, *Rekonstruksi Politik Hukum Pemerintah Desa: Dari Desa Terkooptasi dan Marginal Menuju Desa Otonom dan Demokratik*, ... Ibid.

³²⁷ Aan Eko Widiyanto dan Rachmad Syafa'at, *Rekonstruksi Politik Hukum Pemerintah Desa: Dari Desa Terkooptasi dan Marginal Menuju Desa Otonom dan Demokratik*, ... Ibid.

³²⁸ Hanif Nurcholis, *Pemerintah Desa – Unit Pemerintahan Semu Dan Inkonstitusional*, Makalah disampaikan dalam Bedah Buku "Pemerintah Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembedah: Prof. Bagir Manan dan Prof. Dede Mariana, Universitas Pajajaran, Bandung, 2017, hlm. 88.

3.1.5. *Inlandse Gemeente Ordonnantie voor Buiten-gewesten* 1938 (IGOB-1938)

Perubahan berikutnya atas pemerintahan desa masa kolonial Hindia Belanda adalah melalui Pasal 118 Jo. Pasal 121 *Indische Staatregeling* Jo. *Inlandse Gemeente Ordonnantie Buiten-gewesten* (IGOB) LN-1938 No. 490 Jo. LN 1938 Nomor 681 (berlaku Tgl 1 Januari 1939). Dalam ketentuan ini masyarakat desa disebut eksplisit sebagai Persekutuan Bumi Putera yang berfungsi sebagai kesatuan wilayah pemerintahan terkecil dan merupakan badan hukum (IGOB: STB-1938 No. 490 Jo. No. 681). Sejak lahirnya "otonomi baru" bagi desa yang dimuat dalam *Inlandse Gemeente Ordonnantie 1906* ini, maka banyak diadakan aturan-aturan baru seperti perihal "kas desa", "lumbung desa", "bank desa", "sekolah desa", "pamecahandesa", "bengkok guru desa", "baledesa", "tebasan pancen dan pajak bumi", tentang pemeliharaan dan penjagaan hutan, dan masih banyak urusan lainnya, yang semuanya itu menimbulkan akibat yaitu menambah beban rakyat berupa uang dan tenaga. Padahal sebenarnya berbagai aturan itu umumnya bukan hanya tidak dimengerti oleh rakyat desa dengan tingkat pendidikan masih rendah, juga kemamfaatannyadisangsikan bagi rakyat Desa, malah sebagian besar sangat bertentangan dengan kepentingan desa.

Semenjak diundangkannya IGOB-1906, maka ordonansi 1906 ini sebagai pemicu untuk penataan desa, seperti PemeritahanPakualaman tahun 1912 melakukan penataan desa-desa, kemudian dilakukan penyempurnaan melalui *Rijksblad-1918 No. 24 Jo. Rijksblad-1918 No. 25 Jo. Rijksblad-1925 No. 22* dengan sebutan:

"Regelen betreffende het beheerende huishoudelijke belangen der inlandche gemeenten in het district Sogan kabupaten Adikarta".

Kasultanan Yogyakarta juga melakukan penataan serupa melalui *Rijksblad-1918 No. 22 Jo. Rijksblad-1918 No. 23 Jo. Rijksblad-1925 No. 17*. Untuk Kasunanan Surakarta dan Mangkunegaran tidak memiliki peraturan seperti di Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman, sehingga Kasunanan Surakarta mengikuti *Rijksblad-1917 No. 33*, dan Mangkunegaran mengikuti *Rijksblad-1917 No. 14*.³²⁹ Menurut

³²⁹ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa,...* Ibid, hlm. 52-53. Lihat juga Tim Penyusun Naskah Akademik, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa, ...* Ibid, hlm 43-44.

sejarah, Pasal 71 *Regerings Reglement 1854* mengatur kedudukan kelembagaan pemerintahdesa di Jawa dan Madura, menyusul kemudian ordonansi desa yang berlaku untuk luar Jawa dan Madura, yaitu untuk Karesidenan Amboina disebut:

“*Bepalingen met betrekking tot deregeling van de huishoudelijke belangen der Inlandse gemeenten in de residentie Amboina*”,

terakhir melalui *Staatblad-1923 No. 471*.³³⁰

Peraturan-peraturan produk pemerintah kolonial Belanda itu tampak rancu untuk difahami. Di satu sisi pemerintah kolonial membuat peraturan secara beragam (plural) yang disesuaikan dengan konteks lokal yang berbeda. Di sisi lain berbagai peraturan itu tidak lepas dari kelemahan, karena setidaknya peraturan-peraturan tersebut merupakan produk ‘negara barat’ yang isi substansinya ‘kebarat-baratan’.³³¹ Berdasar pada ordonansi-ordonansi itu berarti pemerintah Hindia Belanda telah mengintervensi melalui pemberian hak otonomi pada kelembagaan pemerintahan desa yang sebelumnya belum memiliki kedudukan sebagai kesatuan masyarakat hukum; atau dalam pemahaman lainnya kesatuan-kesatuan masyarakat pribumi yang dulu sudah mempunyai kedudukan daerah hukum, namun kemudian dirusak oleh kekuasaan raja-raja atau kekuasaan asing, sehingga hingga hak otonomi aslinya telah hilang.³³² Banyak kelembagaan pemerintahan desa asli seperti disebutkan di atas terdapat di daerah-daerah Swapraja di Jawa, Belitung dan sebagian dari tanah-tanah partikelir.³³³ Desa-Desa baru yang dibentuk atas dasar *Inlandse gemeente-ordonnantie* terdapat di daerah-daerah Sumatera Timur, Kalimantan, Bangka, Belitung, Sulawesi Selatan,

³³⁰ Lihat juga Ordonansi untuk Sumatera Barat termuat terkahir dalam *Staatblad -1918 No. 667* dan *774* dan kemudian dalam *Staatblad -1921 No. 803*. Untuk karesidenan Bangka termuat dalam *Staatblad-1919 No. 453*. Peraturan untuk karesidenan Palembang termuat dalam *Staatblad-1919 No. 814*; untuk Lampung termuat dalam *Staatblad-1922 No. 564*; untuk Tapanuli termuat dalam *Staatblad-1923 No. 469*; untuk daerah Bengkulu termuat dalam *Staatblad-1923 No. 470*; untuk daerah Belitung termuat dalam *Staatblad-1924 No. 75* dan untuk daerah Kalimantan Selatan dan Timur termuat dalam *Staatblad-1924 No. 275*; kemudian ditetapkan “*Hogere Inlandse Verbanden Ordonnantie Buitengewesteri*” *Staatblad-1938 No. 490 Jo. Staatblad-1938 No. 681*.

³³¹ Van Vollenhoven dalam Naskah Akademik: **Rancangan Undang-undang Tentang Desa**, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, hlm. 44.

³³² Soetardjo Kartohadikoesoemo, **Desa**, ... Ibid, hlm. 54. Lihat juga Tim Penyusun, **Nasakah Akademik Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa**, ... Ibid, hlm 44.

³³³ Soetardjo Kartohadikoesoemo, **Desa**...Ibid, hlm. 54. Lihat juga Tim Penyusun Nasakah Akademik, **Nasakah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa**, ... Ibid, hlm. 45.

Swapraja di Jawa dan bekas tanah partikelir. Daerah-daerah dimana masyarakat di wilayah itu dahulu sudah memiliki kedudukan sebagai daerah hukum yang otonom (dalam arti yang lugas dan luas), maka setelah kedudukan itu dihidupkan (diformalkan), maka pemerintah desa itu dengan ketentuan syarat-syarat yang baru sebagai daerah otonom berjalan tanpa masalah. Hal ini dapat dimengerti sebab meskipun penduduk dengan aparat Desanya itu sudah lama tidak menjalankan fungsi dan kewenangannya sebagai warga dan pemerintahan Desanya yang otonom, tetapi otonomi itu sudah berjalan secara turun-temurun dan menjadi bagian erat dalam kebudayaan rakyat setempat.³³⁴

Namun demikian pemahaman tentang pengertian daerah otonom pada pemerintahan desa sejak intervensi pemerintahan formal Hindia-Belanda ini, dari tinjauan teori sejarah hukum, teori politik hukum, konsep pemerintahan daerah, dan konsep kelembagaan pemerintah menimbulkan kontroversi *legitimacy* atas status kelembagaan pemerintahan desa sebagai bagian utuh dari sistem pemerintahan formal. Doktrin ajaran sejarah hukum memandang bahwa hukum hanya dapat dipahami melalui penelaahan terhadap struktur kesejarahan dari hukum suatu bangsa tersebut.³³⁵ Kelembagaan pemerintahan desa yang diatur pertama kali ke dalam sistem pemerintahan formal melalui IGO-1906 merupakan bentuk pergeseran makna, dari kelembagaan komunitas masyarakat (*rechtsgemeenschappen*) menjadi kelembagaan semi pemerintahan (*quasy/pseudo-government*) atau pemerintahan tidak langsung (*niet rechtstreek bestuured gebied*). Penempatan kelembagaan pemerintahan desa dalam konstruksi *niet rechtstreek bestuured gebied* pada sistem pemerintahan Hindia-Belanda, ditinjau dari perspektif teori politik hukum dilatarbelakangi oleh banyak faktor, utamanya efisiensi birokrasi dan efektifitas sistem pemerintahan kolonialisme. Sehingga kelahiran formal kelembagaan pemerintahan desa dilihat dari perspektif konsep pemerintahan daerah sejak awal tidak dilahirkan dari kandungan *'decentralisatie'*. Namun dari tinjauan kelembagaan pemerintahan, Desa-Formal/Birokrasi/Dinas lahir karena dibentuk negara sebagai badan hukum komunitas masyarakat yang menjalankan fungsi dan perintah negara yang disebut *state-corporatism*. Status kelembagaan pemerintahan desa seperti ini

³³⁴ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*,... Ibid, hlm. 54.

³³⁵ Purnadi Purbacaraka dan M Chidir Ali, *Disiplin Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm. 18.

berimplikasi *contra-productive* terhadap pencapaian tujuan kesejahteraan masyarakat desa. Keadaan ini dikaji lebih mendalam pada bagian-bagian selanjutnya sesuai perjalanan historis kelembagaan pemerintahan desa.

3.1.6. *Desa-Ordonantie* 1941

Sebagai bentuk perbaikan atas berbagai peraturan tentang desa yang ada, pada Tgl 2 Agustus 1941, pemerintah kolonial Hindia Belanda melalui persetujuan *Volksraad* mengundang *Desa Ordonnantie* melalui Stb. No. 356/1941.³³⁶ Aturan baru *Desa Ordonantie* 1941 ini substansi isinya berbeda apabila dibandingkan dengan berbagai pengaturan tentang desa sebelumnya, sekalipun tidak merubah secara prinsipil konstruksi *niet rechtstreek bestuured gebied* terhadap status kelembagaan pemerintahan desa. Melalui *Desa Ordonantie* 1941 ini, pada dasarnya adalah kepada kelembagaan pemerintahan desa diberikan keleluasaan untuk berkembang sesuai potensi dan sumberdaya yang dimiliki oleh masing-masing desa. Desadengan kelembagaan pemerintahannya itu tidak lagi dikekang dengan berbagai peraturan-peraturan yang mengikat dan instruktif. Perkembangan berikutnya melalui *Desa-ordonnantie* barulah dinyatakan adanya perbedaan antara desa yang sudah maju dengan desa yang belum maju. Untuk desa kategori maju, maka sistem pemerintahannya diselenggarakan melalui sebuah Dewan Desa (*Desaraad*), sedang desa belum maju tata pemerintahannya didasarkan atas susunan asli tetap seperti yang dimiliki sediakala, yaitu pemerintahan yang dilakukan melalui Rapat Desa yang dipimpin oleh kepala Desa yang dibantu oleh 'Parentah Desa'.³³⁷ Melalui *Desa-ordonnantie* baru ini, pemerintah kolonial Hindia Belanda bermaksud minimal mencampuri dalam rumah tangga desa melalui peraturan-peraturan yang mengikat, bahkan dalam pemerintahan desa itu diwajibkan lebih banyak menggunakan hukum adat.³³⁸ Sehingga melalui *Desa Ordonantie* 1941, maka desa tidak lagi batasi melalui berbagai peraturan yang mengikat. Namun hingga runtuhnya pemerintahan

³³⁶ Tim Penyusun Naskah Akademik, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, 2012, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, hlm 45. Lihat juga Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Balai Pustaka, Cet. V, Jakarta, 1984, hlm. 55.

³³⁷ Hanif Nurcholih, *Naskah Akademik Pasca Undang-Undang Desa*, 2014, hlm. 90-92, (Paper tidak dipublikasi).

³³⁸ Hanif Nurcholih, *Naskah Akademik Pasca Undang-Undang Desa*,... Ibid.

kolonial Hindia Belanda, *Desa-ordonnantie* ini tidak sempat dijalankan, sekalipun demikiandi bawah ketentuan *Desa Ordonantie-1941* ini, status kelembagaan pemerintahan desa tidak berubah sebagai *niet rechtstreek bestuured gebied*. Tinjauan konsep-teoritis maupun politik hukum-pun tidak ada yang berbeda dengan ketentuan *Wet Op de Berstuurshervorming-1922*.

3.2. *Ratio Legis* Dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa pada Masa Jepang (1942-1945): *Osamu Seirei No. 27/1942* tentang Pemerintahan "Ku"

Pada masa pendudukan militer Jepang di Indonesia, pengaturan kedudukan kelembagaan pemerintahan desa dalam struktur pemerintahan oleh pemerintah militer Jepang tidak ada dilakukan perubahan samasekali. Perubahan mendasar terjadi pada kebijakan eksploitasi otonomi dan status hukum keberadaan kelembagaan pemerintahan desa dimanfaatkan "habis-habisan" (melalui pemamfaatan peran Kepala Desa lebih dari semestinya) untuk mencukupi kebutuhan perang pemerintah militer Jepang.³³⁹

Kelembagaan Desa pada jaman Jepang diatur melalui ketentuan perundangan *Osamu Seirei Nomor 7 Tahun 1944* (diundangkan 1 Maret Tahun 1944), yang menegaskan tentang sistem tata pemerintahan desa dan tata cara pemilihan kepala desanya atau *Kucho*.³⁴⁰ *Osamu Seirei* mengatur bahwa *Kucho* atau disebut Kepala Ku atau Kepala Desa diangkat melalui pemilihan umum kepala desa.³⁴¹ Dewan adalah pihak yang berhak untuk menentukan tanggal pemilihan dan syarat-syarat lain dalam pemilihan *Kucho* tersebut, yang disebut dengan *Guncho* yang memiliki masa jabatan selama 4 tahun. Namun *Kucho* hanya dapat diberhentikan oleh *Shuchokan* ataupun oleh Residen.³⁴² Kelembagaan pemerintahan desa pada masa Jepang, statusnya diposisikan di atas *Aza* atau disebut kampung atau dusun, sebagai institusi pemerintahan terbawah yang

³³⁹ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Balai Pustaka, Cet. V, Jakarta, 1984, hlm. 56.

³⁴⁰ Aiko. K., *Mobilisasi dan Kontrol, Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa 1942-1945*, Jakarta: PT Grasindo. (PT Gramedia Widiasarana Indonesia dan Yayasan Karti Sarana, 1993, hlm. 437 - 439.

³⁴¹ Aiko. K., *Mobilisasi dan Kontrol, Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa 1942-1945 ...* Ibid.

³⁴² Surianingrat, Bayu, *Administrasi Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Aksara Baru. Jakarta, 1985, hlm. 189-190. Lihat juga Aiko. K., *Mobilisasi dan Kontrol, Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa 1942-1945*, Jakarta: PT Grasindo. (PT Gramedia Widiasarana Indonesia dan Yayasan Karti Sarana, 1993, hlm. 439.

kewenangannya dibatasi dan dikendalikan dengan sangat ketat oleh pemerintah Jepang.³⁴³ Kelembagaan pemerintahan desa direkayasa dan dimobilisasi untuk keperluan politik pemerintah Jepang untuk maksud utama berperang, seperti pembentukan satuan milisi *Heiho*, *Kaibodan*, *Seinendan* maupun mobilisasi para Kepala Desa sebagai pengawas terhadap pelaksanaan 'Tanam Paksa' menanam pohon Jarak yang dikehendaki Jepang sebagai bahan baku pembuatan oli mesin kendaraan perang.³⁴⁴ Organ Pemerintah Desa selama okupasi Jepang terdiri dari 9 (sembilan) struktur jabatan, yaitu: Lurah, Carik, 5 (lima) Mandor, Polisi Desa dan Amir (urusan agama).³⁴⁵ Menurut ketentuan *Osamu Seirei No. 27/1942* ini, status kelembagaan pemerintahan desa tetap berada di luar sistem pemerintahan formal Jepang di Indonesia seperti yang telah berlaku sebelumnya (*niet rechstreek bestuurd gebied*). Dari tinjauan konsep-teoritis sejarah hukum, kelembagaan pemerintahan daerah tidak ada yang berbeda dari hasil analisis ketentuan peraturan pada masa pemerintahan kolonial Hindia-Belanda. Kecuali politik hukumnya adalah semata-mata untuk menopang kekuatan perang pemerintah Jepang.

3.3. *Ratio Legis* Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa pada Masa Orde Lama (1945-1965) UU 22/1948 tentang Penetapan Aturan Pokok Pemerintahan Sendiri di Daerah Sendiri, UU 1/1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU 18/1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Pergeseran fundamental pengaturan kelembagaan pemerintahan daerah termasuk desa terjadi ke arah pengelolaannya yang lebih benar dan tepat pada persoalan desentralisasi dan otonomi daerah, seiring efioria kemerdekaan. Untuk mengatur pemerintahan maka diterbitkan beberapa peraturan perundang-

³⁴³ Surianingrat, Bayu, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan...* Ibid.

³⁴⁴ Suhartono dkk., *Politik Lokal Parlemen Desa*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hlm. 49.

³⁴⁵ Naskah Akademik, *Rancangan Undang-Undang Desa*, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan. Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa. Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2007, hlm. 43.

undangan tentang pemerintahan daerah dan desa.³⁴⁶ Namun Undang-Undang Dasar NRI 1945 sebelum amandemen tidak mengatur tentang Desa.³⁴⁷ Ada tiga undang-undang yang mengatur langsung ataupun tidak langsung tentang pemerintahan desa, yaitu: 1). UU 1/1945 tentang Komite Nasional Daerah, 2). UU 22/1948 tentang Penetapan Aturan Pokok Pemerintahan Sendiri di Daerah Sendiri, 3). UU 1/1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, 4). UU 19/1965 tentang Desapraja. Melalui UU 19/1965 ini telah pernah diatur perihal Daerah Tingkat III dan Desapraja, namun ketentuan ini pelaksanaannya ditunda atas dasar pemberlakuan Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 1969, yaitu Undang-Undang RI dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI Tahun 1965; sehingga secara informal pemerintahan desa kembali diatur berdasarkan IGO dan IGOB. UU 19/1965 ini mengatur tentang pembentukan Desapraja atau daerah otonom desa adat, namun undang-undang ini dipandang tidak mencerminkan isi dan jiwa dari Pasal 18 UUD NRI 1945 karena dianggap menyeragamkan istilah desa.³⁴⁸

Untuk ketentuan *Volksgemeenschappen* dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar NRI 1945 tidak menyebutkan tentang kuantitas jumlah tertentu, namun menyebutkan contoh yaitu Desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan yang lainnya. Sekalipun terminologi *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen* dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945 diberlakukan sama, namun antara keduanya ada perbedaan mendasar. Tidak ada *Landschappen* atau swapraja secara hirarkhis yang berada

³⁴⁶ Desentralisasi dan otonomi daerah menjadi perhatian awal menyusul lahirnya Undang-Undang Dasar NRI 1945, 18 Agustus 1945. Pada bab IV Pasal 18 Undang-Undang Dasar NRI 1945 yang mengatur masalah Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa:

"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".

Dalam bagian penjelasan dinyatakan bahwa:

"Dalam teritorir Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturendelandschappen* 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".

Selanjutnya dinyatakan juga:

"Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut".

³⁴⁷ Undang-Undang Dasar NRI 1945 hasil amandemen tidak juga mengatur tentang Desa namun mengatur kesatuan masyarakat hukum adat (Pasal 18 B ayat (2)).

³⁴⁸ Penjelasan Tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, Bab VI Pasal 18 angka Romawi II, <https://ngada.org/uud01-1945pjl.htm> Diakses Tgl 07/08/2019/Pk. 11.51.

dalam wilayah *Volksgemeenschappen*.³⁴⁹ Kedudukan *Zelfbesturende Landschappen* secara hirarkhis lebih tinggi daripada *Volksgemeenschappen*. Sekalipun banyak Desa di Jawa merupakan salah satu bentuk *Volksgemeenschappen* sebagaimana penjelasan Psl. 18 UUD 1945, namun nomenkltur "Desa" telah digunakan sebagai istilah yang menggantikan istilah *Volksgemeenschappen*. Istilah Desa telah menjadi umum digunakan di lingkungan pemerintahan maupun lingkungan akademik.³⁵⁰

Di bawah ketentuan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa pada Masa Orde Lama (1945-1965) khususnya melalui UU 19/1965 tentang Desapraja, status kelembagaan pemerintahan desa sebenarnya mendapatkan tempat benar dan *legitimate* sebagaimana yang dikehendaki *the founding fathers*, dengan apa yang dimaksudkan dengan perlunya pembentukan pemerintah daerah terbawah/terkecil sebagai "pemerintahan kaki" di bawah/setelah pemerintah kabupaten/kota, baik dalam format simetris ataupun asimetris. UU 19/1965 inipun manakala ditelaah dari teori pembentukan kelembagaan pemerintahan daerah maka dapat masuk dalam sistem birokrasi pemerintahan formal menurut asas desentralisasi.

3.3.1 Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah

Untuk mengatur pemerintahan pasca 17 Agustus 1945, Badan pekerja Komite Nasional Pusat mengeluarkan pengumuman No. 2. yang kemudian menjadi Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah. Undang-undang ini mengatur kebijakan desentralisasi pemerintahan, kedudukan Desa, dan kekuasaan Komite Nasional Daerah sebagai badan legislatif yang dipimpin oleh Kepala Daerah. Undang-undang ini dianggap sebagai peraturan desentralisasi yang pertama di Republik Indonesia.³⁵¹ Dalam undang-undang ini

³⁴⁹ Tim Penyusun Nasakah Akademik, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, 2012, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, hlm 46. Lihat juga Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Balai Pustaka, Cet. V, Jakarta, 1984, hlm. 54.

³⁵⁰ R. Yando Zakaria, *Abi Tandeh – Masyarakat Desa Di Bawah Rezim Orde Baru*, Jakarta, 2000, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), hlm. 34 dan 43.

³⁵¹ Koentjoro Perbopranoto dalam Tim Penyusun Nasakah Akademik, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, 2012, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, hlm 47.

ditetapkan bahwa letak otonomi pemerintahan terbawah dalam sistem pemerintahan daerah adalah desa bukan kecamatan sebagai kesatuan hukum masyarakat yang berhak mengatur urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri.³⁵² Menurut catatan sejarah, pelaksanaan ketentuan desentralisasi menurut Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1945 ini hanya sempat diselenggarakan sampai pada lapisan pemerintah daerah tingkat-II saja.³⁵³

Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah ini dianggap isinya terlalu sederhana dan kurang memuaskan, sehingga perlu dibuat undang-undang baru yang lebih memadai sesuai ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945. Akhirnya pada tanggal 10 Juli 1948 diterbitkan Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan Pokok Pemerintahan Sendiri di Daerah Sendiri. Sehingga di bawah ketentuan Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1945 ini, status kelembagaan pemerintahan desa sebenarnya telah berubah tidak sebagai *niet rechtstreek bestuurd gebied*. Tinjauan konsep-teoritis maupun politik hukum-pun sudah tampak berbeda dari ketentuan pemerintahan kolonial Hindia-Belanda sebelumnya.

3.3.2. Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan Pokok Pemerintahan Sendiri di Daerah Sendiri

Ketentuan Bab 2 Pasal 3 angka 1 Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan Pokok Pemerintahan Sendiri di Daerah Sendiri menegaskan bahwa daerah yang dapat mengatur rumah tangganya sendiri dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu daerah otonomi biasa dan daerah otonomi istimewa. Daerah-daerah ini dibagi atas tiga tingkatan, yaitu Propinsi, Kabupaten/kota besar, Desa/kota kecil. Sebuah skema tentang pembagian daerah-daerah dalam 3 tingkatan itu menjadi lampiran undang-undang. Daerah istimewa adalah daerah yang mempunyai hak asal-usul yang di zaman sebelum RI mempunyai pemerintahan yang bersifat istimewa. Undang-Undang RI Nomor

³⁵² Tim Penyusun Nasakah Akademik, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, 2012, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, hlm 46.

³⁵³ Tim Penyusun Nasakah Akademik, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, ... Ibid.

22 Tahun 1948 menegaskan pula bahwa bentuk dan susunan serta wewenang dan tugas pemerintah desa sebagai satuan daerah otonom yang berhak mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri.³⁵⁴

Politik hukum berikutnya pada periode Republik Indonesia Serikat (RIS 1950), pemerintah Negara Indonesia Timur (NIT) menetapkan peraturan desentralisasi melalui undang-undang pemerintahan daerah Indonesia Timur, yang dikenal dengan Undang-Undang RI Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pemerintah Daerah Indonesia Timur diberlakukan pada Tgl 15 Mei 1950. Tingkatan daerah otonom, menurut Undang-Undang RI Nomor 44 Tahun 1950, tersusun dalam tiga tingkatan, yaitu (1) Daerah sebagai Tingkat-I; (2) Daerah Bagian sebagai Tingkat-II dan (3) Daerah Anak Bagian sebagai Tingkat-III. Tidak berselang lama, konsekuensi dari runtuhnya RIS pada Tgl 17 Agustus 1950 terhitung berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Serikat Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, maka Undang-Undang Dasar Sementara RI 1950 (UU DS 1950) ini diberlakukan. Undang-Undang Dasar Sementara RI 1950 ini diikuti oleh undang-undang pemerintahan daerah yang baru yaitu Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, diundangkan pada Tgl 19 Januari 1957.

Menurut ketentuan Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 ini, status kelembagaan pemerintahan desa sebagai *niet rechtstreek bestuured gebied*. Tinjauan konsep-teoritis maupun politik hukum-pun tidak berbeda dari analisis terhadap ketentuan Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah sebelumnya.

3.3.3. Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Diawali pada pertengahan tahun 1956 sebuah rancangan undang-undang (RUU) tentang pemerintahan daerah diajukan oleh Pemerintah melalui Departemen Dalam Negeri hasil Pemilu 1955 kepada DPR RI. Perdebatan dalam perundingan antara Pemerintah dan fraksi-fraksi dalam DPR RI mewarnai proses

³⁵⁴ R. Yando Zakaria, *Abi Tandeh – Masyarakat Desa Di Bawah Rezim Orde Baru*, Jakarta, 2000, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), hlm. 55.

pembahasan RUU tersebut waktu itu, yang akhirnya RUU tersebut diterima dan disetujui penuh.³⁵⁵ Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah diundangkan pada tanggal 19 Januari 1957.

Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957 ini mengatur antara lain mengenai hirarkhi pemerintah daerah sebanyak tiga tingkatan, kemudian kedudukan kepala daerah dan perihal pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Diatur dalam undang-undang tersebut adalah mengenai daerah otonom yang terdiri dari daerah otonom biasa dan daerah swapraja. Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957 secara khusus mengamanatkan prinsip kehati-hatian perihal pembentukan Pemerintah Daerah Tingkat-III yaitu desa, olehkarena pembentukan pemerintahan daerah tingkat terbawah itu merupakan fondasi dari struktur susunan negara, sehingga harus diatur dan diurus dengan tepat, penuh kehati-hatian dan keseksamaan. Olehkarena pada tingkatan paling bawah pemerintahan daerah itu pemerintahan berurusan langsung dengan masyarakat hukum Indonesia yang corak budaya dan peradabannya sangat beragam, yang rentan terhadap konflik perbedaan dan sulit terhadap penyeragaman pemerintahan adat/asal-usul.³⁵⁶ Disebutkan pula dalam undang-undang dimaksud bahwa pembentukan daerah Tingkat III itu semata-mata harus berdasarkan fakta keberadaan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang setingkat desa atau yang disebut dengan nama lainnya itu.

Perjalanan sejarah selanjutnya, pada tanggal 5 Juli 1959 dengan diterbitkannya Dekrit Presiden yang memberlakukan kembali UUD NRI 1945, maka UUDS 1950 tidak berlaku lagi. Pada tanggal 9 September 1959 Presiden menerbitkan Penpres Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah. Melalui Dekrit Presiden 1959 dan pemberlakuan Penpres No. 6/1959 maka terjadi pemusatan kekuasaan ke dalam satu garis birokrasi yang bersifat sentralistis.³⁵⁷ Kemudian Presiden juga menyusulkan pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui penerbitan Perpres 12/1959 tentang Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara. Kemudian Majelis Permusyawaratan Rakyat

³⁵⁵ Tim Penyusun Nasakah Akademik, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, ... Opcit, hlm 47.

³⁵⁶ Tim Penyusun Nasakah Akademik, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, ... Ibid.

³⁵⁷ Tim Penyusun Nasakah Akademik, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, ... Ibid, hlm. 48.

Sementara ketentuan Perpres No. 12/1959 ini menerbitkan Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961- 1969, yang di dalamnya memuat beberapa ketentuan tentang Pemerintah Daerah. Beberapa muatan isi Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 yang terkait dengan pengaturan pemerintahan daerah termasuk desa adalah: (a) Paragraf 392 tentang pembagian daerah dan jumlah tingkatannya; (b) Paragraf 393 tentang desentralisasi; (c) Paragraf 395 tentang pemerintahan daerah; (d) Paragraf 396 tentang pemerintahan Desa.³⁵⁸

Pada intinya dinyatakan dalam paragrafnya adalah amanat agar dilakukan pembentukan daerah Tingkat III sebagaimana dalam Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957, dan disusun rancangan undang-undang pemerintahan desa, yang dinyatakan bahwa desa berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sebagai pengganti segala peraturan kelembagaan pemerintahan desa yang pernah ada dan dianggap belum sempurna.³⁵⁹ Untuk keperluan ini maka dibentuk Panitia Negara yang dinamakan Panitia Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah melalui Keputusan Presiden Nomor 514 Tahun 1961 yaitu "Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah".³⁶⁰ Selama empat tahun akhirnya Panitia

³⁵⁸ Tim Penyusun, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, ... Ibid.

³⁵⁹ R. Yando Zakaria, *Abi Tandeh – Masyarakat Desa Di Bawah Rezim Orde Baru*, Jakarta, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2000, hlm. 56. Menurut R. Yando Zakaria, yang dimaksud ketidaksempurnaan pengaturan tentang Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 itu adalah terkait kedudukan desa dalam rangka ketatanegaraan yaitu bentuk dan susunan pemerintahan desa, tugas dan kewajiban desa, hak dan kewenangan pemerintah Desa; keuangan pemerintah desa; serta kemungkinan-kemungkinan badan-badan kesatuan pemerintahan desa sebagai satu pemerintahan yang otonom.

³⁶⁰ Tugas-tugas yang harus diselesaikan oleh panitia sesuai Keputusan Presiden Nomor 514 Tahun 1961 adalah:

" a. menjusunrانتجان Undang-undang organik tentang Pemerintahan Daerah Otonom sesuai dengan tjita-tjita demokrasi dipimpin dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia jangmentjakup segala pokok-pokok (unsur-unsur) Progresif (*Progresif*) dari Undang-undang No. 22 tahun 1948, Undang-undang No.1 tahun 1957, Penetapan Presiden No. 6 tahun 1959 (disempurnakan), Penetapan Presiden No.5 tahun 1960 (disempurnakan) dan Penetapan Presiden No. 2 tahun 1961;

b. ...

c. menjusunrانتجان Undang-undang tentang pokokpokok Pemerintah Desa jang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sebagai pengganti segala Peraturan Perundangan dari dan masa kolonial mengenai Pemerintah Desa jang hingga dewasa sekarang ini masih berlaku, rentjana akan mengatur hal-hal pokok mengenai : 1. kedudukan desa dalam rangka ketatanegaraan ; 2. bentuk dan susunan pemerintah desa ; 3. tugas kewadajiban, hak dan kewenangan pemerintah desa; 4. keuangan pemerintah desa ; 5. pengawasan pemerintahan desa ; 6. kemungkinan-kemungkinan pembangunan badanbadan kesatuan pemerintah desa jang ada sekarang ini menjadi satu pemerintah desa jang otonom ; 7. dan lain-lain.

d. mengajukan usul-usul penyelesaian mengenai : 1. penjerahan urusan-urusan pemerintah desa jang menurut sifatnja dan sesuai dengan kemampuan dan kesanggupan daerah dapat diserahkan kepada daerah, jang dahulu menurut pendjelasan Undang-undang No.1 tahun 1957 diharapkan

Negara Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah ini berhasil menyelesaikan RUU tentang Pokok-pokok Pemda dan RUU tentang Desapraja. Akhirnya 1 September 1965, DPRGR mengundangkan UU 18/1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan UU 19/1965 tentang Desapraja.

Kelembagaan pemerintahan desa dalam Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957 ini diatur dalam satu kesatuan dengan pengaturan pemerintahan daerah.

Pemahaman tentang daerah otonom pada pemerintahan desa dalam undang-undang ini tampak telah memenuhi unsur *legitimacy* konseptual pembentukan kelembagaan pemerintahan desa. Secara atributif, status kelembagaan pemerintahan desa menurut undang-undang ini telah ditetapkan sebagai bagian utuh dari sistem birokrasi pemerintahan formal. Kelembagaan pemerintahan desa yang terlahir dari 'rahim desentralisasi' ini sejalan dengan doktrin ajaran sejarah hukum, oleh karena keterlahirannya dapat dipahami melalui prinsip rekognisi dan subsidiaritas atas hak dan kewenangan asli yang telah dimiliki desa jauh sebelumnya.³⁶¹ Penempatan kelembagaan pemerintahan desa dalam konstruksi *niet rechtstreek bestuured gebied* pada sistem pemerintahan oleh UU 19/1965, ditinjau dari perspektif teori politik hukum pun dapat dipandang telah sesuai dengan maksud tujuan pembentukan kelembagaan pemerintahan desa menurut *the founding fathers*.

3.3.4. Undang-Undang RI Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja

UU 19/1965 tentang Desapraja menjelaskan dan mengatur tentang Desapraja. Menurut Pasal 1 UU 19/1965 ini Desapraja adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah tertentu berikut harta bendanya dan berhak memilih pemimpinnya serta meyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri.

Pasal 18 UUD NRI 1945 dalam penjelasannya menyebutkan pengertian *Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa maupun Marga di Palembang dan lain-lainnya. Desa atau dengan sebutan nama lain yang bukan

akan dijadikan tugas suatu Dewan Otonomi dan Desentralisasi ; 2. tuntutan-tuntutan tentang pembagian daerah (pemetjahan, pemisahan, penghapusan dan pembentukan baru), perluasan batas-batas wilayah kotapradja, pemindahan ibu kota daerah dan 3. penertiban organisasi-organisasi masyarakat rukun kampung dan rukun tetangga."

³⁶¹Purnadi Purbacaraka dan M Chidir Ali, *Disiplin Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm. 18.

bekas wilayah swapraja adalah disebut Desapraja menurut undang-undang UU 19/1965 ini. Namun persekutuan-persekutuan masyarakat hukum yang disebut desa atau dengan sebutan nama lain yang berada dalam daerah (termasuk bekas) swapraja adalah bukan yang dimaksudkan sebagai Desapraja.³⁶²

UU 19/1965 memberikan istilah baru terhadap kelembagaan pemerintahan desa dengan nama yang seragam yaitu Desapraja, termasuk seluruh kesatuan masyarakat hukum yang terdapat dalam penjelasan Undang-Undang Dasar NRI 1945 Pasal 18; sekalipun kesatuan masyarakat hukum setingkat desa itu memiliki nama asli yang sangat beragam di berbagai wilayah Indonesia. Pada bagian penjelasan umum tentang Desapraja itu juga terdapat keterangan yang menyatakan bahwa UU 19/1965 tidak membentuk Desapraja baru, kecuali hanya mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat hukum berbagai ragam nama yang telah ada menjadi Desapraja. UU 19/1965 lebih memberikan dasar dan memperkuat isi dari ruang lingkup Desapraja secara hukum formal sebagai kesatuan masyarakat hukum lokal daerah yang otonom. Bagi kesatuan-kesatuan masyarakat hukum lainnya yang tidak mengenal otonomi dan tidak bersifat teritorial yang keberadaannya di wilayah daerah administratif, maka terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum tersebut tidak dijadikan Desapraja, melainkan dijadikan bagian dari Unit Administratif Daerah Tingkat III. Dalam bagian penjelasan undang-undang desapraja ini juga dinyatakan bahwa Desapraja adalah sebagai bentuk peralihan mempercepat terwujudnya Daerah Tingkat III sebagaimana dimaksudkan UU 18/1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.³⁶³

Pengertian kelembagaan pemerintahan desa menurut undang-undang ini merupakan rumusan konkret dari undang-undang sebelumnya yaitu Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Ketentuan atas pemberian hak mengatur rumah tangga sendiri dalam undang-undang RI ini lebih konkrit dan tegas yang dirumuskan dalam Pasal 34-nya. Dalam Pasal 7-nya diatur tentang organ kelengkapan kelembagaan pemerintahan desapraja. Pasal 7 ini mengatur alat-alat

³⁶² R. Yando Zakaria, *Abi Tandeh – Masyarakat Desa Di Bawah Rezim Orde Baru*, ... Ibid, hlm. 61.

³⁶³ Tim Penyusun, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, ... Ibid, hlm 50.

kelengkapan kelembagaan pemerintahan desapraja yang terdiri atas kepala desapraja, badan musyawarah desapraja, petugas desa praja, pamong desapraja, panitera desapraja, dan badan pertimbangan desapraja.³⁶⁴

UU 19/1965 ini dalam catatan sejarah hukum tidak sempat dilaksanakan yang disebabkan oleh karena gejolak politik yang puncaknya terjadi peristiwa G 30 S/PKI. Akibat peristiwa besar politik ini sekaligus menjadi tonggak sejarah terjadinya pergantian rezim tahun 1966 dari Orde Lama ke Orde Baru. Namun sebenarnya, dengan diterbitkannya UU 19/1965 ini maka berbagai produk hukum warisan kolonial Hindia Belanda termasuk bongkar pasang peraturan perundang-undangan terkait pengaturan kelembagaan pemerintahan desa setelah kemerdekaan RI yang belum sempat ataupun pernah diberlakukan, beserta semua peraturan-peraturan pelaksanaannya menjadi tidak berlaku. Namun pelaksanaan UU 19/1965-pun ditunda, atau tepatnya dibekukan berdasarkan pemberlakuan UU 6/1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, walaupun dinyatakan pula bahwa pelaksanaannya efektif UU 19/1965 adalah setelah ada diterbitkan undang-undang baru yang menggantikannya. Persoalan yang menjadi carut marut hukum adalah bahwa UU 19/1965 itu sendiri sudah terlebih dahulu ditangguhkan pelaksanaannya melalui Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 1966.³⁶⁵ Dengan demikian, maka sejak UU 18/1965 dan UU 19/1965 diundangkan, namun praktis apa yang digagas sebagai Desapraja dan Pemerintah Daerah Tingkat III itu menjadi tidak pernah terwujud. Sehingga dari perspektif informal, maka kelembagaan pemerintahan desa menjadi kembali diatur berdasarkan IGO-1906 dan IGOB-1938.

³⁶⁴ Naskah **Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri**. file:///C:/Users/Dell/Downloads/UU_NO_22_1948.PDF. 20 Maret 2018 Pkl. 16.22. Alat-alat perlengkapan Desapraja menurut Pasal 7 UU 18/1965 tentang Pokok-Pokok Pemda adalah: (a) Kepala Desa, (b) Badan Musyawarah Desa, (c) Pamong Desapraja, (d) Panitera Desapraja, (e) Petugas Desapraja, (f) badan pertimbangan Desapraja. Telah diatur pula bahwa Kepala Desapraja dipilih langsung oleh penduduk; Kepala Desapraja adalah penyelenggara utama urusan rumah tangga Desapraja dan sebagai alat pemerintah pusat; Kepala Desapraja memiliki wewenang mengambil tindakan berupa keputusan-keputusan penting setelah memperoleh persetujuan Badan Musyawarah Desapraja; Kepala Desapraja tidak dapat diberhentikan karena suatu keputusan musyawarah; dan Kepala Desapraja menjadi ketua badan musyawarah Desapraja. Sedangkan anggota badan musyawarah Desapraja dipilih menurut peraturan yang ditetapkan oleh peraturan daerah tingkat-I.

³⁶⁵ Terjadi penyimpangan terhadap asashirarkhiperaturan perundang-undangan, hal mana instruksi menteri menangguhkan ketetapan undang-undang yang strata kekuatan dasar hukumnya berada di atasnya.

Menurut konsep pemerintahan daerah dan pembentukan kelembagaan pemerintah desa, penetapan status kelembagaan pemerintahan desa sebagai daerah otonom, ditetapkan secara atributif oleh negara baik yang berformat simetris ataupun yang asimetris sebagai bagian utuh sistem birokrasi pemerintahan formal. Kelembagaan pemerintahan desa yang terlahir simetris ataupun yang asimetris ini tidak berlawanan dengan doktrin ajaran sejarah hukum, oleh karena keterlahirannya dapat dipahami melalui prinsip rekognisi dan subsidiaritas atas hak dan kewenangan asli yang telah dimiliki desa jauh sebelumnya.³⁶⁶ Sehingga apabila dibandingkan dengan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang *nietrechtstreekbestuuredgabied* pada jaman kolonial Hindia-Belanda (*IGO-1906* hingga *Desa-Ordonantie-1941*), dan jaman pemerintahan Jepang (*Osamu-Seirei No. 27/1942*), maka memang telah terjadi pergeseran makna terhadap keberadaan pemerintahan desa sebagai bagian sistem pemerintahan formal sebenarnya. Penempatan kelembagaan pemerintahan desa dalam konstruksi *nietrechtstreekbestuuredgabied* pada sistem pemerintahan oleh UU 19/1965, ditinjau dari perspektif teori politik hukum pun dapat dipandang telah sesuai dengan maksud tujuan pembentukan kelembagaan pemerintahan desa menurut *the founding fathers*. Kelahiran formal kelembagaan pemerintahan desa-pun dilihat dari perspektif konsep kandungan '*decentralisatie*'. Menurut pembentukannya, kelembagaan pemerintahan desa inipun dibentuk negara bukan sebagai badan hukum komunitas masyarakat yang menjalankan fungsi dan perintah negara atau '*state-corporatism*' tetapi sebagai '*fully* pemerintahan daerah menurut ketentuan undang-undang ini dilahirkan dari *state-organism*' untuk menyelenggarakan pencapaian tujuan kesejahteraan masyarakat desa.

3.4. Ratio Legis Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa pada Masa Orde Baru (1967-1998): UU 4/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU 5/1979 tentang Pemerintahan Desa

Rezim Orde Baru dengan corak gaya pemerintahan yang sentralistik berorientasi pada pembangunan bermaksud menata ulang sistem ketatanegaraan

³⁶⁶Purnadi Purbacaraka dan M Chidir Ali, *Disiplin Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm. 18.

yang disesuaikan dengan tujuan pembangunan yang menjadi paradigma utamanya. Pemerintah Orde Baru sebagai pengganti Orde Lama menyikapi UU 19/1965 tidak sesuai dengan perkembangan kenegaraan dan tujuan pembangunan yang sedang dilaksanakan. UU 19/1965 yang mengatur pembentukan Desapraja atau daerah otonom adat ini dipandang tidak mencerminkan isi dan jiwa Pasal 18 dan bagian Penjelasan tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, *Bab VI Pasal 18 angka Romawi II*, karena dianggap merubah dan menyeragamkan istilah desa sebagai 'Desapraja', namun undang-undang ini tidak sempat dilaksanakan. Melalui UU 6/1969, undang-undang tentang Desapraja itu dinyatakan tidak berlaku. Mulai saat itu dasar hukum kelembagaan pemerintahan desa menjadi kabur atau tidak jelas. IGO dan IGOB sudah dicabut oleh UU 19/1965, sedangkan UU 19/1965 dicabut dengan UU 6/1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang untuk membekukan undang-undang sebelumnya.

Melalui UU 6/1969 pemerintah membekukan undang-undang sebelumnya, dan lima tahun kemudian pemerintah Orde Baru mengeluarkan UU 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah untuk memperkuat politik hukum administrasi pembagian kekuasaan dan kewenangan melalui *platform* pembangunan. UU 5/1974 ini merupakan instrumen penguatan birokratisasi dan sentralisasi pembangunan Orde-Baru.³⁶⁷ Namun politik hukum atas undang-undang yang baru diundangkan ini tampak bukan merupakan *decentralization-policy* untuk memperkuat otonomi pemerintahan daerah (*local-selfgovernment*), melainkan *hidden-policy* pembentukan *local-state government* yaitu "pemerintahan pusat yang bekerja di daerah". Indikasi ini bisa terlihat dari begitu kuatnya skema dekonsentrasi (*administrative decentralization*) dibandingkan skema devolusi (*political decentralization*) yang tercermin melalui UU 5/1979 tentang Desa.³⁶⁸

Politik hukum yang melatar belakangi UU 5/1979 adalah paradigma sentralisme agar lebih mampu menggerakkan seluruh komponen masyarakat desa

³⁶⁷ Tim Penyusun, **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa**, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, 2012, hlm 51.

³⁶⁸ Tim Penyusun, **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa, ...**
Ibid.

dalam program-program pemerintah yang berspektrum luas, terstandar dan efektif. Standarisasi melalui penyeragaman arti, makna dan kedudukan desa berimplikasi pada keberadaan kesatuan-kesatuan hukum masyarakat adat yang lingkup kekuasaan wilayahnya dapat lebih luas dihapuskan, terlebur dalam satu kesatuan kelembagaan formal Pemdes.

Pengaturan desa ataupun yang disebut dengan nama lain itu adalah sebagai Pemerintah Daerah Tingkat III yang pernah diundangkan namun belum sempat berlakudan tidak pernah diakomodasi pada masa Orde Baru. UU 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah adalah paralel dengan semangat sentralisasi dan regimentasinya berupa UU 5/1979 tentang Desa. UU 5/1979 membuat format pemerintahan Desa menjadi seragam di seluruh Indonesia Praktis seluruh segi pemerintahan baik hirarkis (pusat-daerah) maupun horizontal (antar kelembagaan pemerintahan) dikendalikan oleh pemerintah pusat. Menurut banyak para pakar, rasional sentralisasi kekuasaan pemerintahan pada pusat seperti ini lebih didasarkan pada tiga faktor utama, yaitu:³⁶⁹

pertama adalah pentingnya pemulihan kondisi ketentraman dan keamanan masyarakat;

kedua adalah pentingnya penciptaan stabilitas sosial-politik sebagai prasyarat pembangunan; dan

ketiga, pentingnya percepatan pembangunan ekonomi. Orde Baru melakukan penyeragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah termasuk kelembagaan pemerintahan desa sebagai strata birokrasi pemerintahan paling bawah, dengan maksud agar seluruh sendi dalam rancangan sistem pemerintahan yang sentralistik tersebut dapat berjalan baik.

Intervensi pemerintah pusat terhadap pengaturan kelembagaan pemerintahan desa tampak sangat kuat sekali dengan merujuk pada kosa kata "diseragamkan" dalam konsideran Undang-Undang RI pemerintahan tersebut.

³⁶⁹ Tim Penyusun Naskah Akademik, ***Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa***, ... Ibid. Lihat juga <http://desajenu.blogspot.co.id/2014/11/pengaturan-desa-era-ordebaru.html> Akses Tgl 21 Maret 2018, Pkl 12.20. Sehubungan dengan penyeragaman sistem pemerintahan desa ini, salah satu butir konsideran UU 5/1979 tentang Pemdes menyebutkan bahwa: "*sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia maka kedudukan pemerintah Desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintah agar makin mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi desa yang makin meluas dan efektif*".

Frasa-frasa berikutnya dalam rumusan konsideran tersebut menjadi kabur maknanya karena makna kata 'penyeragaman' tersebut tidak dapat lagi mengakomodasi dan memfasilitasi frasa 'keragaman keadaan desa' yang dimiliki.³⁷⁰ Pemerintah pusat menjadi paling dominan dalam pengaturan dan pengurusan desa, kelembagaan pemerintahan desa distatuskan sebagai 'unit-birokrasi pelaksana teknis' yang memiliki kehidupan, adat-istiadat, wilayah, maupun sumberdaya yang hanya berhak menyelenggarakan rumah tangganya berdasarkan tuntunan kebijakan pemerintahan pusat, dan bukan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengurus dan mengatur kehidupan mereka sendiri berdasarkan kewenangan *originaire* (asli).

UU 5/1979 membuat format pemerintahan Desa secara seragam di seluruh Indonesia.³⁷¹ Ketika undang-undang ini masih berstatus RUU, Pemerintah berpendapat masalah pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil itu mencakup Desa.³⁷² Namun pemberlakuan UU 5/1979 berimplikasi mendasar pada konsepsi hukum administrasi, yaitu sebagai satuan ketatanegaraan yang terdiri atas satuan wilayah tertentu, masyarakat hukum tertentu, dan pemerintahan tertentu dalam sistem birokrasi pemerintahan nasional, yang kedudukannya berada di bawah kecamatan. Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1979 juga berimplikasi terhadap perubahan struktur kelembagaan pemerintahan desa, yaitu: *pertama*, terjadi penyeragaman struktur pemerintahan desa; *kedua*, terjadi pengintegrasian struktur pemerintah desa dalam sistem birokrasi pemerintahan nasional yang sentralistik;

³⁷⁰ R. Yando Zakaria, **Abih tandeh: Masyarakat Desa di Bawah Regim Orde Baru**, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat ELSAM), 2000, hlm. 5-9.

³⁷¹ Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 (a):

"Desa adalah wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai persatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri".

³⁷² Tim Penyusun Naskah Akademik, **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa**, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, 2012, hlm 51. Disebutkan bahwa:

"bahwa Desa dimaksudkan sebagaimana dimaksudkan dalam RUU ini, bukanlah merupakan salah bentuk daripada Pembagian Daerah Indonesia Atas Daerah besar dan kecil sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 18 UUD 1945. Masalah pembagian daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil itu kiranya sudah cukup diatur dengan UU No.5/1974. Pengertian daerah besar adalah wilayah Propinsi Daerah Tingkat I dan seterusnya, karena itu sulit untuk dimaknai, bahwa daerah yang lebih kecil itu juga mencakup Desa sebagaimana dimaksud dalam RUU ini".

ketiga, terjadi penghapusan lembaga perwakilan desa dan sentralisasi kekuasaan desa pada kepala desa untuk kemudahan pengendalian oleh pemerintahan pusat;

keempat, terjadi pergeseran arti kelembagaan desa yang sebelumnya senantiasa terkait walaupun tidak sama dengan kesatuan masyarakat hukum adat kearah pengertian kelembagaan desa yang terkait dengan statusnya sebagai satuan birokrasi administratif pemerintahan.

Status kelembagaan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang 'otonom' tergerus menjadi subsistem birokrasi pemerintahan nasional terbawah tanpa peduli pluralisme desa. Kewenangan *originaire* kelembagaan pemerintahan desa tidak dapat lagi berjalan karena kedudukan desa telah berubah menjadi subsistem birokrasi negara bersifat *collectivisme-monolitic* daripada *collectivisme-pluralistic* (simetris – asimetris).³⁷³ Dengan sendirinya undang-undang ini tidak mengakui lagi keberadaan nagari, huta, sosor, marga, negeri, binua, lembang, parangiu dan lain-lain yang umumnya berada di Luar Jawa.³⁷⁴ Keberadaan kelembagaan pemerintahan desa, oleh UU 5/1979 ini diletakkan di bawah kecamatan dengan nomenklatur sama, yaitu desa. Bahkan tidak hanya nomenklturnya yang diseragamkan, melainkan juga struktur organisasinya dan mekanisme kerjanya. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan pemerintahan desa yang efisien sehingga dapat menerima tugas-tugas pembangunan yang menjadi prioritas pemerintah saat itu. Sehingga semua satuan pemerintahan terendah seperti Nagari di Sumatera Barat, Gampong di Aceh, Marga di Sumatera Selatan, Huta di Sumatera Utara dan lain-lainnya terpaksa mengubah nomenklturnya menjadi desa.³⁷⁵

³⁷³ Tim Penyusun Naskah Akademik, ***Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa***, ... Ibid. Lihat juga Hanif Nurcholis, ***Naskah Akademik Pasca Undang-Undang Desa***, ... Ibid. Dari ketentuan awal, termasuk pengertian Desa yang seragam itu, banyak pihak menilai bahwa Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1979 merupakan bentuk Jawanisasi atau menerapkan model Desa Jawa untuk kesatuan masyarakat adat di Luar Jawa.

³⁷⁴ Tim Penyusun Naskah Akademik, ***Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa***, ... Ibid. Lihat juga Hanif Nurcholis, ***Naskah Akademik Pasca Undang-Undang Desa***,... Ibid. Pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1979 memaksa Desa dan kesatuan masyarakat hukum yang menjadi bagian darinya menjadi seragam. Persekutuan sosial Desa lain yang belum sesuai bentuknya dengan Desa dipaksa menyesuaikan diri, melalui upaya seperti *regrouping* Desa, sehingga tidak dapat disebut Desa lagi.

³⁷⁵ Tim Penyusun Naskah Akademik, ***Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa***, ...Ibid, hlm. 52. Penyeragaman nomenklatur dan organisasi desa tersebut menciptakan kekecewaan bagi masyarakat luar Jawa karena merasa dipaksa untuk menerima konsep desa Jawa. Bahkan banyak kelompok masyarakat yang menyebut jawanisasi desa luar Jawa tersebut sebagai penjajahan cultural oleh penguasa Jawa kepada masyarakat luar Jawa. Masyarakat luar Jawa kurang senang karena secara

Bagi masyarakat terutama masyarakat adat di luar Jawa dan Madura implementasi UU 5/1979 tersebut menimbulkan dampak negatif. Pemerintah daerah di Luar Jawa dipaksa berlawanan dengan masyarakat adat karena harus menghilangkan kesatuan masyarakat hukum (*Rechtsgemeenschap*) yang dianggap tidak menggunakan kata Desa seperti Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang, Gampong di Aceh, Huta, Sosor dan lumban di Mandailing, Kuta di Karo, Binua di Kalimantan Barat, Negeri di Sulawesi Utara dan Maluku, Kampung di Kalimantan, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Selatan, Sentani Irian Jaya, dan lain-lain.³⁷⁶ Kesatuan masyarakat hukum yang telah dijadikan Desa itu harus memiliki pemerintahan yang akan melaksanakan kewenangan, hak dan kewajiban Desa serta menyelenggaraan pemerintahan Desa, seperti ditetapkan dalam UU 5/1979. Kesatuan masyarakat hukum tidak hanya secara formal dan nomenklatur berganti nama menjadi Desa, tetapi harus secara operasional segera memenuhi segala syarat yang ditentukan oleh UU 5/1979, sehingga Desa tidak lagi otonom.³⁷⁷

Pada persoalan kepemimpinan desa, secara substantif Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1979 menempatkan Kepala Desa bukanlah pemimpin masyarakat Desa, melainkan sebagai kepanjangan tangan pemerintah Supra-Desa, yang digunakan untuk mengendalikan penduduk dan tanah Desa. Sekalipun Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1979 menegaskan bahwa kepala Desa dipilih oleh rakyat melalui demokrasi langsung, namun secara empirik pemilihan kepala Desa tidak sepenuhnya mencerminkan kehendak rakyat. Franz Husken dalam studinya di desa-desa di Pati, menunjukkan bahwa pilkades selalu diwarnai dengan intimidasi terhadap rakyat, manipulasi terhadap hasil, dan dikendalikan secara ketat oleh Negara.³⁷⁸ Ken Young lebih sinikal dengan menyebut Kepala Desa (Kades) sebagai "fungsionaris negara" daripada sebagai "Aparatur Desa", karena

kelembagaan, sosial budaya, struktur organisasi, dan mekanisme dan tata kerjanya "desa" di luar Jawa tidak sama dengan desa di Jawa.

³⁷⁶ Tim Penyusun Naskah Akademik, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, ...Ibid. Lihat juga Hanif Nurcholis, Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan Sejenisnya, Pusat Penerbit Universitas Terbuka, 2019, hlm. 30 - 31.

³⁷⁷ Tim Penyusun Naskah Akademik, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, ...Ibid.

³⁷⁸ Tim Penyusun Naskah Akademik, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, ... Ibid.

dia lebih banyak menjalankan tugas negara ketimbang sebagai pemimpin masyarakat Desa.³⁷⁹

Melalui Pasal 3 Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1979 diatur pembagian kekuasaan di desa, yakni Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Lembaga Musyawarah Desa adalah lembaga permusyawaratan atau pemufakatan yang keanggotaannya terdiri atas Kepala-kepala Dusun, Pimpinan Lembaga-lembaga Kemasyarakatan, dan pemuka-pemuka masyarakat di desa yang bersangkutan (Pasal 17). Namun LMD bukanlah wadah representasi dan arena *check and balances* terhadap kepala Desa. Bahkan juga ditegaskan bahwa kepala Desa karena jabatannya (*ex officio*) menjadi ketua LMD (Pasal 17 ayat 2). Sehingga persoalannya adalah jika di desa Kepala Desa menjadi penguasa tunggal, tetapi kalau dihadapan Supra-Desa, Kepala Desa merupakan subyek-instrumen yang harus tunduk dan bertanggungjawab kepada Supra-Desa. Demikian pula ketentuan masa jabatan kepala desa selama 8 tahun dan dapat dipilih kembali (Pasal 7) tampak tidak memiliki landasan yuridis yang tepat, karena menyimpang dari kelaziman praktik berdemokrasi negara yang berlaku selama ini.³⁸⁰ Sekalipun tampak kendali negara sebagai supra-desa terhadap desa sangat kuat, namun yang tetap tidak berubah adalah bahwa kelembagaan pemerintahan desa tetap diletakkan pada posisi *niet rechtstreek bestuurd gebied* (pemerintahan tidak langsung dan semu). Sehingga Hanif Nurcholis, mengatakan bahwa pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang ada selama ini hingga sekarangpun (UU 6/2014) adalah bukan kesatuan masyarakat hukum adat, namun adalah lembaga baru bentukan pemerintah melalui UU 5/1979 ini, yaitu desa yang bukan dalam pengertian *volksgemeenschappen* berdasarkan IGO 1906 yang telah dihapus.³⁸¹

Sehingga pemahaman tentang pengertian daerah otonom pada pemerintahan desa sejak intervensi pemerintahan formal Hindia-Belanda ini, dari tinjauan teori sejarah hukum, teori politik hukum, konsep pemerintahan daerah,

³⁷⁹ Tim Penyusun Naskah Akademik, ***Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa***, ...Ibid.

³⁸⁰ Pasal 7 Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1979.

³⁸¹ Nurcholis, H., ***Village Administrative in Indonesia: Institution of Community Conducting State Task*** dalam Proceeding Seminar "Thailand International Conference on Public Administration 2012, Bangkok, Thailand" August 30-31 and September 1, 2012, Bangkok, Thailand.

dan konsep kelembagaan pemerintah, status kelembagaan pemerintahan desa bukanlah merupakan bagian utuh dari sistem pemerintahan formal. Kelembagaan pemerintahan desa yang diatur UU 5/1979 merupakan bentuk pengadopsian kembali kelembagaan komunitas masyarakat (*rechtsgemeenschappen*) menjadi kelembagaan semi pemerintahan (*quasy/pseudo-government*) atau pemerintahan tidak langsung (*niet rechtstreek bestuured gebied*). Penempatan kelembagaan pemerintahan desa dalam konstruksi *niet rechtstreek bestuured gebied* pada sistem pemerintahan Orde-Baru, ditinjau dari perspektif teori politik hukum dilatarbelakangi oleh banyak faktor, utamanya efisiensi birokrasi dan efektifitas sistem pemerintahan otokratis. Sehingga kelahiran kelembagaan pemerintahan desa dilihat dari konsep pemerintahan daerah tidak dilahirkan dari kandungan *'decentralisatie'*. Namun dari tinjauan kelembagaan pemerintahan, Desa-Formal/Birokrasi/Dinas lahir karena dibentuk negara sebagai badan hukum komunitas masyarakat yang menjalankan fungsi dan perintah negara yang disebut *'state-corporatism'*. Status kelembagaan pemerintahan desa seperti ini tetap berimplikasi *contra-productive* terhadap pencapaian tujuan kesejahteraan masyarakat desa.

3.5. Ratio Legis Dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa pada Masa Reformasi menurut UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah

Pada periode Reformasi', pemerintahan desa diatur dalam UU 22/1999 tentang Pemda. Namun kemudian undang-undang pemerintahan daerah inidi pecah menjadi tiga paket undang-undang, yaitu undang-undang tentang pemerintahan daerah, undang-undang tentang pemilihan kepala daerah, dan undang-undang tentang desa.³⁸² UU 22/1999 ini tidak mengenal desentralisasi

³⁸² Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 diperbarui menjadi Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya tentang pemerintahandesapada Bab XI Pasal 200 sampai dengan Pasal216, kemudianundang-undangini tidak lama diperbaruilagimenjadiUndang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 TentangPemerintahan Daerah Jo. Undang-Undang RI Nomor 9 Tahun 2015 TentangPerubahankeDuaPemerintahan Daerah.Sedangkanundang-undangtentangpemilihankepaladaerahdiaturmelaluiUndang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2014 TentangPemilihanGubernur, Bupati dan WalikotaJo. Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 TentangPenetapanPeraturanPemerintahPenggantiUndang-UndangNomor 1 Tahun 2014 TentangPemilihanGubernur, Bupati dan WalikotaMenjadiUndang-UndangJo. Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 2015 TentangPerubahanAtasUndang-Undang RINomor 1 Tahun 2015 TentangPenetapanPeraturanPemerintahPenggantiUndang-UndangNomor 1 Tahun 2014

desa, tetapi menegaskan bahwa semangat dasar UU 22/1999 adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman desa sebagai *self-governing community*.³⁸³ UU 22/1999 mengatur kewenangan desa sebagai daerah otonom yaitu *self-governing community* (otonomi asli/*originaire*), hal ini berarti kelembagaan pemerintahan desa sebenarnya memiliki kewenangan asli yang tidak dapat diintervensi oleh pemerintah atau negara sebagai supra-desa.³⁸⁴ Rumusan makna pengertian tentang desa pada undang-undang ini merupakan lompatan luar biasa bila dibandingkan dengan rumusan tentang Desa dalam UU 5/1979.

Secara normatif UU 22/1999 menempatkan desa tidak lagi sebagai bentuk pemerintahan terendah di bawah kecamatan, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul Desa. Implikasinya adalah, Desa berhak membuat regulasi Desa sendiri untuk mengelola barang-barang publik dan kehidupan Desa, sejauh belum diatur oleh kabupaten.³⁸⁵ Ini artinya, bahwa kelembagaan pemerintahan desa mempunyai kewenangan devolutif (*'political decentralization'*) berupa kekuasaan legislatif dan eksekutif untuk membuat peraturan desa itu. Namun dari tinjauan konsep pemerintahan daerah dan pembentukan kelembagaan pemerintah daerah, kewenangan devolutif berbasis *'political decentralization'* adalah merupakan bentuk penyimpangan atas asas desentralisasi yang sebenarnya. Hal ini disebabkan kewenangan devolutif yang dibentuk dan dilimpahkan pada kelembagaan pemerintahan desa ini ditempatkan di luar jalur prinsip, system dan mekanisme desentralisasi pemerintahan daerah. Ditinjau dari konsep otonomi daerahpun, kelembagaan pemerintahandesa menjaditidak benar relevansinya apabila dikatakan memiliki kekuasaan dan kewenangan yang otonom (sekalipun karena memiliki kewenangan devolutif). Hal ini dikarenakan intervensi supra-desa terhadap desa masih sangat

Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Untuk undang-undang desaditentukan melalui Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

³⁸³ M. Ryaas Rasyid dalam ***Naskah Akademik, Rancangan Undang-Undang Desa***, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2007, hlm. 51.

³⁸⁴ Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 mendefinisikan Desa sebagai berikut:

"Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di Daerah Kabupaten".

³⁸⁵ Dalam Pasal 105 Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999, ditegaskan:

"Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa".

kuat dan otonomi yang diserahkan tidak berada dalam koridor system pemerintahan daerah di atas *platform* desentralisasi. Kelembagaan pemerintahan desa adalah bentukan negara di luar sistem pemerintahan daerah formal (*state-corporatism*), yang secara teoritis tidak memiliki basis logika yang mapan.

Hadirnya UU 22/1999 bagi masyarakat umum memperoleh apresiasi yang mampu membangkitkan wacana eksperimentasi otonomi Desa. UU 22/1999 memang telah mampu mendorong bangkitnya identitas lokal di daerah, karena selama Orde Baru identitas *originair* desa ini dihancurkan melalui kebijakan penyeragaman Desa. Sumatera Barat telah kembali ke istilah Nagari sejak 2000/2001, Kabupaten Tana Toraja telah mengukuhkan kembali ke Lembang, dan di beberapa kabupaten di Kalimantan Barat tengah berjuang untuk kembali ke pemerintahan Binua.³⁸⁶ Kembalinya ke pemerintahan asal-usul diyakini sebagai upaya menemukan identitas lokal yang telah lama hilang.

Terdapat kekhawatiran beberapa pihak bahwa kembalinya ke pemerintahan asli merupakan kebangkitan feodalisme yang berpusat pada tokoh-tokoh adat.³⁸⁷ Di Sumatera Barat, *euforia* kembali ke nagari diwarnai oleh jebakan romantisme, formalisme dan konservatisme. Namun suara-suara kritis generasi muda yang kosmopolitmenyerukan demokrasi, partisipasi, transparansi. Sehingga dua kelompok generasi ini harus berkompromi mengakomodasi suara demokrasi untuk kesejahteraan masyarakat desa itu sendiri.³⁸⁸ Sumatera Barat merupakan daerah yang unik dalam persoalan desentralisasi dan demokrasi lokal karena alasan memiliki sejarah "otonomi atau kemandirian-pemerintahan lokal asli" yang berbasis pada nagari. Prinsipnya adalah membentuk "nagari baru" yang menggabungkan antara *self-governing community* (otonomi asli yang berbasis adat) dan *local-self government* (desentralisasi dari pemerintah). Pola penggabungan ini adalah format baru nagari yang memungkinkan terjadinya "rekonsiliasi" antara "Desa Adat" dengan "Desa Dinas".³⁸⁹

³⁸⁶ Tim Penyusun, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, 2012, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, hlm. 54.

³⁸⁷ Tim Penyusun, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, ... Ibid.

³⁸⁸ Tim Penyusun, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, ... Ibid, hlm. 54-55.

³⁸⁹ Tim Penyusun, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, ... Ibid.

Politik hukum yang fenomenal otonomi Desa lainnya adalah keluarnya kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di sebagian kecil kabupaten sejak 2001. Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 1999 tidak eksplisit mengatur mengenai perimbangan keuangan yang terformula kepada Desa. Desa hanya memperoleh bantuan keuangan dari pusat, provinsi dan kabupaten. Karena itu pemerintah kabupaten mempunyai tafsir yang berbeda-beda, dalam bentuk skema Dana Pembangunan Desa (DPD) – bentuk lain dari Inpres Bandes -- untuk membantu pembiayaan pemerintahan dan pembangunan Desa. Namun hanya ada beberapa kabupaten (kurang dari 40 kabupaten dari sekitar 400 kabupaten/kota) yang melakukan inovasi ADD dengan merujuk pada Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 1999.³⁹⁰

Pergeseran norma baru lainnya selain letak kelembagaan desa berada di luar skema otonomi Desa menurut prinsip desentralisasi dalam birokrasi pemerintahan formal, melalui Pasal 94 UU 22/1999 mengatur pelembagaan demokrasi desa melalui pembentukan Badan Perwakilan Desa. Maka, penerapan prinsip *self-governing community* (otonomi asli) dengan *local-self government* (desentralisasi) dalam sistem birokrasi pemerintahan desa secara teoritis dan konseptual menjadi tidak jelas atau kabur, karena *self-governing community* tingkat desa sampai dengan berlakunya undang-undang ini bersifat normatif saja. Pada tataran praktis operasional, sistem birokrasi yang dijalankan masih tetap sama dengan yang dijalankan menurut UU 5/1979.³⁹¹

Bila dibandingkan, antara Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dengan pengaturan pemerintahan desa masa kolonialisme Hindia Belanda, maka pemerintahan desa masa colonial dalam mengatur pemerintahan desa menyertakan adat istiadat, demikian pula halnya Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999. Sekalipun masyarakat adat telah kehilangan eksistensinya sebagai subyek hukum untuk mengelola *property right*-nya. Banyak tanah ulayat yang kemudian diklaim menjadi milik negara.³⁹² Namun yang jelas, pemerintahan desa berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1979 dalam pengaturannya tidak ada perihal hak pengaturan di bidang hak ulayat atau hak

³⁹⁰Tim Penyusun, ***Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa***, ... Ibid.

³⁹¹Tim Penyusun, ***Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa***, ... Ibid.

³⁹²Tim Penyusun, ***Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Desa***, ... Ibid, hlm. 58.

wilayah desa. Demikian pula persoalan Badan Perwakilan Desa yang terwakili dalam Lembaga Masyarakat Desa (LMD) adalah merupakan lembaga permusyawaratan yang keanggotaannya terdiri dari atas para kepala dusun, para pimpinan lembaga kemasyarakatan dan, para pemuka masyarakat di desa yang bersangkutan. Namun fungsinya tidak seluas yang dimiliki oleh lembaga BPD yang diatur oleh undang-undang pengganti ini yaitu Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999.

Menurut Pasal 99 Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999, kewenangan Desa mencakup kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa. Pasal 99 Ayat (1) menunjukkan bahwa desa memiliki kewenangan asli yang tidak boleh diintervensi oleh pemerintah supra-desa. Namun hal ini dalam kenyataannya tidak jelas kewenangan yang dimaksud, sehingga desa tetap saja tidak mempunyai kewenangan yang benar-benar berarti yang dapat dilaksanakan secara mandiri atau otonom.³⁹³ Pasal 99 ayat (1) UU 22/1999 merupakan kewenangan otonom, sedangkan Pasal 99 ayat (2) dan (3) bukan merupakan kewenangan penuh (setengah penuh) sebab dalam pelaksanaannya desa tidak mandiri, oleh karena sebagian kewenangannya berada di lingkungan pemerintahan lainnya yaitu pemerintah atasannya. Ayat (2) tidak akan lahir atau ditetapkan sebagai kewenangan apabila tidak ada pengakuan dari supra-desa sebab ayat ini menganut pelimpahan formil sampai dengan tingkat Pemprov dan Pemkab/Pemkot, namun tidak jelas benar sampai dengan tingkat desa bahwa kewenangan apa saja yang dilimpahkan. Demikian pula pada ayat (3) juga tidak pernah menjadi ada kewenangan pada pemerintahan desa selama supra-desa tidak memberikan pelimpahan dalam bentuk tugas pembantuan, ataupun kejelasan pelimpahan kewenangan yang didesentralisasikan. Status kelembagaan pemerintahan desa tanpa pelimpahan kewenangan yang didesentralisasikan menjadi tidak sepenuhnya menjadi lembaga pemerintahan formil ('Pemerintahan Semu'). Di sini tampak kekaburan otonomi desa oleh karena Pasal 93 sampai dengan Pasal 111 menganut sistem campuran antara sistem *materiil*, sistem *formiil*, dan juga sistem *riil*. Pada tingkat kelembagaan pemerintahan desa, secara teoritis dan konseptual sistem campuran ini tampak

³⁹³ **Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.** http://www.dpr.go.id/dokjdiid/document/uu/UU-1999_22.pdf

runyam oleh karena diadopsinya sekaligus dua sistem pemerintahan antara sistem *local-self government* dengan *self-governing community* pada sistem birokrasi pemerintahan desa.

Sejak lahir Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999, otonomi atau sebagai kemandirian-pemerintahan Desa selalu menjadi bahan perdebatan, sampai sekarang belum terumuskan apa yang menjadi makna dari otonomi Desa. Apakah otonomi Desa adalah "otonomi asli" sebagaimana menjadi sebuah prinsip dasar yang terkandung dalam UU 32/2004, atau otonomi yang didesentralisasikan seperti halnya otonomi dalam sistem pemerintahan daerah. Apabila otonomi Desa diartikan Desa mengurus sendiri sesuai dengan kearifan dan kapasitas lokal, tanpa intervensi dan tanggung jawab negara, maka bagaimana di posisi lainnya desa sebagai Desa Biasa/Dinas/Birokrasi/Formal sebagai lembaga semi pemerintahan formal yang terikat dengan sistem birokrasi pemerintahan formal. Olehkarena itu apabila otonomi desa ini diletakkan dalam konteks sejarah hukum, teori dan konseptual administrasi pemerintahan daerah dengan asas desentralisasinya, maka lembaga pemerintahan desa memang tidak dapat dikatakan sebagai lembaga daerah yang otonom. Sejak pengaturannya melalui IGO-1906, Desa Dinas/Birokrasi/Formal memang sengaja dibentuk dari kesatuan komunitas masyarakat untuk menjalankan misi-misi pemerintahan negara. Terlebih Desa Dinas/Birokrasi/Formal statusnya adalah sebagai lembaga pemerintahan yang semu. Pada intinya, apa yang dapat dijustifikasi dari Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999, adalah:

Pertama,

Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 tidak mengenal asas desentralisasi desa, semangat dasarnya adalah memberikan pengakuan (*recognition*) terhadap keragaman dan keunikan desa, yaitu sebutan desa atau dengan nama lain termasuk adat istiadatnya. Pengakuan terhadap sistem pemerintahan dalam kelembagaan tersebut disebut sebagai *self-governing community*, yang merupakan manifestasi makna "istimewa" dalam Pasal 18 UUD NRI 1945.³⁹⁴ Meskipun Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 sudah

³⁹⁴Tim Penyusun, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Desa*, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan. Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa. Departemen Dalam Negeri. Jakarta. 2012, hlm. 3. Lihat juga M. Ryaas Rasyid, dalam *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Desa*, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan,

mengedepankan keberagaman pengaturan, tetapi banyak kalangan menilai bahwa disain yang diambil tetap berupa 'desa baku' (*default-village*), sehingga tidak cukup ada ruang bagi *optional village* yang sesuai dengan keragaman lokal. Format bakunya adalah 'desa administratif' (*the local-state government*) atau disebut lain sebagai 'Desa-Biasa' atau 'Desa Dinas' atau "Desa Formal' atau 'Desa Birokrasi', yang pasti bukan 'Desa Adat' dengan otonomi aslinya (*self-governing community*) dan juga bukan 'Desa Otonom' (*local-self government*) sebagai daerah otonom menurut asas desentralisasi.

Kedua,

Sekalipun, Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 menempatkan desa sebagai subsistem pemerintahan kabupaten/kota, namun keberadaan kelembagaan pemerintahan desa tetap berada di luar sistem pemerintahan daerah. Kehendak pembentuk undang-undang RI tetap meletakkan desa yang terpisah dari sistem birokrasi pemerintah menjadi tampak jelas dari status kepegawaian aparatur desa berada di luar sistem kepegawaian nasional (PNS/Pegawai Negeri Sipil).³⁹⁵ Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 telah memberikan pengakuan atas keberagaman asal-usul desa melalui penyebutan Desa ataupun dengan sebutan nama lainnya.³⁹⁶ Namun demikian undang-undang ini tidak merubah sedikitpun model pemerintahan yang diberlakukan pada kelembagaan pemerintahan desa.

Ketiga,

Tampak jelas pula bahwa sistem pemerintahan nasional pada masa Orde Reformasi ini mengakui keberadaan kelembagaan desa sebagai kesatuan hukum masyarakat yang punya hak asal usul sebagai satu entitas hukum dalam negara. Undang-Undang pemerintahan daerah ini disusun tidak terpisah dengan

Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2007, hlm. 51.

³⁹⁵ **Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil. [DOC]PP No.45Tahun.2007.doc - Kemendagri.** Kehendak pembentuk undang-undang RI meletakkan kembali desa yang terpisah dari sistem birokrasi pemerintah tampak jelas melalui dikeluarkannya status kepegawaian aparatur desa dari 'sistem kepegawaian nasional' melalui Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 ('PNS/Pegawai Negeri Sipil' yang pernah diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil).

³⁹⁶ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang **Pemerintahan Aceh** mengakui kembali keberadaan 'mukim' (berada di tengah kecamatan dan desa/gampong), hal mana dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 mengenai 'mukim' ini tidak ada di struktur hirarkhis hanya ada 'gampong' sebagai desa.

pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, namun persoalan penyerahan urusan/kewenangan sebagai wujud prinsip desentralisasi dari kabupaten/kota kepada desa tidak terjadi dalam di bawah pengaturan ini. Politik hukum undang-undang ini mempertegas posisi (kedudukan) dan kewenangan kelembagaan pemerintahan desa dengan makna pemberian otonomi Desa ada berada di luar sistem birokrasi pemerintahan.

Keempat,

Tampak juga politik hukum Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 ini adalah bermaksud untuk memulihkan prinsip dasar kehidupan demokrasi di tingkat terbawah kelembagaan birokrasi pemerintahan yaitu desa melalui pembentukan sub-sub kelembagaan desa, salah satunya Badan Perwakilan Desa atau BPD sebagai lembaga legeslatif. Badan Perwakilan Desa (BPD) dapat dilihat sebagai bentuk kritik pengganti Lembaga Musyawarah Desa (LMD).³⁹⁷

Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 sekalipun memberikan pembaruan yang fenomenal berupa terobosan dalam membenahan otonomi daerah, namun masih memiliki keterbatasan fundamental dari sisi politik hukum terkait persoalan pengaturan kelembagaan pemerintahan desayang ditempatkan berada di luar sistem birokrasi pemerintahan ataupun dapat disebut sebagai persoalan rancang bangun desentralisasinya. Seperti penetapan asas subsidiaritas (kewenangan skala lokal desa), namun tampak pemerintah tidak memiliki konsepsi yang tepat untuk dirumuskan dalam disain desentralisasi dan otonomi Desa.³⁹⁸ Solo Sumardjan dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Desa (2012), mengatakan bahwa pemerintah menghadapi kesulitan mengatur otonomi Desa sejak awal kemerdekaan, terutama sejak 1965.³⁹⁹ Ditinjau dari perspektif teori hukum ketetaneagaan, pemberian kewenangan kepada

³⁹⁷ Pasal 94 Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 menegaskan:

"Di Desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa".

Sedangkan Pasal 104 menegaskan:

"Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa."

³⁹⁸ Tim Penyusun, **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Desa**, ... Ibid.

³⁹⁹ Tim Penyusun, **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Desa**, ... Ibid.

kabupaten sangatlah keliru, karena yang berhak melakukan desentralisasi adalah pemerintah-pusat/Negara, bukannya kabupaten/kota.⁴⁰⁰

Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 membuat tidak jelas posisi kelembagaan pemerintahan desa oleh karena prinsip *self-governing community* (otonomi asli daerah) dan *local-selfgovernment* (desentralisasi daerah) tercampuraduk tanpa ada batas-batas perbedaan yang jelas. Atribusi yang diperoleh Desa dalam bentuk penetapan *self-governing community* (otonomi asli) lebih bersifat simbolik daripada substantif. Setelah Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 dilaksanakan, tidak otomatis ditindaklanjuti dengan rekonstruksi otonomi asli Desa dalam mengelola hak ulayat desa adat. Pasal 99 Ayat (1) mengamanatkan bahwa Desa memiliki kewenangan asli yang tidak dapat diintervensi oleh pemerintah. Namun kenyataannya kewenangan yang tidak boleh diintervensi itu tidak jelas kekuatannya, Desa tetap tidak memiliki kewenangan signifikan yang dapat dilaksanakan secara 'otonom' agar berkontribusi signifikan terhadap kehidupan masyarakatnya sendiri.

Sebagaimana diamanatkan Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 mengenai kewenangan mengatur dan mengurus "rumah tangga sendiri" yang dimiliki desa, maka titik krusial dari tinjauan teori administrasi pemerintahan adalah terjadinya pergeseran dari kewenangan mengatur dan mengurus "rumah tangga sendiri" menjadi kewenangan mengatur dan mengurus "kepentingan masyarakat setempat". Persoalannya adalah kalau hanya sekadar kewenangan mengelola "kepentingan masyarakat setempat", alasan apa sehingga harus diformalkan melalui undang-undang, karena selama ini masyarakat desa telah mengatur dan mengurus kepentingan hidup mereka secara mandiri. Tanpa pemerintah dan UU sekalipun masyarakat akan mengelola kepentingan mereka sendiri. Pasal 99 Ayat (2) Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 mencerminkan bahwa Desa hanya memperoleh kewenangan sisa (residu) dari kewenangan pemerintah. Sementara pada Pasal 99 ayat (3)-nya artinya bahwa *medebewind* bukanlah termasuk kategori menjadi kewenangan Desa, karena tugas pembantuan adalah sekedar melaksanakan tugas tertentu dengan

⁴⁰⁰ Tim Penyusun, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Desa*, ... Ibid, hlm. 90 – 91.

kewajiban melaporkan pelaksanaan dan pertanggungjawabannya kepada yang memberi tugas yaitu pemerintah sebagai Supra-Desa.

Usia UU 22/1999 tidak berlangsung lama, pemerintah kabupaten/kota sangat risau dengan intervensi dan kontrol yang berlebihan oleh DPRD, undang-undang ini dinilai melenceng jauh dari prinsip NKRI, sehingga Pemerintah mempunyai kehendak kuat untuk merevisi Undang-undang RI Nomor 22 Tahun 1999.⁴⁰¹ Pihak pemerintah desa (kepala Desa dan BPD) menilai bahwa UU 22/1999 tidak memberikan ruang bagi desentralisasi kewenangan dan keuangan untuk mendukung otonomi dan pembaharuan Desa.⁴⁰²

3.6. Ratio Legis Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa pada Masa UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah

Sejalan dengan dinamika tata pemerintahan, pada tanggal 15 Oktober 2004, UU 22/1999 diganti dengan UU 32/2004 tentang Pemda, sedangkan pengaturan desa diatur dalam Bab XI Pasal 200 hingga Pasal 216. Penjabaran lebih lanjut dari ketentuan undang-undang ini diatur dalam PP 72/2005 tentang Desa. Terbitnya UU 32/2004 dan PP No. 72/2005 tetap menyisakan persoalan substantif dan regulasi. Melalui UU 32/2004 ini, kelembagaan pemerintahan desa bukanlah termasuk dalam skema desentralisasi teritorial.⁴⁰³ UU 32/2004 juga tidak mengenal nomenklatur otonomi desa, melainkan otonomi daerah.

UU 22/1999 maupun UU 32/2004 telah meletakkan kerangka landasan 'otonomi' dan demokrasi lokal yang lebih baik dibandingkan regim pemerintahan Orde Baru, setelah begitu lama kelembagaan pemerintahan desa dibelenggu oleh sistem yang sentralistik-otoritarian. Namun kedua undang-undang pemerintahan daerah masa Orde Reformasi ini masih juga memicu konflik pembagian kekuasaan pemerintahan antara pusat, provinsi, kabupaten/kota dan desa. UU 32/2004 masih

⁴⁰¹Tim Penyusun, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Desa*, ... Ibid.

⁴⁰²Tim Penyusun, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Desa*, ... Ibid.

⁴⁰³ Pada Pasal 200 ayat (1) disebutkan bahwa:

"Dalam pemerintahan Daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan Desa yang terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa".

Kosa kata "dibentuk" berarti bahwa pemerintah desa merupakan bagian/sub-sistem dari Pemerintah Kabupaten, karenanya desa menjalankan sebagian kewenangan Pemerintah Kabupaten. Namun tidak ada landasan hukumnya pemerintah atasan desa (Pemprov/Pemkab/Pemkot) mendesentralisasikan kekuasaan dan kewenangannya pada pemerintahan desa. Kelembagaan pemerintahan desa menerima kekuasaan dan kewenangannya dari pemerintah-pusat (negara) melalui ketetapan undang-undang secara atributif melalui asas rekognisi dan subsidiaritas.

mengundang multi-tafsir yang menyebabkan pemahaman kacau-balau dan kritik berbagai pihak, sehingga banyak pihak menghendaki revisi kembali untuk penyempurnaannya.⁴⁰⁴

Pengaturan tentang kelembagaan pemerintahan desa diatur secara khusus pada Bab XI dalam Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tersebut. Secara umum pengaturan tentang kelembagaan desa melalui UU 32/2004 ini dianggap oleh beberapa pihak ahli sudah mulai cukup baik sebagai penyempurnaan kelemahan yang terdapat pada aturan tentang Desa menurut Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999. Namun UU 32/2004 tepatnya pada Bab XI Pasal 200 – Pasal 216, dinilai banyak kalangan masyarakat malah dianggap mengakomodasi nilai-nilai resentralisasi dan birokratisasi terhadap desa, lebih spesifik soal proses pembangunan desa yang masih tetap lebih banyak dikendalikan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.⁴⁰⁵

Beberapa hasil analisis terhadap wujud politik hukum UU 32/2004 terhadap pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ini adalah:

pertama, UU 32/2004 tetap tidak mengenal asas desentralisasi persis sama dengan Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999. Semangat dasarnya adalah memberikan pengakuan (*recognition*) terhadap keragaman dan keunikan desa. Rancang bangun kelembagaan Pemdes yang terdapat dalam UU 32/2004 tampak belum sempurna sebagai rambu-rambu visi dan kebijakan untuk membangun kemandirian dan kesejahteraan Desa. UU 32/2004 mengedepankan keragaman, namun disain kelembagaan Pemdes-nya tetap berupa 'desa baku' (*default village*), Format bakunya adalah 'desa administratif' sebagai *the local-state government* atau disebut sebagai 'Desa Dinas', jadi bukan 'Desa Adat' (*self-governing community*) ataupun bukan 'Desa Otonom' sebagaimana *local-self government*.

kedua, status kepegawaian aparat desa masih ditempatkan terlepas dari 'sistem kepegawaian nasional' ('PNS/Pegawai Negeri Sipil'). UU 32/2004 memberikan pengakuan terhadap penyebutan Desa atau dengan nama lainnya. Pengakuan diberikan kepada eksistensi kelembagaan pemerintahan

⁴⁰⁴Tim Penyusun, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Desa*, ... Opcit.

⁴⁰⁵Pemerintah Desa Jenu, *Penjelasan UU Desa Setelah Reformasi*, hlm. 59, Posting 18 November 2014, <http://desajenu.blogspot.com>/Akses Tgl 21 Maret 2018. Pkl 12.20. Lihat juga Hanif Nurcholis, 2014, *Naskah Akademik Pasca Undang-Undang Desa*, hlm. 102, (Paper tidak dipublikasi).

desa atau dengan sebutan nama lain berikut hak-hak tradisionalnya sebagai hak asal-usul. Sehingga desa adalah salah satu entitas hukum sebagai kesatuan hukum masyarakat yang memiliki hak asal usul dan adat istiadat.

ketiga, UU 32/2004 juga masih menempatkan kelembagaan Pemerintahan Desa sebagai subsistem pemerintahan kabupaten/kota, namun penyerahan kewenangan dari kabupaten/kota kepada Desa berdasar asas desentralisasi tidaklah ada. Undang-undang ini semakin mempertegas kedudukan dan kewenangan Desa ditempatkan di luar sistem birokrasi pemerintahan sebagai bentuk pemerintahan semu atau *niet rechtstreek bestuured gabied*.

kempat, tampak pula politik hukum pemulihan prinsip dasar demokrasi pada kelembagaan pemerintahan desa tetap dilanjutkan, namun nama yang digunakan bukan Badan Perwakilan Desa (BPD) namun menggunakan Badan Permusyawaratan Desa disingkat Bamusdes sebagai lembaga sebagai lembaga legeslatif.

Kelima, pemahaman tentang pengertian daerah otonom pemerintahan desa diterjemahkan dalam bentuk pengadopsian asas rekognisi dan subsidiaritas pada system kelembagaan pemerintahan desa. Untuk itu justifikasinya dapat didekati melalui tinjauan doktrin ajaran sejarah hukum, hal mana kelembagaan pemerintahan desa yang diatur pertama kalinya melalui IGO-1906 adalah merupakan bentuk pergeseran makna desa, dari bentuk awalnya sebagai kelembagaan komunitas masyarakat (*rechtsgemeenschapen*) menjadi kelembagaan semi pemerintahan (*quasy/pseudo-government*) atau pemerintahan tidak langsung (*niet rechtstreek bestuured gabied*).

Penempatan kelembagaan pemerintahan desa dalam konstruksi *niet rechtstreek bestuured gabied* pada sistem pemerintahan Hindia-Belanda, dilanjutkan oleh UU 32/2004 ini, bahkan sejak undang-undang desa pada era Orde Baru. Selamaitu pula, kelahiran formal kelembagaan pemerintahan desa dilihat dari perspektif konsep pemerintahan daerah praktis tidak pernah dilahirkan dari kandungan '*decentralisatie*' pemerintahan formal.⁴⁰⁶ Dari tinjauan kelembagaan pemerintahan, Desa-Formal/Birokrasi/Dinas lahir

⁴⁰⁶ Kecuali undang-undang pada era Orde Lama yang praktis tidak sempat diterapkan, yaitu: Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan Pokok Pemerintahan Sendiri di Daerah Sendiri, Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang RI Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja.

karena dibentuk negara sebagai badan hukum komunitas masyarakat yang menjalankan fungsi dan perintah negara yang disebut *'state-corporatism'*. Sedangkan ditinjau dari perspektif teori politik hukum, dilatarbelakangi oleh faktor utamanya adalah efisiensi birokrasi, efektifitas sistem kekuasaan pemerintahan dan nilai-nilai demokrasi. Sehingga status kelembagaan pemerintahan desa seperti ini berimplikasi *contra-productive* terhadap pencapaian tujuan kesejahteraan masyarakat desa.

3.7. Ratio Legis (MPFAAC) Dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa pada Masa UU 6/2014 tentang Desa

Hasil analisis ratiolegispengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam perspektif sejarah berikut di bawah ini diuraikan dalam konstruksi *Meaning – Positioning – Functioning – Authorizing – Actuating–Controlling* (MPFAAC).

3.7.1. Ratio Legis Meaning dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa

Ratio legis atas 'meaning' dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa itu hanya dapat dipelajari dan tidak bisa dilepaskan dari perspektif sejarah pemerintahan Indonesia sendiri. Kajian atas 'Makna' kelembagaan pemerintahan desa dapat dijelaskan melalui perspektif ontologis, epistemologis, dan aksiologis yang berpijak pada sejarah pengaturan kelembagaan pemerintahan desa itu. Temuan hasil penelitian dokumen menunjukkan bahwa makna pengaturan kelembagaan pemerintahan desa itu dari waktu ke waktu sejak jaman kolonial Belanda hingga era kemerdekaan orde reformasi bergeser dari waktu ke waktu, sejalan dengan politik hukum rezim pemerintahan memaknai kelembagaan pemerintahan desa untuk kepentingan rezim pemeritahan daripada kepentingan hakiki dalam struktur birokrasi pemerintahan formal negara. Sehingga pengaturan kelembagaan pemerintahan desa hingga saat ini tetap menyisakan kekaburan (*vagueness*) pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Kekaburan atas status keberadaan kelembagaan pemerintahan desa yang dapat dimaknai sebagai unit terkecil, terbawah, terdepan di luar sistem birokrasi pemerintahan, sekaligus dapat pula difahami sebagai unit pemerintahan semu sebagai badan hukum publik

(komunitas masyarakat) yang dibentuk oleh negara dan diberi tugas-tugas pemerintahan.⁴⁰⁷

Dari perspektif ontologis, kelembagaan pemerintahan desa secara lugas dimaknai sebagai kesatuan organ masyarakat hukum yang terbawah dan terkecil dari sistem pemerintahan yang memiliki kepentingan dan batas wilayah berdasarkan asal-usul/adat istiadat sebagai ujung tombak dalam menjalankan fungsi pemerintahan (Kesejahteraan-Pemberdayaan-Pembangunan-Pembinaan) di daerah kabupaten.⁴⁰⁸ Persoalannya adalah terjadinya pergeseran arti dan makna kelembagaan pemerintahan desa dari yang semula diartikan sebagai lembaga birokrasi pemerintahan terbawah menjadi lebih luas meliputi lembaga desa adat dengan norma-norma sakralnya, yang tidak ada relevansinya dengan desa formal pemerintah.⁴⁰⁹

Pengertian dan makna Desa menurut UU 6/2014 ini pada dasarnya sama dengan definisi daerah otonom (walaupun bukan desa otonom) sebagaimana bunyi Pasal 1 angka 6 UU 32/2004, yaitu Desa adalah kesatuan masyarakat hukum (formal), bukan kesatuan masyarakat hukum adat lagi. Tidak sedikit pihak menganggap undang-undang desa ini sebagai terobosan baru dalam mengakselerasi kesejahteraan masyarakat desa. Indikasi akselerasi penyediaan kesejahteraan masyarakat desa tersebut dituangkan Pasal 4 nya yang intinya Negara memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa dengan keberagaman dan Negara memberikan kejelasan status dan kepastian hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Namun kemunculan UU 6/2014 ini memicu persoalan baru, seperti terjadinya gejala umum melambat kinerja

⁴⁰⁷ Hanif Nurcholis, *Pemerintah Desa – Unit Pemerintahan Semu Dan Inkonstitusional*, Makalah disampaikan dalam Bedah Buku "Pemerintah Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembebah: Prof. Bagir Manan dan Prof. Dede Mariana, Universitas Pajajaran, Bandung, 2017, hlm. 56 – 64.

⁴⁰⁸ Pasal-1 ayat (1) 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 system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Pasal-1 ayat (2):

"Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam system pemerintahan Negara Republik Indonesia."

Asal-usul/adat istiadat bersifat *autonomus* diakui sistem pemerintahan nasional, dan menjalankan fungsi pemerintahan meliputi Kesejahteraan-Empowerment-Pembangunan-Pembinaan.

⁴⁰⁹Substansi Materi UU 6/2014 tentang Desa adalah mengatur dua materi utama yaitu Desa Dinas/Birokrasi/Formal (Pasal 1 – Pasal 95) dan Desa Adat (Pasal 96 – 111).

kelembagaan pemerintahan desa dalam pembangunan, pemberdayaan dan pelayanan publik, karena adanya 5 perubahan mendasar yang diundang-undang tersebut.⁴¹⁰ Lebih spesifik pelambatan kinerja meliputi rendah daya serap Alokasi Dana Desa (ADD), potensi korupsi di daerah-daerah, rendahnya kompetensi aparatur desa dalam mengatasi perubahan kebijakan dan persoalan yang muncul, anggaran terparkir di perbankan, problematika keharmonisan vertikal-horizontal UU 6/2014 terhadap peraturan perundang-undangan lainnya, problematika regulasi di bawah UU 6/2014, persoalan substansi norma UU 6/2014 dalam hal penganekaragaman jenis desa 'Desa Adat' dan 'Desa Dinas', pelimpahan kewenangan berdasarkan prinsip 'Recognisi' dan 'Subsidiaritas', demokratisasi desa, perencanaan Desa, dan pengelolaan keuangan *asset* desa. Demikian pula persoalan lama, sejak era pemerintahan Hindia Belanda hingga 'OrdeReformasi', pengaturan kelembagaan pemerintahan desa belum pernah terselesaikan dengan benar dan baik (*genuine*) sesuai nilai-nilai filsafati yang terkandung dalam norma konstitusi maupun harmonis baik vertikal maupun horizontal terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait. Kedudukan kelembagaan pemerintahan desa dalam konteks sistem kebirokrasian negara sejak jaman kolonial Belanda hingga Orde Reformasi selalu diletakkan di luar sistem formal pemerintahan (*niet rechtstreek bestuured gebied*). Sehingga persoalan lama dan baru di atas menjadi sangat kompleks, tidak hanya terkait persoalan sosiologis, yuridis, filosofis, namun juga persoalan teoritis hukum administrasi negara.

Dalam perspektif epistemologis, makna kelembagaan pemerintahan desa tercermin pada berbagai tonggak sejarah pengaturan pemerintahan daerah termasuk desa di Indonesia, yang sejak awal tidak dapat dilepaskan dari apa yang telah diatur oleh pemerintah Hindia Belanda melalui *Decentralisatie Wet-1903 Jo. IGO-1906 Jo. IGOB-1938*. Tonggak sejarah berikutnya adalah pada masa kemerdekaan bangsa Indonesia, pemerintahan daerah diatur melalui Pasal 18 Undang-Undang Dasar NRI 1945 yang berlangsung tidak lama hingga tahun 1949

⁴¹⁰ Tim Penyusun Komite I DPD RI, *Kembali Ke Mandat – Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*, Komite I DPD RI, Cetakan Pertama, Jakarta, hlm. 36. Lima perubahan mendasar diundang-undang oleh Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014, yaitu: 1). penganekaragaman jenis desa 'Desa Adat' dan 'Desa Dinas' (Bab-II, III, XIII), 2). pelimpahan kewenangan berdasarkan prinsip 'Recognisi' dan 'Subsidiaritas' (Bab-IV, V, VII, XIII), 3). demokratisasi desa 'Pemberdayaan' dan 'Pendampingan' (Bab-V, VI, XII, XIII), 4). perencanaan terintegrasi 'Desa Membangun' dan 'Membangun Desa' (Bab-IX, X, XI), dan 5). konsolidasi keuangan aset desa (Bab-VIII, X, XI).

karena dikeluarkan Dekrit Presiden tahun 1950. Sepanjang masa 1950 hingga tahun 1959 pengaturan pemerintahan daerah didasarkan pada Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Tonggak sejarah berikutnya adalah pengaturan pemerintahan daerah yang kembali harus didasarkan pada Undang-Undang Dasar NRI 1945 sebagai ketetapan Dekrit Presiden 1959, yang berlangsung cukup lama 1950 hingga 1959. Kemudian berikutnya, tonggak sejarah pengaturan pemerintahan daerah termasuk desa harus dilandaskan pada hasil amandemen Undang-Undang Dasar NRI 1945 yang berlangsung sejak tahun 1999 hingga saat disertasi ini selesai disusun.

Persoalan epistemologis atas makna pengaturan kelembagaan pemerintahan desa adalah terletak pada bunyi pasal-pasal UU 6/2014 tersebut, yaitu:⁴¹¹

1) Rumusan Ketentuan Umum Angka 1 yang berbunyi:

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

Rumusan ketentuan ini adalah sama persis dengan definisi daerah otonom sebagaimana tertulis dalam UU 32/2004 Pasal 1 Angka 6 yang berbunyi:

*"Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat **menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat berdasarkan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia**" setempat".*

dengan sedikit perbedaan yaitu ungkapan kalimat sesudah:

"kepentingan masyarakat setempat".

Di dalam UU 6/2014 tentang Desa kalimatnya berbunyi:

"berdasarkan prakarsa masyarakat setempat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia"

⁴¹¹ Rumusan Ketentuan Umum Angka 1 Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014:

"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 setempat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia".

sedangkan dalam UU 32/2004 berbunyi:

"*menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat berdasarkan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia*".

Persoalannya adalah dalam teori *local-government* dan hukum tata negara, bahwa kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah dan berwenang 'mengatur' atau disebut *regeling* dan 'mengurus' atau *bestuur* urusan pemerintahan adalah daerah otonom formal yang dibentuk oleh pemerintah pusat, bukan kesatuan masyarakat adat. Kesatuan masyarakat adat tidak dibentuk oleh Negara tetapi dibentuk oleh komunitas masyarakat yang bersangkutan berdasarkan norma hukum adat. Sehingga dalam hal ini, kesatuan masyarakat hukum adat tidak 'mengatur' atau *regeling* dan 'mengurus' atau *bestuur* urusan pemerintahan tetapi hanya mengurus urusan masyarakat setempat menurut norma-norma hukum adat yang berlaku pada masyarakat bersangkutan.

Manakala pengertian 'Desa' dan 'Desa Adat' itu di maknai sama dengan daerah otonom, maka dengan sedikit tambahan kata, menjadi tidak tepat atau salah dikarenakan Desa dan Desa Adat bukanlah daerah otonom. Padahal pada kenyataan lain dalam keseluruhan Pasal 1 hingga Pasal 95 UU 6/2014 tentang Desa dalam norma-normanya tidaklah mendudukkan Desa dan Desa Adat sebagai daerah otonom karena:

Pertama, Negara tidak menjadikan Desa sebagai organisasi pemerintahan formal karena tidak menempatkan pejabat negara dan aparatur sipil negara di Kantor Desa;

Kedua Negara tidak menyerahkan urusan pemerintahan tertentu (desentralisasi) pada Desa;

Ketiga, Negara tidak membentuk *Council* dan badan pelaksana formal untuk membuat kebijakan pengaturan (*regeling*) dan melaksanakan kebijakan tersebut (*bestuur*) atas urusan pemerintahan yang didesentralisasikan; dan Keempat, Negara tidak memberi kewenangan pada Desa untuk menarik pajak dan retribusi lokal.

2) Persoalan substantifmakna lain atas isi materi dalam UU 6/2014 adalah terletak pada Ketentuan Umum Angka 2, yaitu:

"Pemerintah Desa adalah penyelenggaraan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sitem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Definisi tentang Pemerintahan Desa yang dirumuskan dalam Ketentuan Umum Angka 2 UU 6/2014 ini, manakala ditinjau dari asas umum hukum administrasi negara dan asas pembentukan undang-undang, semestinya konsep ataupun pengertian Pemerintahan Desa diturunkan dari konsep tata kelola pemerintah pada tingkat desa (*het beginsel van dudelijk terminologie en doedelijk siestematik*).⁴¹² Pemerintah adalah badan publik yang dibentuk Negara yang mencakup struktur organisasi, fungsi, tugas, tata kelola, dan penempatan pejabat dan aparaturanya. Penempatan pejabat dan aparaturanya tersebut meliputi rekrutmen, seleksi, pengangkatan, penempatan, pengembangan karir, pembinaan, penggajian, hingga pensiun.

Sekalipun dalam penjelasan UU 6/2014 telah dirumuskan bahwa status desa adalah gabungan antara bentuk *local-self government* (daerah otonom) dengan *self-governing community* (komunitas yang mengatur dirinya sendiri), ketentuan ini menunjukkan adanya pencampuradukan nilai-nilai yuridis dan teoritis dalam undang-undang ini. Ditinjau dari teori fungsional, lembaga publik yang merupakan gabungan antara *local-self government* dengan *self-governing community* itu tidaklah memiliki landasan yuridis yang kuat dalam mengatur jalannya fungsi tata pemerintahan yang baik.⁴¹³ Sistem standar akuntabilitas kinerja institusi publik tidak dapat diterapkan karena parameternya tidak cocok, bertentangan dengan undang-undang ASN dan undang-undang ketenagakerjaan, juga berseberangan dengan undang-undang keuangan negara.

Di dalam norma-norma undang-undang desa tahun 2014 ini, Negara memang menetapkan struktur organisasi, fungsi, tugas, dan tata kelola lembaga

⁴¹² Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi. **Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance)**. Universitas Brawijaya Press. Cetakan Pertama. UB Press. ISBN: 978-60-2-20304-2-3. 2011. Hlm. 88 – 89. Lihat juga Maria Farida Indrati Soeprato. **Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan**. Yogyakarta: Kanisius. hlm. 12. Lihat juga I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage: Vuga 1984 hlm. 186 seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, hlm. 330, dalam Maria Farida Indrati, S., *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius. 2007.

⁴¹³ Hanif Nurcholis, **Pemerintah Desa – Unit Pemerintahan Semu Dan Inkonstitusional**, Makalah disampaikan dalam Bedah Buku "Pemerintah Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembedah: Prof. Bagir Manan dan Prof. Dede Mariana, Universitas Pajajaran, Bandung, 2017, hlm. 52 – 54.

desa, namun sayangnya rekrutmen, seleksi, pengangkatan, penempatan, pengembangan karir, pembinaan, penggajian, dan pensiun pejabat, dan aparaturnya tidak didasarkan pada ketentuan UU 5/2014 tentang ASN. Fakta seperti ini menunjukkan arti bahwa pejabat dan staf pada pemerintahan desa bukanlah pejabat negara dan bukan juga bukan aparatur sipil negara. Sehingga dapat diartikan bahwa pejabat dan aparatur desa adalah juga bukan pekerja/buruh sebagaimana diatur Undang-Undang RI Nomor 13 Tahun 2013 tentang Ketenagakerjaan. Dengan keadaan seperti ini, maka pejabat dan staf pemerintah desa statusnya tidak jelas (ambigu) jika ditinjau dari Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013, maka pejabat dan aparatur desa bukanlah aparatur sipil negara ataupun bukan buruh/pekerja pada perusahaan ataupun majikan. Dengan kondisi ketidakjelasan status kepegawaian seperti ini, maka bentuk status kelembagaan pemerintahan desa semacam ini tidak ubahnya mirip kelembagaan RT/RW, yaitu kelembagaan masyarakat yang dibentuk Negara dan diberi tugas-tugas untuk membantu urusan pemerintahan.

Pergeseran makna lain atas kelembagaan pemerintahan terjadi pada persoalan makna kewenangan, dalam wujud yang semestinya pelimpahan kewenangan dimaknai sebagai *decentralism principle* menjadi *politics-decentralism*. Pembagian kewenangan ini tidak dilakukan menurut ketentuan undang-undang pemerintahan daerah, namun dilakukan atas dasar pengakuan negara terhadap eksistensi dan hak asal-usul kelembagaan pemerintahan desa melalui asas 'Rekognisi' dan asas 'Subsidiaritas'. Pergeseran makna ketentuan undang-undang administrasi pemerintahan pada ketentuan pengakuan atas hak asal-usul dan subsidiaritas seperti ini berimplikasi signifikan *contra-productive* terhadap jalannya birokrasi pemerintahan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi kelembagaan pemerintahan desa menjejalkan masyarakat. Hasil kajian keharmonisan bahan hukum primer atas ketidaksinkronan makna hubungan vertikal antara UU 6/2014 dengan Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 berimplikasi pada kesalahan interpretasi pelimpahan kewenangan. Oleh karena pelimpahan kewenangan itu secara teoritis hanya dikenal dalam domein *decentralism principle* pada system pemerintahan daerah, bukan pada *political decentralization* melalui cara pemberian kewenangan pada badan hukum

komunitas masyarakat yang dibentuk dan diberitugas pemerintahan (*state-corporatism*).

Bukti fakta lain, Undang-Undang Dasar NRI 1945 Pasal 18 dan 18 A mengatur daerah otonom provinsi dan daerah otonom kabupaten/kota. Pasal 18 B ayat (1) mengatur daerah yang bersifat khusus dan daerah yang bersifat istimewa sedangkan Pasal 18 B ayat (2) mengatur tentang kewajiban Negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar NRI 1945 tidak mengatur tentang pemerintahan desa. Sejak zaman pemerintahan pra kolonial, kolonial dan kemerdekaan memang terdapat pemerintahan desa yang masih eksis sampai sekarang. Sehingga berdasarkan fakta empirik ini, Negara membuat undang-undang yang mengatur tentang Desa, terakhir adalah UU 6/2014. Undang-Undang ini mengatur dua obyek material: 1) Desa Dinas/Formal/Birokrasi bentukan sejak Orde Baru dan Desa Adat. Desa Dinas/Formal/Birokrasi bentukan Orde Baru adalah desa bentukan menurut UU 5/1979 yang diteruskan dengan UU 6/2014 tentang Desa. Mengenai Desa Adat, kelembagaan ini adalah desa yang pada zaman Belanda dinamakan *volksgemeenschappen/ inheemsegemeenschap/ rechtsgemeenschappen* atau kesatuan masyarakat hukum adat/pribumi. Persoalannya adalah UU 6/2014 menggunakan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 sebagai payung konstitusinya. Padahal Pasal ini tidak mengatur Desa baik menurut pengertian UU 5/1979 maupun Desa Adat. Pasal 18 B ayat (2) hanya memberi mandat kepada Negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat, perkembangannya sesuai dengan kehidupan masyarakat beradab, dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan NKRI.

Kesatuan masyarakat hukum adat, keberadaannya dibuat oleh komunitas adat itu sendiri berdasarkan hukum adat, bukannya dibuat oleh Negara melalui hukum positif. Adapun Desa Adat tidak identik dengan kesatuan masyarakat hukum adat. Kesatuan masyarakat hukum adat adalah konsep yang diperkenalkan oleh Cornelis van Vollenhoven (1907) sebagai konstruk atas *gemeenschap* (*community*). *Gemeenschap* atau komunitas ini mengatur dirinya sendiri berdasarkan adat istiadat turun temurun dan melembaga kemudian disebut hukum adat. Van Vollenhoven menyebut fakta ini dengan istilah

rechtsgemeenschappen.⁴¹⁴ Holleman menerjemahkan *rechtsgemeenschappen* dengan *legal communities* atau komunitas hukum.⁴¹⁵ Sedangkan R. Soepomono menyebut fakta sebagaimana disampaikan Van Vollenhoven tersebut dengan istilah *adat rechtsgemeenschap* (komunitas hukum adat).⁴¹⁶ Kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana ditulis dalam Ps. 18 B (2) UUD NRI 1945 merujuk kepada konsep *adat rechtsgemeenschap* ini. Sehingga berdasarkan uraian tersebut maka terdapat masalah diskeharmonian vertikal atas pengundangan Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 dengan Ps. 18 B (2) UUD NRI 1945, sebagaimana Ps. 18 B (2) UUD NRI 1945 tidak mengatur Desa dan Desa Adat.

Dari perspektif aksiologis, makna penting posisi kelembagaan pemerintahan desa sebagai ujung tombak sistem pemerintahan nasional, adalah menuntut perlunya pengaturan kelembagaan desa yang berkeadilan, berkepastian, berkemamfaatan, serta kesinkronan secara vertikal maupun horizontal dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Persoalannya, hasil kajian menunjukkan bahwa pengaturan kelembagaan pemerintahan desa sekarang mengalami kesulitan berjalan sesuai Tupoksi-nya dengan benar dan optimal, selagi kelembagaannya berstatus 'Semi Formal' (Pemerintahan Semu), yaitu campuran sebagai *Desa-Hybrid* antara *local-self government* dengan *self-governing-community*, sebagai *State Corporatism*.⁴¹⁷ Padahal, semenjak kemerdekaan bangsa Indonesia hingga saat ini terhitung (tidak termasuk Perpu dan Penpres) sudah ada 16 undang-undang pemerintahan daerah termasuk desa yang pernah diundangkan, 13 undang-undang pemerintahan daerah dan 3 undang-undang khusus desa. Sedangkan status kelembagaan pemerintahan desa praktis selalu

⁴¹⁴Van Vollenhoven, Cornelis, *Law Areas*, (June, 1907) dalam Holleman, J. F., ed (1981), *Het Adat Recht van Nederlandsch-Indie* (Van Vollenhoven on Indonesian Adat Law). Netherlands: The Hague-Martinus Nijhoff, 1907, Pp. 43.

⁴¹⁵Holleman, J. F., *Van Vollenhoven on Indonesian Adat Law*, Springer-Science+Business Media, B.V. 1981, Pp. 43.

⁴¹⁶ R. Soepomono, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, Jakarta: Balai Pustaka, 2013.

⁴¹⁷ Hanif Nurcholis, *Pemerintah Desa – Unit Pemerintahan Semu Dan Inkonstitusional*, Makalah disampaikan dalam Bedah Buku "Pemerintah Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembedah: Prof. Bagir Manan dan Prof. Dede Mariana, Universitas Pajajaran, Bandung, 2017, hlm. 56 – 68. Lihat juga Hanif Nurcholis, dkk, *Administrasi Pemerintahan Desa – Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI*, Penerbit Bee Media Indonesia, , Edisi-4, Jakarta, 2017. Lihat juga Hanif Nurcholis, *Village-Oriented Administration In Indonesia: The Lowest Level of Unconstitutional Administration*, dalam Proceeding Seminar "2013 International Conference on Public Administration Public Sector Reform & Government in Transition: Values, Institutions, Leadership, Citizen Engagement, & Human Rights University of Makati, Philippines October 1-2, 2013, Makaty University, Phillipine. Lihat juga Tim Penyusun Komite I DPD RI, *Kembali Ke Mandat – Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*, Komite I DPD RI, Cetakan Pertama, Jakarta, hlm. 51.

ditempatkan sebagai *niet rechtstreek bestuured gebied* (state corporatism), seperti ditunjukkan Matrik-6 berikut ini dari hasil analisis teoritis sejarah hukum, hukum administrasi dan konseptual administrasi pemerintahan daerah.⁴¹⁸

**Matrik-6 Hasil Analisis Rumusan Masalah-1b: Ratio Legis
Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa Menurut Sejarah, Model
Administrasi dan Implikasinya**

NO.	TEMUAN	ANALISIS TEORITIS DAN KONSEPTUAL			HASIL RATIO LEGIS
		Model Adminstrasi	Status Yuridis	Politik Hukum	
1	Decentralizatie Wet-1903	Dekonsentralistik Konservatif Kolonial	§ <i>Niet rechtstreek bestuured gebied</i> § <i>State Corporatism</i>	§ Kolonialisme_ <i>Niet oprecht over goed bestuur</i>	§ Undang-Undang Keajaan Belanda § Faham kolonialisme
2	IGO 1906	Dekonsentralistik Konservatif Kolonial	§ <i>Niet rechtstreek bestuured gebied</i> § <i>State Corporatism</i>	§ Kolonialisme_ <i>Niet oprecht over goed bestuur</i>	
3	IGOB 1938	Dekonsentralistik Konservatif Kolonial	§ <i>Niet rechtstreek bestuured gebied</i> § <i>State Corporatism</i>	§ Kolonialisme_ <i>Niet oprecht over goed bestuur</i>	
4	Osamu-Seirei No. 27 Syoowa 1942	Dekonsentralistik Konservatif Kolonial	§ <i>Niet rechtstreek bestuured gebied</i> § <i>State Corporatism</i>	§ Kolonialisme_ Penge ndalian ketat birokrasi pemerintahan. § Mobilisasi SDM & Eksploitasi SDA untuk perang.	§ Undang-Undang Pemerintahan Militer Jepang § Faham kolonialisme
5	Undang-Undang Nomor: 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah yang mengatur penyelenggaraan Pemda sehari-hari.	Desentralistik Modern Perkotaan	§ <i>Rechtstreek bestuured gebied</i>	§ Nasionalisme § <i>Ingenuous decentralism to good governance</i> § <i>Collectivisme Pluralistic</i>	§ Semangat amanat Pasal 18 UUD NRI 1945 sekalipun tidak mengatur tentang desa. § Penetapan atributif atas kewenangan kelembagaan Pemdes berdasarkan asas rekognisi dan subsidiaritas (UU 19/1965) berada di dalam sistem pemerintahan daerah formal (<i>rechtstreek bestuured gebied</i>), wujud harmoni peraturan perundang-undangan.
6	Undang-Undang Nomor: 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri	Desentralistik Modern Perkotaan	§ <i>Rechtstreek bestuured gebied</i>	§ Nasionalisme § <i>Ingenuous decentralism to good governance</i> § <i>Collectivisme Pluralistic</i>	
7	Undang-Undang RI Nomor: 44 Tahun 1950 tentang Negara Indonesia Timur	Desentralistik Modern Perkotaan	§ <i>Rechtstreek bestuured gebied</i>	§ Nasionalisme § <i>Ingenuous decentralism to good governance</i> § <i>Collectivisme Pluralistic</i>	
8	Undang-Undang Nomor: 1 Tahun 1957	Desentralistik Modern Perkotaan	§ <i>Rechtstreek bestuured gebied</i>	§ Nasionalisme	

⁴¹⁸ Hanif Nurcholis, *Pemerintah Desa – Unit Pemerintahan Semu Dan Inkonstitusional*, Makalah disampaikan dalam Bedah Buku "Pemerintah Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembedah: Prof. Bagir Manan dan Prof. Dede Mariana. Universitas Pajajaran. Bandung, 2017, hlm. 52 – 54 (diolah ulang).

	tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah			§ <i>Ingenuous decentralism to good governance</i> § <i>Collectivisme Pluralistic</i>	
9	Penetapan Presiden Nomor: 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah	Dekonsentralistik Modern Perkotaan	§ <i>Rechtstreek bestuured gabied</i>	§ Nasionalisme § <i>Ingenuous decentralism to good governance</i> § <i>Collectivisme Pluralistic</i>	
10	Undang-Undang Nomor: 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah	Dekonsentralistik Modern Perkotaan	§ <i>Rechtstreek bestuured gabied</i>	§ Nasionalisme § <i>Ingenuous decentralism to good governance</i> § <i>Collectivisme Pluralistic</i>	
11	Undang-Undang Nomor: 19 Tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia	Desentralistik Modern Perkotaan	§ <i>Rechtstreek bestuured gabied</i>	§ Nasionalisme § <i>Ingenuous decentralism to good governance</i> § <i>Collectivisme Pluralistic</i>	
12	Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah	Dekonsentralistik Konservatif <i>Binnenlands Bestuur</i> ala Kolonial	§ <i>Binnenlandsch-Bestuur</i> Sentralistis § <i>Niet rechtstreek bestuured gabied</i> § <i>State Corporatism</i>	§ Nasionalisme § <i>Centralism to standard governance</i> § <i>Collectivisme Monolithic</i>	§ Pasal 18 UUD NRI 1945 sekalipun tidak mengatur tentang desa. § Standarisasi & Sentralisasi (<i>default</i>) Pemerintahan Desa
13	Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa	Dekonsentralistik Konservatif <i>Binnenlands Bestuur</i> ala Kolonial	§ <i>Binnenlandsch-Bestuur</i> Sentralistis § <i>Niet rechtstreek bestuured gabied</i> § <i>State Corporatism</i>	§ Nasionalisme § <i>Centralism to standard governance</i> § <i>Collectivisme Monolithic</i>	
14	Undang-Undang Nomor: 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah	Desentralistik Modern Perkotaan	§ <i>Niet rechtstreek bestuured gabied</i> § <i>State Corporatism</i>	§ Nasionalisme § <i>Disingenuous decentralism to good governance</i> § <i>Collectivisme Pluralistic</i>	§ Pengakuan dan penghormatan supra-desa terhadap kesatuan masyarakat hukum adat (Psl.18 B (2) UUD NRI 1945) dalam wadah teritorial desa yaitu Desa-Adat adalah merupakan pertimbangan hukum dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang beragam.
15	Undang-Undang UU 32/2004 tentang Pemda	Dekonsentralistik Konservatif <i>Binnenlandsch Bestuur</i> Kolonial Era Kemerdekaan	§ <i>Niet rechtstreek bestuured gabied</i> § <i>Local-State Government</i> § <i>State Corporatism</i>	§ Nasionalisme § <i>Disingenuous decentralism to good governance</i> § <i>Collectivisme Pluralistic</i>	
16	Undang-Undang RI Nomor: 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah	Dekonsentralistik Konservatif <i>Binnenlandsch Bestuur</i> Kolonial Era Kemerdekaan	§ <i>Niet rechtstreek bestuured gabied</i> § <i>Local-State Government</i> § <i>State Corporatism</i>	§ Nasionalisme § <i>Disingenuous decentralism to good governance</i> § <i>Collectivisme Pluralistic</i>	§ Didasarkan fakta sejarah bahwa Desa-Biasa dan kesatuan masyarakat hukum adat berada di wilayah teritorial desa yang telah menjadi praktek kehidupan sehari-hari desa (Putusan MK NO. 128/PUU-XIII/2015).
16	Undang-Undang RI Nomor: 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	Dekonsentralistik Konservatif <i>Binnenlandsch Bestuur</i> Kolonial Era Kemerdekaan	§ <i>Niet rechtstreek bestuured gabied</i> § <i>Local-State Government</i>	§ Nasionalisme § <i>Disingenuous decentralism to good governance</i>	

			§ <i>State Corporatism</i>	§ <i>Collectivisme Pluralistic</i>	§ Penetapan atributif atas kewenangan kelembagaan
17	Undang-Undang RI Nomor: 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah	Dekonsentralistik Konservatif <i>Binnenlandsch Bestuur</i> Kolonial Era Kemerdekaan	§ <i>Niet rechtstreek bestuured gebied</i> § <i>Local-State Government</i> § <i>State Corporatism</i>	§ Nasionalisme § <i>Disingenuous decentralism to good governance</i> § <i>Collectivisme Pluralistic</i>	§ Pemdes berdasarkan asas rekognisi dan subsidiaritas (Pasal-3 UU 6/2014) berada di luar sistem pemerintahan daerah (<i>niet rechtstreek bestuured gebied</i>), menyebabkan disharmoni peraturan perundang-undangan. Kelahiran kewenangan kelembagaan Pemdes berada di luar "rahim desentralisasi" pemerintahan daerah.
18	Undang-Undang Nomor: 6 Tahun 2014 tentang Desa	Dekonsentralistik Konservatif <i>Binnenlandsch Bestuur</i> Kolonial Era Kemerdekaan	§ <i>Local-self Government & Self-Governing Community</i> § <i>Niet rechtstreek bestuured gebied</i> § <i>State Corporatism</i>	§ Nasionalisme § <i>Disingenuous decentralism to good governance</i> § <i>Collectivisme Pluralistic</i>	

Ciri model terakhir yang dianut oleh UU 32/2004 Jo UU 23/2014 Jo. UU 6/2014 tentang Desa adalah dibentuknya provinsi dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom (*local-self government*) sekaligus sebagai wilayah administrasi (*local state-government*), dan kelembagaan pemerintahan desa sebagai gabungan *local-self government* dengan *self-governing community*. Di samping itu, kelembagaan pemerintahan Desa dipertahankan sebagai pemerintahan tidak langsung (*niet rechtstreek bestuured gebied*) atau pemerintahan tidak langsung dan palsu (*pseudo government*) yaitu sebagai korporasi sosial politik bentukan negara yang dijadikan instrumen negara untuk melaksanakan kebijakan ekonomi dan politik atas nama partisipasi rakyat. Dengan dijadikannya provinsi dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom sekaligus wilayah administrasi maka pemerintahan pangreh praja (*binnenlands bestuur*) yang bersifat sentralistik hadir kembali. Begitu juga dengan Desa yang tetap diletakkan di luar sistem pemerintahan formal sebagaimana pengaturannya di bawah IGO 1906 Jo. IGOB 1938 maka kelembagaan pemerintahan desa tidak dapat memberi pelayanan publik kepada rakyat desa, sebagaimana semestinya lembaga pemerintah dengan kelengkapan kemampuan teknisnya seharusnya mampu menjalankan tugas pokok fungsinya.

Ciri model pemerintahan daerah ini menunjukkan makna bahwa pembentukan daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom (*local-selfgovernment*) adalah pembentukan sekaligus sebagai wilayah administrasi (*local-stategovernment*). Pada saat yang sama pemerintahan desa tetap dibentuk dan diposisikan sebagai pemerintahan tidak langsung (*bestuure-gebied*), yaitu di

repository.ub.ac.id

luar sistem desentralisasi formal pemerintahan (*pseudo-government*) melalui penetapangabungan model pemerintahan antara *local-self government* dengan *self-governing community*. Hadirnya ketentuan wilayah administrasi (*local-state-government*) pada sistem pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota berikut sistem pemerintahan semu pada kelembagaan pemerintahan desa, sangat berpengaruh *contra-productive* terhadap kinerja sistem pemerintahan daerah dan kelembagaan pemerintahan desa dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Status kelembagaan pemerintahan desa yang tetap diletakkan di luar sistem pemerintahan daerah formal, ini berarti pengaturannya sama dengan pengaturan menurut IGO-196 Jo. IGOB-1938, yang berdampak pada tidak optimalnya pelaksanaan pembangunan, pelayanan, pemberdayaan, pembinaan masyarakat desa. Pelayanan dasar publik dan pembangunan yang dijalankan oleh unit-unit operasional pemerintahan formal tidak dapat dihadirkan dalam konteks pemerintahan semu.

Berlandas pada hasil analisis tersebut di atas, maka kelembagaan pemerintahan desa sangat sulit dapat melaksanakan tugas pokok fungsi pemerintahan dengan benar, baik dan maksimal, manakala pengaturan kelembagaan pemerintahan desa itu kabur (*Vagueness*) dan tidak harmonis baik Vertikal terhadap Terhadap Psl. 18 B (2) UUD NRI 1945 maupun Horizontal terhadap perundang-undangan yang sederajat seperti dengan UU 5/2014 tentang ASN, UU 17/2003 tentang Keuangan Neg., UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Neg. dan UU 5/1986 tentang PTUN. Persoalan dasar diskeharmonian adalah karena kekliruan rujukan terhadap konstitusi dan penempatan status kelembagaan pemerintahan desa di luar system birokrasi pemerintahan daerah yang berbasis desentralisasi (*niet rechtstreek bestuured gebied*).

Untuk memudahkan pemahaman terjadinya pergeseran *Meaning* atas pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, berikut digambarkan dalam matrik berikut.

Matrik-7 _ Pergeseran Arti - Makna Kelembagaan Pemdes Waktu ke Waktu Berimplikasi Pada Sistem Administrasi Pemerintahan Desa

Orde	PEMERINTAHAN KOLONIAL HINDIA-BELANDA	PEMERINTAHAN JEPANG	PEMERINTAHAN ORDE LAMA	PEMERINTAHAN ORDE BARU	PEMERINTAHAN ORDE REFORMASI
Arti	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ Wadah komunitas masyarakat Pribumi (RR-1834) ⊗ Wadah kesatuan hukum masyarakat pribumi sebagai Badan hukum komunitas (<i>rechtgemeenschap</i>) yang dibentuk Negara (<i>state corporatism</i>, IGO-1906 – IGOB-1938). 	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ Wadah kesatuan hukum masyarakat pribumi (Osamu Seirei No. 27 Syoowa 19 _ 1942). 	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ Wadah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu dengan batas-batas daerah sebagai pemerintah lokal otonom (<i>local self-government</i>) dalam sistem pemerintahan daerah formal, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasa dan mempunyai harta benda sendiri (UU 22/1948, UU 1/1957, UU 18/1965, UU 19/1965). 	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ Wadah komunitas badan hukum (<i>rechtgemeenschap</i>) dibentuk Negara sebagai <i>state corporatism</i> yang memiliki wilayah ditempati penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum sebagai organisasi pemerintahan terendah di bawah Camat, berhak menyelenggarakan RT-nya sendiri dalam NKRI (UU 5/1979). 	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ Wadah komunitas badan hukum (<i>rechtgemeenschap</i> sebagai <i>state corporatism</i>) dengan nama Desa & Desa-Adat atau disebut nama lain, sebagai kesatuan Masy. hukum dengan batas wilayah yang berwenang mengatur-mengurus pemerintahan, kepentingan masyarakatnya, berdasar <i>berdasar asas rekognisi & subsidiaritas</i> dalam sistem Pemerintahan NKRI, di wilayah kabupaten (Psl 1 ayat (12) UU 32/2004, Pasal 1 (Q) UU 22/1999, Pasal 1 UU 6/2014).
Makna	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ Wadah wilayah teritorial tempat penduduk pribumi hidup bersama. ⊗ Wadah subyek hukum komunitas masyarakat desa dengan batas teritorial. ⊗ Wadah obyek pajak pemerintah kolonial. ⊗ Wadah menjalankan fungsi pemerintahan daerah bercorak kolektif-pluralistik dengan sistem <i>Niet rechtstreek bestuure gabied</i> (<i>State-Corporatism</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ Wadah subyek hukum masyarakat desa dengan batas teritorial. ⊗ Wadah obyek pajak dan penghimpunan sumberdaya pemerintah bala tentara Jepang untuk perang. ⊗ Wadah menjalankan fungsi pemerintahan daerah untuk mobilisasi SDM dan alam bercorak kolektif-monolitik dengan sistem <i>Niet rechtstreek bestuure gabied</i> (<i>State-Corporatism</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ Wadah subyek hukum komunitas masyarakat desa dengan batas teritorial yang otonom. ⊗ Wadah menjalankan fungsi pemerintahan daerah terbawah, terkecil, bagian utuh sistem Pemda dengan sebutan Desa-Kota Kecil, Pemerintahan Kaki Tingkat-3, Desa Praja, bercorak kolektif-pluralistik dengan sistem <i>rechtstreek bestuure gabied</i> (Rezim Sistem Pemerintahan Daerah). 	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ Wadah wilayah teritorial tempat penduduk hidup bersama sebagai subyek hukum komunitas masyarakat desa. ⊗ Wadah agen pemerintah pusat menjalankan fungsi pemerintahan daerah dalam pembangunan yang bercorak kolektif-monolitik dengan sistem <i>Niet rechtstreek bestuure gabied</i> (<i>State-Corporatism</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ Wadah subyek hukum komunitas masyarakat desa biasa maupun masyarakat adat yang memiliki batas teritorial. ⊗ Wadah demokratisasi (politik, ekonomi, adat-budaya) Masy. desa. ⊗ Wadah menjalankan fungsi pemerintahan daerah bercorak kolektif-pluralistik dengan sistem <i>Niet rechtstreek bestuure gabied</i> (<i>State-Corporatism</i>).

3.7.2. *Ratio Legis Positioning* Dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa

Pengaturan kelembagaan pemerintahan desa telah berevolusi sangat lambat hingga kini, belum sampai pada wujudnya ideal setidaknya sebagaimana yang dimaksudkan oleh *the founding fathers* tanpa menimbulkan disharmoni antar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengaturan status posisi kelembagaan pemerintahan desa dalam system pemerintahan daerah oleh UU 6/2014 ditunjukkan melalui pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang beragam, yaitu Desa Adat dan Desa Dinas/Formal/Birokrasi. Posisi kelembagaan pemerintahan desa yang semula berstatus *quasylocal-self-government* menjadi campuran antara *quasy local-self government* dengan *self-governing community*. Persoalan nomenklatur "*quasy*" di sini lebih dimaksudkan untuk menunjukkan karena alasan tidak utuhnya status kelembagaan pemerintahan desa itu sebagai *local-self government*.⁴¹⁹

Pada konteks sejarah hukum, diawali melalui *Inlandse Gemeente Ordonnantie* 1906, kemudian jaman Jepang melalui pembentukan lembaga di bawah *Son/kecamatan*, kemundian Orde Baru melalui UU 5/1979, hingga era Reformasi dengan UU 6/2014, diindikasikan bahwa politik hukum pengaturan kelembagaan pemerintah desa belum mampu menyelesaikan dengan benar dan harmonis persoalan posisi status kelembagaan pemerintahan desa ini dalam sistem pemerintahan daerah.⁴²⁰ Persoalannya adalah apakah kelembagaan pemerintahan desa itu meliputi pemerintahan desa adat. Padahal apa yang dimaksudkan sebagai *Pemerintahan Desa* adalah birokrasi penyelenggaraan urusan pemerintahan untuk kepentingan seluruh anggota masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan nasional. Sehingga dengan demikian pengaturan posisi kelembagaan pemerintahan desa-adat maupun desa-dinas menjadi tidak jelas atau 'Ambigu' yaitudualitas antara Desa-Dinas dengan Desa-Adat. Apa

⁴¹⁹Ateng Syafrudin dan SuprinNa'a, ***Republik Desa, Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern Dalam Desain Otonomi Desa***, PT Alumni, Bandung, 2010, hlm 2-3. Lihat juga Nurcholis, H. dkk., ***Administrasi Pemerintahan Desa – Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI***, Penerbit Bee Media Indonesia, Jakarta, Edisi-4, 2010, 179 hlm.

⁴²⁰Hanif Nurkholis, ***Wawancara Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa***, (Profesor/Guru Besar Administrasi Publik. Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, 7 Oktober dan 7 November 2018).

perbedaan *self-governing community* ada Desa Dinas/Formal/Birokrasi dengan *self-governing community* pada Desa-Adat.

UU 6/2014 mengatur 2 (dua) materi utama, yaitu tentang Desa Adat dan Desa Formal/Dinas/Birokrasi. Namun, UU 6/2014 tentang Desa mendasarkan sumber hukumnya pada Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Padahal Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 ini sama sekali tidak mengatur tentang Desa Formal/Dinas/Birokrasi ataupun seperti Desa Birokrasi versi yang dimaksud oleh Orde Baru itu. Desa Formal/Dinas/Birokrasi yang ini adalah sebenarnya merupakan lembaga pemerintah tingkat Desa Semi Formal/Dinas yang dibentuk Negara yang diposisikan untuk melaksanakan urusan pemerintahan di tingkat paling bawah⁴²¹, dan bukan lembaga yang terbentuk dari masyarakat pribumi yang mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan norma-norma hukum adatnya⁴²². Sehingga posisi status hukum kelembagaan *Desa-Hybrid* yang *postmo* saat ini masih tidak jelas atau 'Ambigu' dalam sistem birokrasi pemerintahan formal menurut konstitusi RI, atau menurut *the founding-fathers* dan TAP MPR No. IV/2000, yang mengamanatkan pada pembuat undang-undang untuk melakukan revisi terhadap undang-undang pemerintahan daerah sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 Undang-Undang Dasar NRI 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap provinsi, kabupaten/kota, desa, dan lain sebagainya.⁴²³ Sehingga menurut catatan sejarah, sejak jaman pemerintahan Belanda, Jepang, hingga pemerintahan Republik Indonesia saat ini, posisi *legal-structure* kelembagaan desa ini tidaklah pernah berubah, yaitu menjalankan fungsi 'Antara' kelembagaan komunitas dan kelembagaan negara.⁴²⁴ Olehkarenanya, Desa Formal/Dinas/Birokrasi ini semestinya tidak dapat dirumuskan melalui mekanisme derivasi norma Pasal 18 B ayat (2) yang tidak mengatur tentang desa

⁴²¹ Nurcholis H. et al., *Village Government in Indonesia: A Pseudo Government, World Conference on Public Administration*, Session-4, DaeguKAPA, South Korea, June 25-27, 2014.

⁴²² Koentjaraningrat, *MasyarakatDesa di Indonesia MasaKini*, Jakarta: Yayasan Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1963. Lihat juga Rahman, Dkk., *Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Masyarakat Hukum Adat dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 8, Nomor 5, Oktober 2011.

⁴²³ Hanif Nurcholis, *Pemerintah Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI*, Bee Media Pustaka, Cetakan Keempat, 2018, hlm. 11 - 14.

⁴²⁴ Koentjaraningrat, *MasyarakatDesa di Indonesia MasaKini*, ... Opcit.

yang bukan desa adat, karena Desa Formal/Dinas adalah bukan merupakan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat atau *volksgemeenschappen* itu.

Persoalan pengaturan posisi kelembagaan pemerintahan desa ini tidak terlepas dari isi materi Pasal 6 ayat (1) UU 6/2014 tentang Desa yang menyebutkan bahwa:

"Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat".

Pasal 6 ayat (1) undang-undang ini tidak memiliki acuan yuridis dalam Ketentuan Umum-nya, oleh karena tidak jelas apa yang dimaksudkan dengan Desa dan Desa Adat itu sebenarnya. Terkecuali pengertian Pasal 6 hingga Pasal 95-nya dihubungkan dengan Desa menurut pengertian dan penjelasan tentang Desa menurut UU 5/1979 Jo. UU 22/1999 Jo. UU 32/2004. Sedangkan apa yang dimaksudkan dengan Desa Adat adalah sebagaimana yang dirumuskan Pasal 18 B ayat (2) atau *volksgemeenschappen* melalui ketentuan dalam IGO/s 83 1906 dan IGOB/s 490 1938.⁴²⁵ Ini artinya bahwa UU 6/2014 tentang Desa mengatur dua rumpun obyek materi hukum, yaitu Desa Formal/Dinas/Birokrasi yang diperkenalkan melalui UU 5/1979, dan Desa menurut kesatuan masyarakat hukum adat sesuai Psl. 18 B (2) UUD NRI 1945. Desa Formal/Dinas/Birokrasi adalah desa pengertian peradaban baru yang tidak ada hubungannya dengan desa menurut kesatuan masyarakat hukum adat. Pertimbangan hukumnya adalah bahwa UU 5/1979 Jo. UU 22/1999 Jo. UU 32/2004 sejak awal mula pembentukannya adalah telah tidak memberlakukan lagi UU 19/1965, yang mana UU 19/1965 ini juga telah mencabut IGO 1906 dan IGOB 1938 yang awal mula mengakui keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai badan hukum. Sehingga memang Desa Dinas/Formal/Birokrasi secara yuridis bukanlah kesatuan masyarakat hukum adat, dan karenanya tidak memenuhi semua unsur kriteria sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Maka berdasarkan logika hukum atas fakta yuridis-administratif dan yuridis-antropologis ini, Desa Formal/Dinas/Birokrasi yang diatur UU 6/2014 sebagai undang-undang organik, rujukan landasan hukumnya tidak dapat diturunkan dari Psl. 18 B (2) UUD NRI 1945. UU 6/2014 hanya agak relevan dan sah dalam hal mengatur Desa Adat sebagaimana diatur dalam Pasal 96 hingga

⁴²⁵ Lihat juga Saparin, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Bumi Aksara, Jakarta, 1986, hlm. 31.

Pasal 111 UU 6/2014 tentang Desa.⁴²⁶ Tingkat revansi dan keabsahan paling tinggi bisa diperoleh apabila konstitusi memang telah mengatur tentang prinsip-prinsip kelembagaan pemerintahan desa (Desa Adat dan Desa Dinas/Birokrasi/Formal).

Hasil kajian bahan hukum primer juga menunjukkan bahwa posisi kelembagaan pemerintahan desa menurut Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UU 6/2014 memang tidak menempatkan kelembagaan pemerintahan desa sebagai kesatuan organ masyarakat hukum yang terbawah dan terkecil dari sistem pemerintahan.⁴²⁷

Hasil kajian juga menunjukkan terjadinya persoalan lainnya yaitu komplikasi hukum antara persoalan posisi kesatuan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum aliansi adat (*originair*) yang sampai dengan saat ini masyarakat adat belum mendapatkan status hukum sebagai subyek hukum 'nonteritorial' dengan kesatuan masyarakat hukum adat dalam kesatuan masyarakat Desa Adat yang 'teritorialistic' seperti yang telah diatur dalam UU 6/2014 tentang Desa.⁴²⁸

Komplikasi hukum terjadi manakala pengaturan kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat non-teritorial diatur melalui undang-undang yang berbeda yang berorientasi pada basis teritorial. Persoalan berikutnya adalah 'Apakah kelembagaan pemerintahan desa baik desa-biasa ataupun desa-adat telah memenuhi kriteria maksud tujuan dari fungsi pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat sesuai maksud tujuan Psl. 18 B (2) UUD NRI 1945, yaitu masyarakat tradisional dengan hak-hak adat tradisionalnya, atau Apakah kelembagaan pemerintahan desa baik desa-biasa ataupun desa-adat juga telah memenuhi kriteria maksud tujuan dari fungsi pengakuan terhadap kesatuan

⁴²⁶ Lihat juga Hanif Nurcholis, *Pemerintah Desa – Unit Pemerintahan Semu Dan Inkonstitusional*, Makalah disampaikan dalam Bedah Buku "Pemerintah Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI", Pembedah: Prof. Bagir Manan dan Prof. Dede Mariana. Universitas Pajajaran, Bandung, 2017, hlm. 68 – 75.

⁴²⁷ Disebutkan melalui Pasal 1 ayat (1):

"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."

Pasal 1 ayat (2) menyebutkan:

"Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia."

⁴²⁸ Sampai dengan saat ini pengaturan legal-status Kesatuan Hukum Masyarakat Desa masih dalam bentuk rancangan undang-undang yaitu Rancangan Undang-Undang Tentang Masyarakat Hukum Adat.

masyarakat hukum adat sebagai pemerintah lokal, pemerintah daerah otonom, ataupun organisasi non-pemerintah, ataukah kelembagaan masyarakat'.

Oleh karenanya dengan demikian, posisi status kelembagaan pemerintah desa ini sebenarnya tidak memiliki landasan hukum yang kuat, tidak seperti pemerintah daerah di atasnya seperti kabupaten-kota-provinsi, baik dalam hal status sumberdaya manusianya, pengelolaan anggaran, tugas pokok fungsi, maupun sistem akuntabilitas sebagai agen resmi pemerintah.

Hingga saat ini, posisi dan status kedudukan kelembagaan pemerintahan desa lebih menunjukkan pada kemandirian desa, daripada makna otonomi desa itu sendiri dengan modal asas Rekognisi dan asas Subsidiaritas yang diberikan oleh Negara. Pengaturan 'otonomi desa' yang benar dan baik belum mengerucut pada konsepsi sistem pemerintahan daerah yang solid, jelas, dan moderen di atas platform *pluralistic collectivime*. Politik hukum pada setiap rezim pemerintahan negara yang berkuasa sejak peradaban kolonial hingga kini senantiasa mencerminkan dominasi kekuasaan *vested-interest* yang sentralistik daripada pelimpahan wewenang yang desentralistik *genuine* atas pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam setiap produk hukumnya. Implikasi hukum dari tidak *genuine*-nya produk-produk hukum tentang pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ini tidak hanya menghambat proses pembangunan kesejahteraan rakyat desa, tetapi juga *multi-dimentional* pada kehidupan masyarakat dalam berbangsa dan berdemokrasi. Pada faktanya sekalipun banyak aspek yang telah diatur dalam UU 6/2014 ini, namun politik hukumnya kurang mempertimbangkan segi keharmonian hukum.

Pada konteks alternative kebijakan hukum yang mengatur *Positioning* kelembagaan pemerintahan desa yang mampu mengendalikan jalannyaTupoksi dan wewenang sekaligus mampu mengakomodasi keberadaan desa yang beragam, selama ini terdapat beberapa model pemerintahan yang telah ditawarkan oleh para cerdik-cendikiawan terkait, yaitu:⁴²⁹

⁴²⁹ Komite DPD RI, **Kembali Ke Mandat – Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa**,... Ibid hlm. 29. Lihat juga NotulensiRapatDengarPendapatUmum oleh PanitiaKhusus (Pansus) RUU Desa DPR-RI Tgl 20 Juni 2012. Diakses padahttps://www.academia.edu/3463510/Menggagas_RUU_Desa_yang_Menyembuhkan_Indonesia: R. Yando Zakaria, 2012a.

- 1) model penyelenggaraan system pengurusanhidupbersama yang berbasis pada sistem organisasi adat yang ada atau disebut *self-governing community* (sistem pemerintahan desa adat);
- 2) sistem desa administrative atau disebut *local-state government*;
- 3) sistem desa otonom atau disebut *local-self government* (sistem desapraja⁴³⁰).

Pilihan pada model pertama adalah merupakan implementasi sepenuhnya atas asas Rekognisi, yaitu berupa pengakuan terhadap hak asal-usul desa sebagai kewenangan originaire. Pilihan pada model kedua yaitu model desa administrative atau disebut juga sebagai desa-korporatis (*local-state government*), yaitu unit birokrasi sebagai kepanjangan tangan negara di tingkat lokal. Pilihan ketiga adalah model desa-otonom atau disebut *local-self government*, yaitu sebagai unit pemerintah lokal otonom yang berada dalam subsistem pemerintahan NKRI. Pada faktanya para pembentuk UU 6/2014 lebih memilih model gabungan antara model *self-governing community* dengan *local-self government* yang bersifat longgar ikatan struktur birokrasinya. Artinya meskipun kelembagaan pemerintahan desa sistem pengendaliannya ada di bawah pemerintah kabupaten/kota, namun statusnya tetap ditempatkan di luar sistem birokrasi pemerintahan yang berasas desentralisasi, yang disebut sebagai "Desa Hybrid".⁴³¹

Menyimak fenomena yang terjadi dalam pilihan model system pemerintahan desa dengan keputusan model gabungan di luar asas desentralisasi tersebut menyebabkan kelembagaan pemerintahan desa menjadi berstatus sebagai 'Pemerintahan Semu' (*Pseudo-Government*⁴³²). Fakta kelembagaan pemerintahan desa sebagai '*Pseudo-Government*' harus diuji keefektifannya melalui waktu, sekalipun keluar dari pakem asas desentralisasi dan menyisakan *hipotetical-question* terhadap peluang keberhasilan model *local-self government* (baik 'simetris' ataupun 'asimetris') menurut pengertian lain sebagai Desapraja

⁴³⁰ Komite DPD RI, **Kembali Ke Mandat – Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa**,... Ibid, hlm 30. Konsepsidesapraja yang dimaksudkandalamdokumendimaksudberbedabentuknyadenganpenyebutan yang sama pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentangDesaPraja.

⁴³¹ Komite DPD RI, **Kembali Ke Mandat – Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa**,...Ibid, hlm. 50 -51.

⁴³²Hanif Nurcholih, **Administrasi Pemerintahan Desa – Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI**, Penerbit Bee Media Indonesia, Jakarta, Edisi-4, 2010,hlm.15-37.Lihat juga Hanif Nurcholih, **Pemerintah Desa – Unit Pemerintahan Semu Dan Inkonstitusional**, Makalah Disampaikan dalam Bedah Buku "Pemerintah Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI", Pembedah: Prof. Bagir Manan dan Prof. Dede Mariana. Universitas Pajajaran. Bandung. Penerbit Universitas Terbuka, 2017,hlm. 64-68.

sebagaimana pernah dicoba diundangkan namun tidak sempat dilaksanakan melalui Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 'Desa Sebagai Kota Kecil', Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957 'Desa Sebagai Daerah Swatantra Tingkat III', UU 19/1965 'Desa Sebagai Desapraja'.

Desa sebagai Desapraja simetris ataupun asimetris tentu memiliki argumentasi kuat untuk dikembangkan dan dicoba dalam skala terbatas sebelum diberlakukan secara nasional. Para pembentuk undang-undang selama ini tidak pernah melakukan eksperimentasi terhadap pengembangan kelembagaan pemerintahan desa dengan model-model lain yang sangat logis dan visible argumentasi kebenaran dan kebaikannya (*legal and legitimate*). Pada faktanya setelah selama empat tahun ini dari hasil evaluasi Komite-I DPD-RI telah mengindikasikan kegagalan penerapan UU 6/2014 yang masih ditunggu-tunggu keberhasilannya. Sehingga kedepan dalam proses penyempurnaan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, maka perlu dilakukan berbagai cara perbaikan, baik melalui studi *modelling* ataupun *judicial-review* terhadap seluruh struktur peraturan perundang-undangan organik desa. Ataupun kelembagaan pemerintahan desa diberikan opsi penuh atas berbagai model pemerintahan tanpa harus diseragamkan. Faktanya sampai dengan saat ini kelembagaan pemerintahan desa, sekalipun telah memperoleh rekognisi atas hak asal usul dan atribusi subsidiaritas skala lokal, namun masih ditempatkan sebagai desa berpemerintahan semu.

Telah disebutkan dalam bagian kajian pustaka disertasi ini, bahwa pemerintahan provinsi, kabupaten/kota, dan desa yang dibentuk oleh seluruh undang-undang tersebut dapat diklasifikasi menjadi tujuh model pemerintahan.⁴³³

⁴³³ Hanif Nurcholis, Sri Wahyu Kridasakti, ***Reconstruction of the Local Government Model Based on The Concept of The Founding Fathers and The 1945 Constitution Juncto 1945 Constitution of The Republic of Indonesia Towards Modern Local Government***, Yustisia, Law Journal, Volume 7, Number 3, Sept – Dec. 2018, Pp. 526 – 527. Lihat juga Hanif Nurcholis, dkk., Model Pemerintahan Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Desa Modern Berdasarkan UUD 1945, Laporan Penelitian, Peneitian Terapan/Hibah Guru Besar, Tahun I, 2018, hlm. 4 – 5. Klasifikasi tujuh model pemerintahan pemerintahan yang dikehendaki oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan (Politik Hukum): 1) Decentralizatie Wet-1903 *Jo*. IGO-1906 *Jo*. IGOB-1938 dicirikan sebagai perwujudan model pemerintahan dekonsentralistik konservatif kolonial; 2) Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang RI Nomor 44 Tahun 1950, Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957, dicirikan sebagai perwujudan model desentralistik modern perkotaan; 3) Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 *Juncto* Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 *Juncto* Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 dicirikan sebagai perwujudan model dekonsentralistik modern perkotaan; 4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 *Juncto* Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, dicirikan sebagai perwujudan model dekonsentralistik konservatif gaya *binnenlands-bestuur* jaman kolonialisme ; 5) Undang-Undang Nomor 22 Tahun

Namun kelembagaan pemerintahan Desa sejak awal pembentukannya tetap dipertahankan sebagai pemerintahan tidak langsung (*niet rechtstreek bestuured gebied*) atau pemerintahan palsu (*pseudo government*) yaitu sebagai korporasi sosial politik bentukan negara yang dijadikan instrumen negara untuk melaksanakan kebijakan ekonomi dan politik atas nama partisipasi rakyat (*state-corporatism*). Implikasi model kelembagaan pemerintahan desa sebagai *state-corporatism* terhadap birokrasi pemerintahan desa (sebagaimana Desa yang diletakkan di luar sistem pemerintahan formal di bawah aturan IGO 1906 Jo. IGOB 1938), maka berakibat pelayanan publik dan pembangunan menjadi tersandra. Oleh karena kelembagaan pemerintahan semu tidak mempunyai sumber daya memadai untuk menangani masalah yang terjadi di daerahnya dengan efektif dan efisien. Inilah sebabnya rakyat desa sejak zaman kolonial sampai sekarang tidak pernah memperoleh pelayanan dasar, seperti: irigasi pertanian modern, pendidikan dasar, kesehatan dasar, air bersih, transportasi umum perdesaan, jaringan jalan antardesa-kecamatan-kabupaten/kota, listrik, sarana produksi pertanian, jaminan harga hasil pertanian, dan lembaga keuangan mikro perdesaan.

3.7.3. *Ratio Legis Functioning* dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa

Tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) atau *Functioning* kelembagaan pemerintahan desa dinas/birokrasi/formal sebagaimana diatur dalam Pasal 1 sampai dengan Pasal 95 UU 6/2014 adalah meliputi 4 (empat) bidang, yaitu Bidang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Bidang Pelaksanaan Pembangunan, Bidang Pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan Bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa. Hasil penelitian menunjukkan lebih rinci bahwa tugas pokok fungsi kelembagaan pemerintahan desa adalah sangat bergantung pada model bentuk sistem pemerintahannya yang diadopsi dan diterapkan. Sekalipun pada bagian Penjelasan

1999 *Juncto* Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, dicirikan sebagai perwujudan model desentralistik modern perkotaan; 6) model era kolonial tahap kedua, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *Juncto* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *Juncto* UU 6/2014 tentang Desa, dicirikan sebagai perwujudan model dekonsentralistik modern perkotaan model pemerintahan dekonsentralistik konservatif gaya *binnenlands-bestuur* kolonial; 7) model ketujuh adalah dibentuknya provinsi dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom (*local self-government*) sekaligus sebagai wilayah administrasi (*local state-government*).

alinea 8 UU 6/2014 tentang Desa telah dijelaskan bahwa model kelembagaan pemerintahan desa yang diadopsi adalah model gabungan antara *local-selfgovernment* dengan *self-governing community* sebagai *Desa-Hybrid*, namun penentuan Tupoksi kelembagaan pemerintahan desa sebagiannya juga ditentukan oleh pemerintahan atasan Pempus/Proprov/Pemkab/Pemkot sebagai penguasa dan pemilik kewenangan wilayah administratif pemerintah daerah yang posisinya sebagai *local-state government*. Artinya kelembagaan pemerintahan desa selain menjalankan fungsi *local-self government* dan *self-governing community* adalah juga menjalankan fungsi *local-state government* berupa tugas-tugas lain yang diberikan oleh pemerintah atasannya. Sehingga kelembagaan pemerintahan desa juga menjalankan fungsi kelembagaan pemerintahan formal sekaligus fungsi kelembagaan pemerintahan non-formal masyarakat lokal berdasarkan hak asal-usulnya. Olehkarenanya kelembagaan pemerintahan desa dinas/birokrasi/formal disebut sebagai *state-corporatism* ini tidak jelas benar status *Legal-Structure*-nya kecuali dapat disebut sebagai lembaga pemerintahan desa semi Formal/Dinas/birokratis.⁴³⁴

Fungsi Kelembagaan pemerintahan desa adalah menjalankan fungsi pemerintahan, namun fungsi tersebut dijalankan di luar sistem desentralisasi birokrasi pemerintahan formal, tidak juga yang Simetris maupun yang Asimetris. Sehingga realitas besar dan beratnya beban fungsi yang ditanggung kelembagaan pemerintahan desa yang diperintahkan oleh Supradesa itu menyebabkan tidak realistsnya pembebanan fungsi kelembagaan tersebut kepada komunitas masyarakat desa dengan *self-governing*, hal mana kondisi nyata kompetensi aparatur pemerintahan desa adalah rendah.

Tupoksi kelembagaan pemerintahan desa tersebut di atas meliputi 12 permasalahan fungsi yang menjadi kewenangannya, yaitu tugas fungsi menjalankan Otonomi Desa, Birokrasi Desa, Organisasi Desa, Perencanaan dan Keuangan Desa, Ekonomi dan Pembangunan Desa, Hubungan Desa, Penggabungan-Penghapusan-Pembentukan Desa, Kedudukan dan Kewenangan Desa, Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Perencanaan Pembangunan Desa, Lembaga Kemasyarakatan Desa, dan Kerjasama Desa. Ditambah lagi berbagai tugas dan fungsilainnya yang ditetapkan peraturan pemerintah dan peraturan

⁴³⁴ Koentjaraningrat, *MasyarakatDesa di Indonesia MasaKini*, ... Ibid, hlm. 90 – 94.

menteri yang harus dijalankan. Beban Tupoksi ini menambah daftar panjang yang memberatkan beban kerja kelembagaan pemerintahan desa. Beban kerja ini menimbulkan persoalan dalam pengaturan sumberdaya manusia kelembagaan pemerintahan desa yang oleh para pembentuk undang-undang desa ini luput dari perhatian. Tupoksi kelembagaan pemerintahan desa tidak mudah diselenggarakan oleh para aparaturnya, karena status kelembagaan pemerintahan desanya sendiri tidak jelas status kelembagaannya, yang tidak eksplisit diatur dalam UU 6/2014 tentang Desa, kecuali dalam penjelasannya yang menyebut sebagai gabungan antara sistem pemerintahan antara *local-state government* dengan *self-governing community*. Namun tetap secara *de-facto* menempatkan statusnya sebagai *niet rechtstreek bestuurd gebied*. Kondisi beban Tupoksi kelembagaan pemerintahan desa yang tidak ringan ini diperburuk oleh berbagai laporan akademis bahwa kualifikasi aparatur desa yang tidak memadai memenuhi kriteria jabatan yang ditetapkan sebagai standar pelaksanaan Tupoksi.⁴³⁵ Sehingga dengan demikian, keadaan ini tidak memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu asas *beginsel van duidelijke doelstelling* (tujuan yang jelas), *beginsel van hetjuiste organ* (pembentukan organ yang tepat), *hetbeginsel van uit voerbaarheid* (prinsip dapat dilaksanakan), *het beginsel van deindividuele rechtsbedeling* (prinsip kesesuaian kemampuan individu pegawai).⁴³⁶

Persoalan-persoalan fungsi lainnya yang tidak dapat dijalankan oleh kelembagaan pemerintah desa seperti: Urusan infrastruktur desa (pembangunan jalan, parit, jembatan), Urusan infrastruktur dan sistem pengairan sawah pertanian, Urusan pendidikan kesejahteraan keluarga bagi perempuan dan kesehatan ibu dan anak, Urusan keamanan desa, Urusan bencana alam (banjir, tanah longsor, ataupun gempa bumi), Urusan transaksi jual-beli tanah (legalitas transaksi), Urusan kewajiban gotong royong membangun (memperbaiki

⁴³⁵ Hanif Nurkholis, **Wawancara Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa**, (Profesor/Guru Besar Administrasi Publik. Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, 7 Oktober dan 7 November 2018).

⁴³⁶ Maria Farida Indrati Soeprato. **Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan**. Yogyakarta: Kanisius. hlm. 12. _ Lihat juga I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage: Vuga 1984 hlm. 186 seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, hlm. 330, dalam Maria Farida Indrati, S., *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius. 2007. Lihat juga Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi. **Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance)**. Universitas Brawijaya Press. Cetakan Pertama. UB Press. ISBN: 978-60-2-20304-2-3. 2011. hlm. 88 – 89.

infrastruktur desa dengan sanksi denda), Urusan dikotomi 'Desa Dinas' dan 'Desa Adat'.⁴³⁷ Namun melalui norma-norma undang-undang desa tahun 2014 ini, Negara menetapkan hak dan kewenangan kelembagaan pemerintahan desa dalam menjalankan Tupoksinya tidak mengikuti prinsip dasar menurut tata kelola sistem pemerintahan daerah, namun menurut ketetapan rekognisi atas hak asal-usul, sehingga para aparaturnya dalam menjalankan Tuppoksinya tidak tidak berstatus sebagai bagian dari sistem ASN menurut ketentuan UU 5/2014 tentang ASN. Fakta seperti ini menunjukkan arti bahwa fungsi pejabat dan staf pada pemerintahan desa bukanlah pejabat negara dan bukan juga pekerja/buruh yang menjalankan fungsinya sebagaimana diatur Undang-Undang RI Nomor 13 Tahun 2013 tentang Ketenagakerjaan. Dengan kondisi ketidakjelasan fungsi dan status kepegawaian seperti ini, maka bentuk status kelembagaan pemerintahan desa semacam ini tidak ubahnya mirip fungsi kelembagaan RT/RW, yaitu kelembagaan masyarakat yang dibentuk Negara dan diberi tugas-tugas untuk membantu urusan pemerintahan.⁴³⁸ Sehingga kondisi pengaturan seperti ini sama sekali tidak memenuhi prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu *het beginselen van uit verbaardheid* (pertimbangan dapat-tidaknya dilaksanakan) dan *het beginselen van de individuele recht bedeling* (pertimbangan kemampuan individu).⁴³⁹

3.7.4. *Ratio Legis Authorizing* dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa

Pengaturan perihal kewenangan (*Authorizing*) kelembagaan pemerintahan desa melalui UU 6/2014 menuai persoalan baru walaupun persoalan lama

⁴³⁷Hanif Nurcholis, **Pemerintah Desa – Unit Pemerintahan Semu Dan Inkonstitusional**.Makalah Disampaikan dalam Bedah Buku "Pemerintah Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembedah: Prof. Bagir Manan dan Prof. Dede Mariana. Universitas Pajajaran. Bandung, 2018, hlm. 78 - 80.

⁴³⁸ Lihat juga Hanif Nurcholis, **Administrasi Pemerintahan Desa – Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI**, Penerbit Bee Media Indonesia, Jakarta, Edisi-4, 2018, hlm. 92.

⁴³⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto. **Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan**. Yogyakarta: Kanisius. hlm. 12. _ Lihat juga I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage: Vuga 1984 hlm. 186 seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, hlm. 330, dalam Maria Farida Indrati, S., Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Jakarta: Kanisius. 2007. Lihat juga Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi. **Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance)**. Universitas Brawijaya Press. Cetakan Pertama. UB Press. ISBN: 978-60-2-20304-2-3. 2011. hlm. 88 – 89.

mengenai status yuridis kelembagaan pemerintahan desa juga masih belum terselesaikan. Pertimbangan hukum pengaturan *Authorizing* kelembagaan pemerintahan desa adalah terletak pada pembagian kewenangan oleh Negara pada pemerintahan desa yang tidak dilimpahkan sebagaimana kelembagaan pemerintahan desa ditempatkan sebagai bagian utuh dan penuh dari sistem pemerintahan yaitu sebagai lembaga strata terbawah pemerintah formal di daerah wilayah Kabupaten/Kota.⁴⁴⁰ Dari tinjauan teori hukum administrasi pemerintahan daerah, melalui UU 6/2014, hak dan kewenangan kelembagaan pemerintahan desa itu diberikan berdasarkan asas rekognisi yang menurunkan kewenangan berdasar hak asal-usul, asas subsidiaritas yang menurunkan kewenangan lokal berskala desa dan asas lain seperti asas pembantuan, namun kelahirannya tidak dari 'rahim desentralisasi' tetapi semata-mata dari 'rahim *political-decentralization*' (devolusi).⁴⁴¹

Di samping persoalan kelahiran kewenangan kelembagaan pemerintahan desa di luar rahim desentralisasi yang menjadikannya 'pemerintahan semu', persoalan krusial lainnya adalah bahwa kewenangan kelembagaan pemerintah desa diatur melalui Pasal 19 b UU 6/2014 dan PP 43/2014 yang diperbarui melalui PP 47/2015 tentang Perubahan Atas PP 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa. Rumusan dalam Pasal 19 b yang diterjemahkan melalui Peraturan Pemerintah ini menjadi jauh sekali relevansinya dengan fakta rata-rata desa yang ada sampai dengan saat ini, terlebih apabila didasarkan pada adat istiadat berdasarkan berbagai penelitian dan tulisan ilmiah para sosiolog hukum.⁴⁴² Sehingga 'Kewenangan' yang dimaksud dengan Pasal 19 b yang diterjemahkan

⁴⁴⁰ Asas desentralisasi yang diberlakukan pada kelembagaan pemerintahan desa pada masa undang-undang sebelum Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014, tidak berarti bahwa status kelembagaan pemerintahan desa berada dalam sistem birokrasi pemerintahan formal. Status kelembagaan pemerintahan desa tetap sebagai 'Pseudo Government' (Hanif Nurcholis, 2017) atau 'Quasy Government Organization' (Ranggawidjaja, 2013).

⁴⁴¹ Penjelasan Pasal 19 huruf a Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan: "Yang dimaksud dengan hak asal-usul adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, paranata hukum adat, tanah kas Desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa". Asas pembantuan adalah asas dalam penetapan kewenangan yang diberikan pada kelembagaan pemerintahan desa berupa penugasan yang diturunkan dari unit pemerintahan yang lebih tinggi.

⁴⁴² Agusniar Rizka Luthfia, *Menilik Urgensi Desa di Era Otonomi Daerah*, *Journal of Rural and Development*, Volume IV NO. 2 Agustus 2013, hlm. 135, <file:///C:/Users/Dell/Downloads/1858-4034-1-SM.pdf> Rabu/24-4-2019/AksesPKI 14.27. Lihat juga Komite I DPD RI, *Kembali ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, Cetakan Pertama, Komite I DPD RI, 2017, hlm. 70 – 76.

oleh PP 47/2015 adalah menjadi tidak realistis, karena sebagian besar desa-desa yang jumlahnya tidak kurang dari 70.000 itu tidaklah memiliki kapasitas kewenangan berskala lokal sekomples aturan dalam PP itu. Terlebih pada faktanya urusan-urusan pokok seperti kesejahteraan masyarakat (PKK), kesehatan (POSYANDU), keamanan (HANSIP-HANRA), pengairan (PPA) ini saja masih diserahkan pada mekanisme kelembagaan masyarakat yang ada di desa masing-masing. Perangkat Desa Formal/Dinas yang dijalankan oleh para Kepala Urusan (KAUR) yang rata-rata berjumlah tiga urusan (Kaur Pemerintahan, Kaur Keamanan, dan Kaur Sosial) dapat dipastikan tidak memiliki kapasitas menjalankan berbagai urusan pemerintahan yang kompleks itu.

Hasil evaluasi Komite I DPD RI (2017), menunjukkan bahwa:⁴⁴³

PP tersebut membuat berbagai keputusan dan ketetapan konservatif, melalui pendelegasian ke Peraturan Bupati (Perbub)/Walikota (Perwal) tentang daftar kewenangan asal-usul dan lokal desa dengan berpedoman pada PP dan Peraturan Menteri (Permen). Pendelegasian pada tingkat Perbub/Perwal menghadirkan daftar panjang prosedur kewenangan pada kelembagaan pemerintahan desa. Perbub/Perwal ini berdampak pada kemunculan kesulitan penyaluran kehendak kelembagaan pemerintahan desa, sebab kewenangan tersebut mengandung arti ekonomi dan politik.

Sampai pada akhir taun 2014, Kemendagri belum menerbitkan secara khusus Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) tentang kewenangan kelembagaan pemerintahan desa. Hingga akhirnya pada awal 2015, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) menerbitkan Permendes No. 1 Tahun 2015 tentang kewenangan asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa. Permendes No. 1 Tahun 2015 ini memicu konflik kewenangan antar kementerian yaitu Kementerian dalam negeri yang merasa lebih memiliki otoritas dalam pengaturan kewenangan kelembagaan pemerintahan desa.⁴⁴⁴ Akhirnya Permendes No. 1 Tahun 2015 ini tidak berlaku setelah diterbitkan PP baru yaitu PP No. 47/2015, yang menetapkan bahwa pengaturan tentang kewenangan kelembagaan pemerintahan desa adalah menjadi wilayah

⁴⁴³ Komite I DPD RI, *Kembali ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, Cetakan Pertama, Komite I DPD RI, 2017, hlm. 70 – 76.

⁴⁴⁴ Komite I DPD RI, *Kembali ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, ... Ibid, hlm. 72.

otoritas Kementerian Dalam Negeri, bukan Kemendes PDTT. Akhirnya satu tahun kemudian Kemendagri menerbitkan Permendagri No. 44/2016 tentang kewenangan kelembagaan pemerintahan desa. Namun Permendagri ini malah memunculkan distorsi kuat terhadap PP dan bahkan terhadap Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014.⁴⁴⁵ Sehingga oleh karena Perbup/Perwal itu bermasalah *contra-productive* terhadap perkembangan kelembagaan pemerintahan desa, maka pengaturan kewenangan desa yang sesuai dan relevan dengan desa juga mengalami hambatan kemajuan.

Persoalan lain tentang kewenangan kelembagaan pemerintahan desa juga tercermin pada kaburnya norma yang dirumuskan dalam Pasal 19 c dan d.⁴⁴⁶ Pasal 19 c dan d ini menimbulkan kekeburan sistem dalam tata pemerintahan, karena persoalannya adalah jenis kewenangan apa yang dilimpahkan tersebut? Jenis delegasi ataukah *medebewind*? Sebab apabila maksudnya delegasi, maka delegasi dari siapa ke siapa? Apakah dari pemerintah atasan kepada desa sebagai *local-state government*, ataukah dari pemerintah atasan kepada desa sebagai *local-self government*, ataukah dari pemerintah atasan kepada desa sebagai *agent of government*? Kemudian walaupun maksudnya Kewenangan itu adalah dari pemerintah atasan kepada desa sebagai *local-state government* maka ini tidak benar karena kedudukan desa bukan *local-state government* tapi unit pemerintahan yang semu sehingga tidak dapat diberi delegasi oleh pemerintah atasan.⁴⁴⁷ Walaupun pemberian Kewenangan itu maksudnya adalah dari pemerintah atasan kepada desa sebagai *local-self government* inipun juga keliru karena pemerintahan Desa bukanlah *local-self-government*. Sekalipun apabila maksudnya kewenangan yang ditugaskan itu adalah dari pemerintah atasan kepada desa sebagai *agent of government*, maka inipun tidak dapat dibenarkan oleh karena pemerintahan Desa itu bukan *agent of government* seperti bentuk dan status kelurahan itu. Demikian pula jikalau bentuk penugasan itu maksudnya

⁴⁴⁵ Komite I DPD RI, **Kembali ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa**, ... Ibid, hlm. 73.

⁴⁴⁶ Pasal 19 c dan d seperti berikut:

"c. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan."

⁴⁴⁷ Nurcholis H. et al., **Village Government in Indonesia: A Pseudo Government**, **World Conference on Public Administration**, Session-4, DaeguKAPA, South Korea, June 25-27, 2014.

adalah *medebewind*, maka inipun juga salah oleh karena tugas pembantuan (*medebewind*) itu hanya dapat diberikan kepada daerah otonom dan *local-self government* yang dilaksanakan dinas-dinas daerah otonom. Sehingga serba salah kaprah, oleh karena bentuk dan status pemerintahan desa saat ini bukanlah daerah otonom, karena tidak memiliki fungsi kantor dinas pelaksana atas urusan yang ditugaskan itu.⁴⁴⁸

Atas dasar hasil analisis teoritis hukum administrasi pemerintahan daerah dan teori pembentukan undang-undang atas Pasal Pasal 19 c dan d UU 6/2014, maka pengaturan atas kewenangan kelembagaan pemerintahan desa tidak memenuhi kriteria *het beginselen van doedelijk terminologie en doedelijk siestematiek* (pertimbangan kejelasan rumusan atas ketepatan terminologi dan sistematika).⁴⁴⁹ Persoalan substantif lain atas isi materi dalam pasal-pasal UU 6/2014 terkait lembaga musyawarah desa, penghasilan kelembagaan pemerintahan desa, peraturan desa, keuangan dan aset desa, dibahas lebih spesifik dalam Bab-IV Implikasi Disharmoni Hukum Dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa, disertasi ini.

3.7.5. *Ratio Legis Actuating* Dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa.

Faktor *Actuating* dalam analisis pertimbangan hukum dimaksudkan untuk mengurai persoalan *good-governance* dalam implementasi norma-norma dalam UU 6/2014 sebagai produk kebijakan hukum melalui pelayanan publik.⁴⁵⁰ Politik hukum sebagai *organization of collective action on yudicial policy administration* mengandung persoalan tersendiri dalam proses pengimplementasiannya. Terdapat *issues of governance in between policy implementation (Tasking) and service*

⁴⁴⁸ Nurcholis H. et al., *Village Government in Indonesia: A Pseudo Government, World Conference on Public Administration*, ... Ibid.

⁴⁴⁹ Maria Farida Indrati Soeprpto. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius. hlm. 12. _ Lihat juga I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage: Vuga 1984 hlm. 186 seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, hlm. 330, dalam Maria Farida Indrati, S., *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius. 2007. Lihat juga Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi. *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance)*. Universitas Brawijaya Press. Cetakan Pertama. UB Press. ISBN: 978-60-2-20304-2-3. 2011. hlm. 88 – 89.

⁴⁵⁰ Rikvan Berkeland Vando Borghi, *Introduction: The Governance of Activation, Social Policy & Society*, 7:3, 331-340, 2008, Cambridge University Press, doi: 10.1017/S1474746408004302. page 331.

delivery (Activating).⁴⁵¹ Faktor *Actuating* dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam UU 6/2014 dapat dilihat dari lima perubahan mendasar dari undang-undang dengan hasil penyelenggaraannya. Lima perubahan mendasar dari UU 6/2014 yang tidak diatur oleh seluruh undang-undang sebelumnya, ada termuat dalam norma-normanya, yaitu: pertama, adanya jenis desa yang beragam (Bab-II, Bab-III, Bab-XIII); kedua, adanya penetapan kewenangan berdasarkan prinsip rekognisi dan subsidiaritas (Bab-IV, Bab-V, Bab-VII, Bab-V-III); ketiga, adanya kebutuhan konsolidasi keuangan dan aset desa (Bab-VIII, Bab-X, Bab-Bab-XI); keempat adanya kebutuhan perencanaan yang terintegrasidengan slogan 'Membangun Desa dan Desa Membangun' (Bab-IX, Bab-X, Bab-XI); kelima, adanya demokratisasi desa melalui program pemberdayaan dan pendampingan (Bab-V, Bab-VI, Bab-XII, Bab-XIII).⁴⁵² Kelima perubahan mendasar tersebut diharapkan mampu memperbaiki tingkat kesejahteraan masyarakat desa.

Persoalan pengaturan *Tasking* dan *Activating* sebagai bentuk eksekusi tugas pokok dan fungsi kelembagaan pemerintahan desa, adalah dibutuhkan *rigidity* (rinci) aturan teknis operasional yang berkepastian, berkemamfaatan, efisien, efektif serta sinkron terhadap ketentuan operasional lainnya yang terkait. Substansi *Actuating* yang meliputi *Tasking* dan *Activating* tercermin pada norma perundangan setingkat Permen, Pergub, Perbub, dan Perwal, yang saat ini masih ditandai dengan banyaknya tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan daerah. Norma-norma yang terkandung dalam Pasal 78 hingga Pasal 86 UU 6/2014 adalah meletakkan posisi lembaga pemerintah Desa ini sebagai lembaga daerah kecil yang otonom yang lengkap dengan kelengkapan komponen biokrasi yang menjalankan fungsi kelembagaan berikut sumberdaya manusianya yang memenuhi standar kompetensi dalam jabatan. Namun pada faktanya, standar kualifikasi, kompetensi serta *standar operating procedure* yang dimiliki para aparatur desa masih jauh dari memadai dimiliki.

Persoalan *Tasking*, bahwa organ sekretariat desa, bidang perencanaan pembangunan desa, unit-unit pelaksana teknis pelaksanaan pembangunan,

⁴⁵¹RikvanBerkelandVandoBorgh, ***Introduction: The Governance of Activation, Social Policy & Society***, ... Ibid. *Tasking and Activating* adalah asumsi dan pemahaman penulis.

⁴⁵² Komite I DPD RI, ***Kembali ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***, Cetakan Pertama, Komite I DPD RI, 2017, hlm. 70 – 76.

maupun bidang-bidang pelayanan masyarakat seperti ini tidak dimiliki oleh lembaga pemerintah desa. Terlebih aparaturnya atau birokrat desa yang berkompentensi yang mampu menjalankan semua fungsi pembangunan dan pelayanan masyarakat itu pada faktanya masih jauh dari kenyataan untuk dimiliki pemerintah desa. Pada faktanya pemerintah desa dalam struktur organisasinya hanya memiliki 5 struktur fungsi organisasi, yaitu Kepala Desa, Sekretaris Desa, Kepala Urusan Pemerintahan, Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat, Kepala Urusan Keamanan, Kepala Dusun yang dibantu oleh 3 staf pelaksana teknis, yang latar belakang pendidikan dan kompetensinya rata-rata masih rendah antara SMP-SMA.

Menyimak kondisi pemerintahan desa tersebut di atas, pertanyaannya kemudian apakah mungkin kelengkapan lembaga pemerintah desa yang sederhana tersebut dengan para pelaksana yang berkompentensi rendah sekaligus bergaya paguyuban yang demikian ini dituntut untuk mampu membuat perencanaan pembangunan desa yang kompleks dan teknokratis seperti yang dilakukan daerah otonom kabupaten/kota. Pemerintahan Desa tidak memiliki organ organisasi yang menjalankan fungsi perencanaan pembangunan sebut saja dengan BPPDes (Badan Perencanaan Pembangunan Desa), sehingga fungsi kelembagaan apa yang dapat menjalankan fungsi dalam menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) dan Rencana Kegiatan Pembangunan Desa (RKPDDes). Kemudian fungsi organ ataupun lembaga apa pula yang membuat laporan pertanggungjawaban termasuk Laporan Kinerja Institusi Pemerintah (LAKIP) kepada Camat, Bupati ataupun inspektorat Pemda. Termasuk laporan pertanggungjawaban kepada BPD dan rakyatnya. Apakah semua penyusunan laporan pertanggungjawaban ini diserahkan dengan terpaksa untuk dikerjakan oleh Sekretaris Desa yang dibantu 3 Kaur Desaitu, yang faktanya memang demikian ini terjadi, maka implikasinya adalah pihak ke 3 yaitu para agen/konsultan yang mengerjakannya. Pada faktanya dalam praktek, apa yang disusun oleh pemerintah desa dalam menyusun perencanaan pembangunan dan pertanggungjawabannya, rata-rata hampir semuanya dilakukan secara formalitas. Peran pihak agen/konsultan sebagai pihak ketiga sangat dominan dalam menyiapkan seluruh dokumen perencanaan dan pertanggungjawaban hasil pembangunan dan pelayanan masyarakat. Sehingga perana paratur desater

utama Kepala Desa hanya sebagai "penonton dan penandatanganan" apa yang telah disusun pihak ketiga tersebut.

Dalam persoalan *Activating (Delivery)*, UU 6/2014, kelembagaan Desa dalam menyusun perencanaan dan mempertanggungjawabkan hasil pekerjaannya dapat didampingi tenaga pendamping, baik dari jajaran stafteknis SKPD kabupaten maupun dari tenaga profesionalagen/konsultan/NGO. Sudah dapat dipastikan bahwa apabila kondisi yang demikian

Ini terus berlanjut maka pihak yang sangat diuntungkan adalah para tenaga professional/pendamping. Para professional/pendamping membuat dan menyiapkan seluruh naskah dokumen yang tidak bias diselesaikan oleh aparatur pemerintah desa. Akhirnya Kepala desa dan seluruh aparturnya menjadi sangat bergantung pada tenaga professional/pendamping tanpa upaya sistemik untuk belajar (*learning-organization*). Tentu kondisi yang demikian ini tidak benar dalam perspektif politik dan pembangunan hukum berbasis tata pemerintahan yang baik.

Pada Pasal 112 ayat (3) dan ayat (4) UU 6/2014 di dalamnya mengatur tentang pemberdayaan masyarakat yang teknisnya diatur secara rinci dalam Pasal 126 hingga Pasal 127 PP 43/2014 Jo. Pasal 129 PP 47/2015. Dalam aturan pemerintah ini diatur bahwa pemberdayaan masyarakat menggunakan tenaga pendampingdari SKPD kabupaten/Kota dan tenaga professional dari luar. Melalui Pasal 112 ini Negara menjadi sengaja membentuk lembaga desa itu menjadi tidak berdaya dalam menyelenggarakan tugas pelayanan dan pemberdayaan masyarakat desa, dikarenakan lembaga desa menjadi tergantung secara terus menerus kepada pihak luar lembaga desa yaitu para professional/pendamping, staf SKPD kabupaten/kota, kader pemberdayaan masyarakat desa, atau agen pihak ketiga lainnya. Kondisi ini menjadikan lembaga desa tidak akan pernah menjadi kuat dan professional dalam mengeksekusi Tupoksi pembangunan dan pelayanan masyarakat. Dalam hal desa menjadi sangat potensial menjadi target 'komersialisasi' tenaga pendamping/professional, baik dari SKPD kabupaten/kota, maupun agen konsultan lainnya. Diindikasikan bahwa para pendamping/professional ini nantinya yang menentukan agenda program/proyek berikut anggarannya, bukannya oleh aparatur pemerintah desa sendiri. Pemerintah desa hanya menjadi obyek garapan dari pihak-pihak luar yang merasa ahli di bidang pembangunan dan pelayanan masyarakat desa. Akhirnya dana alokasi desa yang relative besar itu menjadi sebagian besar terserap untuk biaya

tenaga pendamping. Belum lagi termasuk peluang besar terjadinya kebocoran anggaran pada komponen lainnya.⁴⁵³ Fenomena ini terbukti terjadi, di mana telah disiarkan oleh berbagai media masa bahwa ribuan pendamping desa bermasalah dan menyiapkan puluhan ribu tenaga pendamping lainnya untuk 'membantu' desa.⁴⁵⁴

3.7.6. *Ratio Legis Controlling* Dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa.

Pengendalian atau disebut *Controlling* dalam sistem administrasi publik memiliki arti dan makna luas melebihi sekedar pengawasan. Controlling selain meliputi komponen pengawasan juga komponen manajerial lainnya seperti kebijakan tindakan koreksi atas temuan penyimpangan atas pelaksanaan perencanaan program kegiatan.⁴⁵⁵ Dimensi politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan, hingga hukum, bahkan psikologis selalu melekat sebagai satu kesatuan persoalan yang tidak dapat dipisah-pisahkan dalam pengaturan pengendalian kelembagaan pemerintahan desa ini. Pengaturan sistem pengawasan dalam sistem birokrasi pemerintahan telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, mulai dari Undang-Undang Dasar NRI 1945, Undang-Undang, PP⁴⁵⁶, Inpres⁴⁵⁷, Permen⁴⁵⁸ dan Perda. Persoalannya sistem pengendalian tidak diatur secara umum, kecuali dalam bentuk jabatan-jabatan koordinator yang sifatnya kolegial, seperti jabatan Menko di tingkat kementerian. Pengaturan

⁴⁵³ ICW: **Sektor Anggaran Desa Jadi yang Paling Korup di 2018**, CNN Indonesia, Kamis, 07/02/2019/Pkl. 20:20 WIB, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190207192744-12-367308/icw-sektor-anggaran-desa-jadi-yang-paling-korup-di-2018> diakses Kamis/25-4-2019/pkl. 14.30

⁴⁵⁴ INDOPOS.CO.ID, **Ribuan Pendamping Desa Bakal Diberhentikan**, 11 Sep 2017, diakses Kamis/25-4-2019/pkl. 14.00 WIB.

⁴⁵⁵ Bagir Manan dalam Agung Honesta Yuristyan Sayuti., Jazim Hamidi., Muhammad Dahlan., **Sistem Pengawasan Rekonstruksi Pemerintahan Desa Berdasarkan UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa Berbasis Prinsip GoodVillageGovernance**. Mendefinisikan kewaspadaan atas penyimpangan penyelenggaraan administrasi sebagai bagian dari kontrol. Fungsi kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengendalian bertalian dengan arahan (directive). <https://media.neliti.com/media/publications/35254-ID-rekonstruksi-sistem-pengawasan-pemerintahan-desa-berdasarkan-undang-undang-nomor.pdf> diakses Tgl 16/November/2018/Pkl. 10.04. WIB.

⁴⁵⁶ **Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.**

⁴⁵⁷ **Instruksi Presiden Negara Republik Indonesia Nomor 1 tahun 1989 tentang Pedoman Pengawasan Melekat.**

⁴⁵⁸ **Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.**

pengendalian dalam birokrasi di tingkat pemerintahan daerah hampir tidak dapat ditemui dalam sejarah pemerintahan daerah.

UU 6/2014 menuntut para aparatur kelembagaan pemerintahan desa mampu mengelola pelaksanaan Tupoksinya dengan efektif juga efisien dalam konteks pelayanan publik, pembangunan, pembinaan, dan pemberdayaan masyarakat desa. Namun kondisi status kelembagaan pemerintahan desa yang bersifat "Semi Pemerintahan" maka pengaturan pengendalian dan pengawasannya menjadi kompleks, olehkarena peraturan perundangan yang telah ada yang mengatur sistem dan mekanisme *controlling* tidak didesain untuk lembaga pemerintahan semu. UU 6/2014 tentang Desa dengan dukungan alokasi dana desa (ADD) dari APBN sebesar 10%⁴⁵⁹ (sepuluh persen atau setara 1,4 milyar rupiah rata-rata per desa saat diundangkan) ditambah 10% (sepuluh persen) lagi dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)⁴⁶⁰ untuk pembangunan setiap desa, memunculkan persoalan-persoalan serius dalam hal pengaturan pengendalian dan pengawasan kelembagaan pemerintahan desa, terutama di empat tahun terakhir yang menjadi agenda utama pemerintah pusat. Korupsi dan penyalahgunaan kewenangan menjadi isu utama dalam *controlling* terhadap kelembagaan pemerintahan desa.

Apabila *controlling* merujuk pada Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 Desa sebagai "Kota Kecil", Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957 sebagai "Daerah Swatantra Tk-III", maupun UU 19/1965 sebagai "Desa Praja", maka sistem dan mekanisme *controlling* akan mengikuti prinsip otonomi desa sebagai daerah otonom tingkat terbawah yang "Simetris" ataupun yang "Asimetris" dengan pemerintahan yang berada di atasnya yaitu Kabupaten/Kota dan Provinsi⁴⁶¹. Namun kemandirian desa yang otonom seolah "berdiri bersama" dengan supra desa/negara yang benar-benar mengacaukan sistem kendali pemerintahan

⁴⁵⁹ Alokasi Dana Desa (ADD) tersebut tercantum dalam Pasal 72 Ayat (4) Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Lihat juga Penjelasan rinciannya tercantum dalam pasal 81 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

⁴⁶⁰ Pasal 72 Ayat (3) Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa, menyebutkan:

"Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah".

⁴⁶¹ Hanif Nurcholis, **Pemerintah Desa – Unit Pemerintahan Semu Dan Inkonstitusional**, Makalah Disampaikan dalam Bedah Buku "Pemerintah Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembedah: Prof. Bagir Manan dan Prof. Dede Mariana. Universitas Pajajaran. Bandung. Penerbit Universitas Terbuka, 2017, hlm. 88-102.

daerah. Posisi kelembagaan pemerintahan desa yang berada di luar sistem birokrasi formal ini yang dipilih oleh para pembentuk undang-undang desa melalui politik hukumnya sungguh mengabaikan fakta sejarah pembentukan desa dan logika hukum administrasi pemerintahan daerah dengan asas desentralisasinya yang semestinya berlaku. Posisi status kelembagaan pemerintahan desa yang semu berdampak buruk terhadap efektifitas sistem *Controlling* yang dijalankannya. Oleh karena rentang kendali terhadap status kelembagaan pemerintahan desa yang pemerintahan semu tersebut tidak cocok atau sesuai dengan parameter baku yang digunakan dalam sistem *controlling* birokrasi formal.

Hingga saat ini, posisi dan status kedudukan kelembagaan pemerintahan desa lebih menunjukkan pada kemandirian desa, daripada makna otonomi desa itu sendiri dengan modal asas Rekognisi dan asas Subsidiaritas yang diberikan oleh Negara. Pengaturan 'otonomi desa' yang benar dan baik belum mengerucut pada konsepsi sistem pemerintahan daerah yang solid, jelas, dan moderen di atas platform *pluralistic collectivime*. Pola penyerahan kewenangan pemerintahan dari pusat ke desa masih tampak "setengah hati" berdampak negatif pada soliditas sistem *controlling*-nya.⁴⁶² Keraguan akan kemampuan aparaturnya pemerintahan desa dalam menjalankan roda birokrasi melalui pemberian dana yang besar memicu perdebatan pihak-pihak yang "Pro" dengan yang 'Kontra' bahwa masih sangat banyak kategori desa yang berjumlah \pm 72.000 itu belum terbentuk tata kelola pemerintahan desa dengan baik.⁴⁶³ Pada faktanya kasus-kasus korupsi dan penyalahgunaan wewenang pemerintahan desa menjadi isu utama dalam operasionalisasi pemerintahan desa.⁴⁶⁴

Controlling atau lebih terbatas lingkupnya disebut 'Pengawasan' dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. UU 6/2014 tentang Desa tidak diatur mekanisme pengawasan terhadap kelembagaan pemerintahan desa. Saat ini ada sembilan Kementerian teknis dan nonteknis yang memiliki urusan dengan desa.

⁴⁶²Agung Honesta Yuristyan Sayuti., Jazim Hamidi., Muhammad Dahlan., **Rekonstruksi Sistem Pengawasan Pemerintahan Desa Berdasarkan UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa Berbasis Prinsip GoodVillageGovernance.** hlm. 5. <https://media.neliti.com/media/publications/35254-ID-rekonstruksi-sistem-pengawasan-pemerintahan-desa-berdasarkan-undang-undang-nomor.pdf> diakses Tgl 16/November/2018/Pkl. 10.04. WIB.

⁴⁶³Komite DPD RI, **Kembali Ke Mandat – Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa.** Komite I DPD RI, Cetakan Pertama, Kompleks Parlemen Senayan Gd. B DPD RI, 2017.

⁴⁶⁴Komite DPD RI, **Kembali Ke Mandat – Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa,** ... Ibid.

Namun tidak semua kementerian itu memiliki urusan *Controlling* dan pengawasan terhadap kelembagaan pemerintahan desa. Saat ini instansi pemerintah daerah-pun tidak memiliki pedoman hukum yang jelas seperti sebelumnya dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap desa.⁴⁶⁵ UU 6/2014 hanya menekankan bentuk pelimpahan kewenangan pengawasan pemerintahan desa kepada pemerintahan daerah masing-masing, yang berarti kewenangan pengawasan berada di otoritas kabupaten/kota. Instansi kecamatan yang sebelumnya memiliki otoritas pengawasan langsung, namun saat ini tidak memiliki otoritas langsung kecuali kewenangan pembinaan dan pengawasan dalam batas fasilitasi dan koordinasi terhadap pelaksanaan tugas pokok fungsi kelembagaan pemerintahan desa.⁴⁶⁶ Pengawasan terhadap kelembagaan pemerintahan desa sejak diterbitkan PP 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa telah diatur bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melalui kecamatan masih memiliki kewenangan 'membina dan mengawasi' dalam batas fasilitasi dan koordinasi penyelenggaraan kelembagaan pemerintahan desa.⁴⁶⁷ Namun demikian perihal pengawasan dalam peraturan pemerintah tersebut tidak diatur spesifik sistem pengawasan yang dimaksudkan, demikian pula pada PP 47/2015 tentang Perubahan Atas PP 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa dan PP 11/2019 tentang Perubahan Kedua atas PP 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa, kedua PP perbaikan tersebut tidak mengatur perihal pengawasan kecamatan terhadap desa.

Komplikasi persoalan pengawasan pemerintahan desa yang diatur UU 6/2014 adalah juga terkait status kelembagaan pemerintahan desa yang bukan merupakan bagian dari pemerintahan kabupaten, namun terletak di wilayah kabupaten/kota sebagai 'Pemerintahan Semu'. Keadaan ini berdampak tidak

⁴⁶⁵Agung Honesta Yuristyan Sayuti., Jazim Hamidi., Muhammad Dahlan., **Rekonstruksi Sistem Pengawasan Pemerintahan Desa Berdasarkan UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa Berbasis Prinsip Good Village Governance**. hlm. 5. Bagir Manan memaknai pengawasan sebagai "ikatan kewenangan" desentralisasi dalam Negara Kesatuan. <https://media.neliti.com/media/publications/35254-ID-rekonstruksi-sistem-pengawasan-pemerintahan-desa-berdasarkan-undang-undang-nomor.pdf> diakses Tgl 16/November/2018/Pkl. 10.04. WIB.

⁴⁶⁶ Bab XI Pembinaan Dan Pengawasan Desa Oleh Camat Atau Sebutan Lain Pasal 154 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa yo. Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa.

⁴⁶⁷ Pasal 112 hingga Pasal 115 Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 Jo. Pasal 154 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa.

efektifnya sistem pengawasan birokrasi formal pemerintahan terhadap kelembagaan pemerintahan semu tersebut, karena parameter pengawasan tidak didesain untuk model pemerinthan seperti itu. Persoalan berikutnya adalah bahwa terjadi penurunan *bargaining-position* dalam kelembagaan BPD sebagai wadah representasi rakyat yang semula memiliki kewenangan pengawasan yang kuat terhadap Pemerintah Desa, saat ini menjadi Badan Permusyawaratan Desa (disebut BPD), menunjukkan pelemahan pengawasan ataupun *Controlling* dalam konteks *check and balances* dan pemerosotan kedaulatan rakyat. Peran dan fungsi BPD dalam UU 6/2014 yang mengeluarkan BPD dari unsur penyelenggara pemerintahan melemahkan fungsi legislasi BPD. Keadaan ini diperburuk oleh adanya konflik norma hukum yang mengatur lembaga kemasyarakatan desa sebagai komponen pengawasan masyarakat terhadap kelembagaan pemerintahan desa.⁴⁶⁸ Implikasi hukum dari tidak *genuine*-nya produk-produk hukum tentang pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ini tidak hanya menghambat proses pembangunan, tetapi juga mempersulit sistem dan mekanisme *Controlling*. Sehingga efektifitas pengaturan *controlling* terhadap kelembagaan pemerintahan desa sangat bergantung pada model pemerintahan yang diadopsi pemerintah, sebagaimana telah dibahas pada bagian *Positioning* di atas.⁴⁶⁹-

Berikut di bawah ini dirumuskan hasil analisis normatif MPFAAC dari hasil analisis sejarah pengaturan kelembagaan pemerintahan desa sebagai dampak diskeharmonian peraturan perundang-undangan.

⁴⁶⁸ Komite DPD RI, **Kembali Ke Mandat – Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa**, Komite I DPD RI. Cetakan Pertama. Kompleks Parlemen Senayan Gd. B DPD RI, 2017, hlm. 50 -51. Sesuai model pemerintahan yang dianut yaitu "Desa Hibrid" atau model pemerintahan gabungan antara *Local-SelfGovernment* dan *Self-GoverningCommunity*.

⁴⁶⁹ Komite DPD RI, **Kembali Ke Mandat – Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa**,... Ibid hlm. 29. Lihat juga NotulensiRapatDengarPendapatUmum oleh PanitiaKhusus (Pansus) RUU Desa DPR-RI Tgl 20 Juni 2012. Diakses pada https://www.academia.edu/3463510Menggagas_RUU_Desa_yang_Menyembuhkan_Indonesia: R. Yando Zakaria, 2012a.

Matrik-8_HASIL ANALISIS RUMUSAN MASLAH-1a: PENYEBAB PENYEBAB DISHARMONI PENGATURAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DESA

ANALISIS KONSEP	ERA HINDIA-BELANDA	ERA PEM. JEPANG	ORDE LAMA	ORDE BARU	ORDE REFORMASI	TEORI	HASIL IDENTIFIKASI PENYEBAB DISKEHARMONIAN
	IGO 1906/IGOB-1938	OSAMU-SEIREI No. 27 /1942 Jo. No. 7/1944	UU RI No. 19/1965	UU RI No. 5/1979	UU RI No. 6/2014		
§ <i>Meaning</i>	§ <i>State Corporatism</i>	§ <i>Kedudukan_ State Corporatism</i>	§ <i>Kedudukan_Local-Self Government</i> § Desa Otonom atas makna kewenangan dengan asas 'Rekognisi dan Subsidiaritas' menurut rezim sistem hukum pemerintahan daerah dengan asas desentralisasi (Pasal-34 dan Penjelasan UU 19/1965)	§ <i>Kedudukan_ State Corporatism</i> § Desa Otonom atas makna kewenangan atributif (Bab-1 Pasal-1 huruf (a) UU 5/1979)	§ <i>Kedudukan_Local-Self Govt. dan Self-Governing Community</i> dalam format <i>State Corporatism</i> . § Desa Otonom atas makna kewenangan asas 'Rekognisi dan Subsidiaritas' (Psl 1 angka 6 UU 32/2004 & BAB-I Ketentuan Umum Psl 1 ayat (1) & ayat (2) UU 6/2014). § Namun empiris asas rekognisi dan subsidiaritas tidak berlaku.	§ Adalah entitas Pemda otonom terkecil/terbawah berdasarkan sistem Pemda yang memiliki hak & kewenangan atas asal-usul & wilayah teritorial yang pembentukannya melalui <i>Creation atau Recognition by Law</i> . § Rezim sistem Pemda harus merujuk pada asas desentralisasi berikut pengaturan kekuasaan dan kewenangan; § Kelembagaan Pemdes (kecuali UU 19/1965) adalah bentuk State-corporatism yang berarti Pseudo-government, dilahirkan di luar rahim desentralisasi; § Makna Desa <i>Hybrid</i> tidak lain adalah Desa Default/Dinas/Formal/Birokrasi yang berasas rekognisi & subsidiaritas namun di luar sistem Pemda.	§ Penyebab disharmoni hukum dikarenakan pengaturan kelembagaan Pemdes didasarkan pada sistem tata kelola pemerintahan kolonial Hindia Belanda. § <i>Kolonialisme_Niet oprecht over goed bestuur</i> § Dekonsentralistik Konservatif Kolonial melalui model <i>state corporatism</i> .
	§ "Inlandse Gemeenten" § <i>Gemeenschap</i> § <i>Rechtgemeenschap</i>	§ "Pemerintah Desa/KU": "Kutyoo/Kades"	§ "Desa Praja". § "Pemerintah Desa" adalah Kepala Desapraja – Badan Musyawarah Desapraja.	§ "Desa" § "Pemerintah Desa" adalah Kades – LMD	§ Pengertian disebut "Desa atau disebut dengan nama lain dan Desa Adat" § "Pemdes" _Kades atau disebut dengan nama lain dan Perangkat Desa. § Pengertian "Pemdes" _ terdiri	§ Pemerintahan formal <i>Self-Government</i> adalah dibentuk negara sebagai subdivisi nasional yang mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang didesentralisaikan, diselenggarakan oleh Council & Mayor yang dipilih oleh anggota kesatuan masyarakat hukum yang bersangkutan,	§ Penyebab disharmoni hukum dikarenakan nasionalisme dalam pengaturan kelembagaan Pemdes pada UU 6/2014, Desa/Desa Adat tidak diturunkan dari ketentuan sistem tata kelola pemerintahan

						Pemdes & BPD	berwenag menarik pajak lokaldan memiliki Auto-Activitet. ⁴⁷⁰	yang benar (Pasal-18 B ayat (2) UUD NRI 1945). § Decentralism to good governance berdasarkan Collectivisme Pluralistic § Desa Hybrid/Biasa/Dinas/Formal/Birokrasi tidak dapat disebut sebagai Desa Otonom.
§ <i>Positioning</i>	§ Model Pemerintahan_ Pemerintahan_ Semu_ <i>State Corporatism</i>	§ Model Pemerintahan_ Pemerintahan_ Semu_ <i>State Corporatism</i>	§ Model Pemerintahan_ <i>De Jure</i> adalah Pemerintahan Formal (tidak sempat diterapkan), <i>De Facto</i> adalah Pemerintahan Semu.	§ Model Pemerintahan_ Pemerintahan_ Semu_ <i>State Corporatism</i>	§ Model Pemerintahan_ Pemerintahan_ Semu_ <i>State Corporatism</i>	§ Model Pemerintahan_ Pemerintahan_ Semu_ <i>State Corporatism</i>	§ Kelembagaan Pemdes sejak era kolonialisme Hindia Belanda hingga era Reformasi (kecuali UU 19/1965) adalah bentuk <i>State-corporatism</i> yang berarti <i>Pseudo-government</i> , dibentuk di luar sistem Pemda tidak berasas desentralisasi; ○ <i>Volksgeist</i> sejarah hukum dalam pengaturan kelembagaan Pemdes sebagai suara nurani rakyat tampak belum harmonis dengan logika teknokrasi sistem Pemdes (kecuali UU 19/1965) & amanah the <i>Founding Fathers</i> .	§ Penyebab disharmoni hukum dikarenakan nasionalisme pengaturan kelembagaan Pemdes tidak diturunkan dari ketentuan sistem tata kelola pemerintahan yang benar (legal) dan baik (legitimate)_ Pasal-18 UUD NRI 1945 . Fakta hukum harmonis dalam pengaturan kelembagaan Pemdes ada pada UU 19/1965 karena diturunkan dari ketentuan sistem tata kelola pemerintahan yang benar (legal Pasal-18 UUD NRI 1945) dan baik (legitimate). § <i>Centralism to standard governance</i> berdasarkan

⁴⁷⁰ Stoker, Gery., 1991; Rondinelly, Dennis & Chema G. Shabir., 1983; Hatta, M., 2014; B. Hoessein, 1993 (*Catatan*), dalam Hanif N., Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, Dan Desa Sejenisnya: Pemerintahan Tidak Langsung Warisan Kolonial Yang Inkonstitusional, Universitas Terbuka – Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi, 2019.

							<i>Collectivisme Monolithic.</i>
§ <i>Functioning</i>	§ Menjalankan fungsi penghimpun pajak, administrai publik, tatakelola aset desa dan propaganda pemerintah kolonial.	§ Menjalankan fungsi kebijakan pemerintahan militer, administrai publik, tatakelola aset desa dan propaganda pemerintah militer.	§ Menjalankan fungsi pelayanan publik, pembangunan, dan pembinaan masyarakat.	§ Menjalankan fungsi pemerintahan (layana pblik), pembangunan, pemberdayaan, dan pembinaan masyarakat.	§ Menjalankan fungsi pelayanan publik, pembangunan, pemberdayaan, dan pembinaan masyarakat. § Menjalankan fungsi pemerintahan sekaligus komunitas berdasarkan atribusi asas rekognisi dan subsidiaritas.	§ Fungsi kelembagaan pemerintahan desa tidak memenuhi unsur fungsi sebagai kelembagaan pemerintahan formal <i>Self-Government</i> karena tidak mempunyai kewenangan regeling dan bestuur urusan pemerintahan yang didesentralisaikan, yang diselenggarakan oleh <i>Council & Mayor</i> yang dipilih oleh anggota masyarakat bersangkutan & tidak berwenang menarik pajak lokal dan tidak memiliki kelengkapan mengatur & mengurus desa.	§ Penyebab disharmoni hukum dikarenakan nasionalisme pengaturan kelembagaan Pemdes tidak diturunkan dari ketentuan sistem tata kelola pemerintahan yang benar (legal) dan baik (legitimate)_Pasal-18 ayat (7) UUD NRI 1945 . § Psl.18 B (2) UUD NRI 1945 rujukan UU 6/2014 tidak mengatur desa dan sehingga pengaturan kelembagaan Pemdes tidak relevan dan menimbulkan disharmoni vertikal.
	§ Masa Jabatan_ Ø Th	§ Masa Jabatan_4 Th	§ Masa Jabatan_8 Th	§ Masa Jabatan_8 Th	§ Masa Jabatan_6 Th	o Demokrasi modern membatasi masa jabatan publik antara 4Th – 5Th.	
§ <i>Authorizing</i>	§ Kewenangan dimiliki adalah melalui atribusi asas rekognisi & subsidiaritas	§ Kewenangan dimiliki adalah melalui sentralisasi	§ Kewenangan dimiliki adalah melalui desentralisasi simetris & asimetris.	§ Kewenangan dimiliki adalah melalui sentralisasi	§ Kewenangan dimiliki adalah melalui atribusi asas rekognisi & subsidiaritas	§ Kewenangan atributif dalam sistem Pemda adalah kewenangan yang didesentralisasikan baik secara simetris ataupun asimetris pada daerah otonom. § Kewenangan atas asas rekognisi dan subsidiaritas kelembagaan Pemdesa (kecuali UU 19/1965) adalah tidak berarti sudah termasuk daerah otonom.	§ Tidak memenuhi Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: <i>Het beginsel van duidelijke doelstelling, Het beginsel van het juiste organ, Het beginsel van uitvoerbaarheid, Het beginsel van duidelijke terminologie en systematiek, Het beginsel van de individuele rechbedeling</i>
§	§ Produk Hukum _ Keputusan Desa diatur dgn	§ Produk Hukum _ Keputusan Desa diatur dgn	§ Produk Hukum _ Peraturan desa tdk memerlukan	§ Produk Hukum _ Keputusan Desa diatur dgn	§ Produk Hukum _ Peraturan desa tdk memerlukan	§ Produk hukum yang memerlukan pengesahan pejabat berwenang adalah merupakan bentuk	§ UU 6/2014 bermodel Dekonsentralistik Konservatif

	berpedoman kpd Perda yg mendapat pengesahan pejabat yg berwenang.	berpedoman kpd Perda yg mendapat pengesahan pejabat yg berwenang.	pengesahan pejabat berwenang. Pedoman Perda tidak memerlukan pengesahan pemerintah atasan berwenang.	berpedoman kpd Perda yg mendapat pengesahan pejabat yg berwenang.	pengesahan pejabat berwenang. Pedoman Perda tidak memerlukan pengesahan pemerintah atasan berwenang.	sentralisme pengendalian birokrasi.	<i>Binnenlandsch Bestuur</i> Kolonial Era Kemerdekaan melalui model <i>state corporatism</i> .
	§ Model-Dekonsentralistik Konservatif Kolonial melalui <i>Inlandse Gemeente Ordonnantie</i> 1906	§ Model-Dekonsentralistik Konservatif Kolonial melalui <i>IGO-1906 Jo. IGOB-1938 Jo. Osamu Seirei</i> No. 27/1942	§ Model-Desentralistik Modern Perkotaan melalui UU No. 19/1965 Desapraja, namun tidak sempat diterapkan.	§ Model-Dekonsentralistik Konservatif <i>Binnenlands Bestuur</i> Kolonial melalui UU No. 5/1979_ Pemerintahan Desa	§ Dekonsentralistik Konservatif <i>Binnenlands Bestuur</i> Kolonial Era Kemerdekaan melalui UU 22/1999 diubah UU 32/2004 diubah UU 6/2014-Desa.	§ Desentralisasi ataupun dekonsentrasi adalah merupakan wujud sistem pembagian kekuasaan dan kewenangan dalam sistem pemerintahan daerah untuk mencapai tingkat efektifitas tinggi berdasarkan nilai-nilai demokrasi. § Sistem Pemda menggunakan asas desentralisasi dalam pembagian kekuasaan & kewenangan dan tidak mengenal model <i>state-corporatism</i> . Namun politik hukum pengaturan Pemdes menentukan lain melalui model <i>state-corporatism</i> . § Karakter pembentukan setiap undang-undang itu berbeda, tergantung politik hukum yang melatarbelakangi dan membentuknya.	§ UU 6/2014 bermodel Dekonsentralistik Konservatif <i>Binnenlandsch Bestuur</i> Kolonial Era Kemerdekaan melalui model <i>state corporatism</i> . § UU 6/2014-Desa dan PP 43/2015 mencampur adukan antara desa dengan desa adat dan kesatuan masyarakat hukum adat dengan intervensi birokrasi. Demikian <i>pula model gabungan local-self government</i> dengan <i>self-governing community</i> di luar sistem Pemda. § Undang-undang desa antara satu dengan lainnya sangat berbeda dalam menempatkan status kelembagaan desa dalam sistem birokrasi pemerintahan. Namun selalu berkarakter <i>niet rechtstreek bestuured gabied</i> .
§ <i>Actuating</i>	§ Karakteristik Pemerintahan_ Quasy/Pseudo	§ Karakteristik Pemerintahan_ Quasy/Pseudo	§ Karakteristik Pemerintahan_ <i>De Facto</i> :	§ Karakteristik Pemerintahan_ Quasy/Pseudo	§ Karakteristik Pemerintahan_ Quasy/Pseudo	§ Quasy/Pseudo Government adalah praktek aktuasi kelembagaan pemerintahan yang tidak	§ Kolonialisme_ <i>Niet oprecht over goed bestuur</i>

	Government § <i>Niet rechtstreek bestuured gabied</i>	Government § <i>Niet rechtstreek bestuured gabied</i>	Quasy/Pseudo Government_ <i>De Yure: rechtstreek bestuured gabied</i>	Government § <i>Niet rechtstreek bestuured gabied</i>	Government § <i>Niet rechtstreek bestuured gabied</i>	sepenuhnya memenuhi unsur-unsur dasar status sebagai lembaga pemerintah. § Quasy/Pseudo Government memberi dampak layanan publik yang tidak optimal dibandingkan Formal-government. Demikian pula dalam sistem akuntabilitasnya. Karena maksud & tujuannya berbeda.	§ Niet Rechtstreek bestuured gabied tidak mencerminkan tata kelaola kelembagaan Pemdes yang baik
§ <i>Controlling</i>	§ Karakteristik: "langsung di bawah kontrol pejabat pusat (<i>onderdistrict hoofd</i>)"	§ Karakteristik: "langsung di bawah kontrol pejabat pusat (<i>Sontyoo</i>)"	§ Karakteristik ' <i>Check-Balances</i> ' Pemdes dengan BMD	§ Karakteristik: "langsung di bawah kontrol pejabat pusat (Camat)"	§ Karakteristik ' <i>Check-Balances</i> ' Pemdes & BPD	○ Sistem ' <i>Check-Balances</i> ' hanya bisa bejalan efektif dalam sistem pengendalian yang terintegrasi, dan seluruh mitra kerja dapat menjalankan asas-asas <i>good governance</i> dalam iklim demokrasi yang sehat. Termasuk perran serta masyarakat yang aktif.	§ Penyebab disharmoni hukum dikarenakan pengaturan kelembagaan Pemdes didasarkan pada sistem tata kelola pemerintahan militer Jepang yang kolonialis melalui pengendalian ketat birokrasi pemerintahan.
	§ Sistem Demokrasi_Kades dipilih langsung oleh Penduduk Desa. § Sistem pertanggungjawaban adalah pada Onder-Distrik. § Pertanggungjawaban Kepada Onder District/Camat.	§ Sistem Demokrasi_Kades dipilih langsung oleh Penduduk Desa. § Sistem pertanggungjawaban adalah pada Onder-Distrik. § Pertanggungjawaban Kepada <i>Guntjoo</i> (Camat).	§ Sistem Demokrasi_Kades dipilih langsung oleh Penduduk Desa. § Sistem pertanggungjawaban adalah pada konstituen. § Pertanggungjawaban Kepada BMD	§ Sistem Demokrasi_Kades dipilih langsung oleh Penduduk Desa. § LMD Anggota tidak dipilih langsung rakyat. § Ketua dan Sekretaris LMD adalah <i>ex-officio</i> Kades dan Sekdes. § Sistem pertanggungjawaban adalah pada Camat.	§ Sistem Demokrasi_Kepala Desa dipilih langsung oleh Penduduk Desa. § Sistem Demokrasi_BPD Anggotanya tidak dipilih langsung oleh masyarakat. § Sistem pertanggungjawaban adalah pada Bupati/Walikota melalui Camat, kemudian ke konstituen & BPD (PP 43/2014).	§ Prinsip demokrasi menyebutkan bahwa akuntabilitas pejabat politik publik adalah pada konstituennya langsung, bukannya kepda atasan hirararki birokrasi. § Sistem pertanggungjawaban Kades adalah terbalik bukannya ke bawah masyarakat namun ke atas Bupati/Walikota lewat Camat.	§ Kolonialisme_ <i>Niet oprecht over goed bestuur</i> § Dekonsentralistik Konservatif Kolonial melalui model <i>state corporatism</i> .

BAB IV

IMPLIKASI DISHARMONI HUKUM DALAM PENGATURAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DESA

Pembahasan atas hasil penelitian ini disusun untuk menjawab pertanyaan penelitian ketiga, yaitu *"Apa implikasi hukum dari pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang tidak harmonis terhadap sistem birokrasi pemerintahan desa?"*. Model berfikir MPFAAC sebagai instrumen analisis digunakan dalam analisis persoalan implikasi disharmoni hukum dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa terhadap sistem birokrasi pemerintahan desa. Berikut adalah hasil penelitian dan pembahasannya.

4.1. Implikasi Disharmoni Hukum atas *Meaning* dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa

Menelaah hakekat makna kelembagaan pemerintahan desa dari sudut filsafat ilmu dan teori hukum maka kosa kata kelembagaan di dalamnya menyandang dua makna, yaitu sebagai wadah atau organ dan sebagai *functie* (fungsi). Organ adalah bentuk atau wadah, sedangkan fungsi adalah gerakan suatu wadah yang sesuai dengan maksud pembentukannya⁴⁷¹. Kekuasaan organ atau lembaga negara tersebut yang kewenangannya diatur dalam konstitusi ataupun undang-undang agar dapat menjalankan fungsinya sebagaimana kewenangan yang melekat diberikan pada organ tersebut. Dengan demikian organ yang satu tidak dapat menjalankan kewenangan organ yang lainnya untuk mencegah terjadinya sengketa kewenangan antar organ negara. Makna kelembagaan pemerintahan desa dapat diartikan sebagai wadah atau organ negara yang digunakan untuk menjalankan kewenangan sebagai tugas pokok dan fungsi untuk mencapai tujuan⁴⁷². Yuridis formal arti dan makna kelembagaan pemerintahan desa dapat dilihat pada rumusan BAB-I Ketentuan Umum Ps. 1 ayat (1) dan ayat (2) UU 6/2016 tentang Desa yang pada hakekatnya sama dengan

⁴⁷¹ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 4.

⁴⁷² Nee, Victor and Ingram, Paul., *The New Institutionalism In Sociology*, California: Stanford University Press, 2001.

definisi daerah otonom dalam Pasal 1 angka 6 UU 32/2004.⁴⁷³ Sedangkan UU 23/2014^{Jo.} UU 9/2015 sudah tidak memuat lagi rumusan tentang Desa.

Menurut teori hukum tata pemerintahan dan *local government*, apa yang disebut dengan 'kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah teritorial dan berwenang untuk mengatur (*regeling*) dan mengurus (*bestuur*) urusan pemerintahan' maka arti dan pemaknaannya adalah daerah otonom formal yang dibentuk oleh pemerintah pusat; bukannya 'kesatuan masyarakat hukum adat'. Terbentuknya kesatuan masyarakat hukum adat adalah tidak dikarenakan oleh pembentukan melalui ketetapan oleh Negara, namun dibentuk oleh komunitas

⁴⁷³ Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang RI Nomor: 6 Tahun 2016 tentang Desa, disebutkan:

"Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Kemudian pada ayat (2) dirumuskan bahwa:

"Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Rumusan ini adalah sama dengan definisi daerah otonom sebagaimana tertulis dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang RI Nomor: 32 Tahun 2004 yang berbunyi:

"Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Maka dengan ini terdapat sedikit perbedaan yaitu pada ungkapan kata-kata sesudah:

"... urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat...".

Dalam Undang-Undang RI Nomor: 6 Tahun 2014 berbunyi:

"...berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Sedangkan dalam Undang-Undang RI Nomor: 23 Tahun 2014 yo. Undang-Undang RI Nomor: 9 Tahun 2015 tidak memuat lagi rumusan tentang Desa, kecuali Undang-Undang RI Nomor: 32 Tahun 2004 yang menyebutkan:

"...menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Sehingga pada hakekatnya memiliki makna yang sama yaitu pengakuan oleh Negara terhadap nilai-nilai tradisi (*originair*) masyarakat di wilayah setempat. Sebagai ilustrasi, nomenklatur 'Desa' itu sendiri di bawah Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, di seluruh Indonesia nomenklaturinya sama, yaitu 'Desa'. Bahkan tidak hanya nomenklaturinya yang diseragamkan, melainkan juga struktur organisasinya dan mekanisme kerjanya. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan pemerintahan desa yang efisien sehingga dapat menerima tugas-tugas pembangunan yang menjadi prioritas pemerintah saat itu. Penyeragaman nomenklatur dan organisasi desa tersebut dahulu menciptakan perasaan kurang senang dalam masyarakat luar Jawa karena merasa dipaksa untuk menerima konsep desa Jawa. Dalam kenyataannya "desa" di luar Jawa mempunyai kelembagaan, struktur organisasi, dan mekanisme kerja yang sangat beragam. Berdasarkan pengalaman ini, maka Undang-Undang Nomor: 32 Tahun 2004 masalah nomenklatur diserahkan kepada masing-masing daerah. Setiap daerah boleh menyebut satuan pemerintahan terendah dengan istilah yang sudah hidup sejak zaman dulu seperti nagari, huta, gampong, kampung, marga dan lain-lain. Dengan demikian, di daerah luar Jawa sebutan untuk desa menjadi beragam.

masyarakat tradisional yang bersangkutan berdasarkan norma hukum adatnya. Oleh karenanya, kesatuan masyarakat hukum adat itu dalam kelembagaannya tidaklah mengatur (*regeling*) dan mengurus (*bestuur*) urusan pemerintahan formal tapi hanya mengurus urusan komunitas masyarakatnya sendiri menurut norma hukum adat yang berlaku pada masyarakat yang bersangkutan tersebut.

Manakala arti dan makna Desa dan Desa Adat didefinisikan secara sama dengan arti dan makna daerah otonom walaupun dengan beberapa tambahan frasa dalam perumusannya, maka hal ini malah menjadi tidak benar karena Desa dan Desa Adat itu bukan daerah otonom.⁴⁷⁴ Oleh karena pengertian dari apa yang disebut 'kesatuan masyarakat hukum adat' adalah bukan pemerintahan desa dan/ataupun desa adat yang diatur UU 6/2014.⁴⁷⁵ Pasal-1 hingga Pasal-95 UU 6/2014 memang tidak menempatkan posisi Desa dan Desa Adat sebagai daerah otonom oleh karena beberapa hal, yaitu:⁴⁷⁶

- Pertama, Negara tidak menjadikan Desa sebagai organisasi pemerintahan formal karena tidak menempatkan pejabat negara dan aparatur sipil negara di Desa;
- Kedua, Negara tidak menyerahkan urusan pemerintahan tertentu (desentralisasi) kepada Desa;
- Ketiga, Negara tidak membentuk *council* dan badan pelaksana formal untuk membuat kebijakan pengaturan (*regeling*) dan melaksanakan kebijakan tersebut (*bestuur*) atas urusan pemerintahan yang didesentralisasikan;
- Keempat, Negara tidak memberi kewenangan kepada Desa untuk menarik pajak dan retribusi lokal.

Pada sisi yang lain secara umum pemaknaan hakekat desa di lihat dari perspektif otonomi, maka dapat difahami mengandung tiga makna, yaitu:⁴⁷⁷

pertama, adanya 'Hak Desa' untuk akses terhadap sumberdaya ekonomi-politik,

⁴⁷⁴ Hanif Nurcholih, ***Desa Dinas: Unit Pemerintahan Semu dalam Sistem Pemerintahan NKRI***, Bee Media Pustaka, Cetakan-4, 2018, hlm. 145-147.

⁴⁷⁵ Hanif Nurcholih, ***Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional***, Bedah Buku – Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu dalam Sistem Pemerintahan NKRI. Pembedah Bagirmanan dan Dede Mariana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 15 Mei 2017, hlm. 68-75.

⁴⁷⁶ Hanif Nurcholih, ***Desa Dinas: Unit Pemerintahan Semu dalam Sistem Pemerintahan NKRI***, ... Opcit.

⁴⁷⁷ Tim Penyusun Naskah Akademik Undang-Undang Tentang Desa, ***Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa***, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, 2012, hlm. 85.

kedua, adanya 'Kewenangan Desa' untuk mengatur sumberdaya dimiliki untuk kepentingan masyarakatnya, ketiga, adanya 'Tanggungjawab Desa' pada konstituennya.

Melalui pemaknaan yang demikian ini berarti entitas 'desa' ditempatkan sebagai pihak yang berhadapan (*head to head*) dengan 'supra-desa' yaitu Negara, sehingga dengan yang demikian ini desa memiliki hak dan kewenangan yang 'sederajat' jika berhadapan dengan pemerintah formal, oleh karena sekaligus pada saat yang sama 'desa' tampak memiliki tanggungjawab yang sama saat berhadapan dengan rakyatnya sendiri. Oleh karena itu, agar ketiga makna tersebut dapat berjalan, maka desa membutuhkan keleluasaan 'yang sama' dalam pengambilan keputusan sesuai kewenangan yang dimilikinya, sekalipun berskala desa, serta kapasitas untuk menopang tanggungjawab mengatur dan mengurus masyarakatnya tersebut. Sebagian ahli menyebut menyebut status keberadaan, hak dan kewenangan desa seperti ini adalah sebagai 'Republik Desa'.⁴⁷⁸ Oleh karena analisis terhadap otonomi yang dimiliki kelembagaan pemerintahan desa ini harus dapat difahami melalui dua perspektif yang berbeda, yaitu sebagai bagian utuh birokrasi pemerintahan nasional sekaligus bukan merupakan bagian dari sistem desentralisasi pemerintahan pusat namun harus dapat diletakkan pada landasan hakekat berlakunya dan tujuan hukum yaitu menurut kemamfaatannya, kepastiannya, dan keadilannya.

Pada faktanya meletakkan otonomi desa yang terlepas dari prinsip desentralisasi, semenjak peradaban kolonialisme Hindia Belanda hingga Orde Reformasi masih selalu membuahkan proses 'pembusukan' (*decaying*) dalam bentuk disharmonisasi hukum dan upaya pembangunan dan pelayanan publik di tingkat desa. Selama ini pula upaya meletakkan otonomi desa dalam domain keberlakuan asas desentralisasi masih sebatas angan-angan yang pernah telah dicoba pada jaman Orde Lama melalui Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 intinya perihal Desa sebagai Kota Kecil, UU 1/1957 intinya perihal Daerah Swatantra Tingkat-III, dan UU 19/1965 yang intinya adalah perihal Desa Praja. Pemaknaan dan pengertian kelembagaan pemerintahan desa selama ini sejak jaman kolonialisme Belanda hingga Orde Reformasi dalam pengaturannya

⁴⁷⁸ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa: Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa*, PT. Alumni Bandung, Cetakan ke-1, 2010), hlm. 10-12.

senantiasa lebih kuat didominasi oleh kepentingan rezimitas (*regimeity*) politik hukum berbasis kekuasaan dibandingkan hakekat kemamfaatan, kepastian dan keadilan rakyat desa itu sendiri. Sekalipun melalui ekspresi pengertian yang positif, hingga sekarang desain model kelembagaan pemerintahan desa dengan alasan apapun pada faktanya belum pernah memenuhi kesesuaian antara makna dan pengertian desa itu sendiri dengan sistem birokrasi pemerintahan formal.

Pemaknaan lain tentang kelembagaan pemerintahan desa tidak dapat dilepaskan juga dari apa yang disebutkan dalam Ketentuan Umum angka 2 UU 6/2014 tentang Desa.⁴⁷⁹ Sehingga apa yang dimaksud dengan 'Pemerintahan Desa' adalah tata kelola pemerintahan mulai dari tingkat paling atas pemerintahan pusat hingga ke tingkat paling bawah yaitu desa yang mengacu pada asas-asas formal pembentukan dan pelaksanaan pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga apabila pengertian 'kelembagaan pemerintahan desa' yang dimaksudkan adalah sebagai 'pemerintah', maka organ pemerintah ini adalah merupakan badan publik yang dibuat oleh negara untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu untuk mencapai kesejahteraan bangsa.⁴⁸⁰ Menurut teori administrasi pemerintahan, lembaga-lembaga pemerintahan yang dibentuk negara itu dilengkapi berbagai komponen keorganisasian yang mencakup mulai dari organigram, tugas pokok, fungsi, hak, kewenangan, tanggungjawab, tata kelola keorganisasian dan aparaturnya. Pembentukan dan pelaksanaan kelembagaan pemerintahan oleh negara inipun harus merujuk secara harmonis (sinkron) vertikal terhadap konstitusi dan horizontal terhadap peraturan perundang-undangan lainnya.

⁴⁷⁹ Ketentuan Umum angka 2 Undang-Undang Nomor: 6 Tahun 2014, menyebutkan definisi 'Pemerintahan Desa', yaitu:

"Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Konsep dan pemaknaan 'Pemerintahan Desa' seperti yang disebutkan di atas yaitu:

"...dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia" bermakna bahwa konsep tata kelola pemerintah itu mulai dari tingkat paling atas pemerintahan pusat hingga ke tingkat paling bawah yaitu desa seharusnya mengacu pada asas-asas formal pembentukan dan pelaksanaan pemerintahan khususnya pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁴⁸⁰ Putusan MK, Putusan Nomor 128/PUU-XIII/2015, [3.10.3] - [3.10.4], https://peraturan.bpk.go.id/Home/DownloadUjiMateri/62/128_PUU-XIII_2015.pdf hlm. 22 - 24. Diakses 19/November/2018/ Pkl 14.00. Lihat juga Wawancara dengan Prof. Dr. Nikmatul Huda S.H., M.Hum., (Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Tgl 26 Oktober 2018).

Melalui UU 6/2014 tentang Desa, Negara telah membentuk kelembagaan pemerintahan desa berikut dengan kelengkapan keorganisasiannya namun dalam hal tata kelola aparatur, mulai dari rekrutmen, pengangkatan, penempatan, pelaksanaan rotasi, mutasi, pemberian sanksi, pengembangan, pembinaan, penggajian, hingga terminasi pensiun terhadap aparatur tidak mengacu atau tunduk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Ini berarti Negara sengaja melalui undang-undang ini tidak memasukkan kelembagaan pemerintahan desa pada sistem administrasi pemerintahan yang diatur oleh UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. UU 9/2015 tentang Perbaikan Atas UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan UU 5/2014 tentang ASN. Norma-norma dalam UU 6/2014 yang mengatur aparatur desa memastikan bahwa para pejabat pemerintahan desa, yang meliputi Sekretaris Desa, para Kepala Urusan Desa, maupun para Tenaga Teknis Desa maupun aparatur di kantor kesekretariatan Badan Perwakilan Desa adalah bukan pejabat negara, namun bukan juga aparatur sipil negara. Lebih jauh, para pejabat aparatur pemerintahan desa juga bukan pekerja swasta yang diatur Undang-Undang RI Nomor. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Sehingga menurut Hanif Nurcholis, status kepegawaian para aparatur pemerintahan desa adalah dalam undang-undang ini tidak ubahnya sama dengan para pejabat RW dan RT, yaitu lembaga kemasyarakatan yang dibentuk Negara dan diberi tugas membantu menyelenggarakan urusan pemerintahan atau disebut *State-Corporatism*.⁴⁸¹

Pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam Bagian I, Umum 1, Dasar Pemikiran, pada paragraf delapan Penjelasan UU 6/2014 tentang Desa ini, dituliskan bahwa status desa dimaknai sebagai wujud gabungan antara pendekatan *local self government* (daerah otonom) dengan *self governing community* (komunitas yang mengatur dirinya sendiri). Makna rumusan ini berimplikasi pada kerancuan yuridis dan penyimpangan atas landasan teoritis yang melatar belakangnya, kecuali semata-mata merupakan kehendak rezim politik hukum semata.⁴⁸² Oleh karena lembaga publik yang merupakan gabungan *local-*

⁴⁸¹ Hanif Nurcholis, *Desa Dinas: Unit Pemerintahan Semu dalam Sistem Pemerintahan NKRI*, Bee Media Pustaka, Cetakan-4, 2018, hlm. 147.

⁴⁸² Komite I DPD RI, *Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah RI, Cetakan Pertama, 2017, hlm. 71.

self government dengan *self-governing community* tersebut tidak mempunyai dasar teoritis dan yuridis.⁴⁸³ Berikut rumusan penjelasan tersebut:

Self-governing community dapat diartikan secara bebas sebagai komunitas masyarakat yang mengatur dan mengurus dirinya sendiri sebagai satu entitas yang otonom atas keberadaannya. Sedangkan untuk *local-self government* dapat diartikan sebagai daerah otonom yang dibentuk oleh Negara berdasarkan prinsip-prinsip desentralisasi – devolusi – pembantuan. Sekalipun model pemerintahan *self-governing community* maupun *local-self government* itu nyata keberadaannya, tidak berarti serta merta di antara keduanya dapat diatur untuk digabungkan begitu saja. Oleh karena antara kedua jenis dan model pemerintahan yang memang berbeda itu, masing-masing berangkat dari nilai-nilai kehidupan sosial, landasan hukum dan asas-asas pemerintahan yang sangat berbeda. Di satu pihak *self-governing community* ciri-cirinya adalah tercermin pada pola kehidupan masyarakat adat, hal mana anggota masyarakatnya memiliki perasaan kelompok yang sangat kuat (*strong group-cohesiveness and in-group feeling*), pranata pemerintahan adat dibentuk berdasarkan nilai spiritual dan etika, memiliki benda-benda adat peninggalan leluhur yang disakralkan, memiliki norma-norma hukum adat, memiliki wilayah teritorial tertentu sebagai tempat tinggal dan sumber penghidupannya.⁴⁸⁴ Sedangkan di pihak lain *local-self government* adalah entitas daerah otonom yang dibentuk oleh Negara berdasarkan asas-asas desentralisasi – devolusi – pembantuan sebagai bentuk birokrasi formal. Sehingga apa yang terjadi pada pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah merupakan penggabungan sistem pemerintahan formal dengan pemerintahan informal, yang berimplikasi pada disharmoni horizontal antar peraturan perundang-undangan yang lain.

⁴⁸³ Lihat juga Hanif Nurcholis, *Desa Dinas: Unit Pemerintahan Semu dalam Sistem Pemerintahan NKRI*,...Opcit. Bagian I, Umum 1, Dasar Pemikiran, pada paragraf delapan Penjelasan Undang-Undang Nomor: 6 Tahun 2014, menyebutkan:

"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."

⁴⁸⁴ Pasal 67 Ayat (1) Undang-Undang RI Nomor: 41 Tahun 1999 Tentang *Kehutanan* yo. Pasal 9 Ayat (2) Undang-Undang RI Nomor: 18 Tahun 2004 Tentang *Perkebunan* yo. Pasal 1 angka 31 Undang-Undang RI Nomor: 32 Tahun 2009 Tentang *Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup* yo. Pasal 1 huruf q Undang-Undang RI Nomor: 21 Tahun 2001 Tentang *Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua*.

Terjadinya pergeseran makna arti kelembagaan pemerintahan desa dari yang awal mula diartikan sebagai lembaga birokrasi pemerintahan terbawah⁴⁸⁵ menjadi lembaga desa adat dengan norma-norma sakralnya yang tidak ada relevansinya dengan desa formal pemerintah menimbulkan kerancuan yuridis.

Oleh karena makna dan pengertian dari 'Desa Formal/Birokrasi/Dina' tidaklah sama dengan 'Desa Adat' untuk diatur dalam satu format pemerintahan desa.

Persoalannya apakah kelembagaan pemerintahan desa baik desa yang formal/Dinas/Birokrasi maupun yang adat dapat melaksanakan tugas pokok fungsi pemerintahan masing-masing dengan benar, baik dan maksimal, manakala kelembagaan pemerintahan desa itu ditempatkan pada posisi yang kabur (*Vagueness*) antara statusnya sebagai *local-self government* dengan *self-governing community*. Kekaburan ini juga ditunjukkan melalui pengaturan dalam PP 43/2014 Jo. PP 47/2015 yang pada intinya berisi terlalu luas atau tidak realistiknya beban pekerjaan yang diamanatkan pada kelembagaan pemerintahan desa dinas/birokrasi/formal dan besarnya intervensi negara melalui pemerintah terhadap desa adat.

Pada praktek hukum ketatanegaraan yang ada, negara dapat saja membentuk suatu lembaga atau badan korporasi dari suatu komunitas masyarakat sekalipun pada tingkat desa, yang disebut Philippe Schmitter sebagai "*State Corporatism*" untuk menjalankan misi negara.⁴⁸⁶ Namun substansinya tidak membentuk lembaga atau organ negara yang model administrasinya merupakan gabungan antara konsep model *local-self government* dengan *self-governing community* seperti yang terjadi pada aturan UU 6/2014. Konsekuensinya, kelembagaan pemerintahan desa yang dibentuk sebagai korporatisme entitas komunitas oleh negara, maka kelembagaan pemerintahan desa terlepas atau tidak diurus langsung oleh para pejabat pemerintah yang memenuhi standar jabatan yang dibutuhkan. Struktur kelembagaan dan organisasinya tidak dilengkapi dengan unit-unit pelaksa teknis bidang pembangunan, pemberdayaan dan

⁴⁸⁵ Setidaknya menurut Undang-Undang RI Nomor: 22 Tahun 1948 Tentang **Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri** dan Undang-Undang RI Nomor: 19 Tahun 1965 Tentang **Desapraja** Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, adalah diartikan sebagai lembaga birokrasi pemerintahan terbawah.

⁴⁸⁶ Schmitter, Philippe C., **Still the Century of Corporatism?**, The Review of Politics, Vol. 36, No. 1, The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World (Jan., 1974), UK: Cambridge University Press for the University of Notre Dame du lac., 1974, pp. 85-127.

pelayanan publik. Maka pola mekanisme kerja operasionalnya lebih mengandalkan pada sistem mobilisasi, utilisasi dan pengendalian sumberdaya terhadap masyarakatnya. Ditunjukkan oleh Hanif Nurcholis (2017)⁴⁸⁷, bahwa kelembagaan masyarakat seperti Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), Pendidikan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Perlindungan Masyarakat (Linmas), Musyawarah Desa (Musdes), Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu), Lembaga Permasyarakatan Masyarakat (LPM), Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), termasuk Kosgoro, HIPMI, IWAPI adalah bentuk konkrit organ korporatisme negara.⁴⁸⁸ Sehingga pembentukan dan penetapan model kelembagaan pemerintahan desa gabungan antara konsep model *local-self government* dengan *self-governing community*⁴⁸⁹ merupakan wujud kerancuan berfikir dan ketidak-*genuine*-nya para pembentuk undang-undang ini melalui politik hukumnya dalam mengatur kelembagaan pemerintahan desa.

Dari perspektif hukum, kelemahan utama dari substansi materi UU 6/2014 tentang Desa secara mendasar adalah terletak pada rumusan norma-norma yang terdapat dari Pasal 1 hingga Pasal 95 adalah pembentukan lembaga desa yang tidak jelas (*ambigu/vagueness*) dalam hal statusnya pada struktur sistem hukum tata pemerintahan daerah yang sebenarnya sudah sangat maju dan modern di Indonesia. Seperti yang telah dijelaskan pada bagian muka bahwa kelembagaan desa pada kenyataannya adalah bukan *local-state-government*, bukan *local-self-government*, bukan pula *self-governing community* semata yang mengurus anggota masyarakatnya. Namun disebutkan sebagai gabungan model pemerintahan antara *local-self government* dengan *self-governing community*.⁴⁹⁰ Sebagian pihak para ahli berpendapat bahwa model gabungan sistem pemerintahan desa ini adalah merupakan bentuk baru konstruksi *hybrid* (*Desa*

⁴⁸⁷ Hanif Nurcholis, **Pemerintahan Desa. Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional**, Makalah disampaikan dalam bedah buku "Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembedah: Prof. Dr. Bagir Manan dan Prof. Dr. Dede Mariana, Cetakan ke-4 2018, Universitas Padjadjaran, Bandung, 15 Mei 2017, hlm. 53-54.

⁴⁸⁸ Sekber Golkar (1964) dan Golkar (1971) sebelum berubah bentuk menjadi **Partai Golongan Karya (1999)** adalah salah satu bentuk *State-Corporatism*. Sumber: Situs Arsip Partai Golkar, **Sejarah Partai Golkar**, Akses: <http://www.golkar.or.id/sejarah-partai-golkar> Rabu/01-05-2019/ Pkl. 13.46.

⁴⁸⁹ Bagian I. Umum, 1. Dasar Pemikiran, pada paragraf delapan Penjelasan UU 6/2014 tentang Desa

⁴⁹⁰ Bagian Penjelasan I Umum, sub-bagian Dasar Pemikiran alinea ke delapan Undang-Undang RI Nomor: 6 Tahun 2014 Tentang **Desa**.

Hybrid).⁴⁹¹ Para pembentuk undang-undang desa berpandangan berbeda terhadap perspektif legal formal yang dianggap merupakan warisan kolonial-kontinental.⁴⁹² Dikatakan bahwa pemerintahan desa itu lahir dan dijalankan lebih awal oleh komunitasnya dibandingkan dengan keberadaan supra-desa, yang disebut sebagai masyarakat yang berpemerintahan (*self-governing community*). Namun ketika Negara sebagai supra-desa hadir, maka seluruh atribut yang dimiliki pemerintah desa diambil oleh Negara. Pemerintahan diformalkan oleh negara dengan membentuk pemerintah, dan pemerintah melalui mekanisme formalnya membentuk dan mengendalikan birokrasi dari pusat, daerah, hingga desa. Menurut pandangan para pembentuk undang-undang desa, anggapan bahwa kelembagaan desa tidak boleh didudukkan sebagai *self-governing community* (yang tradisional itu) di luar Negara yang dikendalikan negara, kecuali harus masuk dalam pemerintahan formal yang masuk dalam sistem birokrasi formal negara, adalah tidak tepat.⁴⁹³ Sebagaimana apa yang demikian itu disebut *local-self government*, pada tingkat pemerintahan desa disebut 'Pemerintahan Kaki' menurut M. Yamin atau disebut 'Daerah Otonom Tingkat III' yang pernah diatur melalui Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 ataupun UU 19/1965.⁴⁹⁴

Para pembentuk UU 6/2014 meyakini bahwa mendudukkan kelembagaan pemerintahan desa sebagai 'desa-hybrid' antara *self-governing community* dengan *local-self government* adalah sesuai Pasal 18 B ayat 2 Undang-Undang Dasar NRI 1945, yang dimaknai melalui asas rekognisi dan asas subsidiaritas. Kelembagaan pemerintahan desa dimaknai memiliki 'dua sisi mata uang' yaitu sisi pemerintahan dan sisi masyarakat.⁴⁹⁵ Satu sisi, kelembagaan pemerintahan desa harus dipandang sebagai pemerintahan lokal paling bawah, paling depan, paling dekat dengan masyarakat. Pada sisi yang lain pemerintahan digunakan untuk mengatur dan mengurus desa yang dijalankan oleh masyarakat sendiri (*self-governing*). Oleh karenanya model kelembagaan pemerintahan desa yang gabungan seperti itu

⁴⁹¹ Komite I DPD RI, **Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa**, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah RI, Cetakan Pertama, 2017, hlm. 47 - 49.

⁴⁹² Komite I DPD RI, **Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa**, ... Ibid. hlm. 46.

⁴⁹³ Komite I DPD RI, **Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa**, ... Ibid. hlm. 47.

⁴⁹⁴ Komite I DPD RI, **Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa**, ... Ibid.

⁴⁹⁵ Komite I DPD RI, **Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa**, ... Ibid.

menurut pembentuk undang-undang desa jangan ditinjau dari sisi pemerintahan formal saja, tetapi harus dilihat dari sisi desa juga.⁴⁹⁶ Sehingga keadaan yang demikian ini disadari penuh oleh para pembentuk undang-undang desa tentu sangat berbeda dengan teori maupun praktek pemerintahan daerah.⁴⁹⁷ Ini rupanya yang harus dimaklumi semua pihak.

Sekalipun demikian para ahli legal-formalis tetap berpandangan bahwa konstruksi desa-*hybrid* (*local-self government* dengan *self-governing community*) yang diatur Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2019 itu tetap sesat dan inkonstitusional.⁴⁹⁸ Konsepsi kelembangan pemerintahan desa menurut UU 6/2014 tentang Desa disebut sebagai "Pemerintahan Semu" (*Pseudo Government*) karena pemerintahan desa dalam undang-undang tidak formal dalam negara dan tidak memiliki PNS (Pegawai Negeri Sipil).⁴⁹⁹ Namun para pembentuk undang-undang berpandangan bahwa Undang-Undang Dasar NRI 1945 memberi ruang yang bebas untuk interpretasi. Dikatakan bahwa kesatuan masyarakat hukum adat adalah Desa, Gampong, Nagari atau dengan sebutan lainnya.⁵⁰⁰ Juga tidak sedikit yang berpendapat bahwa apa yang dimaksud dengan kesatuan masyarakat hukum adat adalah bukan desa, oleh karenanya RUU tentang Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sampai dengan saat ini sedang dipersiapkan untuk diterbitkan. Olehkarenanya apabila dapat disebut, bahwa kesatuan hukum masyarakat Jawa, Minang Kabau, Bali, Batak, Sasak, Toraja itu adalah bukan desa. Namun para pembentuk undang-undang desa yang baru bersikukuh bahwa apa yang dimaksud dengan kesatuan masyarakat hukum adat adalah dikatakan sebagai konstruksi kolonial dan bentukan Orde Baru.⁵⁰¹ Padahal kehadiran desa sebagai kesatuan masyarakat hukum (tanpa kosa kata 'adat') sudah sangat tua,

⁴⁹⁶ Komite I DPD RI, ***Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***, ... Ibid.

⁴⁹⁷ Komite I DPD RI, ***Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***, ... Ibid.

⁴⁹⁸ Komite I DPD RI, ***Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***, ... Ibid., hlm. 48. Lihat juga Hanif Nurcholis, ***Pemerintahan Desa - Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional***, Makalah disampaikan dalam bedah buku "Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembedah: Prof. Dr. Bagir Manan dan Prof. Dr. Dede Mariana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 15 Mei 2017, hlm. 46-56.

⁴⁹⁹ Komite I DPD RI, ***Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***, ... Ibid., hlm. 48.

⁵⁰⁰ Komite I DPD RI, ***Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***, ... Ibid.

⁵⁰¹ Komite I DPD RI, ***Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***, ... Opcit.

bahkan sejak jaman kerajaan Majapahit.⁵⁰² Lebih jauh dikatakan bahwa konstruksi sistem NKRI adalah warisan tradisi kontinental dan kolonial yang hirarkis, sentralistik dan birokratik.⁵⁰³ Model republik desa lama terhitung sejak jaman kolonialisme hingga UU 32/2004 adalah bercorak 'Kolektivisme Monolitik'.

Sehingga kelembagaan pemerintah menjadi mudah untuk ditundukkan dan dikendalikan oleh pemerintahan NKRI, sekalipun model pemerintahannya yang digunakan adalah system pemerintahan kaki yaitu format pemerintahan langsung.

Politik hukum konstruksi 'Desa-Hybrid' itu dikatakan akan membentuk apa yang disebut dengan 'Kolektif Pluralistik' dibandingkan daripada dengan 'Kolektif Monolitik', yaitu kelembagaan pemerintahan desa yang memiliki wajah pemerintah dan masyarakat, memiliki struktur politik beragam, masing-masing memiliki otonominya sendiri tetapi tetap terikat saling terkait secara kolektif.⁵⁰⁴ Sehingga kekuasaan dan otoritas tidak tersentral secara monolitik di tangan kepala desa, yang disebut sebagai 'Kolektivisme Monolitik' atau 'Desa Korporatis. Konstruksi 'Kolektivisme Pluralistik' dianggap relevan rekonstitusi untuk memperkuat desa, untuk mengimbangi keganasan sistem pemerintahan NKRI yang *binnenland-bertuur* yang hirarkis, sentralistik, dan birokratik. Dalam konsep 'Kolektivisme Pluralistik' itu kedudukan legal formal menjadi tidak terlalu relevan, oleh karena yang penting adalah relasi kuasa anatar Negara lama dengan desa dan antara kepala desa dengan penduduk desa. Konstruksi legal formal tentang pemerintahan kaki sekalipun tidak akan mampu menjawab permasalahan dianggap tidak lagi akan mampu menjawab relasi kuasa desa dengan supra desa yang tidak harmonis itu. Label buruk "Pemerintahan Semu" yang dibangun dari cara pandang kontinental legal formal atau disebut institutionalisme kuno itu menjadi tidak relevan kalau dihadapkan dengan spirit 'Kolektivisme Pluralistik' dan ketimpangan relasi kuasa.⁵⁰⁵

Persoalan substantif *Meaning* yang lainnya terhadap isi materi dalam Ketentuan Umum Angka 1 UU 6/2014 tentang Desa dibandingkan Pasal 1 Angka

⁵⁰² Komite I DPD RI, ***Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***, ... Opcit.

⁵⁰³ Komite I DPD RI, ***Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***, ... Opcit.

⁵⁰⁴ Komite I DPD RI, ***Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***, ... Opcit. hlm. 49.

⁵⁰⁵ Komite I DPD RI, ***Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***, ... Opcit. hlm. 49 – 50.

6 UU 32/2004 sehubungan makna desa terkait penyebutan daerah otonom, yang inti maknanya sama, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakatnya berdasarkan prakarsa masyarakat itu sendiri, dan hak tradisionalnya.⁵⁰⁶ Persoalannya adalah menurut teori *local-government* dan hukum tata negara, pengertian apa yang disebut kewenangan untuk 'mengatur' atau disebut *regeling* dan 'mengurus' atau '*bestuur*' urusan pemerintahan adalah berlaku pada daerah otonom formal yang dibentuk oleh pemerintah pusat, bukannya kesatuan masyarakat adat. Kesatuan masyarakat adat tidak dibentuk oleh Negara tetapi dibentuk oleh komunitas masyarakat yang bersangkutan berdasarkan norma hukum adat. Sehingga dalam hal ini, kesatuan masyarakat hukum adat tidak 'mengatur' atau *regeling* dan 'mengurus' atau *bestuur* urusan pemerintahan tetapi hanya mengurus urusan masyarakat setempat menurut norma-norma hukum adat yang berlaku pada masyarakat bersangkutan. Manakala pengertian dan makna 'Desa' dan 'Desa Adat' itu didefinisikan sama dengan daerah otonom, maka dengan sedikit tambahan kata menjadi tidak tepat atau salah dikarenakan Desa dan Desa Adat bukanlah daerah otonom. Padahal pada kenyataan lain dalam keseluruhan Pasal 1 hingga Pasal 95 UU 6/2014 tentang Desa dalam norma-normanya tidaklah mendudukkan Desa dan Desa Adat sebagai

⁵⁰⁶ Ketentuan Umum Angka 1 Undang-Undang Nomor: 6 Tahun 2014, menyebutkan:

"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 setempat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia**".

Rumusan ini adalah prinsipnya sama persis dengan definisi daerah otonom sebagaimana tertulis dalam Undang-Undang Nomor: 32 Tahun 2004 Pasal 1 Angka 6 yang berbunyi:

"Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat **menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat berdasarkan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia**" dengan sedikit perbedaan yaitu ungkapan kalimat sesudah "*kepentingan masyarakat setempat*".

Di dalam UU 6/2014 tentang Desa kalimatnya berbunyi:

"*berdasarkan prakarsa masyarakat setempat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia*".

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berbunyi:

"... **menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat berdasarkan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia**".

daerah otonom karena:⁵⁰⁷ Pertama, Negara tidak menjadikan Desa sebagai organisasi pemerintahan formal karena tidak menempatkan pejabat negara dan aparatur sipil negara di Kantor Desa; dan yang Kedua Negara tidak menyerahkan urusan pemerintahan tertentu (desentralisasi) pada Desa; dan yang Ketiga, Negara tidak membentuk *Council* dan badan pelaksana formal untuk membuat kebijakan pengaturan (*regeling*) dan melaksanakan kebijakan tersebut (*bestuur*) atas urusan pemerintahan yang didesentralisasikan; dan yang Keempat, Negara tidak memberi kewenangan pada Desa untuk menarik pajak dan retribusi lokal.

Pergeseran makna terhadap kelembagaan pemerintahan terjadi pada persoalan mata rantai pembagian makna kewenangan dari pemerintah pusat pada daerah pada kelembagaan pemerintahan desa ini tidak dilakukan menurut ketentuan undang-undang pemerintahan daerah, namun dilakukan atas dasar pengakuan terhadap eksistensi dan hak asal-usul kelembagaan desa dengan diterapkannya asas 'Rekognisi' dan asas 'Subsidiaritas' terhadap kelembagaan pemerintahan desa. Pergeseran makna ketentuan undang-undang administrasi pemerintahan pada ketentuan pengakuan atas hak asal-usul dan subsidiaritas ini berimplikasi signifikan terhadap jalannya birokrasi pemerintahan dan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi kelembagaan pemerintahan desa dalam kesejahteraan masyarakat. Hasil kajian bahan hukum primer atas ketidaksinkronan makna vertikal antara UU 6/2014 tentang Desa terhadap Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 berimplikasi pada kesalahan interpretasi pelaksanaan undang-undang. Implikasi ketidaksinkronan makna horizontal antara UU 6/2014 tentang Desa terjadi terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.⁵⁰⁸

Posisi penting kelembagaan pemerintahan desa sebagai ujung tombak sistem pemerintahan nasional, menuntut perlunya pengaturan kelembagaan desa

⁵⁰⁷ Lihat juga ***Ratio Legis Dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa pada Masa Reformasi menurut Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah***, bagian sub-bab 3.5. Bab-III Disertasi. Lihat juga Hanif Nurcholis, dkk, ***Administrasi Pemerintahan Desa – Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI***, Penerbit Bee Media Indonesia, , Edisi-4, Jakarta, 2017, hlm. 90 -92.

⁵⁰⁸ Hanif Nurcholis, ***Pemerintah Desa: Unit Pemerintahan Semu Dam Sistem Pemerintahan NKRI***, Bee Media Nusantara, Cetakan Keempat, Juli 2018, hlm. 137 – 164.

yang berkeadilan, berkepastian, berkemamfaatan, serta kesinkronan secara Vertikal maupun Horizontal dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Persoalannya, hasil kajian menunjukkan bahwa pengaturan kelembagaan pemerintahan desa sekarang dapat berjalan sesuai Tupoksi-nya dengan benar dan optimal, selagi kelembagaannya berstatus 'Semi Formal', yaitu sebagai *state corporatism*.⁵⁰⁹ Penjelasan UU 6/2014 tentang Desa telah menyebutkan bahwa status desa adalah gabungan antara bentuk *local-state government* (daerah otonom) dengan *self-governing community* (komunitas yang mengatur dirinya sendiri), dari perspektif teori administrasi publik maupun hukum administrasi pemerintahan ketentuan ini menunjukkan adanya kekacauan teoritis dan yuridis yang dirumuskan dalam undang-undang ini. Ditinjau dari teori fungsional, lembaga publik yang merupakan gabungan antara *local-government* dengan *self-governing community* itu tidaklah memiliki landasan yuridis yang kuat dalam mengatur jalannya fungsi tata pemerintahan yang baik. Oleh karena sistem standar akuntabilitas kinerja institusi publik tidak dapat diterapkan karena parameternya tidak sesuai, bertentangan dengan undang-undang ASN dan undang-undang ketenagakerjaan, juga berseberangan dengan undang-undang keuangan negara seperti yang telah disebutkan pada bagian sebelumnya.

Pergeseran makna atas status kelembagaan pemerintahan desa yang sinkron vertikal-horizontal, berkeadilan dan berkepastian dipastikan memberikan dampak besar bagi jalannya birokrasi pemerintahan dan kemafaatannya bagi masyarakat. Persoalannya, Apakah pergeseran makna kelembagaan pemerintahan desa yang tidak sinkron vertikal dan horizontal terhadap peraturan perundang-undangan dapat memberikan manfaat produktifitas sepenuhnya pada masyarakat. tentunya terjadinya ketidaksinkronan Vertikal-Horizontal perundang-undangan hanya menuai situasi *contra-productive* terhadap upaya pencapaian tujuan dan sasaran yang dikehendaki. Kelembagaan desa khususnya

⁵⁰⁹ Hanif Nurcholis, **Pemerintahan Desa - Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional**, (Makalah disampaikan dalam bedah buku "Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembedah: Prof. Dr. Bagir Manan dan Prof. Dr. Dede Mariana. Cetakan ke-1 2015 (Cetakan ke-4, 2018). Universitas Padjadjaran, Bandung, 15 Mei 2017), hlm. 56 – 64. Lihat juga Hanif Nurcholis, **Pemerintahan Desa – Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI**, Penerbit Bee Media Indonesia. Jakarta. Edisi-4, 2018, hlm. 90-94. Lihat juga Hanif Nurcholis, **Village-Oriented Administration In Indonesia: The Lowest Level of Unconstitutional Administration**, Proceeding Seminar "2013 International Conference on Public Administration Public Sector Reform & Government in Transition: Values, Institutions, Leadership, Citizen Engagement, & Human Rights University of Makati, Phillipines October 1-2, 2013, Makaty University, Phillipine, 2013.

pemerintahan desa (Pasal 1-95 dan Pasal 112-118 UU 6/2014 tentang Desa) dapat memberikan mamfaat sepenuhnya manakala telah dapat disinkronisasikan (Vertikal-Horizontal) atas norma-nornanya.

Implikasi diskeharmonian Undang-Undanh RI Nomor 6 Tahun 2014 menunjukkan bahwa kemamfaatan pengaturan kesatuan masyarakat hukum adat melalui kelembagaan desa adat sebagai subjek hukum aliansi adat (*originaire*) diakui sebagai model baru pemerintahan desa, berakibat sampai dengan saat ini kesatuan masyarakat adat dalam wadah desa adat belum atau tidak otomatis mendapatkan status hukum sebagai subyek hukum dalam kesatuan masyarakat desa adat.⁵¹⁰ Makna keberadaan kelembagaan pemerintah desa (baik Desa Dinas/Birokrasi/Formal maupun Desa Adat) ini selain tidak memiliki landasan hukum yang semestinya, adalah juga menimbulkan kerancuan dalam persoalan rekognisi dan subsidiaritas yang diatur dalam Pasal 1 hingga Pasal 95 (untuk Desa Dinas/Formal/Birokrasi dengan Pasal 96 hingga Pasal 114). Kerancuan timbul oleh karena makna rekognisi asal-usul dan subsidiaritas berskala desa memperoleh intervensi berat sistem birokrasinya melalui peraturan pemerintah (PP 43/2014 Jo. PP 47/2015). Tidak seperti sistem pemerintah daerah di atasnya seperti kabupaten-kota-provinsi, baik dalam hal status sumberdaya manusianya, pengelolaan anggaran, tugas pokok fungsi, maupun sistem akuntabilitas sebagai agen resmi pemerintah. Makna keberadaan kelembagaan pemerintahan desa sebagai wujud kelembagaan yang setengah publik yang dibentuk sekaligus diberi tugas oleh Negara melalui pemberian kewenangan melalui rekognisi dan subsidiaritas untuk menjalankan tugas pokok dan fungsinya sebagai seolah oleh lembaga birokrasi pemerintahan terendah yang melayani dan membangun masyarakat.⁵¹¹

Argumen psikopolitik semenjak pasca kemerdekaan sebenarnya telah diupayakan untuk mereposisi desa sesuai konteks keragaman lokal. UU 19/1965

⁵¹⁰ Wayan Windia, *Wawancara Desa Adat dan Desa Dinas/Formal/Birokrasi*, (Profesor/Guru Besar Hukum Adat. Fakultas Hukum, Universitas Udayana, Denpasar, Bali, 20 Oktober 2018). Gede Parimarta, *Wawancara Desa Adat dan Desa Dinas/Formal/Birokrasi*, (Profesor/Guru Besar Sosiologi Hukum. Fakultas Hukum, Universitas Warmadewa, Denpasar, Bali, 20 Oktober 2018).

⁵¹¹ Hanif Nurcholis, *Pemerintahan Desa - Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional*, ... Opcit. Lihat juga Hanif Nurcholis, *Pemerintahan Desa – Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI*, ... Opcit. Lihat juga Hanif Nurcholis, *Village-Oriented Administration In Indonesia: The Lowest Level of Unconstitutional Administration*, ... Opcit.

tentang desapraja merupakan puncak kesepakatan politik yang mengaur desa sebagai daerah otonom tingkat-III. Namun UU ini tidak diberlakukan oleh regim Orde Baru karena perbedaan paradigma. Perbedaan paradigma ini menimbulkan keragu-raguan pemerintah yang berkuasa untuk memilih antara sistem desentralisasi dua tingkat, yaitu daerah otonom tingkat-I dan tingkat-II saja, ataukah dengan sistem tiga tingkat yaitu ditambah daerah otonomi tingkat III.

Akhirnya regim Orde Baru membuat sikap politik yang *'firm'*, yaitu *'menyembunyikan'* kesatuan masyarakat hukum adat dan membentuk desa administratif yang terstandar untuk seluruh wilayah Indonesia. Namun dalam perjalanannya, ditemui kembali berbagai kesulitan dalam komitmen politik pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Fakta ini tercermin melalui Amandemen Undang-Undang Dasar NRI 1945, Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999, UU 32/2004, dan UU 6/2014. Selain pengaturan tentang kelembagaan pemerintahan desa tetap ditempatkan di luar sistem birokrasi pemerintahan formal, pengaturan terhadap desa adat juga kabur sistematisnya dalam konteks kesatuan masyarakat hukum adat. Secara psikopolitik, desa tetap termarginalisasi selama pengaturannya selalu ditempatkan pada posisi komunitas masyarakat yang *under-capacity* dalam pengaturan pemerintahan daerah. Desa memiliki sejarah, sosiologis, politik dan hukum masing-masing yang berbeda sekalipun dibandingkan dengan pemerintah daerah. UU Desa yang baru inipun tampak bermaksud mengeluarkan entitas kelembagaan pemerintahan desa dari posisi subordinat atau subsistem dari rezim sistem pemerintahan daerah. Undang-undang tentang desa pada Orde Reformasi inipun tampak bermaksud mengentaskan entitas kelembagaan pemerintahan desa pada posisi sebagai subyek yang *legitimate* dalam konteks sistem pemerintahan daerah sebagai proses transformasi desa menuju kemandirian dan sejahtera. Hanya saja desain model sistem pemerintahannya selalu menimbulkan permasalahan teori dan yuridis.

Makna demokrasi dalam tata pemerintahan desa diatur melalui sistem perwakilan dalam Pasal 56 Bagian Ketujuh Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 dengan menggunakan istilah Badan Permusyawaratan Desa (BPD/Bamusdes).⁵¹² Terminologi "wakil" dan "musyawarah" dalam ketentuannya

⁵¹² Pasal 56 Undang-Undang RI Nomor: 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa:

"(1) Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis".

menegaskan bahwa Bamusdes mewadahi para pemuka masyarakat Desa tanpa harus dipilih melalui sistem keterwakilan, seperti keberadaan LMD terdahulu. Di Desa sering muncul distorsi dalam musyawarah untuk menentukan siapa pemuka masyarakat yang dilibatkan dalam Bamusdes. Akibatnya adalah ketiadaan akses rakyat biasa (*ordinary people*) untuk berpartisipasi sebagai anggota Bamusdes. Fungsi Bamusdes juga dikebiri, yaitu hanya menetapkan Perdes bersama kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Fungsi kontrol dihilangkan, sehingga memperlemah *check and balances* dalam pemerintahan Desa. Pertanggungjawaban kepala Desa dapat ditemukan di dalam Pasal 27 Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014.⁵¹³ Dalam klausul Pasal 27 ini menegaskan bahwa akuntabilitas kepala Desa bukan kepada konstituen, tetapi kepada bupati/walikota melalui camat sebagai pemerintah "atasan". Demokrasi politik memberikan pemahaman bahwa akuntabilitas pejabat politik harus disampaikan kepada konstituennya, bukan ditarik ke ranahakuntabilitas birokrasi administrasi. Akuntabilitas pejabat politik ke atas jelas menyalahi kebenaran pertanggungjawaban publik yang tidak relevan dengan konsep makna desentralisasi dan otonomi kelembagaan pemerintahan Desa, dan penyimpangan terhadap logika hukum administrasi publik. Sejak lama entitas kelembagaan desa menjadi magnet politik penggalangan masa untuk Pemilu dan Pilkada oleh para pemangku kekuasaan politik dengan segala cara. Diindikasikan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil adalah sarat bermuatan politis untuk Pemilu.⁵¹⁴

Penggunaan istilah "wakil" dalam ketentuan ini adalah penduduk Desa yang memangku jabatan seperti ketua rukun warga, pemangku adat, dan tokoh masyarakat lainnya.

⁵¹³ Pasal 27 Undang-Undang RI Nomor: 6 Tahun 2014, menyebutkan:

"Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Kepala Desa wajib: a. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota; b. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota; c. memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan d. memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran."

⁵¹⁴ R. Yando Zakaria, **Kronik Undang-Undang Desa – Dari UU 5/1979 tentang Pemerintahan Desa ke UU 6/2014 tentang Desa**, Tanpa Penerbit, https://www.academia.edu/28899642/Kronik_Undang-Undang_Desa hlm. 9 - 24, Diakses Sabtu/04-05-2019/Pkl. 12.24. Lihat juga detikNews / Berita / Detail Berita, **Ribuan Sekdes Kumpul di Istiqlal, Tuntut Jadi PNS**, Rabu 31 Januari 2007, 10:37 WIB,

Kenyataan hubungan disharmonis antara kepala desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD) menurut Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999, adalah merupakan upaya melembagakan demokrasi permusyawaratan dalam masyarakat desa. Wujud BPD versi Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 dirasakan sebagai wujud demokrasi perwakilan yang tidak cocok dengan konteks kultur politik desa. Pada saat bersamaan pula dengan maksud mengoptimalkan pelayanan desa pada masyarakat, UU 32/2004 yang diikuti dengan PP No. 45 Th 2007 telah dilakukan pengisian jabatan sekretaris desa oleh Pegawai Negeri Sipil.

Walaupun melalui Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014, status Sekdes sebagai PNS dirubah kembali seperti semula, yaitu sebagai aparatur desa non-PNS. Namun sampai sekarang belum terumuskan visi ('roh') bersama apa makna otonomi, demokratisasi, dan penyejahteraan desa. Pertanyaannya adalah apakah otonomi desa adalah "otonomi asli" sebuah prinsip dasar yang terkandung dalam Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014, atau otonomi yang desentralisasikan seperti halnya otonomi daerah. Otonomi asli berarti desa mengurus sendiri sesuai dengan kearifan dan kapasitas lokal, tanpa intervensi dan tanggungjawab negara. Ataukah otonomi asli itu sebenarnya sudah larut dengan semua urusan pemerintahan yang menjadi milik negara, sebab sudah tidak ada lagi urusan pemerintahan yang luput dari pengaturan negara. Apapun alibi atas otonomi yang disandang oleh kelembagaan pemerintahan desa itu, persoalan ini dapat terjawab melalui konstruksi "Sistem Pemerintahan NKRI" (negara integralistik) sebagai harga mati bagi penafsiran dan pembagian ataupun pemisahan kekuasaan baik vertikal maupun horizontal di wilayah RI ini. Walaupun logika dan tradisi ini sering kali direspon sebagai konstruksi pemerintahan yang sentralistik dan birokratik, sekalipun terjadi sofistikasi model pemerintahan melalui desentralisasi simetris dan asimetris sebagai 'pemerintahan kaki'.

Persoalan *Meaning* pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ini tidak dapat terlepas dari adanya tiga perspektif ideologis tentang kelembagaan pemerintahan desa, yaitu: pandangan Lokalis-Eksistensial, Orientalis-Modernis, dan Strukturalis-Radikal⁵¹⁵. Berikut pandangan masing-masing:

<https://news.detik.com/berita/736633/ribuan-sekdes-kumpul-di-istiqlal-tuntut-jadi-pns> Diakses Sabtu/04-05-2019/Pkl. 12.8.

⁵¹⁵ Komite I DPD RI, *Kembali Ke Mandat – Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa*, Komite I DPD RI, Cetakan Pertama, Kompleks Parlemen Senayan Gd. B DPD RI, 2017, hlm. 10.

Matrik-9_ Ideologi Dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa

Varabel	Lokalis-Eksistensial	Orientalis-Modernis	Strukturalis-Radikalis	Eksistensial-Modernis (Campuran)
Argumen Dasar	Desa adalah situs otentisitas dan basis peradaban negara bangsa modern	Desa adalah situs kebodohan, kemandegan, kemiskinan, ketertinggalan	Desa adalah situs ketimpangan, penindasan, penghisapan elite terhadap kaum proletar	Desa adalah situs otentisitas dan basis peradaban negara bangsa modern sekaligus situs kemiskinan dan ketertinggalan
Pandangan tentang Demokrasi Desa	Demokrasi komunitarian (kebaikan bersama dan musyawarah)	Demokrasi liberal (kebebasan individu dan demokrasi perwakilan)	Demokrasi radikal (organisasi rakyat yang kuat untuk merebut kekuasaan)	Demokrasi komunitarian (kebaikan bersama dan musyawarah) sekaligus demokrasi liberal
Konsep-Konsep Kunci	Kemandirian, kebersamaan, gotong royong, solidaritas	Kebebasan, keterbukaan, partisipasi, dll.	Kedaulatan rakyat, pembebasan, keadilan	Kemandirian, kebersamaan, gotong royong, solidaritas sekaligus Kebebasan, keterbukaan, partisipasi.
Platform Perubahan	Restorasi republik desa	Modernisasi, pertumbuhan ekonomi	Mendidik dan mengorganisir rakyat, land reform.	Restorasi republik desa sekaligus Modernisasi, pertumbuhan ekonomi.

Sumber: Komite DPD RI. 2017. *Kembali Ke Mandat – Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*. Komite I DPD RI. ditambahkan pada pandangan Eksistensial dengan Modernis oleh Rikardo Simarmata, wawancara Tgl 29 Oktober 2018.

Sudut pandang terhadap desa sangat dipengaruhi oleh faham-faham yang diyakini oleh para teknokrat maupun birokrat, yang memiliki latar belakang pengetahuan, institusi yang berbeda, pengalaman psikologis hidup, yang menggunakan perspektif dan kepentingan institusi masing-masing untuk membeuat desa sebagai obyek fokus dan lokus aktualisasi diri. Secara umum para ahli pembangunan, yang tersebar diberbagai kementerian, membawa teknokrasi *rural development* ataupun *community development* ke wilayah desa. Namun ketika teknokrasi desa gagal dan arah perubahan desa sulit dicapai, para teknokrat tidak pernah melakukan refleksi terhadap pendekatan dan kebijakan yang tidak relevan dengan kepentingan desa, melainkan menyalahkan ketidakmampuan desa sebagai penyebab utamanya.

Perbedaan ideologi terhadap kelembagaan pemerintahan desa berimplikasi terhadap persoalan yuridis dalam birokrasi pemerintahan. *Legal issues* pengaturan kelembagan pemerintahan desa dalam UU 6/2014 tentang Desa setidaknya ada 3 (tiga) permasalahan krusial hukum. Permasalahan tersebut adalah mengenai

Sinkronisitas Peraturan Perundang-undangan, Kekaburan Norma Peraturan Perundang-undangan dan Kekosongan Hukum. Penjelasan implikasi pengaturan kelembagaan pemerintahan desa adalah sebagai berikut:

Pertama, Hasil kajian bahan hukum primer menunjukkan bahwa masalah sinkronisitas pengaturan kelembagaan pemerintahan desa meliputi persoalan *In-sinkronisitas* 'Vertikal', yaitu: UU 6/2014 tentang Desa yang pada intinya mengatur Desa Adat dan Desa Formal/Dinas terhadap Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 yang tidak mengatur Desa Formal/Dinas. Di samping itu juga terjadi *In-sinkronisitas* 'Horizontal', yaitu:

- a). UU 6/2014 tentang Desa terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dalam hal status kepegawaian para aparatur desa yang bukan termasuk PNS/ASN bukan juga sebagai pekerja swasta menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 tentang Ketenagakerjaan;
- c). UU 6/2014 tentang Desa terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam hal kelembagaan pemerintahan desa bukanlah lapis pemerintahan formal dan Kepala Desa bukanlah pemegang kekuasaan anggaran;⁵¹⁶
- d). UU 6/2014 tentang Desa terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dalam hal BUMDes tidak termasuk kriteria BUMN ataupun BUMD;
- e). UU 6/2014 tentang Desa terhadap Undang-Undang Nomor Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dalam hal kewenangan mengadili status kepegawaian para aparatur kelembagaan pemerintahan desa uang bukan sebagai ASN dalam sistem birokrasi pemerintahan formal.
- f). UU 6/2014 tentang Desa terhadap PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI Nomor 128/PUU-XIII/2015 dalam perkara Pengujian UU 6/2014 tentang Desa terhadap Undang-Undang Dasar NRI 1945, dalam hal status kelembagaan pemerintahan desa sebagai lembaga pemerintahan formal

⁵¹⁶ Komite I DPD RI, *Kembali Ke Mandat – Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa*, ... Ibid, hlm. 46.

sebagai bagian tidak terpisahkan dari struktur kelembagaan pemerintahan daerah,⁵¹⁷

Implikasi hukum tersebut di atas mengindikasikan penyimpangan asas hukum: *Lex superior derogate legi inferiori, beginsel van duidelijke doelstelling, beginsel van het juiste organ, het beginsel van uitvoerbaarheid, het beginsel van duidelijke terminologi, het beginsel van rechtszekerheids, het-beginsel van de-individuele rechtsbedeling (sesuai kemampuan kompetensi individu petugas)*. Namun demikian tampaknya para pembentuk undang-undang desa ini melalui politik hukumnya bukannya tidak menyadari implikasi disharmoni hukum baik vertikal maupun horizontal, malahan menganggapnya sebagai paradigma baru dalam pengaturan sistem pemerintahan daerah yang membongkar dan merebut makna penting dalam rezim tata pemerintahan. Bersikap konfrontatif terhadap pandangan yang dianggapnya berhaluan kolonialis-kontinentalis, yang berpandangan bahwa pemerintahan itu adalah merupakan institusi legal-formal milik negara, hirarkis dan sentralistik.⁵¹⁸ Struktur pemerintahan yang demikian ini dianggapnya sebagai warisan kolonialisme Belanda dengan sebutan *binnenlands bestuur* (pemerintahan dalam negeri/pemerintahan tidak langsung) yang didikotomikan dengan penerapan dua model sistem pemerintahan, yaitu berdampingan dengan sistem pemerintahan langsung. Namun sebenarnya "pemerintahan" adalah domain negara, bukan domain masyarakat. Masyarakat tidak dibenarkan untuk diorganisir kemudian diberi fungsi pemerintahan, yang disebut pemerintahan semu atau palsu.⁵¹⁹

Kedua, Hasil kajian bahan hukum primer selanjutnya juga menunjukkan adanya masalah kekaburan norma peraturan perundang-undangan. Status hukum kelembagaan pemerintahan desa dalam sistem hukum administrasi negara tidak jelas ('Ambigu' dualitas Desa-Dinas dan Desa-Adat – UU Nomor 6 Th 2014), apakah desa statusnya sebagai *local-state-government, local-self-*

⁵¹⁷ Putusan MK, Putusan Nomor 128/PUU-XIII/2015, [3.10.3] - [3.10.4], https://peraturan.bpk.go.id/Home/DownloadUjiMateri/62/128_PUU-XIII_2015.pdf hlm. 22 – 24. Diakses 19/November/2018/ Pkl 14.00. Lihat juga Wawancara dengan Prof. Dr. Nikmatul Huda S.H., M.Hum., (Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Tgl 26 Oktober 2018.

⁵¹⁸ Komite I DPD RI, *Kembali Ke Mandat – Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa ...* Ibid.

⁵¹⁹ Komite I DPD RI. *Kembali Ke Mandat – Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa, ...* Ibid.

government, local administration, ataukah agent of government. UU Nomor 6 Th 2014 tentang Desa mengatur 2 (dua) materi utama tentang Desa Adat dan Desa Formal/Dinas. UU Nomor 6 Th 2014 ini mendasarkan sumber hukumnya pada Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Namun Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 ini tidak mengatur tentang Desa Formal/Dinas seperti versi yang dimaksud oleh UU Nomor 6 Th 2014. Sehingga Desa Formal/Dinas semestinya ini tidak dapat dirumuskan melalui mekanisme derivasi norma Pasal 18 B ayat (2) yang tidak mengatur tentang desa yang bukan desa adat, karena Desa Formal/Dinas adalah bukan merupakan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat atau *volksgemeenschappen* itu. Sehingga UU 6/2014 tentang Desa ini persoalannya adalah selain ketidakjelasan status kelembagaan desa (*Legal-Structure*) juga kekeliruan isi rumusan hukum (*Legal-Substance*) dalam undang-undang desa tersebut. Apabila disimak, keterkaitan antara UU 6/2014 tentang Desa dengan Undang-Undang Dasar 1945, maka undang-undang tentang desa tahun 2014 ini mendasarkan sumber hukumnya pada Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Tetapi Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 ini sama sekali tidak mengatur tentang Desa Formal/Dinas ataupun Desa Birokrasi versi yang dimaksud oleh Orde Baru itu. Desa Formal/Dinas yang ini adalah sebenarnya merupakan lembaga Pemerintah tingkat Desa Semi Formal/Dinas yang dibentuk Negara yang diberi tugas untuk melaksanakan urusan pemerintahan di tingkat paling bawah⁵²⁰, dan bukan lembaga yang terbentuk dari masyarakat pribumi yang mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan norma-norma hukum adatnya⁵²¹. Konsekuensinya status hukum kelembagaan desa yang *postmo* yang disebut sebagai "*Desa-Hybrid*" saat ini masih tidak jelas atau 'Ambigu'. Lembaga pemerintahan desa statusnya itu ditetapkan

⁵²⁰ Hanif Nurcholis et al., 2014, *Village Government in Indonesia: A Pseudo Government*, World Conference on Public Administration, Session-4, Daegu KAPA, South Korea, June 25-27, 2014.

⁵²¹ Koentjaraningrat, *Masyarakat Desa di Indonesia Masa Kini*, Yayasan Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta: 1963. Lihat juga Rahman, Dkk, *Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Masyarakat Hukum Adat dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 8, Nomor 5, Oktober 2011.

sebagai model gabungan antara *local-self-government* dengan *self-governing community* yang statusnya *niet rechtsteek bestuured gebied* (pemerintahan tidak langsung), ini tidak jelas (ambigu) atas status hukumnya atau disebut sebagai lembaga pemerintahan desa yang semu.⁵²²

Ketiga: Menurut catatan sejarah, sejak jaman pemerintahan Belanda, Jepang, hingga pemerintahan Republik Indonesia saat ini, status kelembagaan desa ini tidaklah pernah berubah, yaitu berstatus '*Antara*' kelembagaan komunitas dan kelembagaan negara⁵²³. Kaidah hukum yang terdapat dalam Ketentuan Umum Angka 7 yang mendefinisikan bahwa Peraturan Desa adalah hasil rumusan bersama antara Pemerintah Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa, sekalipun telah keluar Putusan MK, Putusan Nomor 128/PUU-XIII/2015 adalah tidak memiliki dasar logika yuridis, karena pertanyaan mendasarnya adalah apa yang menjadi dasar hukum dan logika berfikir yuridis bahwa Peraturan Desa dengan demikian adalah menjadi peraturan perundang-undangan, manakala status pemerintahan desanya sendiri hanya berbentuk unit pemerintahan yang semu dan bukannya lembaga pemerintahan yang sebenarnya yang dibentuk negara (*Pseudo Government Unit* atau Unit Pemerintahan Palsu)⁵²⁴. Sehingga logika hukumnya maka, Pemerintah Desa sebagai unit pemerintahan yang berstatus tidak jelas atau belum memenuhi kaidah-kaidah hukum administrasi negara maka dianggap tidak legal membuat peraturan perundang-undangan.

Pasal 18 B (2) UUD NRI 1945 mengamanatkan adanya pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat. Kelembagaan pemerintahan desa sebagaimana diatur dalam UU 6/2014 tentang Desa dilihat dari hukum tata negara adalah lembaga negara karena diatur dalam peraturan perundang-undangan untuk

⁵²² Koentjaraningrat, 1963, *Masyarakat Desa di Indonesia Masa Kini*, ...Ibid.

⁵²³ Nurcolis H. et al., 2014, *Village Government in Indonesia: A Pseudo Government*, ... Opcit.

⁵²⁴ Nurcolis H. et al., 2014, *Village Government in Indonesia: A Pseudo Government*, ... Opcit. Persoalan implikasi substantif adalah atas Ketentuan Umum Angka 7 Undang-Undang Nomor: 6 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa:

"Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama oleh Badan Permusyawaratan Desa".

Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Pembentukan Peraturan-undangan, menyebutkan bahwa:

"Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh ... Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat".

menjalankan fungsi pemerintahan. Apabila kelembagaan tersebut dilihat dari status pengurus dan anggarannya, maka kelembagaan pemerintahan desa tidak bisa disebut sebagai lembaga negara karena para aparatur sebagai pengurusnya adalah bukan PNS-ASN. Para aparatur desa dianggap dan diletakan sebagai pengurus komunitas dalam kesatuan kelembagaan masyarakat yang *adat-heavy* sebagai warisan peradaban masa lalu, yang disebut *volkgemeenschappen*. Pola anggaran keuangannya pun sebagian besar diperoleh berasal dari tanah komunal/tanah *banda desa* peninggalan masa lalu, tidak dari kas Pemerintah/Daerah. Sehingga UU 6/2014 tentang Desa yang mengatur dua materi yaitu Desa-Dinas/Formal/Birokrasi dan Desa-Adat saat ditinjau dari ketentuan Ps. 18 B (2) UUD NRI 1945 juga tidak dapat dikatakan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Undang-Undang Dasar NRI 1945 sama sekali tidak mengatur tentang Desa namun mengatur tentang kesatuan masyarakat hukum adat.⁵²⁵

Pengaturan tentang keberadaan masyarakat hukum adat juga diatur dalam 169 *Indigenous and Tribal Peoples Convention*, 1989 Pasal 1 angka 1 (Mahkamah Konstitusi, 2011). Ada dua istilah yang dikenal dalam pemahaman tentang 'adat ini. yaitu masyarakat adat (*indigenous peoples*) dan masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*). Van Vollenhoven menyebutkan bahwa ada dua kriteria komunitas masyarakat itu dapat dikualifikasi sebagai persekutuan hukum adat yakni memiliki penguasa adat yang diakui dan harta kekayaan. Dalam hukum tata Negara dikenal konsep *formeel stelselmatigheid* (J.H.A. Logemann)⁵²⁶ yang mengatur tentang fungsi dari urusan kewenangan masyarakat hukum seperti pemeliharaan jenis kepentingan tertentu seperti sistem Subak di Bali. Sedangkan *matereel stelselmatigheid* (J.H.A. Logemann)⁵²⁷ yang mengatur isi dari urusan kewenangan masyarakat hukum adalah seperti Kanun di Aceh. Sehingga jelas kiranya bahwa apa yang dimaksudkan oleh Ps. 18 B (2) UUD NRI 1945 adalah tidak sama dengan apa yang dimaksudkan oleh UU 6/2014 tentang Desa

⁵²⁵ Kesatuan masyarakat hukum adat dikatakan masih hidup baik yang bersifat genealogis, teritorial, ataupun fungsional harus mengandung unsur-unsur (Mahkamah Konstitusi, 2011):

- (i) Ada perasaan kelompok;
- (ii) ada pranata pemerintahan adat;
- (iii) ada harta kekayaan benda-benda adat;
- (iv) ada perangkat norma hukum adat;
- (v) ada wilayah.

⁵²⁶ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Jakarta, : Gaya Media Pratama, 2000, hlm. 10.

⁵²⁷ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, ...Ibid.

mengenai Desa Dinas/Formal/Birokrasi dan Desa Adat. Maksud dari Ps. 18 B (2) UUD NRI 1945 adalah apa yang saat ini sedang dipersiapkan melalui rancangan undang-undang tentang kesatuan masyarakat hukum adat bukannya desa adat.⁵²⁸

Namun Putusan MK, Putusan Nomor 128/PUU-XIII/2015 tampaknya berpandangan bahwa dengan konstruksi model pemerintahan gabungan antara *self-local government* dengan *self-governing community*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah desa, ditata sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat.⁵²⁹

Bagi yang skeptis terhadap undang-undang desa ini persoalannya dapatlah difahami, karena menyangkut persoalan makin tidak jelasnya sistem administrasi negara yang ditunjukkan melalui isi rumusan hukum (*Legal-Content*) sistem hukum tata pemerintahan desa yang terjadi saat ini⁵³⁰. Keadaan yang demikian ini dapat dimengerti, karena Undang-Undang Dasar 1945 memang sama sekali tidak memuat norma aturan tentang 'Desa' ataupun yang disebut dengan istilah lain. Olehkarena yang norma-norma yang paling mendekati adalah bahwa Pasal 18, Pasal 18 A Undang-Undang Dasar Negara RI 1945 mengatur tentang daerah otonom provinsi dan daerah otonom kabupaten/kota dan Pasal 18 ayat (7) perihal susunan pemerintahan. Sedangkan Pasal 18 B ayat (1) mengatur daerah yang bersifat khusus dan daerah yang bersifat istimewa, dan Pasal 18 B ayat (2) nya mengatur tentang kesatuan masyarakat hukum adat, bukan desa adat. Namun para *Law-Makers* melalui politik hukumnya, dalam menyusun dan mengundangkan Undang-Undang Nomor 6 RI Tahun 2014 itu malah merujuk pada Pasal 18 B ayat (2) untuk mengatur desa itu, yang intinya mengatur tentang 2 (dua) materi utama tentang desa, yaitu Desa Adat dan Desa Formal/Dinas.

⁵²⁸ Putusan MK, Putusan Nomor 128/PUU-XIII/2015, [3.10.2], https://peraturan.bpk.go.id/Home/DownloadUjiMateri/62/128_PUU-XIII_2015.pdf hlm. 21. Diakses 19/November/2018/ PKI 14.00. Disebutkan bahwa:

"...*Walaupun demikian, kewenangan masyarakat hukum adat mengenai pengaturan hak ulayat merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan.*"

⁵²⁹ Putusan MK, Putusan Nomor 128/PUU-XIII/2015, [3.10.2], https://peraturan.bpk.go.id/Home/DownloadUjiMateri/62/128_PUU-XIII_2015.pdf hlm. 21. Diakses 19/November/2018/ PKI 14.00.

⁵³⁰ Friedman L. M., 1975, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: [Russell Sage Foundation](http://RussellSageFoundation.com).

Beberapa ahli ada yang menyebut dan memaknai Desa Formal/Dinas ini sebagai Desa Birokrasi/Formal/Dinas ataupun Desa Orde Baru⁵³¹. Desa Formal/Dinas atau Desa Orde Baru ini memang diperkenalkan sejak jaman rezim pemerintahan Orde Baru melalui UU 5/1979 tentang Pemdes. Pada Orde Reformasi diperbaiki dengan UU 22/1999 dan terus diperbaiki lagi melalui UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian diperbaiki lagi melalui UU 6/2014 itu. Pada sisi yang lain, apabila pengertian Desa Adat dikaitkan dengan Indische Staatregeling 1906 (IS 1906) maka desa adat ini dapat disebut sebagai *volksgemeenschappen* yang pengertiannya adalah sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Pribumi.⁵³² Namun di antara keduanya antara Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Pribumi menurut IS 1906 dengan Kesatuan Hukum Masyarakat Adat menurut Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara RI 1945 adalah bukan hal yang sama sebangun. Kesatuan Hukum Masyarakat Adat menurut Pasal 18 B ayat (2) maknanya lebih luas bersifat non-teritorial dibandingkan dengan makna desa adat yang bersifat teritorial itu. Apabila dikaitkan lagi dengan ketentuan yang dimuat dalam International Labor Organization (ILO-Convention) Nomor 169 Tahun 1989, maka menjadi dapat disebut bahwa makna Kesatuan Hukum Masyarakat Adat atau dengan istilah "*indigenous and tribal peoples*" adalah sama sebangun dengan apa yang dimaksudkan dengan Kesatuan Hukum Masyarakat Adat menurut Kesatuan Hukum Masyarakat Adat menurut Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara RI 1945.⁵³³

Kesimpulan dari paparan di atas menunjukkan bahwa memang telah terjadi pergeseran makna dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, dari makna kelembagaan pemerintahan desa *volksgemeenschappen* yang pengertiannya adalah sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Pribumi (Jaman kolonial Hindia Belanda: Indische Staatregeling 1906) menjadi Desa Dinas/Birokrasi/Formal (Jaman Orde Baru: UU 5/1979) kemudian menjadi Desa-

⁵³¹ Hanif Nurcholis et al., *Village Government in Indonesia: A Pseudo Government, World Conference on Public Administration*, Session-4, Daegu KAPA, South Korea, June 25-27, 2014.

⁵³² Ter Har, B. et al., *Asas-Asas dan Tatahan Hukum Adat*, Bandung: Mandar Maju, 2011.

⁵³³ KONVENSI ILO No. 169 Tahun 1989, *Mengenai Masyarakat Hukum Adat*, Sebuah Panduan, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_141867.pdf Diakses Jumat/10-5-2019/Pkl. 15.32. Namun istilah sama sebangun tidak dimaksudkan sama terhadap arti makna "*indigenous and tribal peoples*" yang menurut beberapa pakar sosiologi kontroversial karena bermakna kolonialistik dan *condescending and demeaning human dignity*.

Hybrid (Model Gabungan *Self-Local Government* dengan *Self-Governing Community*; UU 6/2014).⁵³⁴

4.2. Implikasi Disharmoni Hukum atas *Positioning* dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa

Positioning atas status hukum kelembagaan pemerintahan desa yang diatur Undang-Undang RI Nomor 6 Th 2014 dalam sistem hukum administrasi negara adalah menampakkan 'Ambiguitas' atau dualitas sebagai model campuran sistem pemerintahan antara *local-state-government* dengan *self-governing community* yang bersifat *niet rechtstreek bestuured gabied* sebagai (*state corporatism*). Undang-Undang Nomor 6 Th 2014 ini mendasarkan sumber hukumnya pada Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Namun Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 ini tidak mengatur tentang Desa Formal/Dinas seperti versi yang dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 6 Th 2014. Sehingga Desa Formal/Dinas semestinya ini tidak dapat dirumuskan melalui mekanisme derivasi norma Pasal 18 B ayat (2) yang tidak mengatur tentang desa yang bukan desa adat, karena Desa Formal/Dinas adalah bukan merupakan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat atau *volksgemeenschappen* itu. Sehingga UU 6/2014 tentang Desa ini persoalannya adalah selain ketidakjelasan status kelembagaan desa (*Legal-Structure*) juga kekeliruan isi rumusan hukum (*Legal-Substance*) dalam undang-undang desa tersebut. Pada persoalan model gabungan pemerintahan ini dalam arti *Desa-Hybrid* dalam status *niet rechtstreek bestuured gabied* hanya dapat dijelaskan oleh teori *State Corporatism* yang diteorikan oleh Philippe C. Schmitter.⁵³⁵ Tetapi yang jelas, bahwa menurut catatan sejarah hukum, sejak jaman pemerintahan Belanda, Jepang, hingga pemerintahan Republik Indonesia saat ini, *positioning* status

⁵³⁴ Komite I DPD RI, **Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa**, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah RI, Cetakan Pertama, 2017, hlm. 49. Lihat juga bagian penjelasan Model Gabungan *Self-Local Government* dengan *Self-Governing Community*; Undang-Undang RI Nomor: 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Elinea 8.

⁵³⁵ Philippe C. Schmitter, **Still the Century of Corporatism?**, *The Review of Politics*, Vo. 36. No. 1, *The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World*, Jan., 1974, UK: Cambridge University Press for the University of Notre Dame du lac., 1974, pp. 85-127.

kelembagaan desa ini tidaklah pernah berubah, yaitu berstatus *'Antara'* kelembagaan komunitas dan kelembagaan negara.⁵³⁶

Pengaturan kelembagaan pemerintahan desa berevolusi memang sangat lambat. Pada faktanya setiap rezim yang berkuasa dalam pemerintahan negara yang berkuasa di Indonesia tampak selalu mencerminkan dominasi kekuasaan *vested-interest* yang cenderung terpusat dalam sistem administrasi pemerintahannya daripada pelimpahan wewenang yang *genuine* atas pengaturan kelembagaan pemerintahan desa melalui produk-produk hukumnya. Implikasi hukum dari ego politik hukum yang diterapkan seringkali mengabaikan sinkronisasi antar norma-norma yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang lain. Terjadinya disharmoni antar peraturan perundang-undangan dalam hal ini, disebabkan oleh adanya perubahan posisi dari satu jenis desa formal menjadi kelembagaan pemerintahan desa beragam, yaitu Desa Adat dan Desa Dinas/Formal/Birokrasi yang tetap bersifat *niet rechtstreek bestuured gebied*. Kelembagaan pemerintahan desa satu pihak dianggap sebagai instansi pemerintahan formal, namun di sisi lain tampak sebagai badan hukum publik yang menjalankan tugas pokok fungsi pemerintahan⁵³⁷. Persoalan *Positioning* kedudukan, format dan kewenangan Desa juga dapat dirunut pada Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa:

"Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota".

Melalui Pasal 2 ayat (2) UU 23/2014, otonomi daerah dan otonomi desa, baru kemudian dikenal melalui diktumnya sebagai berikut:

"Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa".

Pernyataan "*Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi ...*" dalam rumusan ini memberi pengertian bahwa pemerintahan desa adalah sub sistem dari pemerintah kabupaten/kota, karenanya pemerintahan desa

⁵³⁶ Hanif Nurcholis, *Pemerintahan Desa. Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional*, ... Opcit.

⁵³⁷ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa, Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern Dalam Desain Otonomi Desa*, (PT. Alumni, Bandung, 2010), hlm 2-3. Lihat juga Hanif Nurcholis, *Administrasi Pemerintahan Desa – Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI*, Penerbit Bee Media Indonesia, Edisi-4, Jakarta, 2018, hlm. 92 - 94.

itu menjalankan sebagian kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Rumusan norma Pasal 2 ayat (2) UU 23/2014 ini tidak sama dengan penormaan pada Pasal 2 menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hal mana Desa tidak termasuk dalam skema desentralisasi teritorial. Sehingga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak mengenal otonomi Desa, melainkan hanya mengenal otonomi daerah. Sehingga dengan demikian menurut undang-undang ini yang baru ini, Desa merupakan satuan pemerintah yang posisinya berada dalam pemerintah kabupaten/kota. Ini tidak berbeda dengan istilah yang digunakan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945.⁵³⁸

Pernyataan bahwa "*...dibagi atas daerah ...*" menunjukkan selain menghormati daerah otonom juga menegaskan adanya hubungan pemerintah pusat dan daerah bersifat hirarkhis. Dengan demikian tidak ada perbedaan model hubungan pusat dan daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dengan model hubungan Kabupaten/kota dengan Desa berdasar Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014. Pengakuan negara pada keberadaan Desa melalui Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 ini dituangkan dalam bentuk pengertian Desa.⁵³⁹ Persoalannya adalah bahwa Desa sudah lama mengurus sendiri kepentingan masyarakat, sehingga untuk apa fungsi ini harus diakui oleh undang-undang. Tanpa diakui oleh undang-undang sekalipun, desa telah mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri. Klausul itu juga memberi ketegasan bahwa Negara sebatas "mengakui" (rekognisi) keberadaan Desa, tetapi tidak "membagi" kekuasaan pemerintahan kepada Desa. Desa hanya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat (*self governing community*), bukan sebagai entitas *local self government*, namun gabungan model pemerintahan antara *self governing community* dengan *local self government*. Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 memberikan definisi secara standar mengenai wewenang untuk mengelola dengan istilah "urusan"

⁵³⁸ Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan:

"Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota ...".

⁵³⁹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang RI Nomor: 6 Tahun 2014, menyebutkan: "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".

pemerintahan Desa. Pasal 1 hingga Pasal 95 Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 mengatur Desa Formal/Dinas/Birokrasi, namun tidak mengatur sama sekali apa yang dimaksud dengan model gabungan pemerintahan tersebut, karena pengaturan yang lebih rinci dilimpahkan menjadi urusan pemerintahan atasan dari desa.⁵⁴⁰

Ketentuan Pasal 19, Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 menetapkan ada empat urusan pemerintahan Desa:

- a. urusan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa;
- b. urusan lokal berskala Desa;
- c. urusan tugas pembantuan dari Pemerintah, provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota; dan
- d. urusan lainnya dari Pemerintah, provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota sesuai ketentuan peraturan perundang-perundangan yang dapat diserahkan kepada Desa.

Persoalannya adalah ketidajelasan dari apa saja "urusan yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota yang dapat diserahkan/dilimpahkan pengaturannya kepada Desa" itu. Ini artinya undang-undang menetapkan amanat kepada pemerintah kabupaten/kota untuk melakukan "desentralisasi" kewenangan kepada Desa. Padahal menurut teori desentralisasi dan hukum tatanegara, skema ini sama sekali tidak benar dalam logika hukum. Menurut banyak ahli, tidak ada asas bagi pemerintah untuk merumuskan "urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa".⁵⁴¹ UU 32/2004 juga menegaskan perihal "tugas pembantuan/medebewind dari Pemerintah, provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota" sebagai salah

⁵⁴⁰ Pasal 7 ayat (1), Pasal 15 s/d Pasal 17 Bab III **Penataan Desa**; Pasal 18 s/d Pasal 22 Bab IV **Kewenangan Desa**; Pasal 27 Pasal 31, Pasal 37, Pasal 40 s/d Pasal 44, Pasal 46, Pasal 49, Pasal 50, Pasal 53, Pasal 69 Bab V **Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**; Pasal 72, Pasal 74, Pasal 75 Bab VIII **Keuangan Desa dan Aset Desa**; Pasal 79, Pasal 80, Pasal 83, Pasal 85 Pasal 86 Bab IX **Pembangunan Desa dan Pembangunan Kawasan Perdesaan**; Pasal 96, Pasal 98, Pasal 99, Pasal 100, Pasal 101, Pasal 105, Pasal 106, Pasal 109 Bab XIII Ketentuan Khusus Desa Adat; Pasal 112 s/d Pasal 115 Bab XIV **Pembinaan dan Pengawasan**; Pasal 116 Bab XV **Ketentuan Peralihan** Undang-Undang RI Nomor: 6 Tahun 2014 Tentang **Desa**.

⁵⁴¹ Hanif Nurcholis, **Naskah Akademik Pasca Undang-Undang Desa**, (Paper tidak dipublikasi, 2014), hlm. 103. Lihat juga Sadu Wasistiono dan Benyamin Hossein dalam **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa**, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, 2012, hlm. 60. Mempertanyakan asas apa yang digunakan pemerintah untuk merumuskan klausul "urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa". Dari rumusan pernyataan ini tampak bahwa posisi kelembagaan pemerintahan desa memang tidak jelas.

satu bentuk kewenangan Desa. Tidak ada pula teori yang dapat digunakan untuk merumuskan bahwa tugas pembantuan adalah sebagai salah satu kewenangan/urusan Desa.⁵⁴² Kewenangan adalah hak yang melekat dan diserahkan sepenuhnya kepada Desa, dan pengambilan keputusan termasuk akuntabilitasnya terletak pada Desa. Padahal tugas pembantuan/medebewind adalah bentuk delegasi dari pemerintah pusat yang diberikan kepada Desa. Padahal keputusan dan akuntabilitas tugas pembantuan itu tetap berada pada yang memberi tugas pembantuan, bukannya pada yang menerima tugas pembantuan tersebut. Sehingga tugas pembantuan/medebewind itu adalah bukan merupakan bentuk kewenangan Desa untuk "mengatur" melainkan beban untuk mengurus, terlebih bila tugas pembantuan itu tidak dilengkapi dengan pembiayaannya, maka pemerintahan desa memiliki Kewenangan Negatif untuk menolak tugas-tugas pembantuan, jika tidak disertai dana pendukung ataupun tidak sesuai dengan kondisi masyarakat setempat.

Secara empirik, tipologi sistem pemerintahan desa yang berkembang di Indonesia, ada tiga tipe desa.⁵⁴³

- a) Tipe "Desa-Adat" atau "Desa-Asli", yaitu desa yang mengelola dirinya sendiri atau disebut *self-governing community* adalah sebagai bentuk desa asli di Indonesia. Desa Adat mengatur dan mengelola dirinya sendiri dengan kekayaan yang dimiliki tanpa campur tangan negara. Desa Adat tidak menyelenggarakan tugas-tugas administratif. Saat ini Desa Pakraman di Bali dan Desa Baduy Dalam di Banten adalah yang masih tersisa sebagai bentuk Desa Adat yang asli dan utuh.
- b) Tipe "Desa-Administratif" atau disebut *local-state government* adalah desa sebagai satuan wilayah administratif yang merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat, dan hanya menjalankan tugas-tugas administratif yang dilimpahkan negara melalui peraturan perundangan. Desa administratif secara substansial tidak memiliki otonomi dan demokrasi.
- c) Tipe "Desa Otonom" atau disebut Desapraja atau dapat juga disebut *local-self government*, bentuknya seperti daerah otonom yang ada di Indonesia.

⁵⁴² Tim Penyusun Naskah Akademik Undang-Undang Tentang Desa, **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa**, ... Ibid, hlm. 62-63. Lihat juga Hanif Nurcholis, **Naskah Akademik Pasca Undang-Undang Desa**, ... Ibid, hlm. 103.

⁵⁴³ Komite I DPD RI, **Kembali ke Mandat** _ Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa, Cetakan Pertama, 2017, Komite DPD RI, Jakarta, hlm. 29 – 32.

Perihal kelembagaan pemerintahan desa-desa adat, maka perlu dipelajari secara menyeluruh dan diklasifikasikan ke dalam tiga kategori: 1) sebagai masyarakat adat yang masih hidup; 2) sebagai masyarakat adat yang sulit bertahan hidup hanya memudar sehingga kebiasaan mereka dapat dihidupkan kembali; 3) sebagai masyarakat adat yang benar-benar mati sehingga kebiasaan mereka tidak ada lagi di masyarakat.⁵⁴⁴ Berkenaan dengan kategori pertama, Pemerintah seharusnya mengakui dan menghormati mereka (Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945). Berkenaan dengan kategori kedua, Pemerintah harus merevitalisasi mereka sehingga hukum adat yang sudah pudar dapat dihidupkan kembali dan akhirnya diakui dan dihormati (Pasal 18 Paragraf 2 Konstitusi 1945; Konvensi ILO No. 169/1989; UN 2007). Berkenaan dengan kategori ketiga, Pemerintah harus membuat dua kebijakan: 1) desa perkotaan harus dimasukkan ke dalam sistem administrasi pemerintah saat ini dari pemerintah kabupaten / kota; dan 2) desa-desa yang memiliki karakteristik pedesaan digabungkan satu sama lain dan berubah menjadi daerah otonom berbasis adat sebagai pemerintah daerah asimetris (Pasal 18 B Ayat (1) UUD 1945 dan Keputusan MPR (Majelis Rakyat Indonesia) No. IV / 2000).

Secara teoritis hukum administrasi pemerintahan, desa otonom adalah desa yang dibentuk atas dasar prinsip desentralisasi yang diberikan kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desa otonom memiliki hak untuk membentuk pemerintahannya sendiri, memiliki kelengkapan badan legislatif, berwenang membuat-menerbitkan peraturan desa dan mendapatkan sumber keuangan dari negara sebagai wujud desentralisasi. Pembentukan daerah ataupun desa otonom dapat dilakukan melalui *recognition by law* ataupun *created by law*. Persoalan *Positioning* ini UU 6/2014 tentang Desa menawarkan pilihan yang diberikan pada desa untuk memilih status kelembagaannya dengan sangat fleksibel, bahkan oleh karena saking fleksibelnya, menampakkan seolah menunjukkan kesembronoan kegegabahan para pembentuk undang-undang desa yang tidak memperdulikan lagi aspek ratio-legis, ratio teoritis, bahkan ratio sosilogis ataupun bahkan antropologis. Realitas posisi kelembagaan pemerintahan desa yang semula berstatus *semi-local-self-government* (campuran *local-self-*

⁵⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Konstitusional Lembaga Negara*. Jakarta, Konstitusi Press. 2006.

government dengan *local-state government*) menjadi *semi-self-governing-community* (gabungan *local-self-government* dengan *self-governing-community*), lebih menunjukkan karena alasan tidak memenuhinya unsur-unsur landasan legalitas, legitimasi, dan teoritis atas status kelembagaan pemerintahan desa itu sebagai *local-self-government* ataupun *self-governing-community* ataupun keduanya. Sehingga posisi kelembagaan pemerintahan desa semacam ini, lebih merupakan kompromi dalam proses pembentukan undang-undang desa antara kubu aliran Lokalis-Eksistensial-Desa dengan kubu aliran Orientalis-Modernis-Desa.⁵⁴⁵ Namun hasil kajian bahan hukum primer maupun sekunder menunjukkan bahwa produk hukum aliran Lokalis-Eksistensial-Desa maupun aliran Orientalis-Modernis-Desa keduanya masih sama saja menempatkan status kelembagaan pemerintahan desa di luar sistem birokrasi formal sistem pemerintahan NKRI. Praktis kelembagaan pemerintahan desa senantiasa ditempatkan di tengah dua dimensi pemerintahan, di satu sisi dianggap sebagai instansi pemerintahan formal, dan di sisi lain tampak sebagai lembaga komunitas masyarakat yang menjalankan tugas pokok fungsi pemerintahan.

Sejak jaman Hindia Belanda hingga jaman reformasi, pengaturan posisi kelembagaan pemerintahan desa masih sampai dengan saat ini masih berada di luar mata rantai sistem hukum administrasi pemerintahan yang semestinya.⁵⁴⁶ Sebenarnya maksud tujuan penormaan (122 pasal) dalam pengaturan posisi lembaga pemerintahan dalam UU 6/2014 tentang Desa, intinya mengatur kelembagaan desa beserta sistem pemerintahannya menjadi pemerintahan desa yang maju dan moderen, bukannya dipertahankan (*being conserved*) untuk dipelihara keasliannya.⁵⁴⁷ Bentuk konkrit posisi mengatur sebagai lembaga pemerintahan desa yang maju dan moderen itu direalisasikan dalam bentuk norma

⁵⁴⁵ Komite I DPD RI, **Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa**, Dewan Perwakilan Daerah RI, Komite I DPD RI, Cetakan Pertama, 2017, hlm. 47 dan hlm. 50.

⁵⁴⁶ Hanif Nurkholis. **Wawancara Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa**, (Profesor/Guru Besar Administrasi Publik, Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, 7 Oktober 2018).

⁵⁴⁷ Sesuai Putusan MK, Putusan Nomor 128/PUU-XIII/2015, [3.10.2], <https://peraturan.bpk.go.id/Home/DownloadUjiMateri/62/128-PUU-XIII-2015.pdf> hlm. 21 - 22. Diakses 19/November/2018/ Pkl 14.00. Disebutkan bahwa:

"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."

aturan yang mengalokasikan dana untuk desa dari APBN sebesar 20% atau setara 1,4 milyar rupiah saat diundangkan untuk disediakan bagi pembangunan setiap desa.

Persoalan-persoalan krusial lain adalah persoalan substantif pengaturan Desa ("Formal"/Birokrasi/Dinas) dengan Desa Adat, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UU 6/2014 tentang Desa.⁵⁴⁸ Apabila disimak, Pasal 6 dalam undang-undang ini tidak memiliki acuan yuridis dalam Ketentuan Umum-nya, sehingga menjadi tidak jelas apa yang dimaksudkan dengan Desa dan Desa Adat itu sebenarnya. Kecuali pengertian Pasal 6 hingga Pasal 95 menjadi dapat dipahami bahwa apa yang dimaksudkan dengan Desa itu adalah Desa menurut pengertian dan penjelasan tentang Desa dalam UU 5/1979, UU 22/1999, dan UU 32/2004. Sedangkan apa yang dimaksudkan dengan Desa Adat adalah sebagaimana yang dirumuskan Pasal 18 B ayat (2) yang menurut pemerintahan kolonial Belanda disebut dengan *volksgemeenschappen* melalui ketentuan dalam IGO/s 83 1906 dan IGOB/s 490 1938⁵⁴⁹ dan mendapat penguatan dalam Pasal 96 hingga Pasal 111 UU 6/2014 tentang Desa.

Positioning kelembagaan pemerintahan desa adalah ditempatkan sebagai kesatuan organ masyarakat hukum yang terbawah dan terkecil dari sistem pemerintahan yang memiliki kepentingan dan batas wilayah berdasarkan asal-usul/adat istiadat (*autonomus* diakui sistem pemerintahan nasional) sebagai ujung tombak dalam menjalankan fungsi pemerintahan yaitu Pelayanan Publik - Pemberdayaan - Pembangunan - Pembinaan di daerah kabupaten.⁵⁵⁰ Persoalannya adalah apakah kelembagaan pemerintahan desa itu meliputi pemerintahan desa adat. Padahal apa yang dimaksudkan sebagai *Pemerintahan Desa* adalah birokrasi penyelenggaraan urusan pemerintahan untuk kepentingan sepenuhnya masyarakat desa setempat dalam sistem pemerintahan NKRI. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau dengan sebutan lain yang dibantu oleh perangkat-aparatur Desa sebagai unsur penyelenggara Pemdes. Sehingga dengan demikian pengaturan hubungan posisi kelembagaan pemerintahan desa adat dengan desa dinas/birokrasi/formal menjadi tidak jelas. Dalam persoalan ini

⁵⁴⁸ Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor: 6 Tahun 2014, menyebut:

"Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat".

⁵⁴⁹ Lihat juga Saparin, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Bumi Aksara, Jakarta, 1986, hlm. 31.

⁵⁵⁰ **Bab IV Kewenangan Desa**, Pasal 18 UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Desa Biasa (Dinas/Formal/Birokrasi) maupun Desa Adat sama-sama merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berstatus subyek hukum dalam lalu lintas hukum nasional, yang memiliki batas wilayah dan memiliki kewenangan *regeling* dan *bestuur* urusan pemerintahan untuk kepentingan masyarakat setempat.⁵⁵¹ Sehingga ke depan penting untuk perbaikan dalam bagian penjelasan undang-undang dimaksud.

Pada saat yang sama, hasil kajian juga menunjukkan bahwa persoalan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum aliansi adat (*originaire*), sampai dengan saat ini belum mendapatkan status hukum sebagai subyek hukum dalam hukum nasional, sehingga menurut pendapat Mahkamah Konstitusi atas status hukumnya harus merujuk pada peraturan perundang-undangan sektoral, dan ke depannya diatur sebaik mungkin hingga menjadi desa dan desa adat.⁵⁵²

Sekalipun Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan pendapatnya bahwasannya Desa Biasa/Dinas/Formal/Birokrasi dan Desa Adat merupakan dua entitas subyek hukum pemerintahan terbawah yang berbeda namun memiliki hak dan kewenangan masing-masing yang sederajat,⁵⁵³ namun model baru pemerintah desa yang diawali oleh UU 5/1979, sampai dengan saat ini termasuk UU 6/2014 tetap menimbulkan persoalan: 'Apakah kelembagaan desa prakteknya telah sesuai Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 yaitu masyarakat tradisional dengan hak-hak adat tradisionalnya dan Pasal 18 ayat (7) perihal susunan pemerintahan daerah, atau Apakah kelembagaan desa adalah sebagai pemerintah lokal, pemerintah daerah otonom, organisasi non-pemerintah, ataukah kelembagaan masyarakat yang *niet rechstreek bestuured gebied*'. Olehkarena, status kelembagaan pemerintah desa ini tidak memiliki landasan hukum yang semestinya, tidak seperti pemerintah daerah di atasnya seperti kabupaten-kota-provinsi, baik dalam hal status sumberdaya manusianya, pengelolaan anggaran, tugas pokok fungsi, maupun sistem akuntabilitas sebagai agen resmi pemerintah. Dengan demikian apa yang dapat difahami sebagai konfirmasi atas posisi status kelembagaannya, adalah bahwa status kelembagaan pemerintahan desa menjadi tampak sebagai wujud kelembagaan yang setengah publik dan setengah pemerintahan yang nyatanya

⁵⁵¹ Putusan MK, Putusan Nomor 128/PUU-XIII/2015, [3.10.3], Alinea-1 dan 2 https://peraturan.bpk.go.id/Home/DownloadUjiMateri/62/128_PUU-XIII_2015.pdf hlm. 22.

⁵⁵² Putusan MK, Putusan Nomor 128/PUU-XIII/2015, ... Ibid, [3.10.2], Alinea-1, hlm. 21.

⁵⁵³ Putusan MK, Putusan Nomor 128/PUU-XIII/2015, ... Ibid, [3.10.3], Alinea-2, hlm. 22.

didirikan dan ditugasi oleh Negara dengan diberi kewenangan dan penguatan berupa rekognisi, namun juga tampak tidak 'genuine' apa yang diberikan oleh Negara pada desa untuk menjalankan Tupoksinya, sebagaimana semestinya diberikan pada lembaga pemerintahan sesuai sistem birokrasi nasional yang berlaku.

Saat ini Desa diatur dalam UU 6/2014 tentang Desa, khususnya Ketentuan Umum Angka-1 dan Angka-2, konstruksi pengaturannya bertentangan dengan Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI 1945. UU 6/2014 tentang Desa bukan menghormati dan mengakui kesatuan masyarakat hukum adat namun membentuk organisasi pemerintah desa dengan struktur organisasi, tugas pokok, dan fungsi secara atributif melalui ketetapan rekognisi dan subsidiaritas. Kemudian, UU 6/2014 tentang Desa tetap membiarkan Desa tetap berada di luar sistem pemerintahan resmi (*niet rechtstreek bestuurd gebied*). UU 6/2014 tentang Desa juga tidak memperhatikan dan mengindahkan TAP MPR No. IV/2000 yang minta kepada Pemerintah dan DPR untuk memikirkan otonomi bertingkat terhadap provinsi, kabupaten/kota, dan desa/nagari/marga, dan lain-lain.

Rujukan pengaturan Desa yang benar semestinya adalah Pasal 18 B yang mengatur tentang pemerintahan daerah asimetris/luar biasa dan Pasal 18 ayat (7) perihal susunan pemerintahan daerah Undang-Undang Dasar NRI 1945.⁵⁵⁴

Berdasarkan konstruksi tersebut, maka pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam undang-undang setidaknya pengaturannya harus mencakup:

1. Kedudukan Desa dalam struktur administrasi pemerintahan daerah;
2. Hubungan Desa dengan pemerintah atasan;
3. Kewenangan formil dan/atau fungsional yang dimiliki Desa;
4. Jenis pelayanan yang diberikan;
5. Kelembagaan
6. Keuangan;
7. Pengawasan dan pembinaan.

Desa baik dalam wujudnya sebagai Desa-Adat maupun sebagai Desa-Semi-Dinas/Formal/Birokrasi, maka keduanya harus dimasukkan dalam sistem

⁵⁵⁴ Pasal 18 B Undang-Undang Dasar NRI 1945, mengenai pemerintahan daerah asimetris/luar biasa terdiri atas tiga bentuk, yaitu:

- 1) Pemerintahan daerah khusus (pasal 18 B ayat 1);
- 2) Pemerintahan daerah istimewa (pasal 18 B ayat 1);
- 3) Pemerintahan daerah kesatuan masyarakat hukum adat (pasal 18 B ayat 2).

pemerintahan formal dalam platform desentralisasi simetris/asimetris. Bagi Desa yang merupakan kesatuan masyarakat hukum adat maka rujukan minimalnya adalah Pasal 18 B ayat 2 Undang-Undang Dasar NRI 1945. Asumsi minimalnya adalah norma yang diatur dalam Pasal 18 B ayat 2 tetap merupakan kesatuan sistemik pemerintahan daerah di bawah payung Bab VI tentang Pemerintah Daerah meskipun pasal tersebut memang tidak eksplisit menyebut pemerintah daerah. Sesuai dengan teori hukum tata negara dan ilmu administrasi negara, pemerintah daerah adalah badan publik/negara yang dibentuk, dibiayai, dikembangkan, dan dibina oleh Pemerintah Pusat. Pemerintah daerah adalah berupa organisasi publik/negara yang mempunyai otonomi yang diselenggarakan oleh aparatur negara dengan fungsi dan tugas memberikan pelayanan publik dan pelayanan sipil kepada publik. Sehingga kelembagaan pemerintahan desa yang telah menjadi semi dinas/formal/birokrasi itu harus dijustifikasi ulang untuk ditentukan apakah dikembalikan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat sebagai Desa-Adat ataukah sebagai desa urban sebagai Desa-Formal/Birokrasi/Dinas. Jika dikembalikan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, maka ia masuk ke dalam pengaturan Pasal 18 B ayat (2). Jika kelembagaan pemerintahan desa sudah berubah menjadi wilayah urban, maka dimasukkan ke dalam wilayah pemerintahan kabupaten/kota. Sehingga menurut format konsep hukum administrasi pemerintahan daerah dan asas desentralisasi, maka terdapat dua bentuk desa, yaitu: 1) desa otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum adat murni yang disebut Desa-Adat yang asimetris dalam sistem pemerintahan formal; dan 2) desa otonom sebagai Desa-Formal/Birokrasi/Dinas simetris dalam sistem pemerintahan formal. Sehingga tidak ada status kelembagaan pemerintahan desa yang otonom berbentuk campuran antara kelembagaan komunitas masyarakat dan instansi pemerintahan. Pada sistem pemerintahan formal, seluruh variable kepentingan *stake-holders* harus dapat diakomodasi dan diterjemahkan dalam representasi kelembagaan dalam instansi, pada konteks ini adalah ini adalah di tingkat desa. Desa dalam konstruksi *founding fathers* (Moch. Yamin, dan Soepomo) kelembagaan pemerintahan desa dimasukkan dalam sistem pemerintahan formal, bukannya diletakkan di luar sistem. Dalam Sidang-Sidang BPUPKI 1945 Moch. Yamin dan Soepomo menggagas kelembagaan pemerintahan Desa dimasukkan ke dalam struktur pemerintahan formal sebagai pemerintahan

kaki'.⁵⁵⁵ Gagasan *the founding fathers* tersebut kemudian dikonkritkan dalam Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang RI Nomor 18 Tahun 1965, dan Undang-Undang RI Nomor 19 Tahun 1965. Dalam keempat undang-undang tersebut, kedudukan kelembagaan pemerintahan desa sangat jelas yaitu sebagai daerah otonom penuh. Sekalipun keempat undang-undang tersebut telah silih berganti dibuat, tetapi praktis belum sempat diterapkan karena situasi politik kala itu.⁵⁵⁶ Hingga akhirnya UU 5/1979 tentang Desa menganulir semua undang-undang tersebut yang terkait dengan pengaturan desa. Di bawah UU 5/1979 dijadikan lembaga masyarakat kembali sebagaimana kedudukan Desa pada zaman kolonial di bawah IGO 1906.⁵⁵⁷ Desa batal masuk ke dalam struktur pemerintahan formal. Ia menjadi *status quo*, sebagai lembaga masyarakat yang dikontrol pejabat pusat (Camat). Kemudian Desa yang bertambah maju dirubah menjadi wilayah administrasi di bawah wilayah administrasi kecamatan (kelurahan).

Menurut UU 6/2014 tentang Desa, terdapat enam kelembagaan Desa yaitu Pemdes, BPD, LKD, Lembaga Adat, Lembaga Kerjasama Antar Desa, dan BUMDes.⁵⁵⁸ Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, desa mendayagunakan lembaga-lembaga seperti yang tersebut di atas, untuk pelaksanaan fungsi penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Setiap lembaga desa tersebut di atas memiliki kedudukan, tugas pokok dan fungsi tertentu dalam konstruksi penyelenggaraan pemerintah desa yang mencerminkan kewenangan dan peran yang diemban oleh lembaga desa tersebut. Pemdes

⁵⁵⁵ Sekretariat Negara RI, **Risalah Sidang-Sidang BPUPKI dan PPKI 28-22 Agustus 1945**, Jakarta: Setneg, 1995, hlm. 22.

⁵⁵⁶ Aan Eko Widiyanto dan Rachmad Syafa'at, **Rekonstruksi Politik Hukum Pemerintah Desa: Dari Desa Terkooptasi dan Marginal Menuju Desa Otonom dan Demokratik**, Penerbit: SPOD FE UNIBRAW – PGRI – UNDP – EU, 2006, hlm. 21-23.

⁵⁵⁷ Aan Eko Widiyanto dan Rachmad Syafa'at, **Rekonstruksi Politik Hukum Pemerintah Desa: Dari Desa Terkooptasi dan Marginal Menuju Desa Otonom dan Demokratik**, Penerbit: SPOD FE UNIBRAW – PGRI – UNDP – EU, 2006, hlm. 23.

⁵⁵⁸ **Kelembagaan Desa**, Sumber: <https://andreblog.wordpress.com/2015/12/28/kelembagaan-desa/> Diakses Sabtu/2-2-2019/Pkl. 09.46. Kelembagaan desa menurut UU 6/2014 tentang Desa:

1. Pemerintah Desa (Kepala Desa dan Perangkat Desa);
2. Badan Permusyawaratan Desa (BPD);
3. Lembaga kemasyarakatan;
4. Lembaga Adat;
5. Kerjasama Antar Desa; dan
6. Badan Usaha Milik Desa (BUMDes);

sebagai unsur pelaksana pemerintahan, bersama-sama BPD menyelenggarakan urusan pemerintahan desa, dalam rangka pelayanan masyarakat, pemberdayaan masyarakat, dan pembangunan masyarakat desa.

Kompleksnya permasalahan penyelenggaraan pemerintahan desa, maka Kepala Desa dibantu oleh unsur Perangkat Desa. Unsur Perangkat Desa terdiri dari unsur staf yaitu Sekretariat Desa, unsur lini yaitu pelaksana teknis lapangan, dan unsur kewilayahan/teritorial yaitu para Kepala Dusun. Organisasi dan ketatalaksanaan kelembagaan Pemdes ini senantiasa selalu ditata dalam suatu kesatuan perintah Kades ehingga terdapat hubungan kerja sesuai pembagian kerja yang jelas di antara unsur-unsur organisasi Pemdes tersebut, agar tidak terjadi tumpang tindih kerja serta terciptanya kejelasan tanggungjawab dari setiap aparatur Pemerintah Desa.

Aturan tentang Perangkat Desa antara UU 32/2004 dengan Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 sangat berbeda. UU 32/2004 menyebutkan bahwa Perangkat Desa terdiri dari Sekdes dan unsur perangkat desa lainnya. UU 32/2004 juga mengatur Sekretaris Desa (Sekdes) dijabat oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang memenuhi persyaratan.⁵⁵⁹ Namun terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil memicu indikasi bermuatan politis untuk Pemilu dan Pilkada oleh para pemangku kekuasaan politik dengan segala cara.⁵⁶⁰ Ketentuan pengangkatan Sekdes sebagai PNS ini telah ditindak lanjuti oleh Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pengangkatan Sekdes sebagai PNS. Sehingga dalam hal ini muncul dua kemungkinan cara, yaitu: "Men-Sekdes-kan PNS, atau Mem-PNS-kan Sekdes" (Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007). Ketentuan ini pada masa itu sangat disambut positif oleh para Sekdes, namun sekaligus memunculkan kecemburuan bagi aparatur desa lainnya. Eksistensi Sekdes berstatus PNS semestinya lebih memungkinkan pelayanan kantor desa lebih terjamin. Namun dalam konteks lokal, Sekdes termasuk unsur perangkat desa adalah para pamong Desa, yang berperan multi fungsi dalam menjalankan tugas-

⁵⁵⁹ Bagian Penjelasan Undang-Undang RI Nomor: 32 Tahun 2004, perihal Sekretaris Desa: "*Sekretaris Desa yang ada selama ini yang bukan Pegawai Negeri Sipil secara bertahap diangkat menjadi pegawai negeri sipil sesuai peraturan perundang-undangan.*"

⁵⁶⁰ Webb Site. **Ribuan Sekdes Kumpul di Istiqlal, Tuntut Jadi PNS**, (detik News, Rabu 31 Januari 2007, 10.37 WIB, <https://news.detik.com/berita/d-736633/ribuan-sekdes-kumpul-di-istiqlal-tuntut-jadi-pns>. Diakse Rabu, 08-05-2019/Pkl. 12.43.

tugasnya, tidak hanya menjalankan fungsi-formil administratif saja, namun juga melaksanakan fungsi sosial dengan bekerja di luar tanpa jam kantor, yang sama sekali tidak diatur dalam aturan kepegawaian PNS.

Di sisi lain, pengangkatan Sekdes menjadi PNS menimbulkan permasalahan tersendiri yang jelas berbenturan dengan UU Kepegawaian, karena rekrut dan seleksinya dilakukan secara luar biasa pada waktu itu. Mengenai timbulnya beban pengelolaan kepegawaian dan anggaran yang besar hal ini merupakan konsekuensi logis dari birokrasi. Pengaturan perangkat desa menurut Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 berubah lagi, bahwa status Sekretaris Desa (Sekdes) sebagai PNS sudah tidak diatur lagi. Pengaturan perangkat desa dapat ditemui dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.⁵⁶¹

Beberapa pasal-pasal lainnya dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 yang dirubah melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017 adalah Pasal 3 tentang kelengkapan syarat administarsi, Pasal 5 ayat (3) tentang pemberhentian perangkat desa, Pasal 6 ayat (2) huruf a, b, d tentang pemberhentian sementara, Pasal 7 ayat (1) tentang apabila terjadi kekosongan jabatan perangkat desa, Pasal 10 ayat (2) tentang penghasilan dan jaminan kesehatan perangkat desa, Pasal 12 tentang masa jabatan perangkat desa.⁵⁶² Ini artinya ASN-PNS masih dapat menduduki jabatan struktural pada kelembagaan pemerintahan desa. Isu penting dari perubahan peraturan Permendagri ini adalah

⁵⁶¹ Terjadinya perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 disebabkan oleh karena:

Pertama, adanya Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 128/PUU-XIII/2015, ketentuan Pasal 50 huruf c UU 6/2014 tentang Desa tentang Desa Jo. Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 yang dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sehingga berimplikasi hukum dalam pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa;

Kedua, atas pertimbangan terdapat kekurangan dan belum dapat menampung kebutuhan yang terjadi dalam pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa dalam ketentuan-ketentuan di Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.

⁵⁶² Perubahan khusus berupa sisipan aturan ketentuan terdapat pada Pasal 10 A Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017, yaitu:

- a. *Pegawai Negeri Sipil yang terpilih dan diangkat menjadi perangkat Desa, yang bersangkutan dibebaskan sementara dari jabatannya selama menjadi Kepala Desa tanpa kehilangan haknya sebagai pegawai negeri sipil.*
- b. *Pegawai Negeri Sipil yang terpilih dan diangkat menjadi perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berhak menerima haknya sebagai pegawai negeri sipil, mendapatkan tunjangan perangkat Desa dan pendapatan lainnya yang sah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa."*

Pasal 50 huruf c dalam UU 6/2014 tentang Desa atau Pasal 2 ayat (2) huruf c Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 yang dinyatakan bertentangan dan dihapus.⁵⁶³ Sehingga perangkat desa tidak harus berasal dari penduduk warga Desa setempat. Namun Permendagri tersebut tidak ada mengatur soal standar kompetensi yang harus dimiliki oleh aparatur desa, padahal komponen ini sangat krusial. Ketiadaan standar kompetensi yang sesuai tuntutan jabatan perangkat desa membuat tidak adanya jaminan kualitas yang jelas yang harus dimiliki perangkat desa dari pemerintah. Demikian pula tidak adanya pengaturan kejelasan jaminan status bahwa perangkat desa seharusnya tidak dapat dibongkar pasang karena jabatan kepala desa yang dapat silih berganti dan memiliki nilai dan kuasa politis tertentu dan tertingggi di Desa.

Namun sekalipun pekerjaan Sekdes beserta unsur perangkat desa adalah sebagai "pejabat negara" namun mereka tidak tunduk pada sistem administrasi PNS bahkan UU 5/2014 tentang ASN. Demikian pula para aparatur desa tersebut mereka tidak pula masuk dalam ranah UU 13/2003 tentang Ketenagakerjaan, oleh mereka tidak menjalankan Tupoksi perusahaan swasta. Kekaburan status kepegawaian menyebabkan demotivasi kerja sehingga bersikap apatis terhadap pengembangan kemampuan diri. Mereka hampir tidak pernah mengikuti pendidikan dan latihan yang relevan dengan promosi dan mutasi mereka.⁵⁶⁴ Tidak berlakunya sistem ganjaran dan hukuman maka sangat mempengaruhi kinerja seluruh perangkat desa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Sehingga kondisi ini tidak tidak harmonis dengan UU 5/2014 tentang ASN, dan tidak memenuhi unsur-unsur dalam asas pembentukan peraturan perundang-undangan *het beginsel va duidelijk doelstelling* dan *het beginsel van duidelijk systematiek en terminologie*.⁵⁶⁵

Status kelembagaan pemerintahan desa adalah satuan pemerintahan di bawah kabupaten/kota. Desa tidak sama dengan kelurahan yang statusnya di

⁵⁶³ Pasal 50 huruf c dalam UU 6/2014 tentang Desa atau Pasal 2 ayat (2) huruf c Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015, berbunyi:

"c. terdaftar sebagai penduduk Desa dan bertempat tinggal di Desa paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran; dan".

⁵⁶⁴ Nurcholis H. et al., **Village Government in Indonesia: A Pseudo Government**, World Conference on Public Administration, Session-4, Daegu KAPA, South Korea, June 25-27, 2014.

⁵⁶⁵ Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi. **Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance)**. Universitas Brawijaya Press. Cetakan Pertama. UB Press. ISBN: 978-60-2-20304-2-3, 2011, hlm. 87 – 94.

bawah camat. Kelurahan hanyalah wilayah kerja lurah di bawah camat yang tidak mempunyai hak *regeling* dan *bestuur* kepentingan masyarakat setempat. Menurut UU 6/2014 struktur posisi jabatan Kades berada langsung di bawah pembinaan Bupati/walikota, tidak lagi di bawah camat.⁵⁶⁶ Sekalipun ketentuan dalam norma UU 6/2014 tentang Desa memperbolehkan operasionalisasi penyelenggaraan hak-hak desa secara beragam sebagai wujud *collective-pluralism*, namun tentu melalui peraturan pemerintah dan peraturan daerah menentukan standar yang berlaku umum atas ekspresi hak-hak asli ataupun asal-usul desa. Peraturan perundang-undangan terkait semestinya perlu menjunjung tinggi standar universal yang harus ada pada setiap pilihan yang ditawarkan pada desa. Sehingga apapun pilihan yang ditetapkan oleh kelembagaan pemerintahan desa harus tetap juga berjalan menjunjung nilai-nilai demokrasi, transparansi, peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah dan akuntabilitas. Untuk itu pemerintah atas kabupaten/kota perlu memberikan ilustrasi yang memadai mengenai karakter dan model kelembagaan masing-masing tipe pilihan. Menurut hasil evaluasi Komisi-1 DPD-RI jika perlu diberikan masa transisi selama sekitar dua tahun bagi desa-desa yang terlanjur ada sekarang untuk memilih pilihannya yang tepat.⁵⁶⁷ Sehingga, *Positioning* pengaturan kelembagaan pemerintahan ke depan harus menempatkan nilai-nilai universal tersebut di atas untuk menghindari terbentuknya feodalisme dalam tata pemerintahan desa. *Positioning* kelembagaan pemerintahan desa bahwa kelembagaan pemerintahan desa tidaklah diposisikan sebagai sekedar pemerintahan desa semata, namun kebijakan pengaturan desa harus lebih mengarah pada realisasi pengakuan hak atas asal-usul yang melihat desa sebagai persekutuan ekonomi, social, budaya, hukum, politik dan pemerintahan lokal itu sendiri.

Beberapa fakta penting menyangkut penggabungan, penghapusan, dan pembentukan desa ini adalah persoalan luasan geografis dan demografis Desa

⁵⁶⁶ Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor: 32 Tahun 2004 kecamatan bukan lagi sebagai wilayah administrasi yang membawahi desa-desa, melainkan hanyalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten. Camat sendiri bukan kepala wilayah dan penguasa tunggal di wilayahnya (sesuai Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1979), melainkan hanya sebagai pejabat pemerintah kabupaten yang mengepalai kecamatan. Atau dengan kata lain, camat adalah tangan panjang bupati di wilayah kerja tertentu yaitu kecamatan yang salah satu tugasnya adalah melakukan koordinasi, sinkronisasi, pengawasan dan pembinaan terhadap desa-desa. Hal tersebut berbeda dengan status camat pada zaman Orde Baru yaitu tangan panjang pemerintah pusat di bawah pembinaan menteri dalam negeri, gubernur dan bupati/walikota.

⁵⁶⁷ Komite I DPD RI, **Kembali Ke Mandat**, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor: 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Cetakan Pertama, Komite I DPD RI, Jakarta, 2017, hlm. 32.

dalam otonomi Desa, sebagai basis kekuatan sumberdaya lokal.⁵⁶⁸ Kebijakan penggabungan, penghapusan dan pembentukan desa harus memenuhi kriteria dan persyaratan yang ditetapkan undang-undang dan peraturan pelaksanaannya. Penggabungan, Penghapusan dan Pembentukan Desa secara yuridis telah pernah diatur dalam *Bijblad No. 9308* melalui *gouvernements-besluit* tanggal 28 Oktober 1919 No. 13 perihal penggabungan dan pemecahan desa.⁵⁶⁹ Sedangkan pihak yang berhak mengambil inisiatif dalam penggabungan atau pemecahan desa menurut Soetardjo (1984), adalah bisa dari pihak pamong praja, pihak pemerintah kabupaten/kota, ataupun pihak rakyat desa bersangkutan.⁵⁷⁰ Tentu ada beberapa syarat prinsip dari inisiatif penggabungan ataupun pemecahan desa, seperti alasan keluasan wilayah, jumlah penduduk ataupun kekuatan pembiayaan. Demikian pula ada segi positif dan negatifnya dalam penggabungan dan pemecahan desa, seperti negatifnya penggabungan ataupun pemecahan desa dapat mengakibatkan lemahnya ikatan atau koneksi masyarakat yang ada di dalam desa, bahkan

⁵⁶⁸ Sebagai ilustrasi (sumber diperoleh dari Tim Penyusun Naskah Akademik Undang-Undang Tentang Desa, ***Naskah Akademik – Rancangan Undang-Undang Tentang Desa***, (Presiden Republik Indonesia Nomor: R-02/Pres/01/2012, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, 2012), hlm. 20.): di Jawa Tengah yang memiliki luas wilayah dan jumlah penduduk lebih kecil daripada Jawa Timur, tetapi mempunyai jumlah Desa terbanyak di Indonesia. Sejauh ini belum ada ukuran yang ideal untuk luasan wilayah sebuah Desa, sebagai kekuatan penopang bagi otonomi Desa. Tetapi beberapa pakar seperti Selo Soemardjan (1992) maupun Nasikun (2004) meragukan apakah mungkin kecilnya ukuran Desa menjadi basis yang kuat bagi otonomi Desa. Karena itu keduanya mengusulkan perlunya penggabungan Desa-Desa yang kecil. Kondisi geografis, demografis maupun spasial Desa itu tentu merupakan masalah yang harus diperhatikan dalam mendisain otonomi Desa. Selain ukuran di atas, ada juga masalah lain yang muncul paralel dengan ukuran Desa, yakni masalah pemekaran dan penggabungan Desa. Desa-desa di Jawa Tengah umumnya tidak mau digabung. Di Luar Jawa terjadi kecenderungan pemekaran Desa, apalagi di daerah transmigrasi yang selalu menambah jumlah Desa. Jumlah Desa di Indonesia dari tahun ke tahun semakin bertambah banyak (pemekaran Desa). Pada tahun 1969/70, tercatat sejumlah 44.478 Desa kemudian bertambah menjadi 45.587 Desa pada tahun 1973/74, bertambah lagi sekitar 15 ribu Desa/kelurahan menjadi 60.645 pada tahun 1978/79. Pada tahun 1983/84, ketika terjadi penataan Desa baru berdasarkan Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1979, jumlah Desa/kelurahan bertambah menjadi 66.437. Tahun 2007 jumlah desa dan kelurahan mencapai 69.926, walaupun telah ditandai dengan sejumlah 5000 penciptaan desa pada tahun 2000/2001. Sekarang, dengan mengacu pada data menurut Peraturan Kepala Badan Pusat Statistik Nomor 66 Tahun 2016 tentang Kode dan Wilayah Kerja Statistik Tahun 2016 disebutkan bahwa jumlah Desa/kelurahan di Indonesia adalah 82.030. Sedangkan menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2015 tentang Kode dan data wilayah Administrasi pemerintahan disebutkan bahwa jumlah Desa dan kelurahan di Indonesia adalah 83.184 (74.754 Desa + 8.430 Kelurahan). Hal ini menunjukkan bahwa laju pemekaran Desa jauh meninggalkan laju penghapusan atau penggabungan Desa. Beberapa studi menunjukkan bahwa bertambah jumlah Desa ini lebih didasarkan pada motif: perebutan sumber daya; politik pembentukan dan pemekaran kecamatan dan kabupaten baru; politik etnikidentitas; primordialisme; memperbesar akses sumberdaya dari pemerintah dan sebagainya.

⁵⁶⁹ Soetardjo Kartohadikoesoemo, ***Desa***, Balai Pustaka, Cet. V, Jakarta, 1984, hlm. 68.

⁵⁷⁰ Soetardjo Kartohadikoesoemo, ***Desa***, ... Ibid, hlm. 69.

melemahnya hubungan dengan kepala desa maupun para aparturnya.⁵⁷¹ Namun juga sebaliknya, dapat juga meningkatkan efektifitas penyelenggaraan pelayanan dan pembangunan masyarakatnya, oleh karena lebih terkonsentrasi utilisasi sumberdaya yang dimiliki dan penyelenggaraan pemerintahannya. Dalam UU 6/2014 tentang Desa, perihal pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan, dan penetapan desa diatur dalam Pasal 8 hingga Pasal 17. Pasal 8 hingga Pasal 17 ini kemudian ditindaklanjuti oleh PP 47/2015 tentang Perubahan Atas PP 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa, dan diikuti Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa.

Sejalan dengan perubahan peradaban dan modernisasi, desa dapat berubah menjadi kelurahan, oleh karena diatur dan dijamin oleh Pasal 11 ayat (1) dan Pasal 14 UU 6/2014.⁵⁷² Namun dalam persoalan perubahan status dari desa menjadi kelurahan ataupun sebaliknya, maka timbul permasalahan birokrasi menyangkut *omschakeling* (peralihan) pemilikan aset dan perubahan status kepegawaian perangkat desa. *Omschakeling* menimbulkan dampak komplikasi *contra-productive* pada sistem birokrasi penganggaran dan perbendaharaan pemerintah daerah. Demikian pula dalam persoalan pemekaran desa, apabila tidak dibarengi dengan pengaturan tentang penetapan batas teritorial desa dan kejelasan pembagian aset desa, maka akibatnya adalah pasca pemekaran muncul konflik antara desa induk dengan desa pemekaran, atau antara desa pemekaran dengan desa tetangganya. Implikasi lebih lanjut dan kronik terhadap sistem birokrasi pemerintahan adalah perihal pengaturan perubahan status desa biasa menjadi desa adat, ataupun kelurahan dapat diubah menjadi desa adat ataupun sebaliknya desa adat menjadi kelurahan, seperti yang diatur dalam Pasal 100 ayat (1) UU 6/2014.⁵⁷³ Persoalan kritisnya adalah tidakadaanya landasan teoritis yang dapat menjelaskan logika dapat berubahnya kelembagaan pemerintahan formal seperti

⁵⁷¹ Soetardjo Kartohadikoesoemo. *Desa*, ... Ibid, hlm. 73.

⁵⁷² Pasal 11 ayat (1) menyebutkan:

"Desa dapat berubah status menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa dan Badan Permasyarakatan Desa melalui Musyawarah Desa dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat Desa."

⁵⁷³ Pasal 100 ayat (1) Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014, menyebutkan:

"Status Desa dapat diubah menjadi Desa Adat, kelurahan dapat diubah menjadi Desa Adat, Desa Adat dapat diubah menjadi Desa, dan Desa Adat dapat diubah menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa masyarakat yang bersangkutan melalui Musyawarah Desa dan disetujui oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota."

kelurahan ataupun Desa Dinas/Brokrasi/Formal dapat berubah menjadi Desa Adat. Atas dasar logika apa kelurahan yang sudah syarat dengan norma birokrasi formal berikut harta kekayaannya sebagai milik negara kemudian dapat menjadi Desa Adat dengan ketentuan syarat kriteria kesatuan masyarakat adat.

Selanjutnya melalui aaidah yang terdapat dalam Pasal 12 UU 6/2014 ini sungguh menyimpang dari ukuran penalaran hukum dan gegabah secara teoritis.⁵⁷⁴ Dikatakan menyimpang dari ukuran penalaran hukum oleh karena rumusan ini menganggap bahwa desa dan kelurahan itu status dan jenisnya setara sehingga dapat dipertukarkan dalam struktur pemerintahan. Kelurahan apabila menurut ketentuan sejak UU 32/2004 maupun UU 23/2014 adalah unit pelaksana teknis, yaitu sebagai satuan kerja perangkat daerah. Sedangkan Desa sejak jaman kolonial Hindia Belanda hingga kemerdekaan Indonesia "Orde Reformasi" adalah unit semi pemerintahan (*Pseudo Government*) yang diberi status badan hukum sehingga memiliki: a) Batas-batas wilayah, b) Penguasa sendiri, c) Kekayan, d) dapat melakukan tindakan hukum *gerechtelijke* ataupun *buitengerechtelijk*. Kemudian persoalannya adalah bagaimana penalarannya, unit pelaksana teknis seperti Kelurahan yang bukan badan hukum dan bersifat *gesellschaft* bisa bertukar status dengan Desa yang berbadan hukum itu yang bersifat *gemeinschaft*.⁵⁷⁵

⁵⁷⁴ Pasal 12 Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014, mengatur bahwa: "*Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mengubah status Kelurahan menjadi Desa berdasarkan prakarsa masyarakat dan memenuhi persyaratan yang ditentukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*".

⁵⁷⁵ Sebagai ilustrasi, Kantor Wilayah Kementerian Agama ataupun Kantor Urusan Agama di Provinsi atau Kabupaten yang merupakan instansi vertikal Kementerian Agama, serta merta dapat beralih atau bertukar status antar sebaliknya dengan Pemerintah Kabupaten, di mana Pemerintah Kabupaten adalah badan hukum daerah otonom sedangkan Kanwil ataupun KUA tidak berbadan hukum yang otonom. Kemudian secara teoritis menurut para antropolog dan sosiolog, bahwa karakteristik Desa itu adalah berbasis masyarakat paguyuban (*gemeinschaft*) sedangkan Kelurahan itu berbasis masyarakat patembayan (*gesellschaft*), sehingga masing-masing memiliki karakteristik berbeda yang kuat mengakar berdasarkan sejarah dan dinamikanya masing-masing sehingga tidak dapat secara gegabah dipertukarkan status merka masing-masing melalui prosedur politik hukum dan administrasi hukum (Soerjono Soekanto, *Mengenal Sosiologi Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989). Kemudian kekeliruan yuridis adalah karena Kelurahan adalah bekas perangkat dekonsentrasi yang dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dengan status sebagai *agent of local-state-government* dari Kecamatan. Menurut sejak Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 hingga Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 yo. Pasal 52 ayat (1) hingga ayat (4) status Kelurahan adalah Unit Pelaksana Teknis dari Kecamatan sebagai Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) Kota. Dengan demikian Kelurahan adalah bagian dari SKPD Kecamatan, sehingga SKPD tidaklah dapat 'diperotoli' atau dilepas-lepas dan diubah menjadi badan hukum desa. Olehkarena apabila hal yang demikian dipaksakan akan berimplikasi pada kekacauan sistem birokrasi pemerintahan secara umum, karena tidak hanya menyangkut pada sistem akuntabilitas pemerintahan, sistem perbendaharaan negara, sistem keuangan negara, sistem aparatur sipil negara dan sterusnya.

Hasil kajian bahan hukum sekunder berupa hasil pengawasan DPD RI atas pelaksanaan UU 6/2014, memberikan gambaran bahwa pelaksanaan UU 6/2014 ini masih jauh dari apa yang semestinya diharapkan⁵⁷⁶. Hasil kajian *Positioning* menunjukkan bahwa masalah sinkronisasi pengaturan kelembagaan pemerintahan desa berimplikasi pada persoalan *In-sinkronisasi* 'Vertikal': UU 6/2014 (mengatur Desa Adat dan Desa Formal/Dinas) terhadap Psl. 18 B (2) UUD NRI 1945 (tidak mengatur Desa Formal/Dinas). Juga terjadi implikasi *In-sinkronisasi* 'Horizontal' yaitu terhadap UU 5/2014 tentang ASN.

Seperti yang telah disinggung pada bagian muka bahwa kelembagaan desa pada kenyataannya adalah berbentuk 'Pemerintahan Semu', maka semestinya kelembagaan desa itu dibentuk melalui undang-undang Negara dalam satu kesatuan sistem birokrasi pemerintahan nasional, karena desa adalah merupakan institusi Negara yang memiliki mata rantai birokrasi yang jelas dan kuat dengan eksistensi struktur birokrasi pemerintahan yang lainnya. Sebagaimana isi Putusan Nomor 128/PUU-XIII/2015 Mahkamah Konstitusi.⁵⁷⁷ Sekalipun demikian pada faktanya kelembagaan desa ini diurus oleh Kepala Desa dan Aparatur Desa yang status kepegawaiannya, karena mereka bukanlah aparatur pemerintah (*official government*) ataupun disebut Pegawai Negeri Sipil ataupun Aparatur Sipil Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Bentuk kelembagaan desa yang tidak jelas berbagai bidang pemabangunan seperti bidang perencanaan kebijakan dan pembangunan maupun tidak memiliki badan yang berfungsi sebagai pelaksana pembangunan statusnya seperti ini tidak mungkin memiliki alat-alat kelengkapan organisasi yang memadai untuk mampu memberikan pelayanan pada masyarakatnya dan pembangunan umumnya di desa. Bentuk kelembagaan pemerintah desa semacam ini tidak memiliki struktur kelembagaan yang berfungsi menjalankan dan pelayanan masyarakat. Setiap kali muncul persoalan pembangunan dan pelayanan publik di Desa, acap kali pemerintah desa mengalihkannya pada lembaga-lembaga

⁵⁷⁶ Komite I DPD RI, *Kembali Ke Mandat – Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa*. Komite I DPD RI. Cetakan Pertama. Kompleks Parlemen Senayan Gd. B DPD RI, 2017.

⁵⁷⁷ Putusan MK, Putusan Nomor 128/PUU-XIII/2015, [3.10.3], https://peraturan.bpk.go.id/Home/DownloadUjiMateri/62/128_PUU-XIII_2015.pdf hlm. 22 - 23. Diakses 19/November/2018/ Pkl 14.00. Disebutkan bahwa:

"Menurut Mahkamah, makna desa sebagaimana yang dimaksud dalam UU 6/2014 adalah masyarakat desa yang terstruktur dalam konteks rezim hukum pemerintahan daerah."

bentukan pemerintah atasannya ataupun pemerintah pusat seperti berbagai macam skema pembanguna npemerintah pusat di desa seperti PNPM Desa dari Kementerian PU maupun Program PKK dari Kemendagri, ataupun berbagai proyek-proyek pembangunan lainnya atas bantuan luar negeri melalui berbagai kementerian teknis. Kondisi ini berarti tidak memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan *het beginsel van duidelijke doelstelling, het beginsel van uitvoerbaarheid, het-beginsel van duidelijke terminologie en systematiek, het-beginsel van de-individuele rechtsbedeling (sesuai kemampuan kompetensi individu petugas)*.⁵⁷⁸

4.3. Implikasi Disharmoni Hukum atas *Functioning* dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa

Disharmoni hukum dalam pengaturan fungsi Desa Biasa/Formal/Dinas/Birokrasi dan Desa Adat terjadi tidak hanya pada tingkat antar undang-undang namun hingga ke tingkat peraturan daerah. Pada umumnya karena pengaturan atas fungsi kelembagaan itu mengintervensi Desa Adat sebagai lembaga birokrasi dan ini menyalahi prinsip dasar atas keberadaan Desa Adat itu sendiri.⁵⁷⁹ Olehkarena fungsi kelembagaan desa adat dan desa biasa/dinas masih harus dibuat lebih jelas maksud tujuannya agar memenuhi asas *het beginsel van doelstelling* (asas tujuan yang jelas). Fungsi kelembagaan pemerintahan desa yang semu berimplikasi *contra-productive* pada efektifitas birokrasi keuangan negara. Disharmoni hukum horizontal antara Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2016 dengan UU 17/2003 tentang Keuangan Negara tampak jelas terkait dengan fungsi pengelolaan keuangan negara yang dibatasi ruang lingkupnya pada lembaga pemerintahan formal yang memiliki hak dan kewenangan dalam mengelola uang negara.⁵⁸⁰ Penerapan asas rekognisi dan subsidiaritas milik rezim

⁵⁷⁸ Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi. ***Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance)***. Universitas Brawijaya Press. Cetakan Pertama. UB Press. ISBN: 978-60-2-20304-2-3, 2011, hlm. 87 – 94.

⁵⁷⁹ Koentjaraningrat dkk. (editor), ***Masyarakat Desa di Indonesia Masa Kini***, Jakarta: Yayasan Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. 1963. Lihat juga Rahman, dkk, ***Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Masyarakat Hukum Adat dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi***, Jurnal Konstitusi, Volume 8, Nomor 5, Oktober 2011.

⁵⁸⁰ UU 17/2003 tentang Keuangan Neg., pada Pasal 1 ayat (4) mengenai perihal pengertian DPRD Prov./Kab./Kot., Pasal 10 mengenai perihal kekuasaan pengelola keuangan daerah, Pasal 19 mengenai perihal RAPBD oleh Kepala SKPD Jo. Pasal 31 mengenai perihal Gubernur/Bupati/Walikota mengenai laporan pertanggungjawaban realisasi APBD, menjelaskan pada intinya bahwa kuasa

asas desentralisasi tampak telah salah tempat dan terdistorsi melalui intervensi pemerintahan atasan terhadap kelembagaan pemerintahan desa yang menjalankan fungsi *niet rechtstreek bestuur gebied*.⁵⁸¹

Tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) kelembagaan pemerintahan desa meliputi 4 (empat) bidang fungsi pekerjaan, yaitu fungsi Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, fungsi Pelaksanaan Pembangunan, Fungsi Pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan fungsi Pemberdayaan Masyarakat Desa.⁵⁸² Hasil kajian bahan hukum sekunder yang telah dilakukan menunjukkan bahwa implikasi hukum dari tidak *genuine*-nya produk-produk hukum dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa amatlah luas terhadap berjalannya fungsi birokrasi pemerintahan daerah.⁵⁸³ Fenomena menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa sampai dengan saat ini masih sangat jauh tertinggal dibandingkan dengan entitas kelembagaan pemeritahan daerah lainnya, seperti provinsi maupun kabupaten.⁵⁸⁴ Hasil kajian menunjukkan lebih rinci bahwa tugas dan fungsi masing-masing dalam struktur jabatan pemerintah desa dapat dipetakan sebagai berikut:⁵⁸⁵

pengguna anggaran adalah berhenti sampai pemerintah daerah kabupaten/kota. Lihat juga Komite I DPD RI, ***Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***, ... Ibid, hlm. 46. Menurut undang-undang Undang-Undang RI Nomor: 17 Tahun 2003 ini, Desa bukanlah merupakan lapis pemerintahan dan kepala desa bukanlah pemegang kuasa anggaran. Lapis pemerintahan dan pemegang kuasa paling akhir adalah bupati/walikota. Sehingga Desa semestinya tidak boleh menerima uang anggaran dari APBN, namun cukup melalui APBD karena Desa merupakan bagian wilayah kewenangan kabupaten/kota.

⁵⁸¹ Rahman, dkk, ***Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Masyarakat Hukum Adat dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi***, ... Ibid. Lihat juga Hanif Nurkholis, ***Pemerintahan Desa - Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional***, Makalah disampaikan dalam bedah buku "Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembedah: Prof. Dr. Bagir Manan dan Prof. Dr. Dede Mariana. Cetakan ke-1 2015 (Cetakan ke-4, 2018). Universitas Padjadjaran, Bandung, 15 Mei 2017, hlm. 15 – 20.

⁵⁸² Pasal 1 sampai dengan Pasal 95 Undang-Undang RI Nomor: 6 Tahun 2014.

⁵⁸³ Rikardo Simarmata, ***Wawancara Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa***, (Profesor/Guru Besar Ilmu Hukum. Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 29 Oktober, 2018).

⁵⁸⁴ Hanif Nurkholis. ***Wawancara Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa***, (Profesor/Guru Besar Administrasi Publik. Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, 7 November, 2018).

⁵⁸⁵ Pasal 26 hingga Pasal 53 UU 6/2014 tentang DesaJo. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 tentang ***SOTK Pemerintahan Desa***, Webb Site. <http://www.berdesa.com/tugas-dan-fungsi-kepala-desa-ini-dia/> Akses Jumat/10-05-2019/Pkl. 16.17.

Matrik-10 Struktur dan Fungsi Kelembagaan Pemerintahan Desa

Kepala Desa (Kades)	Badan Perwakilan Desa (BPD)	Sekretaris Desa (Sekdes)	Pelaksana Kewilayahan Desa (PLK-Des/KAUR)	Pelaksana Teknis Desa (PLT-Des/KASI)	Kepala Dusun (Kadus)
1. Kades sebagai Kepala Pemes dalam penyelenggaraan Pemerintahan.	1. BPD adalah lembaga dengan keanggotaan wakil penduduk desa, ditetapkan secara demokratis menurut kewilayahan.	1. Sekdes adalah sebagai unsur pimpinan pada kesekretariatan desa.	1. KAUR adalah sebagai unsur staf kesekretariatan.	1. KASI adalah sebagai unsur pelaksana teknis.	1. Kadus adalah Kepala Kewilayahan sebagai unsur satuan tugas kewilayahan bertugas membantu Kades pelaksanaan tugas kewilayahan.
2. Kades bertugas menyelenggarakan pelayanan publik, pemberdayaan, pembinaan masyarakat, pembangunan sarana prasarana pedesaan, pendidikan dan kesehatan.	2. Fungsi dari BPD adalah sebagai pengawasan fungsional (<i>check & balance</i>) terhadap jalannya Pemes.	2. Sekdes bertugas membantu Kepala Desa menjalankan fungsi pemerintahan, melaksanakan urusan pelayanan umum meliputi penataan administrasi perangkat desa, penyediaan prasarana kantor perangkat desa, penyiapan rapat, pengadministrasian aset, inventarisasi, perjalanan dinas.	2. Kaur Umum Bertugas membantu Kades di bawah koordinasi Sekdes melaksanakan urusan administrasi umum, arsip desa, ketatausahaan seperti tata naskah, administrasi aset, surat menyurat, arsip, ekspedisi, administrasi perangkat desa, penyediaan pemelihara prasarana perkantoran, penyiapan rapat, inventarisasi barang kantor, perjalanan dinas, dan pelayanan umum. Tugas lain diberi Sekdes..	2. KASI bertugas membantu Kades sebagai pelaksana tugas operasional Pemes, meliputi penyuluhan dan motivasi pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat, peningkatan partisipasi masyarakat, pelestarian nilai sosial budaya, keagamaan, dan ketenagakerjaan.	2. Kadus memiliki bertugas membina ketentraman dan ketertiban, perlindungan masyarakat, mobilitas kependudukan, penataan dan pengelolaan wilayah
3. Kades memiliki fungsi-fungsi: Kepemimpinan lokal, manajerial, <i>conflict-resolution</i> , komunikator, perlindungan, mobilisator, pembinaan kemasyarakatan, pelaksanaan hak kewajiban masyarakat, partisipasi masyarakat, sosial budaya masyarakat, keagamaan, dan ketenagakerjaan.	3. BPD memiliki fungsi: Pembentuk dan pengawasan perencanaan desa dan Pemes Kades	3. Sekdes berfungsi sebagai pembantu Kades dalam bidang kesekretariatan dan administrasi pemerintahan, meliputi perencanaan anggaran pendapatan dan belanja desa, inventarisasi data-data pembangunan, monitoring dan evaluasi program, serta penyusunan laporan.	3. KAUR-Pemerintahan Bertugas membantu Kades di bawah koordinasi Sekdes dalam urusan pelayanan administrasi dan pendukung pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, seperti mengkoordinasi urusan kependudukan, pertanahan, ketentraman, ketertiban Tugas lainnya diberi Sekdes.	3. KASI mempunyai fungsi: Pelaksanaan manajerial pemerintahan dan pembinaan umum kemasyarakatan sesuai bidang/keahlian, seperti pembangunan sarana prasarana, pendidikan, kesehatan, sosialisasi serta motivasi budaya, ekonomi, politik, lingkungan hidup, pemberdayaan keluarga, pemuda, olahraga, dan karang taruna.	3. Kadus memiliki fungsi: pembinaan ketentraman ketertiban, perlindungan, penataan wilayah, meliputi pemberdayaan masyarakat dalam menunjang kelancaran penyelenggaraan pembangunan.
4. Kades bertugas menyelenggarakan ketataprajaan, penetapan peraturan Kades, pembinaan ketentraman, ketertiban, perlindungan, kependudukan, dan penataan dan pengelolaan pertanahan & wilayah administrasi.	4. BPD bertugas menampung, menggali dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan mengawasi kinerja Kades.	4. Sekdes bertugas bidang kesekretariatan, keadministrasian pemerintahan desa, ketatausahaan, tata naskah, administrasi surat menyurat, arsip, dan ekspedisi perkanoran.	4. KAUR-Pembangunan Bertugas membantu Kades di bawah koordinasi Sekdes menyelenggarakan perencanaan dan penyiapan teknis pembangunan ekonomi, mengelola administrasi pembangunan, inventarisasi data pembangunan, monitoring dan evaluasi program, serta penyusunan laporan. Tugas lainnya diberi Sekdes..	4. KASI Pemerintahan bertugas mempunyai fungsi operasionalisasi ketataprajaan, perencanaan regulasi desa, pembinaan pertanahan, ketentraman dan ketertiban perlindungan, kependudukan, penataan wilayah, serta pengelolaan profil desa.	4. Kadus bertugas menyelenggarakan pengawasan pelaksanaan pembangunan wilayah masing-masing, pembinaan kesadaran masyarakat dalam menjaga lingkungannya.
5. Kades melaksanakan pemberdayaan masyarakat, sosialisasi dan motivasi bidang budaya, ekonomi, politik, lingkungan hidup, pemberdayaan keluarga, pemuda, olahraga, karang taruna, menjaga hubungan kemitraan dengan lembaga masyarakat dan lembaga lainnya, serta tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.		5. Sekdes melaksanakan urusan keuangan meliputi administrasi keuangan, administrasi sumber pendapatan dan pengeluaran, verifikasi administrasi keuangan, administrasi pendapatan Kades, Perangkat Desa, BPD, dan aparatur	5. KAUR-KESRA Bertugas membantu Kades di bawah koordinasi Sekdes merumuskan kebijakan teknis program keagamaan dan pemberdayaan masyarakat. Tugas lainnya diberi Sekdes.	5. KASI Kesejahteraan dan Pelayanan menyelenggarakan pembangunan sarana prasarana pedesaan, pembangunan pendidikan, kesehatan, tugas sosialisasi dan motivasi masyarakat bidang budaya, ekonomi, politik, lingkungan hidup, pemberdayaan keluarga, pemuda, olahraga, karang taruna, penyuluhan dan motivasi pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat, peningkatan partisipasi masyarakat, pelestarian nilai	

lembaga Pemdes
lainnya

sosial budaya, keagamaan,
dan ketenagakerjaan.

6. KAUR-Kuangan

Bertugas membantu Kades di bawah koordinasi Sekdes mengelola sumber pendapatan, administrasi keuangan, administrasi sumber-sumber pendapatan dan pengeluaran, verifikasi administrasi keuangan, administrasi penghasilan Kades, Perangkat Desa, BPD, dan lembaga Pemdes lainnya. perencanaan anggaran pendapatan dan belanja desa, inventarisasi data pembangunan, monitoring dan evaluasi penggunaan anggaran, serta penyusunan laporan. Tugas lain diberi Sekretaris Desa.

Pengaturan Tupoksi melalui Permendagri 84/2015 tentang Sistem Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) Pemerintahan Desa kelembagaan pemerintahan desa tersebut berimplikasi pada 12 permasalahan fungsi dan kewenangan kelembagaan pemerintahan desa.⁵⁸⁶ Ditambah lagi berbagai ketentuan lain dalam peraturan pemerintah dan peraturan menteri yang harus dijalankan oleh aparatur kelembagaan pemerintahan desa ini menambah daftar panjang yang memberatkan Tupoksi kelembagaan pemerintahan desa. Kondisi ini menimbulkan persoalan dalam pengaturan sumberdaya manusia kelembagaan pemerintahan desa yang oleh para pembentuk undang-undang desa ini luput dari perhatian. Kondisi ini tidak memenuhi asas *beginsel van duidelijke doelstelling, het beginsel van uitvoerbaarheid, het-beginsel van duidelijke terminologie en systematiek, het-beginsel van de-individuele rechtsbedeling (sesuai kemampuan kompetensi individu petugas)*.⁵⁸⁷ Tupoksi kelembagaan pemerintahan desa hampir tidak mungkin diselenggarakan oleh para aparturnya, karena status kelembagaan pemerintahan desanya sendiri tidak jelas posisi status model birokrasinya (pemerintahan semu yang *niet rechtstreek bestuur gebied*) yang diatur UU 6/2014. Kondisi beban Tupoksi kelembagaan pemerintahan desa yang tidak ringan ini diperburuk oleh berbagai laporan akademis bahwa kualifikasi aparatur desa

⁵⁸⁶ 12 permasalahan fungsi dan kewenangan kelembagaan pemerintahan desa, yaitu: tentang Otonomi Desa, Birokrasi Desa, Organisasi dan Birokrasi Desa, Perencanaan dan Keuangan Desa, Ekonomi dan Pembangunan Desa, Hubungan Kabupaten-Kecamatan-Desa, Penggabungan-Penghapusan-Pembentukan Desa, Kedudukan dan Kewenangan Desa, Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Perencanaan Pembangunan Desa, Lembaga Kemasyarakatan Desa, Kerjasama Desa.

⁵⁸⁷ Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi. **Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance)**. Universitas Brawijaya Press. Cetakan Pertama. UB Press. ISBN: 978-60-2-20304-2-3, 2011, hlm. 87 – 94.

yang tidak memadai memenuhi kriteria jabatan yang ditetapkan sebagai standar pelaksanaan Tupoksi.⁵⁸⁸

Persoalan-persoalan fungsi lainnya yang tidak dapat diatasi oleh pemerintah desa seperti:⁵⁸⁹

- a. Pengurusan infrastruktur desa seperti pembangunan jalan, parit, jembatan maka Pemdes menyerahkannya pada yang dahulu LKMD sekarang BPDes dan LMDes yang dimobilisasi untuk menyusun perencanaan dan melaksanakan pembangunan desa yang meminta batuan konsultan-konsultan swasta;
- b. Pengurusan infrastruktur dan sistem pengairan sawah pertanian, maka Pemdes menyerahkannya pada paguyupan-paguyupan bidang pengairan bentukan pemerintah, seperti Paguyupan Pengguna Air. Sedangkan untuk kebutuhan air bersih maka Pemerintah Desa tidak memiliki perangkat dan keahlian untuk mengurusinya;
- c. Pengurusan pendidikan kesejahteraan keluarga bagi perempuan dan kesehatan ibu dan anak maka Pemdes menyerahkannya pada lembaga sipil PKK dan Posyandu;
- d. Pengurusan keamanan desa bagi anggota masyarakat maka Pemdes menyerahkannya pada kelembagaan sipil HANRA dan HANSIP;
- e. Pengurusan bencana alam seperti banjir, tanah longsor, ataupun gempa bumi maka Pemdes tidak memiliki kelembagaan sipil yang dapat diserahi tanggungjawab mengatasinya, kecuali bergantung pada kantor pemerintahan di atasnya;
- f. Pengurusan transaksi jual-beli tanah maka anggota masyarakat harus berurusan dengan Kantor Desa berikut tarif biaya administrasi sebagai

⁵⁸⁸ Hanif Nurkholis, *Wawancara Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa*, (Profesor/Guru Besar Administrasi Publik, Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, 7 November 2018). Lihat juga LAN-RI, PKKOD, *Peningkatan Kapasitas Aparatur Desa*, (Lembaga Administrasi Negara, Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, Jakarta, 2009), hlm. 46-118.

⁵⁸⁹ Hanif Nurkholis, *Pemerintahan Desa, Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional*, Makalah disampaikan dalam bedah buku "Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembedah: Prof. Dr. Bagir Manan dan Prof. Dr. Dede Mariana. Cetakan ke-1 2015 (Cetakan ke-4, 2018). Universitas Padjadjaran, Bandung, 15 Mei 2017), hlm. 78 – 88. Lihat juga Hanif Nurkholis, *Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI*, Penerbit Bee Media Indonesia, Jakarta, Cetakan ke-4, Juli 2018, hlm. 31 – 32. Hanif Nurkholis, *Wawancara Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa*,.. Opcit., Tgl 7 November 2018.

legalitas transaksi karena keterkaitannya dengan penerbitan surat asal-usul tanah;

g. Pengurusan kewajiban gotong royong membangun atau memperbaiki infrastruktur desa, dengan sanksi denda uang bagi yang tidak melakukannya, yang landasan legalitasnya sangat tidak berdasar. Karena gotong royong model ini sangat dipengaruhi nilai-nilai kerjapaksa yang dilakukan jaman penjajahan Belanda;

h. Pengurusan dikotomi 'Desa Dinas' dan 'Desa Adat' yang diberlakukan Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 sangat berpotensi memicu konflik horizontal. Karena 'Desa Formal/Dinas' dan 'Desa Adat' bukanlah ada 2 entitas Ipoeksosbud-geografis-penduduk yang berbeda tetapi Ipoeksosbud-geografis-penduduk yang sama dan hanya orang per orangnya dalam materi pengurusannya saja yang berbeda⁵⁹⁰. Potensi konflik berpeluang terjadi karena perbedaan perspektif dan interes terhadap alokasi dana desa baik APBN maupun APBD yang bernilai paling tidak sebesar ± 1.2 milyar untuk keperluan pembangunan.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 209 ayat (2) UU 23/2014, unsur perangkat Pemkab/Pemkot yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat Daerah, Dinas Daerah, Badan, dan Kecamatan. Kecamatan melalui Pasal 221 UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah Jo. UU 6/2014 tentang Desa Jo. Pasal 50 ayat (1) hingga ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah telah ditegaskan bahwa apa yang dimaksud sebagai kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat koordinator penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh Desa dan kelurahan di daerah kabupaten dan kota. Sedangkan khusus Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2018 tentang Kecamatan disebutkan bahwa kewenangan Camat terhadap Desa adalah hanya sebatas pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Pemdes.⁵⁹¹ Konsekuensi perubahan status kewenangan camat atas desa, maka camat bukan

⁵⁹⁰ Koentjaraningrat dkk (editor), *Masyarakat Desa di Indonesia Masa Kini*, Yayasan Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1963. Lihat juga Rahman, dkk, *Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Masyarakat Hukum Adat dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 8, Nomor 5, Oktober 2011.

⁵⁹¹ Pasal 10 huruf g Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2018 Tentang Kecamatan.

lagi sebagai kepala wilayah atasan Kades. Oleh karena daerah kecamatan tidak lagi merupakan wilayah kekuasaan camat sebagai penguasa wilayah, tetapi hanya merupakan batas wilayah operasional camat sebagai perangkat Pemkab/Pemkot.⁵⁹²

Perkembangan kerangka regulasi nasional tentang pengaturan kecamatan dalam hubungannya dengan desa, menyisakan beberapa permasalahan pelaksanaan fungsi yang patut diselesaikan, seperti:

Pertama, ketidakjelasan Tupoksi dan kewenangan yang diberikan pada kecamatan, seperti rumusan ruang lingkup kewenangan memfasilitasi dan mengkoordinir desa. Di satu pihak, Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 *Jo*. Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014, kecamatan seolah-olah memiliki tampak masih memiliki kewenangan pembinaan dan pengawasan

⁵⁹² Hubungan keberadaan kecamatan terhadap desa berubah menjadi 'penghubung dan fasilitator', sebagaimana diatur dalam Pasal 51 Ayat (1) hingga ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor: 18 Tahun 2016 bahwa laporan penyelenggaraan pemerintahan desa disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat 1 (satu) kali dalam satu tahun dan Laporan Akhir Masa Jabatan Kepala Desa disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat dan kepada BPD. Sebagai 'koordinator' yang bertanggung jawab kepada bupati/walikota, posisi kecamatan dimanakan Pasal 50 ayat (3) huruf g Peraturan Pemerintah Nomor: 18 Tahun 2016 bahwa Camat wajib membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemdes berikut lembaga kemasyarakatannya. Lebih spesifik macam-macam pembinaan dan pengawasan oleh Camat tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor: 18 Tahun 2016 ini, namun pengaturan tentang ragam pembinaan dan pengawasan oleh Camat ini malahan dapat ditemui lebih rinci dalam Pasal 154 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor: 43 Tahun 2014, yaitu meliputi:

- "(1) Camat atau sebutan lain melakukan tugas pembinaan dan pengawasan Desa.
 (2) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:
- a. fasilitasi penyusunan peraturan Desa dan peraturan kepala Desa;
 - b. fasilitasi administrasi tata Pemerintahan Desa;
 - c. fasilitasi pengelolaan keuangan Desa dan pendayagunaan aset Desa;
 - d. fasilitasi penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
 - e. fasilitasi pelaksanaan tugas kepala Desa dan perangkat Desa;
 - f. fasilitasi pelaksanaan pemilihan kepala Desa;
 - g. fasilitasi pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa;
 - h. rekomendasi pengangkatan dan pemberhentian perangkat Desa;
 - i. fasilitasi sinkronisasi perencanaan pembangunan daerah dengan pembangunan Desa;
 - j. fasilitasi penetapan lokasi pembangunan kawasan perdesaan;
 - k. fasilitasi penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
 - l. fasilitasi pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewajiban lembaga kemasyarakatan;
 - m. fasilitasi penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
 - n. fasilitasi kerja sama antar-Desa dan kerja sama Desa dengan pihak ketiga;
 - o. fasilitasi penataan, pemanfaatan, dan pendayagunaan ruang Desa serta penetapan dan penegasan batas Desa;
 - p. fasilitasi penyusunan program dan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat Desa;
 - q. koordinasi pendampingan Desa di wilayahnya; dan
 - r. koordinasi pelaksanaan pembangunan kawasan perdesaan di wilayahnya."

Pengaturan tentang pembinaan dan pengawasan oleh kecamatan terhadap desa ini hampir sama dengan Pasal 98 ayat (2) dan Pasal 102 Peraturan Pemerintah Nomor: 72 Tahun 2005 tentang Kecamatan yang pernah ada.

atas penyelenggaraan Pemdes, namun dalam ketentuan peraturan perundangan tersebut juga eksplisit disebutkan bahwa Camat hanya memiliki kewenangan sebagai institusi penghubung antara desa dengan Pemkab/Pemkot. Sehingga persoalannya saat ini kecamatan hendak direposisi seperti apa, apakah pilihannya dibubarkan, diredefinisi Tupoksi dan kewenangannya, dibiarkan tetap dalam posisi seperti saat ini, atau di merger dengan SKPD Pemdes, atau BPPD di Pemkab/Pemkot. Sampai dengan saat ini tidak ada satu peraturan pemerintah tersendiri yang mengatur khusus tentang kecamatan setelah hadirnya Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 dan UU 23/2014.⁵⁹³

Kedua, terjadinya kecenderungan penyeragaman pengaturan substansi Tupoksi dan kewenangan kecamatan. Sedangkan setiap daerah memiliki karakteristik geografis, Poleksosbudhankam yang berbeda-beda, sehingga penyeragaman substansi Tupoksi dan kewenangan kecamatan berarti sama saja tidak memberi ruang kontingensi bagi kontekstualisasi Tupoksi dan kewenangan tersebut; dan ini dapat dipastikan bahwa proses pelayanan publik dan penanganan konflik yang ditangani oleh kecamatan hampir dapat dipastikan akan berjalan tidak efektif.

Melalui Inlandse Gemeente Ordonantie 1906, kemudian jaman Jepang melalui pembentukan lembaga di bawah son/kecamatan, Orde Baru melalui UU Nomor 5/1979, era Reformasi dengan UU 32/2004, hingga UU 6/2014 tentang Desa, pengaturan Tupoksi kelembagaan pemerintahan desa selalu diletakkan di luar mata rantai sistem hukum tata pemerintahan yang semestinya. Persoalan pengaturan fungsi dapat dirunut dan diketahui dengan pasti melalui ketentuan Pasal 1 angka 1, angka 2, dan Penjelasan bagian Dasar Pemikiran pada alinea 8 UU 6/2014 tentang Desa.⁵⁹⁴ Maka dapat dimengerti benar bahwa konsep

⁵⁹³ Peraturan Pemerintah yang khusus tersendiri yang pernah ada mengatur kecamatan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 Tentang **Kecamatan** dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2018 Tentang **Kecamatan**. Tugas Camat terhadap pembinaan dan pengawasan terhadap desa di bawah Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 lebih banyak dan rinci. Namun Pasal 10 huruf g Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2018 Tentang Kecamatan, hanya menyebutkan bahwa tugas Camat dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan pemerintahan desa, adalah meliputi penyelenggaraan pemerintahan desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur desa.

⁵⁹⁴ Pasal 1 angka 1 UU 6/2014 tentang Desa, 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

pengertian Pemerintahan Desa tidak diturunkan dari konsep tata kelola pemerintah dengan sistem desentralisasi hingga tingkat desa. Sehingga kelembagaan pemerintahan desa adalah bukan merupakan badan publik yang dibentuk Negara yang mencakup struktur organisasi, fungsi, tugas, tata kelola, dan penempatan pejabat dan aparaturnya dalam satu sistem hirarki pemerintahan. Di dalam norma-norma undang-undang desa tahun 2014 ini,

Negara memang menetapkan struktur organisasi, fungsi, tugas, dan tata kelola lembaga desa, namun dengan kondisi 'kesemuan/ketidakjelasan/keambiguan' dalam perspektif sistem desentralisasi pemerintahan formal. Status kelembagaan berupa gabungan model sistem pemerintahan seperti ini yaitu *local-self government* dengan *self-governing community* seperti ini, maka berimplikasi terhadap fungsi kelembagaan pemerintahan desa semacam ini seperti tidak ubahnya mirip kelembagaan RT/RW, yaitu kelembagaan masyarakat yang dibentuk Negara dan diberi tugas-tugas untuk membantu urusan pemerintahan (*state corporatism*). Sekalipun dalam penjelasan UU 6/2014 tentang Desa telah dirumuskan bahwa status desa adalah gabungan antara bentuk local-government (daerah otonom) dengan *self-government-community* (komunitas yang mengatur dirinya sendiri), ketentuan ini menunjukkan adanya kekacauan yuridis dan teoritis dalam unadang-undang ini. Ditinjau dari teori fungsional, lembaga publik yang merupakan gabungan antara *local-government* dengan *self-government-community* itu tidaklah memiliki landasan yuridis yang kuat dalam mengatur jalannya fungsi tata pemerintahan yang baik. Sistem standar akuntabilitas kinerja institusi publik tidak dapat diterapkan karena parameternya tidak sesuai, bertentangan dengan undang-undang ASN dan undang-undang ketenagakerjaan, juga berseberangan dengan undang-undang keuangan negara.

masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Pasal 1 angka 2 UU 6/2014 tentang Desa, menyebutkan:

"Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Penjelasan bagian Dasar Pemikiran alinea 8 UU 6/2014 tentang Desa, menyebutkan:

"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. ..."

Persoalan substantif implikasi pengaturan fungsi kelembagaan pemerintahan desa dapat pula dirunut pula pada ketentuan Pasal 6 ayat (1), UU 6/2014 tentang Desa.⁵⁹⁵ Apabila disimak maka Pasal 6 dalam undang-undang ini tidak jelas maksudnya dan tidak memiliki acuan yuridis dalam Ketentuan Umumnya, kecuali pengertian Pasal 6 hingga Pasal 95 menjadi dapat dipahami bahwa apa yang dimaksudkan dengan Desa itu adalah Desa yang memiliki dan menjalankan fungsinya menurut pengertian dan penjelasan tentang Desa dalam UU 5/1979, UU 22/1999, UU 32/2004, dan UU 6/2014. Sedangkan apa yang dimaksudkan dengan Desa Adat adalah kurang lebih sebagaimana yang dirumuskan Pasal 18 B ayat (2) yang menurut pemerintahan kolonial Belanda disebut dengan *volksgemeenschappen* melalui ketentuan dalam IGO/s 83 1906 dan IGOB/s 490 1938 dan mendapat penguatan dalam Pasal 96 hingga Pasal 111 UU 6/2014 tentang Desa. Sehingga apabila memang demikian maka UU 6/2014 tentang Desa mengatur dua rumpun obyek materi hukum, yaitu Desa dalam arti Formal/Dinas/Birokrasi yang diperkenalkan melalui UU 5/1979 itu, dan Desa menurut kesatuan masyarakat hukum adat sesuai Pasal 18 B ayat (2). Desa Formal/Dinas/Birokrasi adalah desa menurut pengertian baru yang dalam menjalankan fungsinya tidak ada hubungannya dengan kesatuan masyarakat hukum adat, karena UU 5/1979 yang dilanjutkan dengan UU 22/1999 dan diteruskan hingga UU 6/2014 tentang Desa sejak dari awal mula telah tidak memberlakukan UU 19/1965, yang mana UU 19/1965 ini juga telah mencabut IGO 1906 dan IGOB 1938 yang awal mula mengakui keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai badan hukum. Sehingga memang Desa Dinas/Formal/Birokrasi secara yuridis maupun empirikal bukanlah kesatuan masyarakat hukum adat. Karena pertama, bentuk dan fungsi pemerintahannya adalah bukan fungsi pemerintahan adat tapi fungsi pemerintahan "semi formal" yang ditetapkan Negara; kemudian, Desa Formal/Dinas/Birokrasi memang tidak memiliki harta kekayaan turun temurun dan/atau benda adat; dan terakhir, Desa Formal/Dinas/Birokrasi memang tidak memiliki perangkat hukum adat. Berdasarkan fakta-fakta ini, maka Desa Formal/Dinas/Birokrasi ditinjau dari rasio legis-nya (pertimbangan hukum dan *chain of reasoning*) tidak tepat diatur melalui

⁵⁹⁵ Pasal 6 ayat (1), UU 6/2014 tentang Desa yang menyebutkan bahwa:

'Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat'.

UU 6/2014 tentang Desa sebagai undang-undang organik yang diturunkan dari Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 B ayat (2) oleh karena Fungsi Desa Dinas/Formal/Birokrasi ini adalah bukan menjalankan fungsi kelembagaan kesatuan masyarakat hukum adat. Sehingga UU 6/2014 tentang Desa kurang lebih relevan dan *legitimate* mengatur Desa Adat sebagaimana datur dalam Pasal 96 hingga Pasal 111 UU 6/2014 tentang Desa.

Implikasi lain pengaturan kelembagaan pemerintahan desa terhadap sistem fungsi birokrasi pemerintahan adalah Pasal 12, yang Pasal 11 ayat (1), Pasal 12 Pasal 14, dan Pasal 100 ayat (1) UU 6/2014 perihal dapat dilakukannya perubahan status dan fungsi kelembagaan pemerintahan desa, dari Desa Adat menjadi Desa Formal/Dinas/Birokrasi kemudian menjadi Kelurahan, demikian berlaku sebaliknya semuanya. Norma ataupun kaidah yang terdapat dalam pasal-pasal tersebut di atas, sebagaimana telah diuraikan pada bagian *Positioning* di atas adalah otomatis berimplikasi kekacauan pada sistem *Functioning* birokrasi pemerintahan. Dikatakan berimplikasi kekacauan pada sistem *Functioning* birokrasi pemerintahan adalah karena fungsi Desa Adat, Desa Birokrasi/Formal/Dinas dan kelurahan itu masing-masing memiliki perbedaan nilai moral-filosofis, fungsi kelembagaan, standar kompetensi aparatur, sistem akuntabilitas pemerintahan, kultur kerja, harta kekayaan yang dimiliki, dan Visi-Misi yang sangat jauh berbeda dan tidak setara untuk dilakukan homologasi sehingga dapat dipertukarkan dalam struktur pemerintahan, dan apabila dipaksakan hanya akan berdampak mudarat daripada manfaat. Kecuali dilakukan atas pertimbangan hasil longitudinal studi atas manfaat yang diperoleh. Penormaan hukum tidak dapat dilakukan untuk mengantisipasi terjadinya sesuatu yang hasilnya tidak diketahui kepastiannya terlebih masih dipertanyakan atau asumsi hipotetikal.

4.4. Implikasi Disharmoni Hukum atas *Athorizing* dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa

Wewenang atau kewenangan atau disebut "*bevoegdheid*" diartikan sebagai wewenang atau berkuasa. Wewenang sangat penting dalam Hukum Administrasi, untuk organisasi pemerintah dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Kewenangan melalui konstitusi Negara memberikan legitimasi kepada badan publik dan lembaga negara, termasuk

desa agar dapat menjalankan fungsinya untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.⁵⁹⁶

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan termasuk desa. Kelembagaan pemerintahan desa memiliki dua asas lain yang penting yang melahirkan kewenangan untuknya untuk dijalankan, yaitu asas rekognisi dan asas subsidiaritas. Pemahaman kewenangan yang dimiliki kelembagaan pemerintahan desa tidak dapat didekati melalui proses *delegation of authority* dalam proses *decentralization of power*. Apa yang dapat difahami atas kewenangan yang dimiliki kelembagaan pemerintahan desa sebagaimana diatur UU 6/2014 adalah kewenangan yang diberikan oleh Negara berupa kewenangan 'Atributif' yang tidak lahir dari 'kandungan desentralisasi'. Hal yang demikian memicu kesan tidak 'genuine' nya Negara ini melahirkan kelembagaan pemerintahan paling bawah dalam sistem birokrasi nasional yang berlaku. Sekalipun ada pandangan lain bahwa keadaan ini merupakan *Blessing in Disguise* bahwa status kewenangan kelembagaan desa menjadi sejajar hanya saja miniature dari kewenangan Negara sebagai supra-desa. Dari sisi hukum, ratio legis undang-undang Desa melalui asas kedaulatan rakyat adalah bermaksud melegitimasi kedudukan kewenangan desa dalam tata negara Republik Indonesia sekalipun kelahirannya di luar 'kandungan desentralisasi' itu sendiri.

Penyimpangan atas teori administrasi publik dan penalaran hukum administrasi negara seperti yang ditunjukkan pada kelahiran undang-undang desa tersebut di atas, dapat dimengerti melalui sudut pandang teori hukum kedaulatan negara, namun sulit juga untuk dapat dibenarkan dari sudut pandang teori hukum yang lain seperti teori hukum kewenangan (*theori van bevoegheid*) karena atas kelahiran undang-undang desa tersebut menimbulkan disharmoni vertikal terhadap konstitusi dan horizontal terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Namun tampaknya politik hukum dari para pembentuk undang-undang ini dimenangkan oleh yang berhaluan 'Lokalis-Orientalis' dibandingkan yang

⁵⁹⁶ S. F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

berhaluan 'Orientalis-Modernis'.⁵⁹⁷ Undang-undang Desa yang baru dianggap telah mampu membongkar dan merebut makna penting dalam politik hukum rezim pemerintahan. Haluan 'Lokalis Orientalis' menganggap bahwa para pakar dan praktisi pemerintahan dan hukum yang ada yang mereka lawan adalah berhaluan kolonialis-kontinentalis yang *postscriptum* adalah 'Orientalis-Modernis', senantiasa berpandangan bahwa pemerintahan itu merupakan institusi legal-formal milik negara, hirarkis dan sentralistik.⁵⁹⁸ Pemerintahan adalah domein negara dan bukan domein masyarakat, oleh karenanya masyarakat tidak dibenarkan untuk diorganisir kemudian diberi fungsi pemerintahan, yang disebut dengan istilah pemerintahan semu atau pemerintahan palsu itu.

Politik hukum Undang-Undang Desa yang baru ini berpandangan berbeda dengan perspektif legal formal yang dianggap kolonial-kontinentalistik itu. Asumsinya adalah bahwa secara ontologis dan historis, politik itu lahir terlebih dahulu dibandingkan dengan kelahiran legal formal desa, karena hakekat politik adalah kepentingan, kepentingan membentuk kelembagaan desa.⁵⁹⁹ Individu yang tergabung dalam komunitas melahirkan pemerintahan sebagai otoritas untuk membuat hukum yang mengatur dan mengurus politik itu sendiri. Pemerintahan yang lahir dan dijalankan oleh komunitas ini adalah dapat disebut sebagai komunitas masyarakat yang berpemerintahan atau disebut *self-governing community*. Sehingga dikatakan bahwa Desa sebelum ada negara itu adalah menjalankan posisi dan fungsi *self-governing community*, namun saat negara hadir, maka seluruh yang dimiliki desa itu diambil oleh negara.⁶⁰⁰ Pemerintahan diformalkan oleh negara dengan membentuk sistem pemerintahan, dan pemerintah secara formal membentuk dan mengendalikan birokrasi dari pusat hingga daerah-daerah. Birokrasi pemerintahan di daerah ini yang disebut *local-self government*, yang pada tingkat Desa oleh Moh. Yamin (salah seorang *the founding father*) disebutnya sebagai pemerintahan kaki atau istilah lain disebut Desa Praja atau Daerah Otonom Tingkat III (UU 19/1965).

⁵⁹⁷ Komite I DPD RI, ***Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah RI, Cetakan Pertama, Jakarta, 2017, hlm. 10- 13 dan dan hlm. 46-50.

⁵⁹⁸ Komite I DPD RI, ***Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***,... Ibid, hlm. 46.

⁵⁹⁹ Komite I DPD RI, ***Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***,... Ibid, hlm. 47.

⁶⁰⁰ Komite I DPD RI, ***Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***,... hlm. 47.

Polarisasi politik hukum terhadap pilihan dua model sistem pemerintahan kelembagaan desa antara *local-self government* dengan *self-governing community* dikompromikan melalui penggabungan dua model sistem pemerintahan tersebut menjadi model kelembagaan pemerintahan desa *hybrid*.⁶⁰¹

Pengaturan model sistem pemerintahan kelembagaan desa *hybrid* ini merujuk pada makna ketentuan Psl. 18 B (2) UUD NRI 1945 melalui asas rekognisi dan subsidiaritas. Artinya kelembagaan pemerintahan desa memiliki dua sisi kewenangan, yaitu di satu sisi sebagai pemerintahan lokal paling bawah dan di sisi lainnya sebagai pemerintahan bentukan dan dijalankan komunitas masyarakat.

Pengaturan kewenangan kelembagaan desa diatur dalam Pasal 18 hingga Pasal 22 UU 6/2014, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa, Peraturan Menteri Desa Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa. Peraturan perundang-undangan pada tingkat kementerian yang mengurus langsung tentang desa ini terjadi *overlapping* carut marut terkait wilayah kekuasaan dua kementerian dalam menagtur kewenangan kelembagaan pemerintahan desa. Pada tahun 2014 Kemendagri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa yang merupakan domein Kemendes PDDT. Pada tahun 2015, sebelum terbit Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri dan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2015 tentang Kementerian Desa PDDT, Kementerian Desa PDDT menerbitkan Peraturan Menteri Desa PDDT Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa, yang sebenarnya sebagai wilayah urusan Kemendagri. Kedua peraturan menteri ini saling bertabrakan sehingga menimbulkan kebingungan bagi daerah dan desa yang menjalankannya.⁶⁰² Perbenturan kedua peraturan menteri inipun tidak terlepas dari kelemahan

⁶⁰¹ Komite I DPD RI, ***Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***,... Ibid, hlm. 47 dan hlm. 50. Tatkala RUU Desa dalam proses pembahasan di sidang resmi, kemapanan perspektif teknokratis Kemendagri saling adu argumentasi dengan para politisi Pansus. Kemendagri berhaluan *local-self government*, sedangkan Pansus DPR berhaluan pada *self-governing community*. Keputusan akhir adalah kedua belah pihak bersepakat untuk kompromi menjadikan desa sebagai '*desa hybrid*'.

⁶⁰² Komite I DPD RI, ***Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***,... Ibid, hlm. 53.

Peraturan Pemerintah RI No. 43 Tahun 2014 yang kemudian diperbaiki melalui PP 47/2015 Perubahan Atas PP 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa. Pada ujungnya kedua kementerian tersebut bersepakat *`swapping`* kedua peraturan menteri tersebut.⁶⁰³ Persoalan pengaturan kewenangan kelembagaan pemerintahan desa yang sudah kembali menjadi domein Kemendagri kemudian ditindaklanjuti dengan penerbitan Permendagri Nomor 44 Tahun 2016 tersebut.

Pasal 18 UU 6/2014 tentang Desa menyebut secara umum bahwa kewenangan kelembagaan pemerintahan desa itu meliputi empat Tupoksi yang dimiliki.⁶⁰⁴

"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."

Kewenangan desa lainnya menurut jenisnya meliputi: kewenangan Desa berdasar atas hak asal usul, kewenangan lokal berskala Desa, kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah atasan, kewenangan lain yang ditugaskan pemerintah atasan yang diatur dalam Pasal 19. Sedangkan lebih rinci kewenangan kelembagaan pemerintahan desa ini diatur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa. Berarti Permendagri 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa ini adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 34 ayat (3) dan Pasal 39 PP 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan PP 47/2015 tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2016 ini mengatur kewenangan dua jenis desa, yaitu Desa Dinas/Brokrasi/Formal dan Desa Adat.

⁶⁰³ Komite I DPD RI, ***Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***,... Ibid, hlm. 53.

⁶⁰⁴ Pasal 18 UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa menyebut bahwa:

"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."

Ketidakharmonisan vertikal yang ditunjukkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2016 dengan PP 47/2015 dan UU 6/2014 adalah:⁶⁰⁵

Pertama, terjadi penyusutan terhadap maksud dan tujuan pengaturan yang semestinya tidak rumit berbasis kemandirian desa dalam memilih menetapkan, menyelenggarakan kewenangan desa malah dibuat menjadi sangat rumit dan teknokratik;

Kedua, terjadi penyusutan atas konsep penetapan dalam undang-undang menjadi peraturan Pemerintah dan ketentuan penetapan daftar kewenangan desa oleh Perbup/Perwal serta penetapan melalui peraturan desa. Dalam sistem hukum administrasi publik, penetapan itu tidak sama dengan penyerahan, pelimpahan, maupun penugasan. Konsep penetapan dalam bentuk penetapan daftar kewenangan desa yang terdapat dalam peraturan Pemerintah menjadi tidak ada dalam peraturan menteri ini, dan penetapan menjadi penataan;

Ketiga, terjadi peraturan menteri ini tidak menjabarkan makna tentang penetapan kewenangan desa yang semestinya disesuaikan dengan situasi, kondisi, dan kebutuhan desa. Sehingga penetapan kewenangan desa sesuai konteks lokal itu seperti apa menjadi tidak ada acuannya. Padahal yang dimaksudkan adalah dengan penetapan konteks lokal itu, kelembagaan pemerintahan desa berhak memilih dari jumlah yang ditetapkan dan ditambah atau dikurangi sesuai relevansinya dengan kepentingan dan keperluan desa;

Keempat, terdapat penyusutan pelibatan dalam identifikasi dan inventarisasi kewenangan desa (oleh Peraturan Pemerintah) menjadi keikutsertaan (oleh peraturan menteri). Peraturan Menteri Dalam Negeri ini menyusutkan pelibatan desa menjadi keikutsertaan Pemerintah Desa (hanya Kepala Desa). Terminologi 'Pelibatan' berarti seluruh komponen kelembagaan pemerintahan desa yang terlibat, namun jika 'Keikutsertaan' diartikan sebagai keikutsertaan terbatas hanya megikutkan kepesertaan kepala desa;

Kelima, terjadi birokratisasi berlebihan dalam prosedur penetapan Perbup/Perwal perihal kewenangan desa. Rancangan Perbup/Perwal harus dikonsultasikan ke gubernur, kemudian gubernur wajib berkoordinasi pada menteri dalam

⁶⁰⁵ Komite I DPD RI, *Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*,... Ibid, hlm. 73 – 74.

negeri. Atas dasar pertimbangan efisiensi, efektifitas, akuntabilitas dan pengendalian maka kondisi ini menjadi *contra-productive* bahkan berseberangan dengan prinsip politik hukum UU 6/2014 maupun prinsip rekognisi dan subsidiaritas desa. Olehkarena proses penerbitan Perbub/Perwal terhambat, maka peraturan desa tentang kewenangan desa menjadi terhambat pula. Hanya sedikit kelembagaan pemerintahan desa yang memiiki perhatian dan kepedulian terhadap persoalan kewenangan yang merka miliki, pada umumnya lebih perhatian dan sibuk mengurus Dana Desa.

Persoalan implikasi pengaturan kewenangan berikutnya dapat dilihat pada ketentuan Pasal 1 UU 6/2014.⁶⁰⁶ Desa sebagai subyek hukum hanya mengelola kepentingan masyarakat setempat, dan bukan merupakan urusan atau kewenangan pemerintahan seperti halnya pemerintah daerah formal. Desa cukup direkognisi berdasarkan atas hak asal-usul ataupun adat-istiadat dalam wujud *self governing community* -nya bukan, namun tidak diberikan atribusi sebagai entitas otonom dalam wujud *local-self government*. Kewenangan penuh yang semestinya dimiliki untuk di *exercise* direduksi menjadi hanya sebagai urusan saja.⁶⁰⁷ Kewenangan atas hak asal-usul hanya berhenti di atas kertas, karena kewenangan tersebut tidak pernah dijabarkan konkrit operasional dan tidak terlembagakan.

UU 6/2014 mengenal bahkan mengatur keragaman desa, seperti Desa sebagai Desa Biasa/Formal/Dinas/Desa Birokrasi, Desa Adat atau dengan sebutan nama lain sebagaimana ada di banyak daerah. Undang-Undang ini memberi amanat kepada pemerintah daerah untuk melakukan pembinaan dan penataan desa dan kewenangannya. Namun yang terjadi berbagai peraturan pemerintah

⁶⁰⁶ Pasal 1 Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014, 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."

⁶⁰⁷ Pasal 19 UU 6/2014 menyebutkan ada empat urusan Pemdes:

"a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
b. kewenangan lokal berskala Desa;
c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."

dan peraturan menteri lebih melakukan intervensi kewenangan pada desa terutama Desa-Adat daripada semestinya cukup merekognisi atau mengakui saja daripada mengatur berupa berbagai pembatasan ketentuan terhadap desa adat. UU 6/2014 juga menegaskan "tugas pembantuan dari Pemerintah, provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota" sebagai kewenangan desa. Persoalannya adalah teori apa yang dapat memberi landasan justifikasi bahwa tugas pembantuan adalah sebagai salah satu kewenangan/urusan desa (Pasal 19 c). Oleh karena tugas-pembantuan/*medebewind* adalah kewenangan milik pemerintah atasan sebagai pemberi tugas, sekalipun kewenangan *medebewind* telah didelegasikan, tanggungjawab tetap melekat pada pemerintah atasan pemberi tugas tersebut. Desa hanya bertanggungjawab pada laporan hasil pelaksanaan *medebewind* tersebut. Ini menunjukkan kecacauan dalam logika teoritis, oleh karena kewenangan, secara teoritis, adalah hak kekuasaan atas kewenangan yang tetap melekat pada pemberi *medebewind* yang dalam hal ini diserahkan kepada kelembagaan Pemdes. Pemdes hanya bertanggungjawab atas pengambilan keputusan pelaksanaan *medebewind* dan laporan akuntabilitas hasil pelaksanaan *medebewind* tersebut. Pemdes hanya memiliki Kewenangan-Negatif, yaitu kewenangan untuk menolak *medebewind* jika tidak disertai biaya pendukung ataupun tidak sesuai dengan kondisi masyarakat setempat.

Medebewind adalah bukan kewenangan desa untuk "mengatur" (*regel*) melainkan beban untuk "mengurus" (*bestuur*). Menurut banyak ahli, 'delegasi' dalam bentuk 'tugas pembantuan' (*medebewind*) bukanlah sebuah kewenangan melainkan merupakan sebuah asas dalam penyelenggaraan tata pemerintahan dan otonomi. Demikian pula persoalan diktum Pasal 19 d UU 6/2014, yang menyebut kewenangan lain desa.⁶⁰⁸ Pertanyaannya adalah undang-undang apa yang telah memberikan kewenangan kepada desa itu, atau bidang pemerintahan dan pembangunan apa saja yang didesentralisasikan atau dapat didelegasikan kepada desa itu. Padahal kelembagaan pemerintahan desa itu sama sekali tidak dilahirkan dari 'rahim desentralisasi'. PP 43/2014 Jo. PP 47/2015 tidak mengatur lebih lanjut klausul kewenangan keempat tentang "urusan lainnya atas dasar

⁶⁰⁸ Pasal 19 d Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014, menyebutkan: "*kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*"

peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa”, dan ternyata kewenangan pada butir kedua (huruf b) dan butir keempat (huruf d) ini dijabarkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa. Permen ini menyajikan rincian kewenangan desa atas hak asal usul (Pasal 7), kewenangan lokal berskala desa (Pasal 8), Kewenangan ditugaskan pemerintah, dan kriteria-kriterianya secara ditail menjadi daftar urusan yang diserahkan kepada desa secara atributif menurut undang-undang. Oleh karena konsep dasar yang digunakan adalah “urusan”, maka *long-list* itu lebih bermuatan tugas pembantuan urusan sebagai kewenangan distributif, bukannya kewenangan defolutif atas desentralisasi. Sehingga desa semakin lebih sibuk “mengurus”, daripada berwenang “mengatur”. Desa tentu hanya “mengurus” urusan teknis administratif atas dampak keputusan strategis yang bukan terletak pada kewenangan desa, melainkan pada pemerintah atasan yang lebih tinggi.

Implikasi berikutnya atas pengaturan kewenangan kelembagaan pemerintahan desa adalah tidak dapat diatasinya berbagai urusan kompleks yang dibebankan pemerintah atasan terhadap pemerintah desa yang tidak dapat diatasi sendiri oleh desa, dapat dirunut juga dari penormaan Pasal 19 b UU 6/2014 tentang Desa.⁶⁰⁹ Pasal 19 b ini materinya dirinci dalam Penjelasan Pasal 19 huruf b kemudian dikonfirmasi kembali oleh PP 43/2014 melalui Pasal 34 ayat (2)⁶¹⁰ yang menormakan apa yang dimaksud dengan “*kewenangan lokal berskala Desa*” yaitu kewenangan *regeling* dan *bestuur* kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan Pemdes atas dasar perkembangan dan prakarsa masyarakat desa.⁶¹¹

⁶⁰⁹ Pasal 19 b UU 6/2014 tentang Desa yang menyebutkan bahwa:

“*Kewenangan Desa meliputi: ...*

b. kewenangan berdasarkan kewenangan lokal berskala desa;”

⁶¹⁰ Pasal 34 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 Tentang **Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa**, menormakan perihal yang sama (tidak ada perubahan dengan kutipan yang sama). Perubahan terdapat pada Pasal 34 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 yang menyebut:

“(3) *Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemerintahan dalam negeri menetapkan jenis kewenangan Desa sesuai dengan situasi, kondisi, dan kebutuhan lokal.”*

⁶¹¹ Kewenangan lokal berskala Desa antara lain minimal:

- (1) Pengelolaan tambatan perahu;
- (2) Pengelolaan pasar desa;
- (3) Pengelolaan tempat pemandian umum;
- (4) Pengelolaan jaringan irigasi;

Rumusan dalam Pasal 19 b berikut penjelasannya yang dikutip dan diterjemahkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 ini menjadi jauh sekali relevansinya dengan fakta rata-rata desa yang ada sampai dengan saat ini, terlebih apabila didasarkan pada adat istiadat berdasarkan berbagai penelitian dan tulisan ilmiah para sosiolog hukum.⁶¹² Maka 'Kewenangan' yang dimaksud dengan Pasal 19 b yang ditermahkan oleh PP 43/2014 adalah menjadi tidak realistis, karena sebagian besar desa-desa yang jumlahnya tidak dari 70.000 itu tidaklah memiliki kapasitas kewenangan berskala lokal sekomples itu. Terlebih pada faktanya urusan-urusan pokok seperti kesejahteraan masyarakat (PKK), kesehatan (POSYANDU), keamanan (HANSIP-HANRA), pengairan (PPA) ini saja diserahkan pada mekanisme kelembagaan masyarakat yang ada di desa masing-masing. Perangkat Desa Formal/Dinas yang dijalankan oleh para Kepala Urusan (KAUR) yang rata-rata berjumlah tiga urusan (Kaur Pemerintahan, Kaur Keamanan, dan Kaur Sosial) dapat dipastikan tidak memiliki kapasitas menjalankan berbagai urusan pemerintahan itu. Demikian pula sama halnya persoalan krusial kewenangan lain yang dinormakan Pasal 19 c dan d.⁶¹³

Manakala pengaturan tentang kewenangan di atas diletakkan pada perspektif teori tentang kewenangan sebagai kebenaran apa adanya, maka pengaturan kewenangan kelembagaan pemerintahan desa yang diatur UU 6/2014 tentang Desa ini dapat dipetakan ke dalam beberapa persoalan sudut pandang kewenangan sebagai berikut:

1) Sudut pandang kewenangan pemerintahan desa dari perspektif 'Fungsi', ini berarti meliputi:

- (5) Pengelolaan lingkungan pemukiman masyarakat desa;
- (6) Pembinaan masyarakat desa dan pengelolaan pos pelayanan terpadu;
- (7) Pengembangan dan pembinaan sanggar seni dan belajar;
- (8) Pengelolaan perpustakaan desa dan taman bacaan;
- (9) Pengelolaan embung desa;
- (10) Pengelolaan air minum berskala desa; dan
- (11) Pembuatan jalan desa antar pemukiman ke wilayah pertanian.

⁶¹² Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006. Lihat juga Andri Donnal Putera, *Kemiskinan di Desa Masih Tinggi, Efektifitas Dana Desa Dipertanyakan*, Jakarta, KOMPAS.com, 19/07/2018, 13.40, <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/07/19/134000026/kemiskinan-di-desa-masih-tinggi-efektifitas-dana-desa-dipertanyakan> Diakses Senin/13-05-2019/Pkl. 12.56.

⁶¹³ Pasal 19 c dan d UU 6/2014 tentang Desa, menyebut bahwa:

"Kewenangan Desa meliputi: ...

b. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."

- a) Kewenangan dalam menyelenggarakan pemerintahan;
 - b) Kewenangan dalam melaksanakan pembangunan;
 - c) Kewenangan dalam membina kemasyarakatan;
 - d) Kewenangan dalam memberdayakan masyarakat;
- 2) Sudut pandang kewenangan desa dari perspektif 'Atribusi', ini berarti meliputi:
- a) Kewenangan yang diperoleh atas pemberian tugas Pemerintah Pusat, Pemprov, Pemkab/pemkot (Pasal 19 huruf (c));
 - b) Kewenangan yang diperoleh atas pemberian tugas-tugas lain dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota (Pasal 19 huruf (d)); dan
- 3) Sudut pandang kewenangan desa dari perspektif 'Tipe', ini berarti meliputi:
- a) Kewenangan 'Generik', sebagai kewenangan asli sebagai hak asal-usul desa (*self-governing community*);
 - b) Kewenangan 'Devolutif', sebagai kewenangan yang melekat pada desa karena posisinya ditegaskan sebagai pemerintah lokal (*local-self government*);
 - c) Kewenangan 'Distributif', sebagai kewenangan bidang pemerintahan yang dibagi Pemerintah kepada Desa;
 - d) Kewenangan 'Negatif', sebagai kewenangan desa dapat menolak tugas pembantuan dari Pemerintah jika tidak disertai dana pendukung dan tidak sesuai kondisi masyarakat setempat.

Namun sebenarnya Pasal 19 c dan d yang merumuskan bahwa Kewenangan dan Kewenangan lain yang ditugaskan ini menimbulkan kekaburan sistem dalam tata pemerintahan, karena persoalannya adalah Kewenangan dan Kewenangan lain yang ditugaskan ini adalah jenis kewenangan apa. Jenis delegasi ataukah *medebewind*. Sebab apabila maksudnya delegasi, maka delegasi dari siapa ke siapa. Apakah dari pemerintah atasan kepada desa sebagai *local-state-government*, ataukah dari pemerintah atasan kepada desa sebagai *local-self-government*, ataukah dari pemerintah atasan kepada desa sebagai *agent of government*. Kalaupun maksudnya Kewenangan itu adalah dari pemerintah atasan kepada desa sebagai *local-state-government* maka ini tidak benar karena kedudukan desa bukan *local-state-government* tapi unit pemerintahan yang semu (gabungan *local-self-government* dengan *self-governing community*) sehingga

tidak dapat diberi delegasi oleh pemerintah atas.⁶¹⁴ Walaupun pemberian Kewenangan itu maksudnya adalah dari pemerintah atasan kepada desa sebagai *local-self-government* inipun juga keliru karena pemerintahan Desa bukanlah *local-self-government* tetapi '*local-hybrid government*' (gabungan *local-self-government* dengan *self-governing community*). Sekalipun apabila maksudnya kewenangan yang ditugaskan itu adalah dari pemerintah atasan kepada desa sebagai *agent of government*, maka inipun tidak dapat dibenarkan oleh karena pemerintahan Desa itu bukan *agent of government* seperti bentuk dan status kelurahan itu. Demikian pula jikalau bentuk penugasan itu maksudnya adalah *medebewind*, maka inipun juga salah oleh karena tugas pembantuan (*medebewind*) itu hanya dapat diberikan kepada daerah otonom dan *local-self-government* yang dilaksanakan dinas-dinas daerah otonom. Sedangkan bentuk dan status pemerintahan desa saat ini bukanlah daerah otonom, oleh karenanya tidak memiliki kantor dinas pelaksana atas urusan yang ditugaskan itu. Sehingga berdasarkan analisis terhadap Pasal 19 c dan d UU 6/2014 tentang Desa ini, substansi materi yang mengatur tentang Kewenangan itu menimbulkan keaburan maksud dan tujuan penugasan dalam sistem tata pemerintahan.

Persoalan digulirkannya norma Pasal 54 hingga Pasal 65 UU 6/2014 tentang Desa adalah bahwa Pasal 54 mengatur tentang lembaga musyawarah desa yang merupakan pembentukan lembaga perwakilan dari masyarakat desa yang sama sekali bukan merupakan norma hukum adat. Pasal 55 hingga Pasal 65 yang mengatur tentang Badan Permusyawaratan Desa adalah juga merupakan pembentukan lembaga baru yang berasal dari UU 5/1979 (Lembaga Musyawarah Desa atau LMD) yang diteruskan oleh UU 22/1999 (Badan Perwakilan Desa atau BPD) dan dilanjutkan lagi dengan UU 32/2004 maupun UU 6/2014, yang semua peraturan perundangan ini tidak merujuk pada norma sumber hukum adat. Implikasi kelembagaan BPD ini terhadap sistem birokrasi pemerintahan adalah masih belum kokohnya birokrasi kelembagaan ini dari intervensi pragmatisme komersialisasi sistem anggaran pembangunan desa yang telah berjalan begitu lama.⁶¹⁵ Artinya kelembagaan pemerintahan desa telah lama menjadi dasar

⁶¹⁴ Nurcholis H. et al., 2014, *Village Government in Indonesia: A Pseudo Government*, World Conference on Public Administration, Session-4, Daegu KAPA, South Korea, June 25-27, 2014.

⁶¹⁵ Komite I DPD RI, *Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah RI, Cetakan Pertama, Jakarta, 2017, hlm. 64-65.

pijakan kekuasaan dan subordinat administrasi pemerintahan atasan. Sampai dengan saat ini masih banyak pemerintahan atasan yang menggabungkan urusan desa ke dalam wadah Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (BPMD), baik urusan pemerintahannya, pembangunan maupun pemberdayaan.⁶¹⁶ Setelah kelahiran UU 6/2014 dan Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014, BPMD bermetamorfosis menjadi Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD), yang menyatukan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan, dan kemasyarakatan. Pada masa-masa sekarang DPMD masih terdistorsi oleh fragmentasi kebijakan lebih kuat berhaluan teknokratis dalam mengontrol desa. Sehingga saat ini dengan adanya ketentuan ADD yang besar untuk desa maka pergeseran haluan dari *development-oriented* ke arah *budgeting-oriented* terjadi. Peraturan menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 yang dinilai sangat teknokratik dianggap menjadi tali pengekang yang mempersempit keleluasaan kelembagaan pemerintahan desa menggunakan anggarannya sendiri, sehingga kondisi ini menjadi *contra productive*.⁶¹⁷

Simpul persoalan kelembagaan BPD menurut hasil evaluasi implementasi UU 6/2014 tentang Desa, salah satu faktor kuncinya adalah terletak pada teknokrasi birokrasi melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014, terjadi benturan kepentingan antara nalar perencanaan Bappeda sebagai refleksi garis perencanaan pembangunan nasional dengan perencanaan desa melalui RPJPDDes (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Desa dan RPJMDes (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa) sebagai refleksi hak asal-usul dan hak skala desa. Sehingga asas, prosedur dan mekanisme Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) benar-benar harus dibenahi.

Implikasi disharmoni kewenangan terhadap sistem birokrasi berikutnya adalah Pasal 66 UU 6/2014 tentang Desa yang mengatur tentang penghasilan kelembagaan pemerintahan desa. Norma dalam Pasal 66 ini meletakkan kelembagaan pemerintah desa sebagai pemerintah formal daerah otonom kecil sehingga karenanya berhak dan diberi dana ADD (Alokasi Dana Desa) baik dari APBN maupun APBD) dan berwenang memanfaatkannya. Padahal sebenarnya,

⁶¹⁶ Komite I DPD RI, ***Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***, ... Ibid, hlm. 64

⁶¹⁷ Komite I DPD RI, ***Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***, .. Ibid, hlm. 66.

kelembagaan pemerintah desa ini status hukumnya tidaklah jelas atau ambigu dalam konteks sistem desentralisasi pemerintahan, oleh karena: kelembagaan pemerintah desa bukanlah wilayah administrasi ataupun unit pelaksana teknis kecamatan. Sekalipun dalam penjelasan UU 6/2014 tentang Desa telah disebutkan bahwa kelembagaan pemerintah desa adalah merupakan gabungan antara sebagai *local-self government* dengan *self-governing community*, dari sinipun sudah terlihat betapa bingungnya atau paling tidak semauanya para pembuat undang-undang memberikan status nama sebagai model pemerintahan pada kelembagaan pemerintahan desa secara tidak tepat, karena komplikasi hukum yang banyak ditimbulkannya. Pada prakteknya pemerintah desa lebih banyak berfungsi sebagai pemerintahan komunitas daripada diatur dalam mekanisme pemerintahan formal/birokrasi/dinas karena urusan pemerintahan diselenggarakan oleh pengurus desa yang berstatus bukan pejabat Negara ataupun bukan papratur Sipil Negara. Dalam statusnya yang campuran tidak jelas seperti ini, maka semestinya kelembagaan pemerintahan desa tidaklah dapat begitu saja menerima dana dari APBN ataupun APBD. Apalagi rezim keuangan melalui UU 17/2003 tentang Keuangan Negara sama sekali tidak mengenal Desa. Menurut undang-undang ini, Desa bukanlah merupakan lapis pemerintahan dan kepala desa bukanlah pemegang kuasa anggaran.⁶¹⁸ Lapis pemerintahan dan pemegang kuasa paling akhir adalah bupati/walikota. Sehingga Desa semestinya tidak boleh menerima uang anggaran dari APBN, namun cukup melalui APBD karena Desa merupakan bagian wilayah kewenangan kabupaten/kota.

Namun posisi lembaga pemerintahan desa dalam Pasal 71 hingga Pasal 77 yang mengatur tentang Keuangan Desa dan Aset Desa ditempatkan seperti daerah otonom kecil sehingga pengelolaan keuangannya dipersamakan dengan pemerintah kabupaten/kota, sehingga Desa memperoleh alokasi dana desa yang disisihkan dari APBN. Tetapi sebenarnya adalah bahwa Pemerintah Desa itu adalah unit pemerintahan daerah kecil yang bukan otonom, namun sebagai unit pemerintahan kecil yang semu, karena tidak memiliki kelengkapan organ organisasi yang cukup memadai sebagai daerah otonom.⁶¹⁹ Pemerintah desa tidak

⁶¹⁸ Komite I DPD RI, *Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, ... Ibid, hlm. 46.

⁶¹⁹ Hanif Nurcholis et al., *Village Government in Indonesia: A Pseudo Government*, ... Opcit.

memiliki organ yang disebut Bidang Perencanaan Pembangunan Desa, Bidang Pelaksanaan Urusan Pembangunan, Bidang Pendapatan dan Aset Desa, Bidang Hukum dan Tata Laksana Desa dan seterusnya. Oleh sebab itu, urusan pengelolaan keuangan yang diberikan pada pemerintah desa tidak bisa disamakan dengan pengelolaan keuangan pada daerah otonom seperti pemerintah kabupaten/kota. Keadaan ini berimplikasi terhadap sistem brokrasi pemerintahan yang sedang berlaku sekarang. Persoalannya adalah bahwa keberadaan status hukum pemerintah desa sampai dengan saat ini masih berupa kantor pemerintah semu⁶²⁰. Dengan demikian status Kepala Desanya adalah bukan pejabat Negara ataupun pejabat pemerintah dan aparatur desanya adalah bukan pejabat Aparatur Sipil Negara. Semestinya sesuai dengan hukum tata negara, melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Negara hanya dapat memberikan atau menyalurkan anggarannya kepada unit-unit pemerintah formal (Pasal 75 ayat (1)). Kepala Desa dengan status Pemerintah Desa yang tidak jelas menjadi bukan pejabat negara, sehingga Kepala Desa hanya sebagai kepala lembaga antara komunitas dengan unit pemerintahannya. Sehingga dengan demikian Kepala Desa semestinya tidak dapat menjadi pemegang kekuasaan dalam pengelolaan keuangan yang berasal dari APBN maupun APBD sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 itu. Demikian pula Kepala Desa itu tidak diperbolehkan menguasai sebagian kekuasaan pengelolaan keuangan desa yang berasal dari APBN/APBD tersebut kepada perangkat desa di bawahnya karena perangkat desa tidak jelas statusnya, karena mereka bukan sebagai Aparatur Sipil Negara, bukan pegawai honorer pemerintah daerah, ataupun bukan pegawai kontrak. Pejabat Sekdes yang dahulu melalui Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2007 telah diangkat secara luar biasa sebagai PNS kemudian ditarik kembali ke pemerintah daerah atasan melalui UU 6/2014 tentang Desa makin menunjukkan bahwa makin tidak jelasnya pengaturan kelembagaan pemerintahan desa termasuk mekanisme pengelolaan keuangannya. Keadaan ini menunjukkan bahwa para pembuat undang-undang benar-benar kebingungan dalam menata pemerintahan desa ini.

⁶²⁰ Hanif Nurcholis et al., *Village Government in Indonesia: A Pseudo Government*, ...
Opcit.

Pasal 69 UU 6/2014 yang mengatur tentang peraturan desa juga menimbulkan implikasi birokrasi oleh karena Pasal 69 tidak memiliki dasar yuridis, kelembagaan pemerintah desa sebagai Unit Pemerintah Semu dan bukan sebagai lembaga negara yang sebenarnya yang terlahir dari rahim desentralisasi.⁶²¹ Sehingga dengan demikian kelembagaan pemerintah desa tidak 'sah' membuat peraturan perundangan sebagaimana yang telah diatur menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak ada menyebut peraturan perundang-undangan yang bernama Peraturan Desa. Pasal 8 ayat (1) pun hanya menyebutkan jenis peraturan perundang-undangan selain yang dimaksud Pasal 7 ayat (1) yaitu peraturan yang ditetapkan Kepala Desa atau yang setingkat.⁶²² Persoalan nyata yang dihadapi Pemerintah Desa adalah bahwa kelembagaan pemerintah desa tidak mampu membuat Peraturan Desa karena tidak memiliki alat kelengkapan organisasi dan sumberdaya manusia yang memadai, seperti: tidak memiliki pejabat ahli hukum yang bekerja di bawah struktur kantor desa. Rata-rata pegawai kantor desa yang pada umumnya lulusan SMA dan bahkan SMP sama sekali tidak memiliki kemampuan menyusun *legal-drafting*. Prosedur dan mekanisme penyusunan peraturan desa tidak akan dapat berjalan ataupun tidak akan dilakukan dengan benar sebagaimana yang berjalan dan berlaku di tingkat kabupaten ataupun kota bersama dengan DPRD Kab/Kota.

Kantor Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa selalu mengalami kesulitan menyiapkan rancangan peraturan perundangan desa karena tidak memiliki staf yang ahli di bidang *legal-drafting* tersebut. Dapat dipastikan rata-rata staf yang bekerja di Kantor Desa dan Badan Permusyawaratan Desa tersebut adalah bukan para profesional di bidang pemerintahan maupun legislasi. Bahkan lembaga Badan Permusyawaratan Desa masih banyak ditemui tidak memiliki kantor kesekretariatan sehingga harus numpang di mana-mana termasuk Kantor Desa yang anggotanya bekerja amatiran bahkan sambilan di samping bertani

⁶²¹ Hanif Nurcholis et al., ***Village Government in Indonesia: A Pseudo Government***, ... Opcit.

⁶²² Pasal 8 ayat (1):
 "Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh... Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat."

ataupun berdagang. Sehingga saat ini Desa yang memiliki peraturan desa hampir semuanya disusun oleh para konsultan sebagai pihak ketiga dalam pembuatannya.

4.5. Implikasi Disharmoni Hukum atas *Actuating: Tasking-Activating* dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa

Disharmoni hukum yang terjadi pada pengaturan kelembagaan pemerintahan desa berimplikasi *massive* pada tingkat penyelenggaraan atau lebih spesifik penggerakan (*Actuating*) birokrasi pemerintahan desa. Implikasi disharmoni hukum pada birokrasi pemerintahan meliputi *Actuating* pengelolaan anggaran, kerjasama antar desa, hubungan antar lembaga desa (Pemerintah – BPD), pembangunan, pemberdayaan, pelayanan dan pembinaan masyarakat desa. Ruang lingkup tingkat *Actuating* dalam konsep administrasi publik lebih spesifik kuarang lebih meliputi wilayah *Tasking* atau Penugasan dan *Activating* atau Pengeksekusian genda kegiatan publik. Pelaksanaan atau *Actuating* yang meliputi komponen *Tasking* dan *Activating* adalah merupakan tingkatan operasionalisasi kelembagaan pemerintahan desa, yang menjadi sangat penting dalam implementasi UU 6/2014 ini dalam birokrasi pemerintahan. Alasannya adalah persoalan berat yang dihadapi selain disharmoni vertikal dan horizontal peraturan perundang-undangan adalah juga sulitnya perubahan kapasitas baik *mindset* maupun kompetensi yang semula sebagai obyek perubahan pelayanan dan pembangunan desa selama ratusan tahun, namun sekarang berubah menjadi subyek perubahan.

4.5.1. Implikasi Disharmoni Hukum atas *Tasking* dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa

Persoalan utama yang dihadapi kelembagaan pemerintahan desa pada tingkat *Tasking* yang disadari adalah lemahnya kapasitas kemampuan kompetensi dan *follower-mindset* para aparatur desa dalam menjalankan roda pemerintahan.

Namun tentu ini juga disadari sebagai kesalahan salah urus desa dari regim-regim pemerintahan sebelumnya dari para pembentuk peraturan perundang-undangan sebelumnya, yang harus ditemukan solusinya.

Pada bidang ekonomi, dengan digulirkannya norma aturan tentang penugasan (*Tasking*) terhadap birokratisasi Dana Desa yang disalurkan dari APBN kepada Desa melalui APBD. Mekanisme birokratisasi 'melalui' ini semestinya difahami sebagai 'transit' semata dalam APBD, namun oleh peraturan pemerintah (PP) konsep 'transit' ini dirumuskan tidak sempurna, yang semestinya cukup satu minggu kemudian ditransfer ke Rekening Kas Umum Desa (RUKD) ke Rekening Kas Desa (RKD) menjadi terlalu lama.⁶²³ Mekanisme 'transit' ini dianggap tidak sempurna karena Dana Desa terjebak dalam regim desentralisasi yang dikonstruksikan sebagai penerimaan daerah, terikat dengan regim pemerintahan daerah yang harus tunduk pada konsep istilah dan ketetapan dalam APBD, dan Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.⁶²⁴ Di daerah terjadi situasi *contra-productive* karena perdebatan tarik menarik antara SKPD pengurus desa dengan SKPD pengurus keuangan yang memegang rezim keuangan daerah.⁶²⁵

Jalan ke luar implikasi disharmoni peraturan perundang-undangan pada tingkat *Tasking* dimatikan diselesaikan melalui penerbitan Keputusan Bersama 3 menteri yaitu Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Menteri Desa PDDT dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 140-8698 Tahun 2017 – Nomor

⁶²³ Komite I DPD RI, ***Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***, Cetakan Pertama, Jakarta, 2017, hlm. 87. Lihat juga CNN Indonesia | Kamis, 01/03/2018 20:14 WIB, ***Banyak Dana Desa Menumpuk di Rekening Kas Daerah***, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180301151625-532-279727/banyak-dana-desa-menumpuk-di-rekening-kas-daerah> Diakses Kamis/15-05-2019/Pkl. 12.35

⁶²⁴ Komite I DPD RI, ***Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***, ... Ibid.

⁶²⁵ Sebagai ilustrasi, Tahun 2015 proses pencairan DD (Dana Desa) menjadi sulit, rumit dan panjang karena beberapa sebab, yaitu: (sumber: Komite I DPD RI, ***Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa***, Cetakan Pertama, Jakarta, 2017, hlm. 87.)

- 1) penyaluran dari RKUN (Rekening Kas Umum Negara) ke RKUD harus disertai syarat Perda tentang APBD dan peraturan bupati/walikota tentang DD;
- 2) penyaluran dari RKUD ke RKD membutuhkan syarat Perdes tentang RPJMDes dan RPJPDes maupun penyiapan rekening desa;
- 3) penyaluran DD ke desa berlangsung tiga tahap dan bersyarat disertai laporan penggunaan DD;
- 4) penggunaan DD oleh Desa harus disertai dengan Perbup/Perwal tentang pengelolaan keuangan desa (Permendagri Nomor 113 Tahun 4014, Perbub/Perwal tentang pengadaan barang dan jasa desa harus mengacu pada Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah RI Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Pedoman Tata Cara Pengadaan Barang/Jasa Di Desa Jo. Perka LKPP Nomor 22 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala LKPP Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Pedoman Tata Cara Pengadaan Barang/Jasa Di Desa, Perbub/Perwal tentang pedoman teknis belanja dana desa harus mengacu pula pada Permendes PDDT Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019.

954/KMK.07/2017 – Nomor 116 Tahun 2017 – Nomor 01/SKB/M.PPN/12.2017 tentang Penyelarasan dan Penguatan Kebijakan Percepatan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa . DD yang pada awalnya harus 3 kali cair, kemudian berubah menjadi 2 kali (60% April dan 40% Agustus). Syarat pencairan DD hanya membutuhkan Perdes tentang APBDes dan laporan realisasi DD tahap sebelumnya. Namun pada implementasi di daerah mengalami distorsi teknokrasi dan birokrasi yang berdampak *contra productive*.⁶²⁶

Dana Desa diatur tersendiri melalui Peraturan Pemerintah RI Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa Jo. Susunan Dalam Satu Naskah Peraturan Pemerintah RI Nomor 60 Tahun 2014 Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016 tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara, yang disertai prioritas pembangunan dari pusat, maka DD berubah dari 'dana-transfer' menjadi program DD. Ini yang disebut bahwa PP ini telah mereduksi makna 'DD-rezim desa' menjadi 'DD-rezim keuangan' melalui konstruksi program/proyek pemerintah masuk desa.⁶²⁷ Olehkarena DD hadir sebagai proyek, maka DD dikerjakan secara khusus dari perspektif efektifitas dan resiko, dan oleh karenanya pemerintah atasan yang teknokratis mengutamakan penghindaran risiko DD dikorupsi dan ketidakefektifan hasil proyek karena kapasitas kompetensi aparatur desa yang masih rendah. Dimensi penting otoritas penugasan swakelola terhadap pelayanan publik dan pembangunan desa, antara pemerintah dengan bersama masyarakat sebagai konsekuensi bentuk wujud 'desa Hybrid' masih belum terwujud sebagaimana mestinya. Hal ini disebabkan Perka LKPP Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pengadaan Barang dan Jasa di Desa Jo.

⁶²⁶ Komite I DPD RI, **Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa**, ... Ibid., hlm. 88; yang diilustrasikan sebagai berikut:

- 1) pemerintah atasan mengatur berlebihan, yaitu untuk menerbitkan APBDes, Desa harus menyusun terlebih dahulu RABDes melalui prosedur teknis yang panjang. Sehingga distorsi ini dianggap serius olehkarena aspek teknis RAB menentukan politik hukum APBDes, yang semestinya terbalik bahwa politik hukum APBDes menentukan mekanisme teknis RABDes;
- 2) pemerintah atasan dengan orientasi rezim keuangan maka menganggap bahwa DD merupakan penerimaan daerah, maka pencairan DD tidak cukup dengan laporan realisasi dua lembar komponen, melainkan harus diikuti Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) yang sangat banyak. Permasalahan ini disebabkan oleh dominannya pengadopsian ketentuan Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 Tantang Pengelolaan keuangan Desa serta Perbup yang terkait. Padahal politik hukum dalam pembahasan RUU Desa, Pemerintah dan DPR bersepakat merekomendasikan pengelolaan keuangan desa harus berbeda dengan pengelolaan keuangan pemerintah, dengan menggunakan model yang sederhana namun menjamin aspek akuntabilitas.

⁶²⁷ Komite I DPD RI, **Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa**, ... Ibid., hlm. 89.

Peraturan Presiden RI Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah belum sesuai dengan prinsip-prinsip yang dianut undang-undang desa.

Mengatur dan mengurus sistem kelembagaan pemerintahan desa tentu tidak sama dengan mengatur dan mengurus sistem kelembagaan pemerintahan pusat, sekalipun keduanya sama-sama unit pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas kenegaraan. Sistem kelembagaan pemerintahan pusat dapat dirancang secara teknokratis dan modern. Namun sistem kelembagaan pemerintahan desa tidak dapat serta merta dapat dirancang dan dikelola secara teknokratis semata tanpa mempertimbangkan faktor-faktor dominan lain yang sangat berpengaruh pada efektifitas model rancangan kelembagaan dan pengelolaannya. Faktor-faktor dominan tersebut dapat berupa tradisi, budaya, adat istiadat, maupun nilai-nilai sentimen sejarah masyarakat desa tersebut. Sehingga pertimbangan perancangan model kelembagaan pemerintahan desa mutlak harus mempertimbangkan selain faktor teknokratis modern adalah juga faktor tradisional yang terintegrasi dengan harmonis. Model kombinasi antara *traditional-approach* dengan pendekatan *technocratic-approach* menjadi alternatif maksimal untuk menghindari distorsi faktor tradisional. Desain teknokratis atas kelembagaan Pemdes yang telah berjalan selama ini pun masih mengalami ketidakefektifan secara signifikan, sebagaimana ditunjukkan oleh Hanif Nurcholis (2014) melalui studinya pada beberapa desa di Jawa.⁶²⁸

Namun persoalan *Activating* atau pengeksekusian tugas pekerjaan sangat dipengaruhi oleh mentalitas *'follower-mindset'* para perangkat Desa yang telah

⁶²⁸ Hanif Nurcholis, dkk, **Pemerintahan Desa – Pemerintahan Semu**, Laporan Penelitian Desa Jabon Mekar – Desa Wilalung – Desa Baduy, LPPM-UT, 2014. Lihat juga Hanif Nurcholis, **Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI**, Penerbit Bee Media Indonesia. Jakarta. Cetakan ke-4. Juli 2018, hlm. 15 – 88. Disebutkan bahwa Birokrasi Desa dirancang dan dikelola menggunakan model campuran antara teknokrasi melalui bentuk *local-self government* dengan sistem tradisional melalui bentuk *self-governing community*, namun model campuran ini tetap tidak bisa berjalan secara maksimal antara lain karena tidak atau belum *compatible*, karena kesenjangan kultur yang lebar. Sebagai ilustrasi seperti persoalan status kepegawaian perangkat desa yang bukan PNS, tetapi sebagai aparatur negara direkrut secara lokal-tradisional dari penduduk setempat dengan cara teknokratis melalui proses modern. Penempatan pejabat desa tidak mengikuti sistem penjenjangan jabatan dan karier dari strata paling bawah sebagai staf PNS, namun langsung mengisi posisi-posisi jabatan birokrasi yang lowong. Pembinaan karier jabatan aparatur desa tidak berlaku, sehingga saat seorang pegawai desa menduduki satu jabatan, maka hampir dapat dipastikan ia selama hidup bekerja akan menjabat disitu hingga pensiun. Para KAUR sangat langka mendapat promosi jabatan menjadi Sekdes, terkecuali bila ia memang berkehendak menanggalkan jabatan KAUR berkompetisi melamar posisi Sekdes yang lowong. Para aparatur desa sangat langka mendapatkan program Diklat sistematis dan berkelanjutan seperti yang diberlakukan pada PNS.

terbentuk sekian lama dalam birokrasi. Daftar tugas rutin melaksanakan program-program pelayanan publik, pembangunan, dan pembinaan telah mengkondisi perilaku dan mengonstruksi citra para aparatur desa di tengah masyarakat sebagai pamong, pelindung dan pengayom dalam penyelesaian pekerjaan kemasyarakatannya. Dalam praktik hubungan kerja antara warga dan para pamong desa memiliki ikatan kedekatan emosional yang lebih privat daripada formal. Sehingga Kades umumnya membangun legitimasi dirinya di mata masyarakatnya dengan cara-cara personal daripada institusional. *Typical* hubungan lainnya adalah Kades tidak perlu bertele-tele dalam mengeksekusi pekerjaannya menghimbau partisipasi dan perlunya transparansi dihadapan publiknya dalam mengeksekusi program kerjanya. Warga desa sebagai konstituen Kades tipologi sebenarnya hampir tidak pernah peduli dengan persoalan kinerja dan akuntabilitas Kadesnya, tentu selama Kades tidak mengusik usaha ekonomi dan nyawa warganya. Akuntabilitas Kades di dalam ketentuan Psl. 27 UU 6/2014 disebutkan bahwa Kades pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat Desanya, namun dalam prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota, namun secara teknis dilakukan melalui Camat. Akuntabilitas kepala desa juga dilakukan kepada BPD. Sedangkan kepada rakyatnya (sebagai konstituen) dilakukan melalui publikasi. Akuntabilitas kepada bupati/walikota melalui camat ini mencerminkan tidak berubahnya model pemerintahan lama sebagai pemerintah "atasan". Pemindehan akuntabilitas ke bawah yang seolah menjadi ke atas menampakkan belum berubahnya bentuk-bentuk sentralisasi, yang mereduksi prinsip subsidiarity dan demokrasi lokal.

Subsidiarity-principle dalam konteks kelembagaan Pemdes mengajarkan bahwa pengambilan keputusan, penggunaan kewenangan, akuntabilitas, maupun penyelesaian masalah dilakukan di level lokal desa. Sedangkan *democracy-principle* mengajarkan bahwa akuntabilitas pejabat politik seharusnya dikembalikan ke bawah kepada konstituen pemilihnya, bukannya malah ditarik ke atas. Akuntabilitas ke pemerintah atasan berarti mereduksi makna desentralisasi, otonomi dan eksistensi desa itu sendiri, dan bahkan mereduksi pembelajaran demokrasi bagi masyarakat desa. *Activating* agenda Tupoksi desa melalui kelembagaan-kelembagaan formal desa membuat kelompok-kelompok masyarakat lain non-formal menjadi tidak terlibatkan. Sehingga untuk melibatkan kelompok non-formal masyarakat dalam *Activating* pembangunan, maka

kelembagaan pemerintahan desa perlu memiliki forum desa yang lebih merepresentasikan semua unsur-unsur kelompok bahkan termasuk yang paling termarginalkan yang ada dalam masyarakat desa. Lewat forum ini dapat dibangun kembali institusi rembug desa yang pernah hidup di masyarakat dalam mengeksekusi agenda pekerjaan kelembagaan pemerintahan desa.⁶²⁹

Telah banyak tulisan dan informasi yang menyampaikan bahwa pada umumnya kapasitas kompetensi para aparatur desa sangat terbatas dalam menyelesaikan pekerjaannya, seperti pemahaman mereka terhadap berbagai peraturan dan Tupoksi diri mereka sendiri, yang pada umum *taken for granted* karena budaya kerja yang mengungkungnya.⁶³⁰ Berbagai persoalan seperti rendahnya kinerja organisasi, rendahnya kesejahteraan, sistem penggajian yang

⁶²⁹ Warga umumnya tidak memperoleh informasi secara transparan bagaimana keuangan dikelola, seberapa besar keuangan Desa yang diperoleh dan dibelanjakan, atau bagaimana hasil lelang tanah kas Desa dikelola, dan seterusnya. Masyarakat juga tidak memperoleh informasi secara transparan tentang prosedur dan biaya memperoleh pelayanan administratif. Sampai sekarang, elite Desa tidak mempunyai pemahaman yang memadai tentang partisipasi. Bagi kepala Desa, partisipasi adalah bentuk dukungan masyarakat terhadap kebijakan pembangunan pemerintah Desa. Pemerintah Desa memobilisasi gotong-royong dan swadaya masyarakat (yang keduanya dimasukkan sebagai sumber penerimaan APBDes) untuk mendukung pembangunan Desa. Di sisi lain, pemerintahan Desa mempunyai organisasi dan birokrasi yang sederhana. Di Jawa, perangkat Desa disebut "Pamong Desa", yang karena posisinya memperoleh mandat untuk mengayomi dan membimbing rakyat Desa. Di tingkat desa, perangkat Desa bertugas melayani masyarakat 24 jam, mulai pelayanan administratif hingga pelayanan sosial mulai dari mengurus kematian, hajatan, orang sakit, pasangan suami isteri yang mau cerai, konflik antarwarga, hingga yang lain-lainnya.

⁶³⁰ Hanif Nurcholis, dkk, **Pemerintahan Desa – Pemerintahan Semu**, Laporan Penelitian Desa Jabon Mekar – Desa Wilalung _ Desa Baduy, LPPM-UT, 2014. Lihat juga Hanif Nurcholis, **Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI**, Penerbit Bee Media Indonesia. Jakarta. Cetakan ke-4. Juli 2018, hlm. 15 – 88; dilustrasikan bahwa: Sejak masa Orde Baru eksekusi pekerjaan administrasi seperti membuat monografi, buku tamu, buku keuangan, buku proyek, buku tanah Desa, dan sebagainya dilakukan dan dapat terisi dan diperbarui terus karena ada proses movev yang berjalan. Namun, di era reformasi, buku-buku administrasi tersebut banyak yang terbengkelai, kecuali Desa-Desa yang mempunyai predikat maju. Di banyak Desa, data monografi Desa sekian tahun lalu tidak pernah di *up-date*. Sebagian besar Desa di Indonesia sampai sekarang belum memiliki kantor Desa sebagai pusat penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan administrasi. Banyak Desa di luar Jawa yang tidak memiliki kantor Desa sendiri, sehingga menggunakan kantor Desa di rumah kepala Desa yang terpilih. Selain tidak memiliki jam kerja yang jelas, banyak hari di "kantor Desa" itu terlihat sepi, jarang didatangi perangkat Desa. Kepala Desa sendiri, si pemilik "kantor Desa" jarang berada di "kantor Desa" pada jam kerja, karena "kantor" yang sesungguhnya berada di kantong saku yang dibawa kemanapun ketika penguasanya pergi. Kepala Desa tidak mengurus jabatan dan fungsinya, tetapi lebih banyak menghabiskan waktu jam kerjanya untuk mencari nafkah (ke sawah, ladang, pantai, hutan atau bisnis). Kalau warga hendak berurusan administrasi dengan perangkat Desa, maka mereka akan pergi ke rumah masing-masing atau ke tempat dimana perangkat Desa mangkal sehari-hari. Karena kondisi ini, Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan pengisian Sekdes dengan PNS dengan tujuan agar pelayanan administrasi di semua Desa bisa berjalan, terutama dalam administrasi pertanggung-jawaban keuangan Desa yang berasal dari APBN/APBD, apalagi Desa-desa di Luar Jawa yang tidak berorganisasi.⁶³⁰ Namun politik hukum ini tidak bertahan lama oleh karena melalui Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 perihal Sekretaris Desa yang dijabat PNS tidak diberlakukan lagi.

masih tradisional, selalu mewarnai tuntutan dan harapan aparat desa agar pemerintah memperhatikan nasib dan kesejahteraan mereka dalam bekerja.⁶³¹

4.5.2. Implikasi Disharmoni Hukum atas *Activating* dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa

Pengaturan kelembagaan pemerintahan desa sebagai ujung tombak sistem pemerintahan nasional, menuntut perlunya pengaturan kelembagaan desa yang berkeadilan, berkepastian, berkemamfaatan, serta kesinkronan secara Vertikal maupun Horizontal dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Implikasi disharmoni hukum dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa terhadap birokrasi pemerintahan pada tingkat *activating* (eksekusi) diindikasikan melalui kontradiksi dan distorsi eksekusi tugas-tugas antar kelembagaan antara Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD) dengan Lembaga Adat Desa (LAD). Persoalan substantifnya adalah bahwa LKD dan LAD sebagai mitra pemerintah desa serta wadah partisipasi dan pemberdayaan masyarakat desa oleh aturan PP 47/2015 disadari ataupun tidak oleh pembentuk PP dibuat menjadi kontradiktif dengan norma-norma yang diatur dalam UU 6/2014 dalam konteks penerapan asas subsidiaritas.

Prinsip *'desa-hybrid'* (pemerintahan lokal desa dan masyarakat berpemerintahan), maka eksekusi agenda kelembagaan pemerintahan desa, termasuk pembentukan LKD dan LAD, seharusnya dilakukan bersama antara pemerintah desa dan masyarakat. Peraturan pelaksanaan undang-undang desa Pasal 150 ayat (1) PP 43/2014 menyebutkan:

"Lembaga kemasyarakatan Desa dibentuk atas prakarsa Pemerintah Desa dan masyarakat."

Namun Pasal 153 PP 47/2015 menyebutkan bahwa:

"lembaga kemasyarakatan Desa dan lembaga adat Desa dibentuk oleh Pemerintah Desa berdasarkan pedoman yang ditetapkan dengan peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemerintahan dalam negeri."

⁶³¹ Hanif Nurcholis, dkk, **Pemerintahan Desa – Pemerintahan Semu**, ... Ibid. Lihat juga Merdeka.com *Jokowi Revisi PP Nomor 43 dan 47, Perangkat Desa Akan Setara ASN*, Senin, 14 Januari 2019 17:09, <https://www.merdeka.com/peristiwa/jokowi-revisi-pp-nomor-43-dan-47-perangkat-des-a-kan-setara-asn.html> Diakses Kamis/15-05-2019/ Pkl. 13.58.

Di antara kedua aturan ini menunjukkan insinkronisasi yuridis secara horizontal. Undang-undang desa maupun peraturan pemerintah memberikan pengakuan dan kewenangan lokal Desa untuk memutuskan pembentukan lembaga kemasyarakatan Desa melalui prakarsa Pemerintah Desa dan masyarakat. Sedangkan PP 47/2015 menunjukkan distorsi pemerintah Desa sebagai otoritas tunggal dalam pembentukan lembaga kemasyarakatan dan lembaga adat Desa.

Implikasi disharmoni terhadap birokrasi dalam bidang pembangunan pada tataran *Activating* dapat terlihat pada isi materi dalam Pasal 78 hingga Pasal 86 UU 6/2014 tentang Desa. Norma-norma yang terkandung dalam Pasal 78 hingga Pasal 86 adalah mengatur tentang Pembangunan Desa. Apabila disimak, norma-norma yang terkandung dalam Pasal 78 hingga Pasal 86 adalah meletakkan posisi Pemerintah Desa ini sebagai lembaga pemerintahan daerah terkecil yang otonom yang lengkap dengan kelengkapan komponen fungsi organisasi berikut sumberdaya manusianya yang memenuhi standar kompetensi dalam jabatan. Sebagaimana ketentuan dan tuntutan Pasal 3 huruf d Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Jo. Pasal 54 ayat (1) huruf f Peraturan Pemerintah RI Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.⁶³² Padahal aparatur pemerintahan desa bukanlah Aparatur Sipil Negara, Pegawai

⁶³² Aparatur pemerintahan desa tidak masuk kriteria Pasal 1 ayat (2) dan (3) Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, oleh karena kelembaga pemerintahan desa adalah lembaga pemerintahan semu bukan lembaga pemerintahan formal berdasarkan rezim tata pemerintahan daerah. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2014, menyebutkan bahwa:

"Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah."

Pasal 1 ayat (2) dan (3) Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2014, menyebutkan bahwa:

"Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundangundangan."

Pasal 3 huruf d Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, menyebutkan bahwa:

"ASN sebagai profesi berlandaskan pada prinsip sebagai berikut: ... d. kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas; ..."

Pasal 54 ayat (1) Peraturan Pemerintah RI Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, menyebutkan bahwa:

"(1) Persyaratan untuk dapat diangkat dalam Jabatan administrator sebagai berikut: ... f. memiliki Kompetensi Teknis, Kompetensi Manajerial, dan Kompetensi Sosial Kultural sesuai standar kompetensi yang dibuktikan berdasarkan hasil www.peraturan.go.id 2017, No.63 -28- evaluasi oleh tim penilai kinerja PNS di instansinya; dan"

Negeri Sipil, maupun Tenaga Kerja atau Buruh menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.⁶³³ Budaya *patron-client* aparaturnya pemerintahan desa dengan masyarakatnya tidaklah berbasis nilai dan sistem teknokratis tata organisasi modern, sebagaimana diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan tersebut. Organ sekretariat desa, bidang perencanaan pembangunan desa, unit-unit pelaksana teknis pelaksanaan pembangunan, maupun bidang-bidang pelayanan masyarakat seperti ini tidak dimiliki oleh pemerintah desa. Terlebih standar jabatan aparaturnya yang berkompeten mampu menjalankan fungsi-fungsi pembangunan dan pelayanan masyarakat itu pada faktanya masih jauh dari kenyataan untuk dimiliki pemerintah desa.

Pemerintah desa dalam struktur organisasinya hanya memiliki 5 struktur fungsi organisasi, yaitu Kepala Desa, Sekretaris Desa, Kepala Urusan Pemerintahan, Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat, Kepala Urusan Keamanan, Kepala Dusun yang dibantu oleh 3 staf pelaksana teknis, yang latar belakang pendidikan dan kompetensinya rata-rata masih rendah antara SMP-SMA. Pertanyaannya kemudian apakah mungkin kelengkapan lembaga pemerintahan desa yang sederhana tersebut dengan para pelaksana yang berkompetensi rendah sekaligus bergaya paguyuban ini dituntut untuk mampu membuat mengeksekusi perencanaan pembangunan desa yang kompleks dan teknokratis seperti yang dilakukan daerah otonom kabupaten/kota. Pemerintahan Desa tidak memiliki organ organisasi yang mampu mengeksekusi fungsi perencanaan pembangunan tersebut saja dengan BPPDes (Badan Perencanaan Pembangunan Desa), sehingga fungsi kelembagaan apa yang dapat mengeksekusi fungsi dalam menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) dan Rencana Kegiatan Pembangunan Desa (RKPDes). Kemudian fungsi organ ataupun lembaga apa pula yang mampu mengeksekusi pembuatan laporan pertanggungjawaban termasuk Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) kepada Bupati/Walikota termasuk BPD maupun Inspektorat Pemda melalui Camat. Apakah semua eksekusi penyusunan laporan pertanggungjawaban ini diserahkan dengan terpaksa untuk dikerjakan oleh Sekretaris Desa yang dibantu 3 Kaur Pemerintah Desa itu. Faktanya memang Sekretaris Desa dibantu 3 Kaur Pemerintah Desa yang

⁶³³ Aparatur pemerintahan desa tidak masuk kriteria Pasal 1 ayat (2) dan (3) Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, ... Ibid.

mengeksekusi pelaporan, namun ada pihak ke 3 yaitu para agen/konsultan yang membantu mengerjakannya. Dalam praktek, apa yang dikerjakan aparatur pemerintah desa dalam menyusun perencanaan pembangunan dan pertanggungjawabannya, rata-rata hampir semuanya dilakukan secara formalitas. Peran pihak agen/konsultan sebagai pihak ketiga sangat dominan yang menyiapkan seluruh dokumen perencanaan dan pertanggungjawaban hasil pembangunan dan pelayanan masyarakat.⁶³⁴

Dalam Pasal 112 ayat (3) dan ayat (4) UU 6/2014 tentang Desa, kelembagaan pemerintahan Desa dalam mengeksekusi pekerjaan penyusunan perencanaan dan mempertanggungjawabkan hasil pekerjaannya dapat didampingi tenaga pendamping, baik dari jajaran staf teknis SKPD kabupaten maupun dari tenaga profesional agen/konsultan/NGO. Teknis eksekusi pendampingan ini diatur rinci dalam Pasal 128 hingga Pasal 131 PP 43/2014. Sudah dapat dipastikan bahwa apabila kondisi yang demikian ini terus berlanjut maka pihak yang sangat diuntungkan adalah para tenaga profesional/pendamping. Para profesional/pendamping membuat dan menyiapkan seluruh naskah dokumen yang tidak bias diselesaikan oleh aparatur pemerintah desa. Akhirnya Kepala desa dan seluruh aparturnya menjadi sangat bergantung pada tenaga profesional/pendamping tanpa ada upaya sistemik untuk belajar (*learning-organization*). Tentu kondisi yang demikian ini tidak benar dalam perspektif politik dan pembangunan hukum berbasis tata pemerintahan yang baik, olehkarena peran aparatur desa bisa menjadi "penonton dan penandatangan" apa yang telah disusun pihak ketiga tersebut. Barangkali tanpa disadari oleh pembentuk undang-undang, bahwa melalui Pasal 112 ini Negara menjadi sengaja membentuk lembaga desa itu menjadi tidak berdaya dalam menyelenggarakan tugas pelayanan dan pemberdayaan masyarakat desa, dikarenakan aparatur lembaga desa menjadi tergantung secara terus menerus

⁶³⁴ Liputan Khusus Dana Desa, Perangkat Desa Kesulitan Bikin Laporan Pertanggungjawaban, Ini Saran Camat Sedati, surya.co.id, Sidoarjo, Rabu, 12 April 2016, <https://surabaya.tribunnews.com/2016/04/12/perangkat-desa-kesulitan-bikin-laporan-pertanggungjawaban-ini-saran-camat-sedati> Diakses Rabu/14/8/2019/Pkl. 11.19. Lihat juga voaindonesia.com, INDONESIA, Jokowi Janji Sederhanakan Standar Laporan Dana Desa, Nurhadi Suchahyo, 25/07/2018, <https://www.voaindonesia.com/a/jokowi-janji-sederhanakan-standar-laporan-dana-desa-4498981.html> Diakses Rabu/14/08/2019/ Pkl. 12.07. Lihat juga Merdeka.com, Mendagri: Keluhan Utama Kepala Desa Soal Mekanisme Laporan Dana Desa, Reporter : Darmadi Sasongko, Selasa, 31 Juli 2018 20:05, <https://www.merdeka.com/peristiwa/mendagri-keluhan-utama-kepala-desa-soal-mekanisme-laporan-dana-desa.html> Diakses Rabu/14.08/2019/Pkl. 11.29.

kepada pihak luar lembaga desa yaitu para professional/pendamping, staf SKPD kabupaten/kota, kader pemberdayaan masyarakat desa, atau agen pihak ketiga lainnya. Kondisi ini menjadikan aparatur Lembaga pemerintahan desa tidak akan pernah menjadi kuat dan professional dalam mengeksekusi agenda tugas pekerjaan, baik sektor pembangunan maupun pelayanan masyarakat. Bahkan sudah disinyalir bahwa para pendamping/professional ini nantinya yang menentukan agenda program/proyek berikut anggarannya, bukannya oleh pemerintah desa sendiri. Sinyalemen fenomena ini terbukti terjadi, di mana telah disiarkan oleh berbagai media masa bahwa NGO tertentu yang didukung Kementerian Desa telah menyiapkan puluhan ribu tenaga pendamping yang siap 'membantu' desa.⁶³⁵

Persoalan mengeksekusi (*activating*) perencanaan Desa telah diatur dalam Bab-IX, X, dan XI Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 yang diikuti PP 43/2014 Jo. Pasal 1 ayat (5) dan (6) Pasal 116 PP 47/2015, perihal peraturan pelaksanaan undang-undang desa, yang pada intinya menyebutkan bahwa desa memiliki "*kewenangan*" menyusun dan mengeksekusi perencanaan pembangunan, tidak lagi diberikan "*tugas*" (tanggungjawab) menyusun perencanaan.⁶³⁶ Oleh karena posisi itu, desa tidak lagi berada dalam subsistem Pemkab/Pemkot, namun diberikan otoritas untuk menyusun dan mengeksekusi perencanaan sendiri atau *integrated-planning* bukan *decentralized-planning* sesuai batas-batas kewenangan Desa berdasarkan hak asal-usulnya dan skalanya lokal desa. Namun format baru ini masih tidak membawa perubahan, melainkan hanya meneguhkan bahwa *bottom-up planning system* Musrenbang Desa yang selama ini sudah berjalan yang diatur dalam Pasal 80 ayat (2) Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 tetap berjalan ("*bussiness as usual*").

⁶³⁵ Pramdia Arhando Julianto, *Tenaga Ahli Pendamping Desa*, Kompas.com - 28/11/2017, 16:37 WIB, Kemendes PDTT Akui Masih Kekurangan Pendamping Desa, <https://nasional.kompas.com/read/2016/04/10/16091511/Marwan.Jafar.Bantah.Adanya.Politisasi.dalam.Rekrutmen.Pendamping.Desu> Diakses Kamis/16-05-2019/Pkl. 10.14.

⁶³⁶ Persoalan mengeksekusi kewenangan perencanaan ini jelas betul, mengingat Pasal 79 ayat (1) Undang-Undang RI Nomor: 6 Tahun 2014 menegaskan:

"Pemerintah Desa menyusun perencanaan Pembangunan Desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota."

Ketentuan ini sangat berbeda dengan ketentuan Pasal 80 ayat 1 Undang-Undang RI Nomor: 32 Tahun 2004 yang berbunyi:

"Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Desa disusun perencanaan pembangunan Desa sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan daerah kabupaten/Kota".

Skema Musrenbangdes itu mengandung kelemahan, tidak hanya karena minimnya partisipasi langsung masyarakat desa, tetapi yang lebih krusial, bahwa desa tidak memiliki otoritas dan kompetensi dalam mengeksekusi sistem perencanaan menurut Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Desa tampaknya mengusulkan, namun kabupaten jua akhirnya yang menentukan. Rekognisi dan subsidiaritas masih hanya menjadi prosedur. Demikian pula *bottom-up planning system* yang yang mengintegrasikan *sectoral-approach* dan *spatial-approach* dalam format "membangun desa" dan "desa membangun" masih berakhir pada dominasi perencanaan teknokratik.⁶³⁷ Sehingga perencanaan desa yang berdimensi sektoral adalah bukan hasil dari partisipasi masyarakat Desa, melainkan dirumuskan secara teknokratis oleh Bappeda dan dinas-dinas teknis.

Masalah inti dari semua ini adalah ketidakjelasan batas kewenangan kabupaten terhadap Desa, dan Desa belum diposisikan sebagai satu kesatuan yang mampu mengelola sendiri perencanaan pembangunannya. PP 43/2014 Jo. PP 43/2014 tampak sekali belum menyentuh aspek-aspek pemisahan kewenangan perencanaan yang *rigid*, melainkan hanya menegaskan aspek partisipasi masyarakat dalam perencanaan yang bersifat lokal Desa.⁶³⁸ Dalam PP 43/2014 ditegaskan bahwa perencanaan pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada Pasal 64 ayat (1) didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan, namun kelemahan yang terkandung dalam PP 43/2014, adalah pasal-pasalnya tidak menegaskan keharusan pemerintah Desa melibatkan BPD dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan Desa. Semestinya BPD diberi hak inisiatif untuk mengajukan RPJMD, sehingga RPJMD lebih menyuarakan kepentingan masyarakat. Demikian pula alam proses pengambilan keputusan, pemerintah Desa dan BPD semestinya memperhatikan suara kelompok-kelompok masyarakat sipil yang mewakili kepentingan warga secara luas.

⁶³⁷ Komite I DPD RI, **Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa**, Dewan Perwakilan Daerah RI, Komite I DPD RI, Cetakan Pertama, 2017, hlm. 81-82.

⁶³⁸ Pasal 80 ayat (1) Undang-Undang RI Nomor: 6 Tahun 2014 Tentang **Desa**, menyebutkan: "Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat Desa."

Pengaturan tata ruang desa amat sangat penting sebagai bahan penyusunan RPJMDesa. Tidak dimilikinya Rencana Pengembangan Tata Ruang Desa (RPTRDes), Desa menjadi sangat sulit mengeksekusi RPJMDesa dengan benar untuk menjamin terwujudnya keberlanjutan manfaat hasil-hasil pembangunan.

Bahkan desa apabila tidak membuat RPTRDes akan mengalami berbagai masalah serius seperti apa yang telah terjadi, seperti carut-marutnya tata kelola ekosistem pertanian dan hutan dan rusaknya kelestariannya dan lingkungan hidup yang sehat bagi masyarakat desa akibat pembangunan, hilangnya sumberdaya alam sehingga tidak mampu lagi menjamin keberlanjutan matapecaharian masyarakat. Ketiadaan RPTRDes lambat atau cepat dapat menyulut konflik kepentingan baik antar desa, desa dengan daerah maupun antar masyarakat desa dengan pihak swasta yang berinvestasi di desa. RPTRDes sampai dengan saat ini terbatas disusun oleh pihak pemerintah kabupaten dengan membagi antara wilayah pedesaan dengan perkotaan, sementara wilayah pedesaan sendiri tidak dikembangkan pada setiap unit teritorial Desa dan antar Desa yang memiliki persamaan geografis, ekonomi, sosial dan budaya. Tata ruang per Desa yang dikembangkan oleh masing-masing Desa menjadi sangat relevan untuk mengopersinalkan pengembangan tata ruang di tingkat daerah. Maka itu RPTRDes adalah merupakan alasan paling logis untuk mengarahkan pembangunan wilayah dan tata ruang desa dengan benar dan baik berbasis pada kelestarian. Penyusunan RPTRDes sudah sepatutnya dilakukan sendiri oleh Pemdes berikut BPD dengan fasilitasi bimbingan teknis dari Pemkab/Pemkot agar menghasilkan RPTRDes yang benar dan baik, karena selain dibantu langsung oleh para ahlinya tapi juga sekaligus di-*support* secara politis, teknis dan anggaran oleh Pemkab/Pemkotnya. Kelembagaan pemerintahan desapun dapat bekerjasama dengan Desa tetangganya untuk menyusun rencana tata ruang yang sinergis dan teropadu di dalam mengelola wilayah perbatasan dan wilayah yang mempunyai hubungan fungsional dan kesamaan ekosistem. Apabila RPTRDes telah berhasil tersusun maka persoalan maka sumber keuangan desa dari APBN pasti akan merubah wajah pengelolaan pembangunan desa.

UU 6/2014 tentang Desa memastikan kuasa dan dana untuk penyelenggaraan pelayanan dan pembangunan desa. Kekuasaan desa mencakup kewenangan, prakarsa, keputusan, kemampuan dan swakelola pelayanan dan pembangunan tersebut. Namun ruang demokrasi membuat pemerintah desa tidak

dapat memonopoli kekuasaan, namun eksistensi masyarakat desa masuk dalam ruang keterbukaan, akuntabilitas, responsivitas dan deliberasi.⁶³⁹ ADD hanyalah salah satu sumber pendapatan Desa. Sumber-sumber pendapatan Desa yang lain adalah pendapatan asli Desa seperti hasil usaha Desa, hasil kekayaan Desa, hasil swadaya dan partisipasi, dsb, juga bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, serta dari hibah dari pihak ketiga yang tidak mengikat (pasal 68). ADD menjadi penting sebagai sumber pendapatan Desa karena selama ini sumber-sumber pendapatan Desa lain praktis tidak dapat diandalkan. Hanya saja Dana Desa diatur secara khusus melalui peraturan Pemerintah, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara *Jo*. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara. Atas kemunculan kedua peraturan pemerintah inipun memunculkan disharmoni hukum dalam bentuk kontradiksi dan distorsi yuridis dan empiris.⁶⁴⁰

Undang-undang Desa telah menegaskan bahwa pembagian DD harus terdistribusi merata dan adil yang memperhatikan faktor luas wilayah, jumlah penduduk, tingkat kemiskinan, dan kondisi kesulitan geografis. Pembagian DD merupakan kebijakan afirmatif, yaitu Desa yang memiliki angka tingkat kemiskinan tinggi dan secara geografis terisolasi layak mendapatkan porsi pembagian DD lebih besar. Namun yang terjadi dalam eksekusi norma hukum ADD tersebut terjadi kekeliruan. Kementerian Keuangan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 memrumuskan formula 90% merata dan 10% proporsional. Dimaksudkan agar DD dapat distribusikan merata keseluruhan desa yang ada, tanpa ada ukuran disparitas antar desa.⁶⁴¹ Formula DD 90% didistribusikan rata dan 10% dibagi adil mempertimbangkan sebaran distribusi kepada provinsi dan kabupaten/kota. Rumusan formula seperti yang demikian ini menciptakan konflik kesenjangan sosial, ekonomi, politik antar pulau dalam penerimaan DD. Dari hasil evaluasi

⁶³⁹ Pasal 75 ayat (3) UU 6/2014 tentang Desa menegaskan bahwa:

"Ketentuan Lebih lanjut mengenai Keuangan Desa diatur dalam Peraturan Pemerintah"

⁶⁴⁰ Komite I DPD RI, **Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa**, ... Opcit., hlm. 82.

⁶⁴¹ Komite I DPD RI, **Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa**, ... Ibid., hlm. 83.

Komite I DPD RI ditemukan bahwa dari Rp. 20,266 triliun DD, yang didistribusikan tahun 2018, 61,46% atau lebih dari setengah desa ada berada di pulau Jawa dan Sumatera. Selebihnya berada di pulau Kalimantan (8,73%), Sulawesi (11,44%), Bali dan Nusa Tenggara (6,26%), Maluku dan Papua (12,08%).⁶⁴² Hal ini terjadi oleh karena DD di setiap kabupaten/kota dihitung berdasarkan jumlah desa sesuai Pasal 11 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015, dan desa jumlahnya tidak berbanding lurus dengan luas pulau. Di Jawa terdapat 22.400 desa dan Sumatera ada 20.910 desa. Berarti ada dua per tiga dari jumlah desa yang ada berada di Jawa dan Sumatera. Sedangkan desa miskin dan tertinggal lebih banyak terdapat di luar Jawa dan Sumatera. Sehingga sebenarnya DD semestinya lebih banyak terdistribusi ke luar Jawa dan Sumatera.⁶⁴³ Rumusan formula 90% rata berbanding 10% proporsional dengan empat variabel pembagi DD (luas wilayah, jumlah penduduk, angka kemiskinan, dan kesulitan geografis) merupakan distorsi krusial. Sehingga rumusan formulasi ini justru memperlebar ketimpangan fiskal antar daerah, sehingga DD tidak berkontribusi terhadap penanggulangan kemiskinan.⁶⁴⁴ Namun politik hukum Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 mengatur dengan argumen bahwa mempertimbangkan bahwa DD itu bersumber dari 'Belanja Pusat', maka untuk mengoptimalkan penggunaannya, Pemerintah menggunakan kewenangannya untuk menetapkan prioritas penggunaan DD untuk pembangunan dan pemberdayaan Desa. Namun penentuan prioritas penggunaan DD ini pun mengandung kontradiksi dalam beberapa hal:⁶⁴⁵

Pertama, DD diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan, sehingga pelayanan publik dan pembinaan masyarakat bukan prioritas;

Kedua, ketentuan prioritas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tidak sinkron bahkan bertabrakan dengan PP 43/2014 dalam hal pengelolaan keuangan desa. PP 43/2014 mengatur bahwa semua sumber penerimaan desa dimasukkan dalam APBDes, kemudian APBDes dibagi

⁶⁴² Komite I DPD RI, *Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, ... Ibid.

⁶⁴³ Komite I DPD RI, *Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, ... Ibid.

⁶⁴⁴ Komite I DPD RI, *Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, ... hlm. 81-82.

⁶⁴⁵ Komite I DPD RI, *Kembali ke Mandat, Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, ... Ibid, hlm. 85.

menjadi 30% untuk belanja operasional, sedangkan 70% untuk belanja publik, baik pelayanan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan, maupun kemasyarakatan.⁶⁴⁶ Sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 mengarahkan DD masuk ke pos pembangunan dan pemberdayaan dengan komposisi 70%. Sehingga dalam praktik di banyak desa, kontradiksi ini dua peraturan Pemerintah ini menimbulkan kesulitan dan penyimpangan;

Ketiga, kontradiksi lebih serius terjadi antara Peraturan Menteri Keuangan dengan Permendesa PDTT sehubungan dengan penggunaan DD. Pada Peraturan Menteri Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Termiskin, prioritas pembangunan desa dibuat terbuka sebagai arah dan rambu-rambu, hal mana kelembagaan pemerintahan desa masih dapat menentukan prioritas penting lokal sesuai kebutuhan yang diputuskan melalui musyawarah desa. Tetapi Peraturan Menteri Keuangan PK Nomor 247/PMK.07/2015 menambah satu klausul, bahwa prioritas yang ditentukan sendiri oleh desa harus memperoleh persetujuan bupati/walikota. Kemudian lebih jauh insinkronisitas horizontal antara peraturan perundang-undangan ketika diterbitkan Peraturan Menteri Desa PDTT Nomor 4 Tahun 2017 yang memprioritaskan DD untuk pembangunan embung, sarana olah raga desa, BUMDes, dan Prukades (Produk Unggulan Kawasan Pedesaan). Kemudian Permendes ini diperbaiki sedapatnya melalui Peraturan Menteri Desa PDTT Nomor 19 Tahun 2017 yaitu ketentuan empat prioritas sebelumnya dinyatakan tidak lagi prioritas utama, melainkan dirubah menjadi kata/frasa 'antara lain', yang artinya DD dapat digunakan secara terbuka sesuai konteks lokal. Insinkronisitas lebih jauh terjadi pada tingkat kabupaten/kota. Hal mana Permendesa PDTT tidak mengatur secara rinci persentase penggunaan DD, tetapi Perbup/Perwal mengaturnya dengan berlebihan;

Keempat, prioritas penggunaan DD dari 'Atas' ke "Bawah' oleh pemerintah bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Desa perihal keputusan prioritas belanja desa oleh musyawarah desa sebagai 'desa hybrid' berdasarkan asas rekognisi, subsidiaritas, dan demokrasi. Namun asas ini

⁶⁴⁶ Belanja operasional Desa meliputi gaji, tunjangan, insentif, operasional layanan publik pemerintah Desa, BPD, dan lain sebagainya.

menjadi tidak ada dalam PP 43/2014 jo. PP 47/2015 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 Jo. Permendagri Nomor 113/2014 melakukan pengurangan keleluasaan desa melalui pembatasan prioritas pada pembangunan dan pemberdayaan. Sekalipun Peraturan Menteri Desa PDTT Nomor 5 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri Desa PDTT Nomor 21 Tahun 2015 membuat prioritas sesuai perintah Peraturan Pemerintah, namun masih membuka kemungkinan bagi munculnya prioritas lokal desa sesuai konteks dan prakarsa lokal. Namun Peraturan Menteri Keuangan No. 247/PMK.07/2015 malahan mengatur prioritas lokal desa harus memperoleh persetujuan bupati/walikota.

Sumber pendapatan kelembagaan pemerintahan desa yang lain diperoleh dari kukuran dana Pemerintah-Pusat maupun Pemprov, walaupun sifatnya tidak ajeg kecuali peruntukan Tunjangan Pendapatan Aparat Pemerintah Desa (TPAPD) dari Pemerintah-Pusat. Sedangkan bantuan-bantuan lainnya seperti Bandes, jumlah nominalnya sangat kecil tidak signifikan mencukupi pembiayaan pembangunan dan pembinaan masyarakat Desa. Termasuk pula sumber pendapatan dari sumbangan pihak ketiga, juga sangat tidak dapat diandalkan karena kecilnya jumlah dana maupun *sustainability*-nya yang tidak terjamin.

Undang-Undang dan peraturan derivatif dari pengaturan desa yang ada selama ini belum mengatur sama sekali perihal pengelolaan SDA desa. Peraturan Pemerintah lebih banyak mengatur tentang kekuasaan dibandingkan dengan tugas pokok fungsi pemerintah desa dalam upaya mewujudkan kemakmuran masyarakatnya melalui pengaturan SDA sebagai sumber hajat hidup rakyat pedesaan pada umumnya. Beberapa permasalahan menonjol, seperti:

- a). munculnya persoalan *excessive-exploitation* atas SDA oleh para penanam-modal ataupun perusahaan yang selalu menghilangkan kapasitas kelestarian ekosistem lingkungan hidup di lingkup desa;
- b). kelompok penduduk miskin di desa turut memperburuk proses eksploitasi SDA yang ada;
- c). meluasnya proses privatisasi, seperti kasus privatisasi lahan dan air di dalamnya yang mengancam sumber kehidupan penduduk dan masyarakat desa. Semua ini merupakan gejala buruk dari tidak adanya perhatian dalam bentuk pengaturan sumberdaya alam di desa.

Telah banyak masyarakat dengan dukungan NGO mengingatkan otoritas pemerintahan tentang pentingnya pelestarian SDA dan pemanfaatannya yang maksimal untuk kelestarian dan kesejahteraan masyarakat di tingkat desa. Sekalipun kini pemerintah pusat dan daerah telah mulai mengendalikan SDA di daerahnya sekaligus meningkatkan PADnya. Namun, peran kewenangan desa sebagai institusi yang relevan dalam menjaga kelestarian SDA apalagi untuk memberikan kemakmuran bagi warganya masih tetap terancam. Oleh karena desa sebagai institusi yang memiliki *direct-contact* dengan lokus SDA dan *direct-effect* bila terjadi kerusakan kelestarian alam, maka dalam pembangunan Desa harus diberikan peran dan *trust* menjadi pihak penting dalam perbaikan, pelestarian dan pemanfaatan SDA bagi kesejahteraan penduduknya.

Persoalan eksekusi kegiatan kerjasama antar desa ataupun persoalan hubungan timbal-balik desa-kecamatan yang diatur Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 Jo. Pasal 143-149 Peraturan Pemerintah No. 43/2014 Jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 96 Tahun 2017, menyisakan permasalahan teknis pelaksanaan pekerjaan. Untuk maksud memajukan kepentingan bersama desa dapat melakukan ikatan kerjasama demi kesejahteraan masyarakat yang diatur menurut keputusan bersama dan keputusan kerjasama tersebut harus dilaporkan kepada Bupati/Walikota sekalipun harus melalui Camat.⁶⁴⁷ Pasal 91 – Pasal 93 Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 Jo. Pasal 143-149 PP 43/2014 Jo. Pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 96 Tahun 2017 tidak eksplisit mengatur urusan pemerintahan apa saja yang dapat diselenggarakan melalui kerjasama antar desa, kecuali disebutkan kerjasama yang dilakukan sesuai dengan

⁶⁴⁷ Pasal 143-149 Peraturan Pemerintah RI Nomor 43 Tahun 2014 Jo. Pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 96 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Kerjasama Desa Di Bidang Pemerintahan Desa. Kemudian Pasal 144 Ayat (1) Undang-Undang RI Nomor: 6 Tahun 2014, mengatur bahwa pelaksanaan kerjasama antar desa ataupun desa dengan pihak ketiga dapat dilakukan dengan membentuk badan kerjasama. Dalam Pasal 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri ini diatur bidang-bidang kerja sama antara Desa dengan pihak ketiga. Pasal 13 Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 96 Tahun 2017 juga mengatur tentang tata cara kerja sama desa dan persoalan kerjasama penyelesaian perselisihan antar desa (Pasal 18 – Pasal 19 ayat (1) – Ayat (4)). Seperti apabila terjadi perselisihan kerjasama antar desa dalam satu kecamatan, maka dalam hal ini harus difasilitasi dan diselesaikan oleh Camat. Apabila terjadi perselisihan kerja sama antar Desa pada kecamatan yang berbeda dalam satu Pemkab/Pemkot, maka harus difasilitasi dan diselesaikan oleh Bupati/Walikota secara arbitrase. Seluruh bentuk penyelesaian perselisihan dalam lingkup satu wilayah birokrasi Pemkab/Pemkot adalah bersifat final. Sehingga untuk perselisihan kerja sama desa dengan pihak ketiga dalam satu kecamatan, maka harus difasilitasi dan diselesaikan oleh Camat. Sedangkan perselisihan kerja sama desa dengan pihak ketiga pada kecamatan yang berbeda tetapi masih dalam satu wilayah pemerintahan kabupaten/kota, maka harus difasilitasi dan diselesaikan oleh Bupati/Walikota.

kewenangannya. Namun apabila pihak salah satu pihak itu tidak menerima penyelesaian perselisihan, maka yang berselisih dapat mengajukan penyelesaiannya melalui arbitrase, namun dalam peraturan perundang-undangan tidak disebutkan kemungkinan lain sebagai *alternative dispute resolution*.⁶⁴⁸

Demikian pula Badan Kerjasama Antar Desa ruang geraknya terbatas pada tataran desa (horisontal), desa tidak memiliki ruang untuk membangun akses kerjasama secara vertikal. Pengaturan ini berbeda apabila dibandingkan dengan model asosiasi yang diatur Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Kemungkinan untuk *altenative dispute resolution* seperti model penyelesaian konflik berbasis *local-wisdom* yang masih berlaku digunakan antar Desa juga tidak masuk dalam pengaturan, tidak ada *guide-lines*-nya. Tentu persoalan penyelesaian konflik berbasis budaya ini tidak cukup dikatakan dengan *'...diakui selama tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan dan perundangan yang berlaku.'*

4.6. Implikasi Disharmoni Hukum atas *Controlling* dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa

Controlling dalam sistem birokrasi pemerintahan daerah mulai dari lapisan birokrasi pemerintahan paling atas kelembagaan negara hingga paling bawah di tingkat kelembagaan pemerintahan desa semestinya diartikan sebagai upaya administrasi pada setiap *layer* (lapisan) dalam mengendalikan jalannya proses penyelenggaraan birokrasi pemerintahan agar efektif dan efisien. Bagir Manan mengemukakan bahwa pengawasan atau *control* mengandung dimensi pengendalian dan juga pembatasan.⁶⁴⁹ *Controlling* dalam sistem administrasi dan kelembagaan pemerintahan secara prinsipil diatur oleh UUD NRI Tahun 1945,

⁶⁴⁸ Pasal 19 (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 96 Tahun 2017 menyebutkan bahwa Apabila terjadi perselisihan kerja sama Desa dalam satu wilayah kecamatan, penyelesaiannya difasilitasi dan diselesaikan oleh Camat atau sebutan lain. (2) Apabila terjadi perselisihan kerja sama Desa pada wilayah kecamatan yang berbeda pada satu daerah kabupaten/kota difasilitasi berita acara yang ditandatangani oleh para pihak dan pejabat yang memfasilitasi dan diselesaikan oleh bupati/walikota. (3) Penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) untuk kerja sama antar Desa bersifat final dan ditetapkan dalam penyelesaian perselisihan. (4) Penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) untuk kerja sama Desa dengan pihak ketiga yang tidak dapat terselesaikan dilakukan melalui proses arbitrase sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

⁶⁴⁹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Puskata Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 181.

namun tampak hanya berhenti sampai dengan lapisan pemerintah daerah kabupaten atau kota saja. Kelembagaan pemerintahan desa sebagai daerah otonom memang tidak diatur oleh UUD NRI Tahun 1945. *Controlling* dalam sistem administrasi pemerintahan tentu difahami sebagai suatu bentuk pola hubungan sinergitas vertikal, horizontal, dan diagonal antar pemerintahan yang bersifat desentralistik. Kelembagaan pemerintahan desa sebagaimana telah dikaji panjang lebar pada bagian Pergeseran Makna Ontologis-Epistemologis-Axiologis dalam pengaturannya menunjukkan kedudukannya sebagai pemerintahan semu yang seolah-olah berada di bawah payung sistem pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi birokrasi pemerintahan paling bawah. Hingga saat ini, posisi dan status kedudukan kelembagaan pemerintahan desa lebih menunjukkan pada kemandirian desa, daripada makna otonomi desa itu sendiri dengan modal asas Rekognisi dan asas Subsidiaritas yang diberikan oleh Negara. Pengaturan otonomi desa yang benar dan baik belum mengerucut pada konsepsi sistem pemerintahan daerah yang solid, jelas, dan moderen sekaligus pluralistik. Pola penyerahan kewenangan pemerintahan dari pusat ke desa masih tampak "setengah hati"⁶⁵⁰.

Controlling dalam konteks yang lebih luas lingkupnya disebut 'Pengendalian', dalam undang-undang tidak diatur mekanisme pengendalian terhadap kelembagaan pemerintahan desa. Saat ini setidaknya ada delapan kementerian teknis dan nonteknis yang memiliki urusan dengan desa. Tidak termasuk kelembagaan negara lainnya di luar kementerian Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Namun tidak semua Kementerian itu memiliki urusan *Controlling* dalam arti pengendalian dan pengawasan terhadap kelembagaan pemerintahan desa.⁶⁵¹ Saat ini instansi

⁶⁵⁰Agung Honesta., Yuristyan Sayuti., Jazim Hamidi., Muhammad Dahlan., **Rekonstruksi Sistem Pengawasan Pemerintahan Desa Berdasarkan UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa Berbasis Prinsip Good Village Governance**, hlm. 5, <https://media.neliti.com/media/publications/35254-ID-rekonstruksi-sistem-pengawasan-pemerintahan-desa-berdasarkan-undang-undang-nomor.pdf> Diakses Tgl. 16 November 2018 Pkl. 10.04. WIB.

⁶⁵¹ Sistem pengawasan terhadap kelembagaan pemerintahan desa telah diatur dalam:

- 1) Pasal 77 (pengawasan dari BPD), Pasal 80 (musyawarah desa), Pasal 104 (pengawasan oleh bupati/walikota melalui Camat), Pasal 150 ayat (3) (pengawasan lembaga kemasyarakatan desa), Pasal 154 (pembinaan pengawasan oleh Camat) Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 Juncto
- 2) Peraturan Pemerintah RI Nomor: 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa Juncto
- 3) Pasal 10 huruf g (membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan Juncto

pemerintah daerah-pun belum memiliki pedoman hukum yang jelas dalam melakukan pengendalian, pengawasan dan pembinaan terhadap desa.⁶⁵²

Controlling dalam pengertian pembinaan dan pengawasan terhadap kelembagaan pemerintahan desa diatur dalam Pasal 112 hingga Pasal 115 UU 6/2014 tentang Desa. Melalui Pasal 112 UU 6/2014 tentang Desa hanya menekankan bentuk pelimpahan kewenangan pengawasan pemerintahan desa kepada pemerintahan daerah masing-masing, yang berarti berada di otoritas kabupaten/kota.⁶⁵³ Instansi kecamatan saat ini tidak memiliki otoritas pembinaan dan pengawasan terhadap kelembagaan pemerintahan desa, tidak seperti sebelumnya.

Sejak digagas oleh para pendiri bangsa seperti Muh. Yamin, Muh. Hatta, dan Soepomo, posisi kelembagaan pemerintahan desa sudah ditempatkan sebagai

- 4) Peraturan Pemerintah RI Nomor: 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pasal 11 – Pasal 12 (inspektorat provinsi), Pasal 34 (inspektorat daerah kabupaten/kota), Pasal 50 (pengawasan kecamatan pada desa) Peraturan Pemerintah RI Nomor 18 Tahun Tentang Perangkat Daerah Juncto
- 5) Pasal 21 – Pasal 22 (pembinaan pemerintahan desa oleh Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa), Pasal 30 – Pasal 31 (pengawasan oleh Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri)
- 6) Peraturan Presiden RI nomor 11 Tahun 2015 Tentang Kementerian Dalam Negeri Juncto Pasal 3 huruf d, Pasal 27 – Pasal 28 (pengawasan oleh Inspektorat Jenderal Kementerian Desa PDTT), Pasal 13 huruf d (supervisi bidang perencanaan pembangunan kawasan desa Kemendes PDTT), Pasal 10 huruf d (supervisi bidang bidang pembinaan pengelolaan pelayanan sosial dasar, pengembangan usaha ekonomi desa, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, dan pembangunan sarana prasarana desa, serta pemberdayaan masyarakat desa) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Jo. Pasal 32 – Pasal 33 (pembinaan dan pengawasan desa) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2016 Tentang Kewenangan Desa.

⁶⁵² Agung Honesta., Yuristyan Sayuti., Jazim Hamidi., Muhammad Dahlan., ***Rekonstruksi Sistem Pengawasan Pemerintahan Desa Berdasarkan UU 6/2014 tentang Desa Tentang Desa Berbasis Prinsip Good Village Governance, ...*** Ibid hlm. 5. Lihat juga Bagir Manan, ***Memaknai Pengawasan Sebagai Bandul "Ikatan Kewenangan" Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan***, <https://media.neliti.com/media/publications/35254-ID-rekonstruksi-sistem-pengawasan-pemerintahan-desa-berdasarkan-undang-undang-nomor.pdf> Diakses Tgl 16 November 2018 pkl. 10.04. WIB.

⁶⁵³ Pasal 112 Undang-Undang Nomor: 6 Tahun 2014 Tentang ***Desa***, menyebutkan:

- (1) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- (2) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada perangkat daerah.
- (3) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memberdayakan masyarakat Desa dengan:
 - a. menerapkan hasil pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, teknologi tepat guna, dan temuan baru untuk kemajuan ekonomi dan pertanian masyarakat Desa;
 - b. meningkatkan kualitas pemerintahan dan masyarakat Desa melalui pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan; dan
 - c. mengakui dan memfungsikan institusi asli dan/atau yang sudah ada di masyarakat Desa.
- (4) Pemberdayaan masyarakat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan dengan pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan Pembangunan Desa dan Kawasan Perdesaan."

lapisan pemerintahan daerah terbawah atau pemerintahan kaki dari pemerintahan kabupaten dan kota. Penempatan kelembagaan pemerintahan desa sebagai pemerintahan kaki ini tentu terkait dengan pemikiran sistem pengendalian badan-badan pemerintahan daerah yang demokratis dan otonom dalam sistem NKRI. Apabila merujuk pada Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 perihal Desa sebagai "Kota Kecil", Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957 mengenai "Daerah Swatantra Tk-III", maupun UU 19/1965 mengenai "Desa Praja", maka prinsip otonomi desa itu sudah dicita-citakan sebagai daerah otonom tingkat terbawah yang "Simetris" ataupun yang "Asimetris" dengan pemerintahan yang berada di atasnya yaitu Kabupaten/Kota dan Provinsi⁶⁵⁴. Bukannya kemandirian desa yang seolah "berdiri bersama" dengan supra desa/negara. Walaupun tampaknya posisi ini yang dipilih melalui politik hukum oleh pembentuk undang-undang desa melalui UU 6/2014, dengan rationel agar pemerintahan desa berproses dengan segala kematangannya melalui Tupoksi ke pemerintahannya, maka hal yang demikian ini sungguh mengabaikan fakta sejarah pembentukan desa dan logika hukum administrasi pemerintahan yang semestinya berlaku. Posisi status kelembagaan pemerintahan desa yang semu ini berimplikasi terhadap efektifitas sistem *Controlling* yang dijalankannya.

Mengenai pendampingan *Controlling* ataupun khususnya pengawasan terhadap jalannya roda birokrasi kelembagaan pemerintahan desa, setidaknya terdapat tidak kurang dari 8 (delapan) kementerian yang terlibat dalam pembinaan dan pengawasan langsung atas program mereka masing-masing yang ada di desa. Ke 8 (delapan) kementerian tersebut adalah Kementerian Ketenagakerjaan, Kementerian Pariwisata, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pemuda dan Olahraga, Kementerian Badan Usaha Milik Negara, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, Kementerian Komunikasi dan Informatika, dan

⁶⁵⁴ Hanif Nurcholis, ***Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI***, (Penerbit Bee Media Indonesia. Jakarta. Cetakan ke-4. Juli 2018), hlm. 34, 96, 112. Hanif Nurkholis, ***Wawancara Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa***, (Profesor/Guru Besar Administrasi Publik. Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, 7 Oktober 2018), dikatakan bahwa setidaknya pembentuk undang-undang desa memperhatikan, mempertimbangkan dan menindaklanjuti TAP MPR No IV Tahun 200 Tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. TAP MPR dimaksud mengamanatkan kepada pembuat undang-undang untuk melakukan revisi yang mendasar terhadap undang-undang pemerintahan daerah sebagai upaya penyesuaian Pasal 18 Undang-Undang NRI 1945, meliputi pemberian otonomi bertingkat terhadap provinsi, kabupaten/kota, desa/nagari/marga, dan sebagainya.

Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.⁶⁵⁵ Kementerian tersebut belum termasuk Kementerian Dalam Negeri, Kementerian BPN dan ATR, Kementerian PUPR, Kementerian P dan K dan seterusnya.

Hubungan pengawasan yang dekat adalah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melalui kecamatan masih memiliki kewenangan dan posisi penting dalam 'membina dan mengawasi' penyelenggaraan kelembagaan pemerintahan desa. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menunjukkan aturan pengawasan terhadap kelembagaan pemerintahan desa untuk menjamin agar pemerintahan desa dalam menjalankan roda birokrasinya dapat berjalan efektif sekaligus efisien.⁶⁵⁶ Pasal 19 mengatur dua kewajiban dari Pemerintah, Pemprov, dan Pemkab/Pemkot, yaitu: (1) kewajiban membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemdes dan (2) kewajiban memberdayakan masyarakat Desa. Sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap pemerintah desa juga diatur dalam Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017.

Di bidang pengawasan secara umum, Pemerintah memberikan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan desa melalui pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota yang dibantu oleh inspektorat daerah pada tingkatan daerah masing-masing⁶⁵⁷. Pemerintah kabupaten/kota melalui Inspektorat Kabupaten/Kota dan kecamatan, menjalankan fungsi pengawasan melalui kegiatan monitoring dan evaluasi terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di tingkat desa⁶⁵⁸. Ancaman sanksi hukuman terhadap seluruh aparatur

⁶⁵⁵ Kominfo, **8 Kementerian Sepakat Tingkatkan Perlindungan TKI Melalui Desa Migran Produktif**, 30-05-2017, https://kominfo.go.id/content/detail/9743/8-kementerian-sepakat-tingkatkan-perlindungan-tki-melalui-desa-migran-produktif/0/artikel_gpr Diakses Senin/20-05-2019/pkl 12.36.

⁶⁵⁶ Pasal 19 Ayat (1) hingga (7), Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang **Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**.

⁶⁵⁷ Pasal 17 Ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang **Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**.

⁶⁵⁸ Pasal 19 ayat (2) dan (7) Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang **Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**.

kelembagaan pemerintahan desa juga diberikan apabila terjadi pelanggaran dalam penyelenggaraan pemerintahan desa⁶⁵⁹.

Implikasi hukum dari penyelenggaraan pengawasan pemerintahan desa yang di atur UU 6/2014 tentang Desa, tidak terlepas dari konstruksi sistem dan mekanisme pengawasan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan lainnya dalam kerangka sistem birokrasi pemerintahan. Persoalannya adalah bahwa sistem pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa masih tidak jelas dari perspektif mazab desentralisasi, oleh karena status kelembagaan pemerintahan desa dalam susunan birokrasi pemerintahan masih 'Semu Pemerintahan'. Persoalan berikutnya adalah bahwa terjadi penurunan *bargaining-position* dalam kelembagaan BPD sebagai wadah perwakilan/representasi rakyat yang semula memiliki kewenangan pengawasan yang kuat terhadap Pemerintah desa pada masa Undang-undang RI Nomor 22 Tahun 1999, saat ini menjadi Badan Permusyawaratan Desa (disebut juga BPD), menunjukkan pelemahan pengawasan ataupun *Controlling* dalam konteks *check and balances*.

Peran dan fungsi BPD dalam UU 6/2014 tentang Desa yang mengeluarkan BPD dari unsur penyelenggara pemerintahan⁶⁶⁰ maka melemahkan fungsi legislasi BPD. Pertumbuhan positif demokrasi desa adalah pelibatan peran serta masyarakat dalam pengawasan melalui tahap perencanaan, pelaksanaan, dan monitoring-evaluasi penyelenggaraan program desa. Model pengawasan pemerintahan desa melalui pelibatan berbagai komponen institusi independen dan masyarakat dipastikan berdampak pada kondisi transparansi pengelolaan program desa, yang pada gilirannya dapat tercapainya kinerja *check and balances* berjalan

⁶⁵⁹ Pasal 36 Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang **Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**.

⁶⁶⁰ BPD adalah Badan Perwakilan Desa sebagaimana pernah diatur dalam Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai koreksi buruknya fungsi LMD menurut Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Desa. Kemudian melalui Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Badan Perwakilan Daerah ini diganti lagi menjadi BPD yaitu Badan Permusyawaratan Desa. Penggantian terminologi "Perwakilan" menjadi "Permusyawaratan" dilatar belakangi sering munculnya perselisihan/konflik antara Pemerintah Desa dengan BPD waktu itu, karena BPD sangat independen, terdiri dari para elit desa, vokal dan konservatif menjalankan fungsinya, sehingga penetapan dilakukan secara musyawarah dan mufakat. Lihat juga Rifqi Nuril Huda, **Menyoal Tugas Pokok dan Fungsi BPD Menuju Desa Partisipatif**, 11 Agustus 2018, waktu 15.27, diakses pada <https://www.kompasiana.com/rifqinhuda/5b6e99da6ddca6d087542b3/menyoal-tugas-pokok-dan-fungsi-badan-permusyawaratan-desa-bpd-menuju-desa-partisipatif?page=all> Diakses Minggu/19-05-2019/ PKI. 15.37.

dengan baik dalam kesatuan sinergitas *Controlling* pemerintahan desa yang mandiri dan demokratis.

Melalui sistem *Controlling*, pengawasan kelembagaan pemerintahan desa diharapkan mampu melaksanakan transparansi dan akuntabilitas pemerintahan melalui pelaksanaan sistem dan mekanisme laporan pertanggungjawaban kelembagaan desa secara garis besar dilakukan oleh Kepala Desa yang disampaikan kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Laporan pertanggungjawaban Kepala Desa ini juga disampaikan kepada Bupati/Walikota sebagai bahan evaluasi oleh untuk upaya pembinaan dan pengawasan kepada Kepala Desa⁶⁶¹. Persoalan implikasi diskeharmonian peraturan perundang-undangan terhadap birokrasi *Controlling* pada pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa, dapat diidentifikasi meliputi persoalan Internal, Eksternal, Sumber Daya Aparatur, Peraturan Perundang-undangan yaitu:

Persoalan Pengawasan Internal, meliputi kompetensi dalam menjalankan Tupoksi pengawasan internal pemerintah Desa sebagai salah satu kesatuan pengawasan antara atasan pada bawahan sebagai aparatur dalam lingkungan pemerintahan desa memiliki pengaruh keefektifan yang besar terhadap keberhasilan pelaksanaan program⁶⁶². Tidak kondusifnya sikap perilaku dalam pengawasan internal pemerintahan desa karena sikap saling tidak percaya dan lemahnya kemampuan akan penguasaan sistem dan mekanisme pengawasan sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan program kegiatan desa. Pentingnya pengawasan internal termasuk *built-in control* (pengawasan manajemen) penyelenggaraan pemerintahan desa juga merupakan hal penting dalam membawa paradigma profesionalitas kinerja dalam pemerintahan. Kemudian aspek infrastruktur pengawasan dan biaya operasional juga merupakan faktor penting dalam menunjang kelancaran pengawasan. Seluruh indikator efektifitas pengawasan internal Pemerintah Desa bukan merupakan persoalan baru, namun merupakan situasi baru oleh karena kewenangan baru atas asas rekognisi dan subsidiaritas.

⁶⁶¹ Pasal 49 Ayat (1), (2), dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang **Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa tentang Desa**.

⁶⁶² Andi Saputra, **Kasus Korupsi Beras Miskin Kepala Desa Di Garut Ramai-Ramai Huni Bu**, www.news.detik.com, tanggal 4 Juli 2014, Diakses Rabu/12-9-2018/pkl 14.15.

Persoalan Eksternal dalam pelaksanaannya *Controlling* ditandai oleh ketidakefektifan dari sistem dan mekanisme pengawasan. Dinamika hubungan antar kelembagaan pemerintahan desa yang menjalankan fungsi pengawasan memiliki pengaruh yang besar terhadap efektifitasnya. Disharmoni hubungan antar kelembagaan pengawasan eksternal pemerintahan desa baik itu dengan pihak inspektorat maupun BPD maupun kelembagaan masyarakat mempengaruhi jalannya proses dan hasil pengawasan. Pada faktanya dinamika hubungan kerja pengawasan antara lembaga pengawasan satu dengan yang lain sering tidak terkoordinir dengan baik⁶⁶³. Faktor lemahnya tindak lanjut hasil pengawasan sebagai bagian dari *Controlling* menjadi salah satu masalah belum terwujudnya kelembagaan pemerintahan desa yang akuntabel. Masih banyaknya kasus-kasus tindak pidana korupsi aparatur desa yang berujung pada pengadilan adalah merupakan indikasi masih lemahnya gerakan sistem dan mekanisme *Controlling* secara keseluruhan⁶⁶⁴.

Persoalan Sumber Daya Aparatur, diindikasikan adanya *Stigma* bahwa *Controlling* secara keseluruhan menyangsikan aparatur kelembagaan pemerintahan desa benar-benar mampu memahami makna akuntabilitas, transparansi dan partisipasi yang dibangun secara teknokratis itu. Dengan asumsi atas kebenaran *Stigma* yang demikian, maka model sistem pengawasan seperti apa yang bermuatan nilai-nilai tradisionalisme desa itu, adakah nilai-nilai dan kearifan lokal yang mampu memberi makna dan simbol akuntabilitas, transparansi dan partisipasi tersebut atas sistem *controlling* yang harus dijalankan itu. Olehkarena asumsinya adalah bahwa tujuan besar *controlling* adalah terwujudnya kesejahteraan rakyat. Kelemahan kompetensi sumber daya aparatur bidang tidak hanya dimonopoli oleh apartur Pemerintah desa, tetapi aparatur kelembagaan pemerintahan lainnya seperti BPD. Lemahnya kualitas kompetensi pengawasan para pengawas BPD dalam menjalankan

⁶⁶³ Komite I DPD RI, **Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa**, Dewan Perwakilan Daerah RI, Komite I DPD RI, Cetakan Pertama, 2017, hlm. 147 – 150.

⁶⁶⁴ Andi Saputra, **Kasus Korupsi Beras Miskin Kepala Desa Di Garut Ramai-Ramai Huni Bu**, www.news.detik.com, tanggal 4 Juli 2014, Diakses Rabu/12-9-2018/pkl 14.15.

tugasnya, maka ini sangat berpengaruh terhadap upaya perbaikan kinerja kelembagaan pemerintahan desa secara keseluruhan.⁶⁶⁵

Persoalan Peraturan Perundang-undangan, diindikasikan oleh begitu banyaknya peraturan perundang-undangan pengawasan yang terkait dengan penyelenggaraan kelembagaan pemerintahan desa. Seperti telah disebut di atas bahwa terdapat 9 kementerian yang memiliki urusan dengan kelembagaan pemerintahan desa dan setidaknya ada 6 peraturan perundang-undangan yang mengatur pengawasan terhadap kelembagaan pemerintahan desa.⁶⁶⁶ Pasal 82 UU 6/2014 mengatur perihal pemantauan dan pengawasan pembangunan yang diteruskan dengan Pasal 86 mengenai harus dilaporkannya hasil pelaksanaan pelayanan, pembangunan, pembinaan, dan pemberdayaan desa melalui sistem informasi pembangunan desa dan kawasan perdesaan. Sekalipun demikian satu kata kunci visi dan misi dari *controlling* atau pengawasan tidak ditemukan tertuang secara jelas dalam pengaturan operasionalisasi kelembagaan pemerintahan desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tidak memberi amanat penguatan desa melalui sistem *controlling* sebagai basis akuntabilitas yang berorientasi *self-help* bagi masyarakat desa itu sendiri, seperti persoalan akuntabilitas dan transparansi hak-hak desa dalam mengelola sumberdaya alam lokal, pelayanan publik dan pembangunan daerah yang memungkinkan keseimbangan pendekatan sektoral dengan pendekatan spasial (desa), ataupun fungsi desa melalui pemberdayaan dan pembinaan bagi kesejahteraan masyarakat desa itu sendiri.

Sekalipun *supervision* ataupun pengawasan telah diatur keberlakuannya menurut jenisnya yaitu Pengawasan Eksternal, Pengawasan Internal, Pengawasan Fungsional, dan Pengawasan Melekat (Pengawasan Manajemen), namun determinan faktor atas efektifitasnya tetap terletak pada model sistem pengawasan yang digunakan dan aparatur yang mengeksekusinya. Penetapan model sistem pengawasan birokrasi selama ini selalu dikembangkan dari perspektif teknokratik. Menurut Bagir Manan mekanisme bidang pengawasan harus

⁶⁶⁵ Lihat juga Budiarto Usman, Salmin Dengo, Very Y.Londa, ***Fungsi Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pelaksanaan Pembangunan Desa Di Kecamatan Galela Kabupaten Halmahera Utara***, <https://media.neliti.com/media/publications/73247-ID-fungsi-pengawasan-badan-permusyawaratan.pdf> Diakses Minggu/19-05-2019/pkl 15.00.

⁶⁶⁶ Lihat Disertasi, Catatan kaki⁶⁵¹, hlm. 324

diletakkan dalam perspektif hubungan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah⁶⁶⁷. Mekanisme hubungan pusat-daerah di bidang pengawasan ini menjadi sangat penting diperlukan agar kebebasan daerah akibat otonomi tidak meluncur jauh sehingga terlepas dari maksud tujuan dari negara kesatuan⁶⁶⁸. Pengawasan dimaksud mengandung pembatasan-pembatasan antara kewenangan-kewenangan pejabat dan juga lembaga /institusi yang berwenang mengawasi. Disadari bahwa system dan kapasitas kelembagaan pemerintahan desa dengan kompetensi aparturnya yang lemah dan terbatas dalam hal penguasaan *Controlling*, maka ide dasar perlunya perumusan gagasan sinergitas penguatan sistem pengawasan pemerintahan desa untuk ke depannya memang sangat penting dilakukan. -



⁶⁶⁷ Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Puskata Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

⁶⁶⁸ Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, ... Ibid, hlm. 181.

BAB V

PENGATURAN KE DEPAN (*IUS CONSTITUENDUM*)

KELEMBAGAAN DESA DALAM SISTEM HUKUM

PEMERINTAHAN DAERAH FORMAL

5.1. Pengaturan Makna (*Meaning*) Kelembagaan Pemerintahan Desa ke Depan

De-jure penelitian disertasi ini telah dimulai sejak bulan Desember 2017 hingga November 2019 dengan spektrum normologis berpendekatan *conceptual-approach* dan *statute-approach* berperspektif preskriptif yaitu langkah penelitian yang merajut keterkaitan hubungan antara persoalan yuridis, sosiologis, filosofis maupun teoritis dalam konteks “what is” ke “what should” dalam persoalan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. *De-facto* penelitian isu hukum yang terkait dengan kajian disertasi ini tidak dapat dilepaskan dari berbagai kajian ilmiah yang telah dilakukan penulis jauh sebelumnya sejak tahun 2013. Bagian Bab-V disertasi ini adalah bagian dari rancangan desain penelitian yang menjawab pertanyaan ketiga penelitian yaitu “Bagaimana pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ke depan (*ius-constituendum*) dalam sistem hukum administrasi pemerintahan desa”, yang pembahasannya disusun mengikuti model analisis MPFAAC⁶⁶⁹ sebagaimana digambarkan dalam desain penelitian.⁶⁷⁰

Telaah *ius constituendum* pengaturan kelembagaan desa dalam sistem hukum administrasi pemerintahan daerah yang formal, moderen, legitimate dan harmonis, maka harus dimulai dari menerjemahkan arti dan makna kelembagaan pemerintahan desa melalui rumusan Pasal 1 UU 19/1965, Pasal-1 huruf (a) Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2009, Pasal 1 angka 6 UU 32/2004 dan Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang RI 6/2014, hal mana semuanya menetapkan bahwa desa adalah entitas pemerintahan daerah otonom yang

⁶⁶⁹ Sudarsono. **Hukum Administrasi Negara – Konsep MPFAAC: Meaning - Positioning – Functioning – Authorizing – Actuating – Controlling**, (Fakultas Hukum - Universitas Brawijaya, 12-03-2019).

⁶⁷⁰ Lihat Diagram-1, Bab III, **Desain Penelitian Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa dalam UU 6/2014 tentang Desa**, khususnya konsep MPFAAC, yaitu *Meaning - Positioning – Functioning – Authorizing – Actuating – Controlling*.

berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Namun secara ontologis pemaknaan kelembagaan pemerintahan desa adalah harus tidak dapat dilepaskan dari perspektif tata kelola pemerintahan yang benar dan baik. Sebagaimana pendekatan Hukum Responsif dijadikan platform preskriptif dalam pengembangan *ius-constituendum* pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ini. Menyelenggarakan berarti mengatur dan mengurus rumah tangga desa yang penuh persoalan, baik yuridis, sosiologis, antropologis, teritorial, pertahanan keamanan, ekonomis, administratif dan lain-lainnya. Mengatur desa termasuk kelembagaannya bukanlah persoalan sederhana dan mudah. Sekalipun menurut Kuntowijoyo dalam Suhartono, ada tiga sudut pandang dalam mengkaji persoalan pengaturan makna Desa, yaitu:⁶⁷¹

Pertama, sudut pandang persoalan makna sosiologis yang meninjau bahwa permasalahan ada pada rakyat itu sendiri;

Kedua, sudut pandang makna yuridis yang menganggap situasi-kondisi yang menyebabkan tidak adanya keberpihakan hukum yang memberikan kesempatan bagi rakyat;

Ketiga, sudut pandang makna teoritis yang mengasumsikan bahwa terletak pada struktur dan sistem (rancang-bangun/*design*) yang membuat tidak adil.

Pada sudut pandang pertama, melihat permasalahan makna sosiologis Desa berada pada rakyat itu sendiri, sehingga Undang-Undang Desa menekankan bagaimana menjadikan pembangunan perdesaaan itu dari masyarakat, oleh masyarakat dan untuk masyarakat. Masyarakat desa merupakan *prime-actor* dalam pembangunan di desa, sedangkan Pemdes bertugas melakukan *stirring-policy* dalam wujud pembimbingan, pengarahan dan penciptaan iklim yang kondusif. Sehingga dalam implementasi Undang-Undang Desa yang baru itu, maka kontribusi masyarakat dapat direalisasikan melalui:

- a. Mekanisme pembentukan, penghapusan, penggabungan ataupun perubahan status kelembagaan desa menjadi kelurahan;
- b. Pelaksanaan pemerintahan Desa;
- c. Mengidentifikasi dan melaksanakan kewenangan Desa;
- d. Penyusunan Peraturan Desa;

⁶⁷¹ Suhartono, dkk., *Parlemen Desa, Dinamika DPR Kelurahan dan DPRK Gotong Royong*, Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2001, hlm. 30.

- e. Perencanaan Pembangunan Desa;
- f. Kepengurusan Badan Usaha Milik Desa;
- g. Kerjasama Desa;
- h. Meningkatkan Meningkatkan peran Lembaga Kemasyarakatan;
- i. Melestarikan Lembaga Adat.

Dari sudut pandang kedua makna yuridis, yang melihat kondisi hukum baik *legal-substance*, *legal-structure*, maupun *legal-culture* yang menjadikan penyebab tertutupnya peluang kesempatan bagi rakyat. Olehkarenanya dengan disahkan UU 6/2014 ini setidaknya membuka peluang dan kesempatan bagi masyarakat desa untuk terlibat aktif dalam:

- a. penyelenggaraan Pemdes;
- b. pengembangan ekonomi pedesaan;
- c. pengembangan demokrasi lokal;
- d. pengembangan kerjasama Desa.

Politik hukum dari keputusan Pemerintah dan Komisi II DPR tentang penting dan perlunya revisi UU 32/2004 tentang Pemda menjadi 3 undang-undang yang telah terbit, yakni 1) UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah; 2) UU 9/2015 Perubahan ke 2 atas UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah; 3) UU 1/2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang; 4) UU 8/2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang; dan 5) UU 10/2016 tentang Perubahan kedua atas UU 1/2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang; dan 6) UU 6/2014 tentang Desa adalah merupakan politik hukum yang logis dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang benar dan lebih baik.

Selanjutnya dari sudut pandang ketiga makna teoritis, yang melihat pada kesalahan struktur desain dan sistem pemerintahan desa yang membuat *ineffective* dan *inefficient* dalam pelaksanaannya, maka UU 6/2014 ini setidaknya:

- a. memberi pilihan bagi Desa untuk menerima atau menolak pelimpahan urusan pemerintahan dari pemerintah atasannya;

- b. menekankan pentingnya arti-makna akan hak asal-usul, adat istiadat, ataupun sosial budaya dari masyarakat desa;
- c. menekankan pentingnya arti-makna Kades dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat desa dan sebagainya.

Namun struktur desain dan sistem pemerintahan desa menurut undang-undang desa ini tetap ditempatkan sebagai 'Pemerintahan Semu' yaitu berada di luar sistem desentralisasi pemerintahan daerah formal yang membuatnya masih tidak efektif dan tidak efisien dan menimbulkan disharmoni hukum. Olehkarenanya ke depan kelembagaan pemerintahan desa haruslah dapat disempurnakan lagi struktur desain dan sistem pemerintahannya.

Sejak awal perancangan UU 6/2014, para ahli telah mengusulkan perlunya dua asas utama yaitu rekognisi dan subsidiaritas yang dapat digunakan untuk mendasari desain struktur otonomi pemerintahan Desa, yaitu:⁶⁷²

Pertama, asas rekognisi yaitu pengakuan terhadap hak asal-usul atau adat-istiadat desa.

Kedua, asas subsidiaritas, yaitu lokalisasi kewenangan di tingkat desa seperti dalam bentuk pembuatan kebijakan, pengambilan keputusan, penyelesaian berbagai urusan termasuk permasalahan atau konflik secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa setempat.

Melalui penerapan kedua asas ini, peran masyarakat di desa diharapkan dapat berkembang sendiri dalam banyak aspek, mulai dari penyelenggaraan Pemdes (Desa-Biasa ataupun Desa-Adat), demokrasi desa dalam pembangunan desa (membangun-desa dan desa-membangun), konsolidasi aset desa, perencanaan terintegrasi desa, dan kerjasama antar desa termasuk hubungan desa dengan pemerintah atasan.

⁶⁷² Tim Penyusun Naskah Akademik Undang-Undang tentang Desa, **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa**, Presiden Republik Indonesia Nomor: R-02/Pres/01/2012, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, 2012, hlm. 85-86. Sebagai contoh konkrit, pada asas rekognisi, Pasal 18 UUD NRI 1945, menekankan perspektif rekognisi ini, yakni mengakui keberadaan daerah-daerah istimewa dan sejumlah 250 kesatuan masyarakat hukum yang memiliki beragam nama dan susunan aslinya. UU 32/2004 juga memberi pengakuan terhadap kewenangan/hak asal-usul Desa, meski jabarannya tidak terlalu jelas. UU 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh juga mengakui dan bahkan memulihkan posisi mukim yang semula hanya menjadi lembaga adat menjadi unit pemerintahan yang berada di tengah-tengah kecamatan dan desa (*Gampong*). Pada asas subsidiaritas, urusan-urusan dan masalah-masalah yang berskala lokal diputuskan secara lokal dengan kewenangan desa. Subsidiaritas mengandung spirit menghargai, mempercayai dan men-*challenge* desa untuk bergerak. Tanpa subsidiaritas ini inisiatif lokal desa akan sulit tumbuh, dan desa semakin menjadi beban berat bagi pemerintah.

Asas recognisi dan asas subsidiaritas memang asas hukum yang digunakan untuk mengakui hak-hak yang dimiliki oleh subyek hukum, dan demikian asas subsidiaritas merupakan pelimpahan kewenangan tertentu untuk maksud efisiensi dan efektifitas pada subyek hukum untuk menyelesaikan permasalahan sendiri.

Hingga akhirnya kedua asas ini recognisi dan subsidiaritas benar-benar diadopsi oleh undang-undang desa yang dituangkan dalam Bab-IV, V, VII, dan XIII) UU 6/2014. Namun persoalannya sekalipun pengadopsian kedua asas recognisi dan subsidiaritas merupakan hal baru dalam teori administrasi publik yang diterapkan pada kelembagaan pemerintahan desa yang statusnya *Pseudo-Government*, namun apakah penerapan kedua asas dalam pengaturan pemerintahan itu sudah tepat benar dan berjalan sesuai yang diharapkan, maka jawaban analisisnya baik kajian konsep, teori hukum, sejarah hukum dan praktek pemerintahan desa telah diuraikan melalui Bab-III dan Bab-IV disertai ini. Intinya penerapan asas recognisi dan subsidiaritas dari perspektif konsep dan teori administrasi negara adalah dapat dikatakan sebagai gejala atau indikator penyimpangan asas recognisi dan subsidiaritas yang lazim digunakan dalam regim sistem pemerintahan desentralisasi. Sedangkan dari tinjauan perspektif teori hukum adalah juga merupakan ketentuan baru dalam penorma-an pada sistem pemerintahan daerah yang tidak relevan dalam menarik derivasi bagian konsiderannya terhadap Psl. 18 B (2) UUD NRI 1945 yang disharmoni vertikal dan horizontal terhadap peraturan perundang-undangan lainnya. Dari perspektif sejarah kelembagaan pemerintahan desa, telah dapat diidentifikasi bahwa penerapan asas recognisi dan subsidiaritas sejak jaman pemerintahan kolonialisme Belanda melalui IGO-1906 *Jo. IGOB-1938* telah pernah diterapkan namun tidak membawa dampak perubahan apapun terhadap perbaikan kemakmuran kesejahteraan masyarakat desa. Demikian pula untuk sementara ini setelah empat tahun sejak diterbitkan UU 6/2014 hingga tahun 2017, hasil evaluasi Komite I DPD RI tahun 2017 menunjukkan distorsi yang parah yang dilakukan oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan desa di tingkat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri terhadap undang-undang desa yang baru tersebut.

Secara umum para ahli pembangunan, yang tersebar diberbagai kementerian, membawa teknokrasi *rural development* ataupun *community development* ke wilayah desa. Namun ketika teknokrasi desa gagal dan arah perubahan desa sulit dicapai, para teknokrat tidak pernah melakukan refleksi

terhadap pendekatan dan kebijakan yang tidak relevan dengan kepentingan desa, melainkan menyalahkan ketidakmampuan desa sebagai penyebab utamanya. UU 6/2014 tentang Desa mengatur dua rumpun obyek materi hukum, yaitu Desa Formal/Dinas yang diperkenalkan melalui UU 5/1979, dan Desa menurut kesatuan masyarakat hukum adat sesuai Pasal 18 B ayat (2). Desa Formal/Dinas adalah desa pengertian baru yang tidak ada hubungannya dengan kesatuan masyarakat hukum adat, karena UU 5/1979 yang dilanjutkan dengan UU 22/1999 dan diteruskan lagi melalui UU 32/2004 sejak dari awal mula telah tidak memberlakukan lagi UU 19/1965, yang mana UU 19/1965 ini juga telah mencabut IGO 1906 dan IGOB 1938 yang awal mula mengakui keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai badan hukum. Sehingga memang Desa Dinas/Formal secara yuridis bukanlah kesatuan masyarakat hukum adat. Sehingga Desa Formal/Dinas secara empirikal adalah bukan kesatuan masyarakat hukum adat, karena pertama, bentuk pemerintahannya adalah bukan pemerintahan adat tapi pemerintahan "semi formal" yang ditetapkan Negara; kedua, Desa Formal/Dinas tidak memiliki harta kekayaan turun temurun dan/atau benda adat; dan ketiga, Desa Formal/Dinas tidak memiliki perangkat hukum adat. Berdasarkan fakta-fakta ini, maka Desa Formal/Dinas ditinjau dari logika hukum (*chain of reasoning*) tidak dapat diatur melalui UU 6/2014 tentang Desa sebagai undang-undang organik yang diturunkan dari Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 B ayat (2) oleh karena Desa Dinas/Formal adalah bukan kesatuan masyarakat hukum adat. UU 6/2014 tentang Desa hanya relatif relevan (legal) dan relatif sah (legitimate) mengatur Desa Adat sebagaimana datur dalam Pasal 96 hingga Pasal 111 UU 6/2014 tentang Desa. Relatif relevan dan relatif sah oleh karena Pasal 18 B ayat (2) tersebut "Mengakui" dan "Menghargai" kesatuan hukum masyarakat adat, namun tidak mengatur tentang "Desa Adat", dan pengertian kesatuan hukum masyarakat adat itu adalah tidak sama sebangun dengan "Desa Adat".

Secara umum UU 6/2014 pada faktanya telah melakukan rekognisi dan restorasi kelembagaan pemerintahan desa dalam wujud Kolektivisme-Pluralistik (Desa-Inklusif).⁶⁷³ Alasannya adalah bahwa anggapan para pembentuk undang-undang desa selama perjalanan panjang sejarah pengaturan kelembagaan

⁶⁷³ Tim Penyusun Naskah Akademik Undang-Undang tentang Desa, **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa**, ... Ibid, hlm. 34.

pemerintahan desa sejak jaman peradaban pra-kolonialisme kerajaan-kerajaan Nusantara, penjajahan Belanda, Inggris, Jepang hingga pasca jaman kemerdekaan Orde Lama, Orde Baru dianggap tidak benar dalam pengaturannya, malahan *destructive* terhadap nilai-nilai kehidupan desa. Olehkarenanya maka undang-undang desa yang sekarang ini terlahir oleh para pembentuknya kelembagaan pemerintahan desa ditempatkan "Head to Head" dengan istilah "Republik Desa" dengan Negara sebagai "Supra Desa". Fenomena diskursus argumentasi seperti ini menyebabkan komplikasi lain terhadap logika hukum administrasi pemerintahan. Artinya para pembentuk undang-undang desa era reformasi ini tidak menghiraukan lagi atau menganggap teori hukum administrasi pemerintahan yang berlandaskan teori dan asas desentralisasi berdasarkan ketetapan undang-undang sudah tidak sesuai lagi dengan aspirasi dan logika mereka.

Pada konteks alternative kebijakan hukum yang mengatur kelembagaan pemerintahan desa yang mampu menjalankan Tupoksi dan wewenang sekaligus mampu mengakomodasi keberadaan desa yang beragam, selama ini terdapat beberapa model pemerintahan yang telah ditawarkan oleh para cerdik cendekiawan terkait, yaitu:⁶⁷⁴ 1). model penyelenggaraan system pengurusan hidup bersama yang berbasis pada system organisasi adat yang ada atau disebut *self-governing community* (system desa adat), 2). system desa administrative atau disebut *local state government*, 3) system desa otonom atau disebut *local-self government* (sistem desa praja⁶⁷⁵). Pilihan pada model pertama adalah merupakan implementasi sepenuhnya atas asas Rekognisi, yaitu berupa pengakuan terhadap hak asal-usul desa sebagai kewenangan originaire. Pilihan pada model kedua yaitu model desa administrative atau disebut juga sebagai desa korporatis (*local-state government*), yaitu unit birokrasi sebagai kepanjangan tangan negara di tingkat local. Pilihan ketiga adalah model desa otonom atau disebut *local-self government*,

⁶⁷⁴ Tim Penyusun Naskah Akademik Undang-Undang tentang Desa, **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa**, ... Ibid, hlm. 29. Lihat juga **Notulensi Rapat Dengar Pendapat Umum oleh Panitia Khusus (Pansus) RUU Desa DPR-RI**, Tgl 20 Juni 2012, Dapat diakses pada https://www.academia.edu/3463510Menggagas_RUU_Desa_yang_Menyembhkan_Indonesia: R. Yando Zakaria, 2012a.

⁶⁷⁵ Tim Penyusun Naskah Akademik Undang-Undang tentang Desa, **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa**, ... Ibid hlm 30. Konsepsi desapraja yang dimaksudkan dalam dokumen dimaksud berbeda bentuknya dengan penyebutan yang sama pada Undang-Undang Nomor: 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja.

yaitu sebagai unit pemerintah local otonom yang berada dalam subsistem pemerintahan NKRI.

Pada faktanya para pembentuk UU 6/2014 lebih memilih model gabungan antara model *self-governing community* dengan *local-self government* yang bersifat longgar ikatan struktur birokrasinya. Artinya meskipun kelembagaan pemerintahan desa sistem pengendaliannya ada di bawah pemerintah kabupaten/kota, namun statusnya tetap ditempatkan di luar sistem birokrasi pemerintahan dengan asas desentralisasi. Menyimak fenomena yang terjadi dalam pilihan model sistem pemerintahan desa dengan keputusan model gabungan di luar asas desentralisasi tersebut menyebabkan kelembagaan pemerintahan desa menjadi berstatus sebagai 'Pemerintahan Semu' atau 'Pemerintahan Palsu' (*Pseudo-Government*⁶⁷⁶ atau *Quasy-Goverment*⁶⁷⁷). Fakta kelembagaan pemerintahan desa sebagai '*Pseudo-Government*' harus diuji keefektifannya melalui waktu, sekalipun keluar dari pakem asas desentralisasi dan menyisakan *hipotetical-question* terhadap peluang keberhasilan model *local-self government* menurut pengertian lain sebagai Desa Praja sebagaimana pernah dicoba diundangkan namun tidak sempat dilaksanakan melalui UU 22/1948 yaitu 'Desa Sebagai Kota Kecil', UU 1/1957 yaitu 'Desa Sebagai Daerah Swatantra Tingkat III', UU 19/1965 yaitu 'Desa Sebagai Desa Paja'.

Desa sebagai Desa Praja tentu memiliki argumentasi yang lebih kuat untuk dikembangkan dan dicoba dalam skala terbatas sebelum diberlakukan secara nasional. Para pembentuk undang-undang dan Pemerintah selama ini tidak pernah melakukan eksperimentasi terhadap pengembangan kelembagaan pemerintahan desa dengan model-model lain yang sangat logis dan visible argumentasi kebenaran dan kebaikannya (*legal and legitimate*). Pada faktanya setelah selama empat tahun ini dari hasil evaluasi Komite-I DPD-RI telah mengindikasikan kegagalan penerapan UU 6/2014 tentang Desa yang masih ditunggu keberhasilannya. Sehingga ke depan dalam proses penyempurnaan pengaturan

⁶⁷⁶ Hanif Nurcholis, ***Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI***. Penerbit Bee Media Indonesia. Jakarta. Cetakan ke-4. Juli 2018.0, hlm. 15 - 37. Lihat juga Hanif Nurcholis, ***Pemerintahan Desa – Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional***, (Makalah disampaikan dalam bedah buku "Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembedah: Prof. Dr. Bagir Manan dan Prof. Dr. Dede Mariana. Cetakan ke-1 2015 (Cetakan ke-4, 2018). Universitas Padjadjaran, Bandung, 15 Mei 2017), hlm. 64 – 68.

⁶⁷⁷ Ranggawijaya dalam Hanif Nurcholis, ***Pemerintahan Desa – Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional***,.. Ibid.

kelembagaan pemerintahan desa, maka perlu dilakukan berbagai cara perbaikan, baik melalui studi modeling ataupun *judicial-review* terhadap seluruh struktur peraturan perundang-undangan organik desa. Ataupun kelembagaan pemerintahan desa diberikan opsi penuh terhadap berbagai model pemerintahan yang ada tanpa harus diseragamkan. Walaupun faktanya sampai dengan saat ini masih seragam sebagai desa formal yang semu pemerintahan.

Pemaknaan kelembagaan pemerintahan desa melalui rumusan Bab-1 Pasal-1 huruf (a) Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2009, Pasal 1 angka 6 UU 32/2004 dan BAB-I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UU 6/2014, menetapkan desa sebagai daerah otonom yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Namun dalam teori *local government* dan hukum tata negara, kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang mengatur (*regeling*) dan mengurus (*bestuur*) pemerintahannya sendiri adalah daerah otonom formal yang dibentuk oleh pemerintah pusat berdasarkan penerapan asas-asas desentralisasi; bukannya berdasarkan penerapan asas pengakuan (rekognisi) terhadap hak atas asal-usul dan asli (*originaire*) daerah sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Ketika Desa dan Desa Adat dimaknai sama dengan daerah otonom maka menjadi keliru karena Desa dan Desa Adat pada faktanya adalah bukan daerah otonom menurut konsep desentralisasi dan praktek sistem pemerintahan daerah. Pemaknaan terhadap konsep Pemerintahan Desa semestinya mengacu kepada konsep tata kelola pemerintah daerah pada tingkat desa, yang diturunkan dari Pasal-18, Pasal-18 B ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI 1945. Sebagaimana pemerintah adalah badan publik yang dibentuk Negara yang mencakup struktur organisasi, fungsi, tugas, tata kelola, dan penempatan pejabat dan aparaturinya. Tetapi Desa adalah sebagai lembaga kemasyarakatan yang dibentuk Negara dan diberi tugas membantu menyelenggarakan urusan pemerintahan, namun dengan model pemerintahan gabungan antara *local self government* sebagai "daerah otonom" dengan *self-governing community* sebagai komunitas yang mengatur dirinya sendiri.

Pemaknaan *self-governing community* kelembagaan pemerintahan desa tidak terlepas dari pemaknaan 'Desa' sebagai lembaga sosial yang diatur melalui Pasal 118 jo Pasal 121 I.S. atau melalui Pasal 71 Reglemen Regering (RR) tahun 1854 jaman kolonialisme Hindia Belanda. Kemudian ketentuan aturan I.S. dan R.R. ini diganti dengan ketentuan *Inlandse Gemeente Ordonnantie* 1906 (IGO 1906)

dan diperkuat lagi melalui *Inlandse Gemeente Ordonnantie Buitengewesten* (IGOB) 1938⁶⁷⁸. Melalui pasal-pasal ini dijelaskan mengenai pengurusan terhadap penduduk negeri/asli yang tetap dibiarkan di bawah kepemimpinan langsung para kepala desanya masing-masing, sebagai pengakuan terhadap keberadaan komunitas bumiputra (*Inlandse Gemeenten*) dan akhirnya diakui sebagai subyek hukum dengan nama *Pemerintah Haminte Bumiputra* yang difungsikan sebagai 'perantara' antara Pemerintah Hindia-Belanda dengan komunitas rakyat desa (bumiputra/*Inlandse Gemeenten*). Demikian pula seterusnya status keberadaan kelembagaan pemerintahan desa dari jaman ke jaman hingga Orde Baru tetap berada di luar sistem formal desentralisasi pemerintahan daerah. Termasuk pada jaman Orde Lama tidak dapat dianggap kelembagaan pemerintahan desa sebagai bagian integral sistem birokrasi pemerintahan daerah formal, walaupun ada tiga undang-undang yang sebenarnya memasukkan kelembagaan pemerintahan desa sebagai satu kesatuan integral dalam sistem birokrasi pemerintahan nasional, namun ketiga undang-undang tersebut tidak ada satupun yang sempat dilaksanakan karena situasi politik yang tidak memberikan prioritas. Ketiga undang-undang tersebut yaitu Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 yang mengatur desa sebagai "Kota Kecil", Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1957 yang mengatur desa sebagai pemerintahan formal "Daerah Otonom Tingkat-3", UU 19/1965 yang mengatur desa sebagai "Desa Praja". Ini artinya bahwa kelembagaan pemerintahan desa sebagai "Kota Kecil", "Daerah Otonom Tingkat-3", ataupun "Desa Praja" adalah sebagai wadah pengembanan tugas dan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat, melalui pelayanan (*Service*), dan pemberdayaan (*empowerment*), serta pembangunan (*development*).⁶⁷⁹ Tampaknya untuk pengaturan kelembagaan pemerintahan kelembagaan desa ke depan, UU 5/1957 dan UU 19/1965 tampak sangat *legitimate* untuk dapat diterapkan sepenuhnya dalam sistem birokrasi pemerintahan desa tanpa menimbulkan komplikasi dan disharmoni peraturan perundang-undangan.

⁶⁷⁸ IGOB, 1938, LN 1938 No. 490 berlaku sejak 1 Januari 1939 LN 1938 No. 681.

⁶⁷⁹ Kelembagaan Desa, (<https://andreblog.wordpress.com/2015/12/28/kelembagaan-desa/>) Akses Sabtu/2-2-2019/09.46.

Menurut hasil evaluasi Komite I DPD RI bahwa terdapat 5 perubahan mendasar yang dibawa oleh UU 6/2014, yaitu bidang:⁶⁸⁰ Demokratisasi Desa, Keragaman Jenis Desa, Kewenangan Rekognisi dan Subsidiaritas, Perencanaan Terintegrasi, dan Konsolidasi Keuangan dan Aset Desa. Lima perubahan pokok dan mendasar ini diharapkan mampu memperbaiki kehidupan masyarakat desa. Perubahan mendasar ini memerlukan sistem penyelenggaraan dan pengawasan pembangunan, pelayanan publik, pembinaan, dan pemberdayaan masyarakat desa yang lugas namun *solid*. sehingga tampak bahwa undang-undang ini membawa mekanisme terjadinya proses demokratisasi di kelembagaan pemerintahan desa melalui partisipasi berbagai pihak di desa. Kegiatan pemberdayaan melalui pendampingan juga digariskan melalui penormaan dalam undang-undang tersebut.

Kelima perubahan mendasar yang dikehendaki para pembentuk undang-undang desa ini dapat dikatakan fenomenal dalam melakukan terobosan hukum, baik itu dalam pemaknaan positif maupun negatif. Fakta pengaturan kelima perubahan mendasar kelembagaan pemerintahan desa ada yang samasekali baru, seperti pengaturan ragam desa berupa Desa-Dinas/Formal/Birokrasi, pengaturan kewenangan desa berbasis rekognisi dan subsidiaritas, pengaturan keuangan dan aset desa berupa ADD dan BUMDes. Hasil evaluasi Komite I DPD RI tahun 2017 menyebutkan beberapa hal penting sebagai implikasi pengaturan dan tantangan ke depan, yaitu perihal:

- 1) Perpanjangan Kepala Desa menjadi 6 tahun bisa menjabat 3 kali berturut-turut ataupun tidak;
- 2) Konsolidasi aset dan keuangan desa (ADD dan BUMDes);
- 3) Sinkronisasi dan validasi peraturan perundang-undangan, yaitu:
 - a) tiga Peraturan Pemerintah, yaitu:
 - Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Pelaksanaan Undang-Undang Desa (Pasal 120 ayat (2) UU 6/2014);
 - Peraturan Pemerintah berkaitan dengan tatacara Pemilihan Kepala Desa (Pasal 31 ayat (3) UU 6/2014), tata cara pemberhentian Kepala Desa (Pasal 40 ayat 4) UU 6/2014), Musyawarah Desa untuk Pergantian Kepala Desa (pasal 47 ayat (6) UU 6/2014), Perangkat

⁶⁸⁰ Komite I DPD RI, *Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, (Dewan Perwakilan Daerah RI, Komite I DPD RI, Cetakan Pertama, 2017), hlm. 36.

Desa (Pasal 50 ayat (2) UU 6/2014), Pemberhentian Perangkat Desa (Pasal 53 ayat (2) UU 6/2014), Penghasilan Pemerintahan Desa (Pasal 66 ayat (5) UU 6/2014);

- Peraturan Pemerintah berkenaan dengan pengaturan lebih lanjut tentang pengelolaan keuangan desa (Pasal 75 ayat (3) UU 6/2014), pengelolaan kekayaan milik desa (Pasal 77 ayat (3) UU 6/2014)

b) satu Peraturan Menteri tentang tata cara pemilihan kepala desa (Pasal 31 ayat (3) UU 6/2014);

c) dua Peraturan Daerah, yaitu Peraturan Daerah perihal susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan kepala desa adat (Pasal 109 UU 6/2014); syarat tambahan Kepala Desa (Pasal 33 huruf m UU 6/2014); syarat tambahan anggota Badan Permusyawaratan Desa (Pasal 65 ayat (2) UU 6/2014); dan Peraturan Daerah perihal pengaturan lebih lanjut perencanaan dan pelaksanaan pembangunan kawasan perdesaaan (Pasal 84 ayat (3) UU 6/2014).

- 4) Kerangka hukum dan kebijakan inklusi sosial;
- 5) Reforma agraria sisi desa;
- 6) Regenerasi politik desa.

Tentu justifikasi pengaturan ke depan memiliki relevansi dan legitimasi sesuai asumsi yang digunakannya, dan bagian-bagian yang memiliki korelasi dengan perspektif lain seperti yang dijelaskan berikut di bawah ini tetap relevan digunakan sebagai rujukan untuk memperkuat pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ke depan. Oleh karena langkah 'baru' untuk perubahan kehidupan di desa telah diundangkan, konsekuensi logisnya adalah seluruh komponen pemerintahan negara mau tidak mau ataupun suka tidak suka harus menjalankan seluruh amanah yang dikandung oleh norma-norma dalam undang-undang desa tersebut sebagai wujud kedaulatan rakyat. Namun demikian sebagai wujud negara hukum dan demokrasi, tidak berarti bahwa wujud kedaulatan rakyat melalui politik hukum suatu masa waktu tersebut kebal terhadap koreksi atas pengaturannya. Masih ada ruang mekanisme yuridis yang dapat ditempuh untuk dilakukan rekonstruksi, reformulasi hukum melalui koreksi, perbaikan, pengguguran ataupun pembatalan atas norma-norma yang terkandung dalam UU 6/2014 tersebut.

Dalam persoalan menyikapi kehadiran undang-undang desa ini, ada dua persoalan ide dasar yang perlu ditempatkan dan disikapi secara proporsional, yaitu:

Pertama, persoalan ide dasar untuk maksud tujuan yang hendak dicapai;

Kedua, persoalan rancangan desain teknokrasi sistem pemerintahan kelembagaan pemerintahan desa yang dikehendaki untuk mencapai maksud tujuan tersebut.

Sehubungan dengan hasil revidi dokumen maka *ius-constituendum* atas makna kelembagaan pemerintahan desa, dapat diidentifikasi kembali naskah pidato Soepomo pada sidang pertama BPUPKI tanggal 31 Mei 1945 menyampaikan di antaranya⁶⁸¹:

"Sungguh benar, dasar dan bentuk susunan dari suatu negara itu berhubungan erat dengan riwayat hkum (Rchtsgeschichte) dan lembaga sosial (sociale structuur) dari negara itu. Berhubung dengan itu apa yang baik dan adil untuk sesuatu negara, belum tentu baik dan adail untuk negara lain, oleh karena keadaan tidak sama. Tiap-tiap negara mempunyai keistemewaan sendiri-sendiri berhubung dengan riwayat dan corak masyarakatnya. Olehkarena itu, politik pembangunan Negara Indonesia haruslah disesuaikan dengan sociale sturctuur masyarakat Indonesia yang nyata pada masa sekarang serta harus disesuaikan dengan panggilan zaman..."

Pada dasarnya pendapat Soepomo tersebut dapat difahami sebagai upaya membangun negara dengan sistem sendiri, termasuk menghargai dan memelihara susunan kelembagaan pemerintahan desa sesuai susunan aslinya, sebagai susunan pemerintahan asli bangsa Indonesia. Melalui sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, Muhammad Yamin lebih menegaskan sebagai berikut:⁶⁸²

"Dengan ringkas, penyusunan negara yang tertuju ke sebelah dalam, dapatlah saya gambarkan seperti berikut: pemerintah dalam republik ini pertama-tama akan tersusun dalam badan-badan mesasyarakat seperti desa, yaitu susunan pemerintahan yang paling bawah. Pemerintah ini saya namakan pemerintah bawahan...perkara desa...supaya sifatnya nanti diperbaharui atau disesuaikan dengan keperluan zaman baru"

⁶⁸¹ Soepomo, **Naskah Pidato dalam Sidang BPUPKI 31 Mei 1945**, (dalam Law and Civic Education, Minggu, 26 Oktober 2014), <http://mariberpancasila.blogspot.com/2014/10/pidato-mr-soepomo-dalam-sidang-bpupki.html>, Akas Sunday/31-03-2019/Pkl. 11.49.

⁶⁸² Bagir Manan, **Kata Pengantar**, (dalam Hanif Nurcholis, Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI, 2018, Jakarta: Penerbit Bee Media Indonesia. Cetakan ke-4. Juli 2018), hlm. iii.

Selain dua kutipan di atas, juga terdapat pidato-pidato lainnya selama persidangan BPUPKI dan PPKI, yang pada intinya menyebutkan bahwa kehadiran pemerintahan desa diterima sebagai bagian yang utuh (integral) dari susunan organisasi negara Indonesia⁶⁸³. Namun sejak peradaban kerajaan Majapahit hingga jaman Orde Reformasi, pengaturan kelembagaan pemerintahan desa telah berevolusi sangat lambat hingga kini yang belum sampai pada wujudnya yang paling ideal (sekalipun dengan kehadiran UU 6/2014). Politik hukum rezim pemerintahan negara yang berkuasa terhadap penempatan status kelembagaan pemerintahan desa sejak peradaban lama hingga kini selalu diwujudkan desa sebagai *state corporatism*. Penyerahan dan/atau pelimpahan wewenang yang *genuine* melalui pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam setiap produk hukumnya tidak pernah terjadi. Implikasi hukum dari tidak *genuine*-nya produk-produk hukum tentang pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ini amatlah luas (*multi-dimentional*) terhadap sistem birokrasi pemerintahan dan berbagai segi kehidupan masyarakat berbangsa dan berdemokrasi dengan benar dan baik. Persoalan mendasar pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ke depan yang memenuhi berbagai unsur kebenaran dan kebaikan, setidaknya dapat diuraikan sebagai jawaban pertanyaan "Bagaimana pengaturan kelembagaan desa ke depan dalam sistem hukum birokrasi pemerintahan formal yang moderen, harmonis dan tidak ambigu dalam penyejahteraan masyarakat-bangsa?".

Desa dipandang dari konstruksi filosofis adalah merupakan miniatur negara dengan segala potensi, sumberdaya dan permasalahannya, sehingga langkah konkret membangun desa adalah memberi kontribusi dalam menangani permasalahan pengelolaan dan pembangunan desa. Terdapat satu konsep yang disebut 'Kembali ke Desa - Membangun Desa' yang merupakan sebuah gerakan moral bangkitnya kesadaran bangsa bahwa desa adalah tempat pengabdian dan penyejahteraan rakyat yang sebenarnya yang bermakna 'Membangun Desa – Desa Membangun' yang berarti juga 'Top-Down – Bottom-Up Development'. Konsep 'Bali Ndeso- Mbangun Deso' tentu memiliki kerangka strategis dalam pencapaian tujuannya. Namun pada era reformasi, perumusan visi dari satu entitas desa adalah memastikan bahwa arah pembangunan adalah menuju pada desa yang *solid* kemandiriannya, demokratis pembangunannya dan sejahtera masyarakatnya.

⁶⁸³ Bagir Manan, Kata Pengantar, ... Ibid, hlm. lili-iv.

Berbasis pada visi tersebut, maka entitas desa tidak dapat dipahami semata-mata sebagai wilayah administratif ataupun tempat bermukimnya penduduk di pinggiran kota saja. Tetapi pemahaman sebagai satu kesatuan Poleksosbudhankamnya. Dengan demikian berarti desa harus dapat ditransformasikan menjadi satu entitas yang bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi, bermartabat secara budaya, dan pengikat kesatuan-persatuan bangsa. Desa bukannya diawetkan sebagai peradaban romantisme bangsa.

Peraturan perundang-undangan desa tidak boleh "*exhausted*" dalam menterjemahkan visi, *grand-design*, ataupun *road-map* hingga mampu menjawab bagaimana desa tidak hanya dijadikan sekadar satuan administrasi pemerintahan, atau sekedar wilayah pinggiran, atau sebagai daerah tempat domisili kelembagaan masyarakat lokal; namun juga mampu menjawab bagaimana desa dapat dikembangkan sebagai wujud lokal yang berkemampuan, berdaulat dalam kesatuan, berdaya dalam ekonomi, dan bermartabat. Disadari bahwa UU 22/1999 maupun UU 32/2004 hanya memosisikan kelembagaan Pemdes sebagai subsistem Pemkab/Pemkot. Sedangkan menjadikan desa menjadi Desa-Administratif (*local-state government*) maka akan membawa konsekuensi atas keterbatasan kewenangan desa dalam banyak hal fundamental, baik pengaturan maupun pengurusan penyelenggaraan Pemdes. Keterbatasan kewenangan itu membuat fungsi desa tidak jelas dalam konteks pemerintahan yang meng-*endorse* aspirasi masyarakatnya. Juga dalam hal perencanaan pembangunan, desa cukup menjadi bagian kecil dari perencanaan Pemda yang secara normatif selama ini telah dilakukan secara partisipatif melalui mekanisme Musrenbang setiap tahunnya. Pengaturan mengenai desa dalam UU 32/2004 memang tidak mencerminkan ataupun tidak memberi amanah perlunya *road map* terhadap peraturan derivatifnya untuk mewujudkan pembangunan desa yang otonom dalam persatuan.

Saat ini ketika kelembagaan pemerintahan desa mengelola dana besar, yang tampak terlihat adalah para teknokrat memandangnya dengan lensa teknokratik manajemen proyek yaitu "kapasitas-Akuntabilitas-Efektifitas" yang merupakan kelaziman dan keharusan yang harus dijalankan. Demikian perspektif aliran kaum Modernis-Desa, dibandingkan perspektif aliran kaum Lokalis-Eksistensial-Desa

yang tidak percaya terhadap formula kaum Orientalis-Modernis-Desa tersebut.⁶⁸⁴ Kaum Lokalis-Eksistensial-Desa percaya bahwa Akuntabilitas itu tidak berbanding lurus dengan efektifitas; artinya sekalipun kelembagaan pemerintahan desa itu patuh tertib administrasi, memiliki pengelolaan keuangan yang baik berpredikat akuntabel, tetapi ini tidak menjamin pencapaian desa itu otomatis maju, kuat, mandiri, dan demokratis.⁶⁸⁵ Kunci persoalannya adalah terletak pada 'Kejujuran' (untuk menguasai atau tidak), oleh karena 'Kapasitas dan Kapabilitas' adalah dianggap bukan konsep yang netral dan obyektif.⁶⁸⁶

Secara umum Undang-Undang Desa pada faktanya telah melakukan rekognisi dan restorasi kelembagaan pemerintahan desa dalam wujud Kolektivisme-Pluralistik (Desa-Inklusif) sebagai antitesa Kolektivisme-Monolitik⁶⁸⁷. Alasannya adalah bahwa anggapan para pembentuk undang-undang desa selama perjalanan panjang sejarah pengaturan kelembagaan pemerintahan desa sejak jaman peradaban pra kolonialisme kerajaan-kerajaan Nusantara, penjajahan Belanda, Inggris, Jepang hingga pasca jaman kemerdekaan Orde Lama, Orde Baru dianggap tidak benar dalam pengaturannya, malahan *destructive* terhadap nilai-nilai kehidupan desa. Olehkarenanya maka undang-undang desa yang sekarang ini terlahir oleh para pembentuknya kelembagaan pemerintahan desa ditempatkan "Head to Head" dengan istilah "Republik Desa" dengan Negara sebagai "Supra Desa". Fenomena diskursus argumentasi seperti ini menyebabkan komplikasi lain terhadap logika hukum administrasi pemerintahan. Artinya para pembentuk undang-undang desa era reformasi ini tidak menghiraukan lagi atau menganggap teori hukum administrasi pemerintahan yang berlandaskan teori dan asas desentralisasi berdasarkan ketentuan undang-undang sudah tidak sesuai lagi dengan aspirasi dan logika mereka.

Pada konteks alternative kebijakan hukum yang mengatur kelembagaan pemerintahan desa yang mampu menjalankan Tupoksi dan wewenang sekaligus mampu mengakomodasi keberadaan desa yang beragam, selama ini terdapat

⁶⁸⁴ Komite I DPD RI, *Kembali Ke Mandat. Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, (Dewan Perwakilan Daerah RI, Komite I DPD RI, Cetakan Pertama, 2017), hlm. 8-12.

⁶⁸⁵ Komite I DPD RI, *Kembali ke Mandat _ Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, ...Ibid, hlm. 8-12.

⁶⁸⁶ Komite I DPD RI, *Kembali ke Mandat _ Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, ...Ibid, hlm. 8-12.

⁶⁸⁷ Komite I DPD RI, *Kembali ke Mandat _ Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, ...Ibid, hlm. 34.

beberapa model pemerintahan yang telah ditawarkan oleh para cerdas cendekiawan terkait, yaitu⁶⁸⁸: 1). model penyelenggaraan system pengurusan hidup bersama yang berbasis pada system organisasi adat yang ada atau disebut *self governing community* (system desa adat), 2). system desa administrative atau disebut *local state government*, 3) sistem desa otonom atau disebut *local self government* (system desa praja⁶⁸⁹). Pilihan pada model pertama adalah merupakan implementasi sepenuhnya atas asas Rekognisi, yaitu berupa pengakuan terhadap hak asal-usul desa sebagai kewenangan originaire. Pilihan pada model kedua yaitu model desa administrative atau disebut juga sebagai desa korporatis (*local state government*), yaitu unit birokrasi sebagai kepanjangan tangan negara di tingkat local. Pilihan ketiga adalah model desa otonom atau disebut *local self government*, yaitu sebagai unit pemerintah local otonom yang berada dalam subsistem pemerintahan NKRI.

Pada faktanya para pembentuk UU 6/2014 lebih memilih model gabungan antara model *self-governing community* (pemerintahan-mandiri komunitas) dengan *local-self government* (pemerintahan daerah otonom) yang bersifat ambigu/semu sistem pemerintahannya sekaligus longgar ikatan struktur birokrasinya karena posisinya berada di luar sistem desentralisasi pemerintahan daerah. Artinya sekalipun kelembagaan pemerintahan desa statusnya di luar system birokrasi pemerintahan daerah yang berasas desentralisasi, sistem pengendaliannya tetap ada di bawah pemerintah kabupaten/kota. Menyimak fenomena yang terjadi dalam pilihan model system pemerintahan desa dengan keputusan model gabungan di luar asas desentralisasi tersebut menyebabkan kelembagaan pemerintahan desa menjadi berstatus sebagai 'Pemerintahan Semu' (*Pseudo-Government*⁶⁹⁰). Fakta kelembagaan pemerintahan desa sebagai 'Pseudo-

⁶⁸⁸ Komite I DPD RI, *Kembali ke Mandat – Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, ...Ibid, hlm. 29. Lihat juga *Notulensi Rapat Dengar Pendapat Umum oleh Panitia Khusus (Pansus) RUU Desa DPR-RI*, Tgl 20 Juni 2012. Dapat diakses pada https://www.academia.edu/3463510/Menggagas_RUU_Desa_yang_Menyembuhkan_Indonesia: R. Yando Zakaria, 2012a.

⁶⁸⁹ Komite I DPD RI, *Kembali ke Mandat – Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, ...Ibid, hlm. 30. Konsepsi desa praja yang dimaksudkan dalam dokumen dimaksud berbeda bentuknya dengan penyebutan yang sama pada Undang-Undang Nomor: 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja.

⁶⁹⁰ Hanif Nurcholis, *Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI*. Penerbit Bee Media Indonesia. Jakarta. Cetakan ke-4. Juli 2018.0, hlm. 15 - 37. Lihat juga Hanif Nurcholis, *Pemerintahan Desa – Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional*, (Makalah disampaikan dalam bedah buku "Pemerintahan Desa: Unit

Government harus diuji keefektifannya melalui waktu, sekalipun keluar dari pakem asas desentralisasi dan menyisakan *hipotetical-question* terhadap peluang keberhasilan model *local self government* menurut pengertian lain sebagai Desa Praja sebagaimana pernah dicoba diundangkan namun tidak sempat dilaksanakan melalui UU 22/1948 yaitu yang intinya mengatur 'Desa Sebagai Kota Kecil', UU 1/1957 yang mengatur 'Desa Sebagai Daerah Swatantra Tingkat III', UU 19/1965 yang mengatur 'Desa Sebagai Desa Paja'.

Desa sebagai Desa Praja tentu memiliki argumentasi yang kuat untuk dikembangkan dan dicoba dalam skala terbatas sebelum diberlakukan secara nasional. Para pembentuk undang-undang dan Pemerintah selama ini tidak pernah melakukan eksperimentasi terhadap pengembangan kelembagaan pemerintahan desa dengan model-model lain yang juga sangat logis dan visible dan memenuhi argumentasi kebenaran dan kebaikannya (*legal and legitimate*). Pada faktanya setelah selama empat tahun ini dari hasil evaluasi Komite-I DPD-RI telah mengindikasikan kegagalan penerapan UU 6/2014 tentang Desa yang masih ditunggu keberhasilannya. Sehingga ke depan dalam proses penyempurnaan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, maka perlu dilakukan berbagai cara perbaikan, baik melalui studi modeling ataupun *judicial-review* terhadap seluruh struktur peraturan perundang-undangan organik desa. Ataupun kelembagaan pemerintahan desa diberikan opsi penuh terhadap berbagai model pemerintahan yang ada tanpa harus diseragamkan. Walaupun faktanya sampai dengan saat ini masih seragam sebagai desa formal yang semu pemerintahan.

5.2. Pengaturan Posisi (*Positioning*) Status Kelembagaan Pemerintahan Desa ke Depan

Sekalipun ketentuan dalam norma UU 6/2014 tentang Desa memperbolehkan *Positioning* kelembagaan pemerintahan desa beroperasi secara beragam sebagai wujud *pluralistic-collectivism*, namun tentu tetap melalui peraturan pemerintah dan peraturan daerah yang menentukan standar yang berlaku umum atas ekspresi hak-hak asli ataupun asal-usul desa tersebut. Peraturan perundang-undangan terkait semestinya perlu menjunjung tinggi

Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembedah: Prof. Dr. Bagir Manan dan Prof. Dr. Dede Mariana. Cetakan ke-1 2015 (Cetakan ke-4, 2018). Bandung: Universitas Padjadjaran, 15 Mei 2017), hlm. 64 – 68.

standar universal yang harus ada pada setiap pilihan yang ditawarkan pada desa tanpa justru mengintervensi apa yang sebenarnya menjadi kewenangan Desa Adat dalam hal ini. Sehingga apapun pilihan bebas yang ditetapkan oleh kelembagaan pemerintahan desa, di antara status Desa Birokrasi/Formal/Dinas dengan Desa Adat, maka yang demikian itu harus tetap juga berjalan dengan menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi, transparansi, dan akuntabilitas. Sehingga dengan demikian *In-sinkronisitas/Disharmoni* 'Vertikal' dan *In-sinkronisitas/Disharmoni* 'Horizontal' peraturan perundang-undangan tidak terjadi.

Pada persoalan *Positioning* ini UU 6/2014 tentang Desa menawarkan pilihan yang diberikan pada desa untuk memilih status kelembagaannya dengan sangat fleksibel, bahkan oleh karena saking fleksibelnya, menampakkan seolah menunjukkan kesembronoan kegegabahan para pembentuk undang-undang desa yang tidak memperdulikan lagi aspek ratio-legis, ratio teoritis, bahkan ratio sosiologis ataupun bahkan antropologis. Ketentuan Pasal UU 6/2014 jo. Pasal 20 hingga Pasal 31 Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 jo. Pasal 20 dan Pasal 28 PP 47/2015 yang memungkinkan dapat dilakukannya perubahan status kelembagaan pemerintahan desa baik itu status Desa Formal/Dinas/Birokrasi berubah menjadi Desa Adat ataupun kelurahan, ataupun Desa Adat menjadi Desa Formal/Dinas/Birokrasi, demikian pula kelurahan berubah menjadi Desa Formal/Dinas/Birokrasi, ini menjadikan kekacauan logika hukum dan teori administrasi publik sebagai norma pengaturan yang *legitimate*. Oleh karena persoalan perubahan status kelembagaan pemerintahan desa dan kelurahan tersebut tersebut tidak hanya dapat didasarkan atas penalaran tolok ukur geografis, demografis, politis, maupun ekonomis, namun para meter administrasi birokrasi pemerintahan, antropologis, sosiologis, dan hukum adminisratsi negara tidak dapat diabaikan begitu saja atas nama politik hukum dan asas kedaulatan negara. Sehingga apapun pilihan yang ditetapkan oleh kelembagaan pemerintahan desa atas posisi statusnya, maka harus tetap juga berjalan menjunjung nilai-nilai demokrasi, transparansi, dan akuntabilitas.

Positioning pengaturan kelembagaan pemerintahan ke depan harus menempatkan nilai-nilai universalme seperti tersebut di atas untuk menghindari terbentuknya feodalisme dalam tata pemerintahan desa. Untuk itu pemerintah atas kabupaten/kota perlu memberikan ilustrasi yang memadai mengenai karakter dan model kelembagaan masing-masing tipe pilihan. Menurut hasil evaluasi

Komisi-1 DPD-RI jika perlu diberikan masa transisi selama sekitar dua tahun bagi desa-desa yang terlanjur ada sekarang untuk memilih pilihannya yang tepat⁶⁹¹.

Positioning kelembagaan pemerintahan desa bahwa kelembagaan pemerintahan desa tidaklah diposisikan sebagai sekedar pemerintahan desa semata, namun kebijakan pengaturan tentang desa harus lebih mengarah pada realisasi pengakuan hak atas asal-usul yang melihat desa sebagai persekutuan ekonomi, social, budaya, hukum, politik dan pemerintahan lokal itu sendiri.

Realitas posisi kelembagaan pemerintahan desa yang semula berstatus *semi-local-self government* (campuran *local-self government* dengan *local-state government*) menjadi *semi-self-governing community* (gabungan *local-self government* dengan *self-governing community*), lebih menunjukkan karena alasan tidak memenuhinya unsur-unsur landasan legalitas, legitimasi, dan teoritis atas status kelembagaan pemerintahan desa itu sebagai *local-self government* ataupun *self-governing community* ataupun keduanya. Sehingga posisi kelembagaan pemerintahan desa semacam ini, lebih merupakan kompromi dalam proses pembentukan undang-undang desa antara kubu aliran Lokalis-Eksistensial-Desa dengan kubu aliran Orientalis-Modernis-Desa.⁶⁹² Sehingga dari hasil kajian bahan primer maupun sekunder menunjukkan bahwa status kelembagaan pemerintahan desa dalam konteks sistem birokrasi sistem pemerintahan NKRI, praktis senantiasa ditempatkan di tengah dua dimensi pemerintahan. Di satu pihak dianggap sebagai instansi pemerintahan formal, namun di sisi lain tampak sebagai badan hukum publik-swasta yang menjalankan tugas pokok fungsi pemerintahan.⁶⁹³

Tentunya bentuk penormaan (115 pasal) dalam pengaturan posisi lembaga pemerintahan desa yang telah diatur dalam UU 6/2014 tentang Desa, adalah indikasi menjadikan kelembagaan pemerintahan desa yang maju dan moderen.

Oleh karena perkembangan teknologi dan tuntutan kebutuhan kesejahteraan masyarakat tidak dapat dihindari dari maksud adanya indikasi preservasi

⁶⁹¹ Komite I DPD RI, *Kembali ke Mandat – Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, ...Opcit, hlm. 32.

⁶⁹² Komite I DPD RI, *Kembali ke Mandat – Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, ...Ibid, hlm. 47, 50.

⁶⁹³ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa, Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern Dalam Desain Otonomi Desa*, (PT Alumni, Bandung, 2010), hlm 2-3. Lihat juga Hanif Nurcholis, *Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI*, (Jakarta: Penerbit Bee Media Indonesia, Cetakan ke-4, Juli 2018), hlm. 31.

traditionalisme. Bentuk konkrit posisi mengatur sebagai lembaga pemerintahan desa yang maju dan moderen itu adalah direalisasikan dalam bentuk norma aturan yang mengalokasikan dana untuk desa dari APBN sebesar 20% atau setara 1,4 milyar rupiah saat diundangkan untuk disediakan bagi pembangunan setiap desa.

Oleh karenanya terobosan baru ataupun dari perspektif hukum administrasi negara sebagai persoalan serius dalam hal *Positioning* kelembagaan pemerintahan desa dengan model gabungan *local-self government* dengan *self-governing community*⁶⁹⁴, yang faktanya menimbulkan komplikasi dan disharmoni peraturan perundang-undangan maka harus ditata ulang konstruksi model pemerintahannya. Satu hal yang tidak pernah berubah secara praktis dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa sejak jaman Hindia Belanda hingga undang-undang desa saat ini adalah status kelembagaan pemerintahannya tetap ditempatkan di luar sistem birokrasi pemerintahan formal sejak jaman Hindia Belanda. Hanya Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957 yang mengatur Desa menjadi pemerintahan formal daerah otonom tingkat tiga. Namun undang-undang ini tidak pernah diterpkan oleh karena situasi kondisi politik yang tidak memungkinkan untuk diterapkan. Sehingga dari waktu ke waktu, kelembagaan pemerintahan desa senantiasa menjalankan tugas pokok fungsinya di luar sistem birokrasi formal pemerintahan.

Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UU 6/2014 sebagaimana telah dikutip pada Bab-4 Disertasi, pada intinya menyebutkan bahwa posisi kelembagaan pemerintahan desa adalah ditempatkan sebagai kesatuan organ masyarakat hukum dalam sistem pemerintahan nasional yang memiliki kepentingan dan batas wilayah berdasarkan asal-usul/adat istiadat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan nasional yang menjalankan fungsi pemerintahan di daerah kabupaten. Kerancuan perumusan dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa adalah terletak pada pengaturan keberadaan dan perbedaan dalam hubungan kelembagaan antara Lembaga Pemerintahan Desa Dinas/Birokrasi/Formal dengan Lembaga Adat (Pasal 94 dan Pasal 95) dan dengan lembaga desa adat itu (Pasal 96 hingga Pasal 111) harus sudah dapat dibenahi sejak dari rumusan Ketentuan Umum-nya. Walaupun akhirnya dapat diketahui

⁶⁹⁴ Bagian Penjelasan alenia kedelapan Undang-Undang No: 6 Tahun 2014 yaitu bahwa kelembagaan pemerintahan desa yang mengadopsi model gabungan antara *local-self government* dengan *self-governing community*.

bahwa apa yang dimaksudkan sebagai *Pemerintahan Desa* adalah birokrasi penyelenggaraan urusan pemerintahan untuk kepentingan masyarakat desa dalam sistem pemerintahan NKRI, yang berbeda dengan posisi lembaga adat yang berada di lembaga pemerintahan desa formal/birokrasi/dinas dan kelembagaan desa adat.

Ke depan, dalam penataan desa sangat diperlukan ketentuan tentang persyaratan dalam pembentukan desa baru, penggabungan maupun perubahan status desa menjadi kelurahan (Pasal 100 ayat (1) UU 6/2014 Jo. PP 43/2014 Jo. PP 47/2015 masih dibutuhkan pengaturan syarat sebagai rambu-rambu yang lebih logis dan rinci berdasarkan kajian akademis dengan tujuan agar tingkat kesejahteraan masyarakat dapat lebih efektif terealisasi sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Hal ini sangat penting olehkarena sekali terjadi perubahan status, maka hak-hak atas asal-usul ataupun adat istiadat dan kewenangan berskala lokal menjadi hilang berubah sama sekali menjadi prinsip desentralisasi. Prinsipnya pembentukan, penghapusan, penggabungan ataupun perubahan status kelembagaan pemerintahan desa menjadi kelurahan dapat dimungkinkan namun tidak untuk sebaliknya karena harus memperhatikan prinsip dasar pengaturan desa yang berbasis keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, pemberdayaan masyarakat, dan memperhatikan inisiatif mayoritas masyarakat setempat. Sedangkan tata kerja pembentukan, penghapusan, penggabungan dan perubahan status desa menjadi kelurahan termasuk tata cara pengalihan aset dan status aparatur perangkat desa sebagai konsekuensi logis pembentukan, penghapusan, penggabungan dan perubahan status kelembagaan Pemdes menjadi kelurahan ini telah diatur melalui Pasal 3 hingga Pasal 23 PP 43/2014 Jo. Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015. Perubahan status desa ini akan lebih baik memenuhi alasan teoritis dan hukum administrasi negara adalah apabila meliputi desa menjadi kelurahan dan Desa Adat menjadi Desa Dinas/Formal/Birokrasi. Bukan sebaliknya Desa Dinas/Formal/Birokrasi menjadi Desa Adat ataupun Kelurahan menjadi Desa Dinas/Formal/Birokrasi.

Secara empirik tipologi, sistem pemerintahan desa yang berkembang di Indonesia, ada tiga tipe bentuk desa.⁶⁹⁵

⁶⁹⁵ Komite I DPD RI, *Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, (Dewan Perwakilan Daerah RI, Komite I DPD RI, Cetakan Pertama, 2017), hlm. 29 – 32.

a) Tipe "Desa Adat" atau "Desa Asli" yang mengelola dirinya sendiri atau disebut *self-governing community* adalah sebagai bentuk desa asli di Indonesia. Desa adat mengatur dan mengurus dirinya sendiri menggunakan sumberdaya yang dimilikinya sendiri tidak ada campur tangan supra-desa. Desa Adat atau Desa Asli tidak menyelenggarakan tugas-tugas administratif. Saat ini Desa Kenekes Baduy di Serang dan Desa Pakraman di Bali adalah yang masih tersisa sebagai bentuk Desa Adat yang asli dan utuh.

b) Tipe "Desa Administratif" atau disebut *local-state government* adalah desa yang ditetapkan sebagai satuan wilayah administratif yang merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat (*deconsentrative*), sehingga hanya terbatas menjalankan tugas-tugas administratif yang dilimpahkan negara atau pemerintah pusat melalui peraturan perundangan. Desa Administratif secara substansial tidak memiliki otonomi dan demokrasi dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, yang disebut 'Kelurahan'.

c) Tipe "Desa otonom" atau disebut Desapraja atau dapat juga disebut *local-self government*, bentuknya seperti daerah otonom yang ada di Indonesia. Secara teoritis, desa otonom adalah desa yang dibentuk (*created atau recognized by law*) berdasarkan asas desentralisasi dalam sistem pemerintahan daerah, olehkarenanya memiliki kewenangan penuh untuk mengatur (*regeling*) dan mengurus (*bestuur*) rumah tangganya sendiri. Desa otonom sebagai konsekuensi logis hasil devolusi, maka berhak membentuk pemerintahannya sendiri, seperti BPD sebagai badan legislatif atau *the council*, Pemdes sebagai badan eksekutif dengan Kades/*Mayor* pemimpinnya, berwenang membuat peraturan desa, berhak menarik pajak maupun memperoleh desentralisasi keuangan dari negara/pemerintahan pusat. Tipe Desa-Otonom ini pernah diundangkan dan diatur melalui UU 19/1965 namun tidak pernah mendapat kesempatan untuk diterapkan karena situasi politik yang tidak memungkinkan.

Sistem pemerintahan desa model "Desa Adat" atau "Desa Asli" adalah implementasi sepenuhnya asas rekognisi, sehingga desa memiliki kewenangan yang bersumber dari asal-usul terkait sistem sosial-budaya, sistem politik dan hukum melalui mekanisme musyawarah (demokrasi komunitarian), penguasaan dan pengaturan sumber agraria sebagai basis material sejak awal keberadaan. Konsekuensi logis dari model sistem Desa Asli ini adalah kewenangan mengelola

urusan masyarakatnya dalam batas skala lokal desa, keberadaannya relatif otonom, memperoleh tugas-tugas administrasi dari Negara sangat terbatas sifatnya, masih tetap dimungkinkan menerima kucuran dana dari Negara melalui berbagai mekanisme pengelolaan keuangan Negara sebagai bentuk tanggung jawab Negara terhadap rakyatnya.⁶⁹⁶

Sistem pemerintahan desa model Desa Administratif atau *local-state government* atau Desa Korporatis (berbeda pengertian dan makna dengan Desa-*State Corporatism*), adalah unit birokrasi Negara atau pemerintah pusat di ada di tingkat lokal sebagai kepanjangan tangan sistem birokrasinya, seperti unit organisasi kelurahan. Asas yang digunakan dalam model sistem pemerintahan ini di tingkat desa adalah asas pendelegasian sebagai wujud desentralisasi dan asas pembantuan sebagai wujud pemberian kewenangan. Sehingga implikasinya terhadap birokrasi pemerintahan desa pada model ini, kelembagaan pemerintahan desa harus menjalankan tugas-tugas administratif dan pelayanan publik yang ditugaskan oleh pemerintah atasan. Implikasi lainnya adalah kelembagaan pemerintahan desa tidak memiliki kewenangan menjalankan mekanisme kelembagaan politik demokrasi rakyat dan otonomi. Model sistem pemerintahan desa seperti ini tentu sangat tidak *compatible* terhadap desa-desa dalam komunitas masyarakat adat yang masih sangat kuat menjalankan pemerintahan sehari-harinya berdasarkan nilai-nilai hukum adatnya.⁶⁹⁷

Sistem pemerintahan desa model Desapraja atau Desa-Otonom atau *local-self government*, adalah unit pemerintahan lokal yang otonom yang bekerjanya berada dalam subsistem pemerintahan daerah Negara Kesatuan RI. Status keberadaan kelembagaan pemerintahan desa adalah sebagai daerah otonom, dan menerima penyerahan urusan-urusan yang menjadi kewenangan desa dari pemerintah atasan (desentralisasi atau penyerahan kekuasaan dan kewenangan). Sebagai daerah otonom, kelembagaan pemerintahan desa memiliki institusi politik demokrasi dan menerima alokasi anggaran untuk pembiayaan pelaksanaan kewenangan menjalankan tugas pokok dan fungsinya.⁶⁹⁸ Status dan sistem

⁶⁹⁶ Komite I DPD RI, **Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa**, (Dewan Perwakilan Daerah RI, Komite I DPD RI, Cetakan Pertama, 2017), hlm. 30.

⁶⁹⁷ Komite I DPD RI, Kembali ke Mandat _ Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa, ...Ibid, hlm. 31.

⁶⁹⁸ Komite I DPD RI, Kembali ke Mandat _ Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa, ...Ibid.

pengelolaan aparatur desanya tunduk dan mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan ASN dan kepegawaian yang berlaku. Desa otonom itu sendiri memiliki tiga prinsip arti, yaitu: (a) Hak Desa untuk memperoleh dan mengurus sumberdaya ekonomi sekaligus politiknya; (b) Kewenangan desa untuk mengelola barang-barang publik desa untuk kepentingan masyarakatnya; dan (c) Hak dan kewenangan kelembagaan Pemdes untuk memberikan pelayanan publik bagi kepentingan masyarakatnya. Sehingga kelembagaan Pemdes memiliki hak dan kewenangan atas dasar rekognisi dan subsidiaritasnya saat berinteraksi dengan pemerintah atasannya sekaligus memiliki tanggungjawab terhadap rakyatnya. Untuk menjalankan ketiga makna otonomi tersebut, maka desa membutuhkan keleluasaan untuk mengeksekusi keputusan yang sejalan dengan kewenangan yang dimiliki, untuk menopang tanggungjawab mengurus masyarakatnya.

Makna otonomi selalu membawa implikasi terhadap persoalan desentralisasi sebagai dasarnya. Asas demokrasi sebagai penopang otonomi daerah tentu telah usai, termasuk implikasi pengiring lainnya seperti asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Untuk asas desentralisasi utamanya diperuntukkan bagi Pemkab/Pemkot dengan pertimbangan bahwa daerah tingkat menengah menjadi konsentrasi otonomi daerah, sedangkan untuk asas dekosentrasi utamanya diperuntukkan bagi Pemprov dengan dasar pertimbangan Kepala Daerah Provinsi adalah wakil dari negara atau pemerintah pusat di daerah. Untuk asas tugas pembantuan, asas ini diperuntukkan oleh pemerintah pusat bagi Pemprov, Pemkab/Pemkot, kecamatan dan desa. Namun menurut banyak ahli administrasi pemerintahan, perspektif ataupun asas-asas tersebut tidak cukup untuk menempatkan posisi dan peran desa dalam pembangunan seutuhnya, karena desa memiliki otonomi asli sebagai basis hak-hak asal-usul. Olehkarenanya atas dasar pertimbangan faktual maka dua asas utama yaitu asas rekognisi dan asas subsidiaritas yang dapat diberlakukan untuk mendasari otonomi pemerintahan desa itu.

Fakta menunjukkan, bahwa pada masa Orde Baru pemerintah hanya memberlakukan sistem desentralisasi setengah hati yang seragam (*simetrical state-corporatism*) terhadap desa, sedangkan di masa reformasi pemerintah menggunakan kebijakan Desa *Hybrid* untuk mengatasi keragaman desa. Desa *Hybrid* sebagai kelembagaan pemerintahan saat ini seperti dapat ditemui sebagai

Nagari di Sumatera Barat telah mengadopsi model campuran yang dipengaruhi oleh sistem nilai pemerintahan adat dengan pengaruh birokrasi modern. Namun model Desa *Hybrid* inipun berbeda dengan konsep model tentang Desa Otonom atau Desapraja ataupun disebut Daerah Otonom Tingkat III, yang lahirnya melalui 'rahim' desentralisasi. Perbedaan mendasar sebagai kekeliruan besar Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999, UU 32/2004, maupun UU 6/2014 adalah memposisikan desa sebagai 'mitra sejajar' melalui cara 'desentralisasi-langsung', yang tidak dilahirkan melalui desentralisasi sewajarnya menurut sistem pemerintahan daerah. Sehingga menempatkan kelembagaan pemerintahan desa sebagai sub-sistem pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat semu pemerintahan itu menambah implikasi buruk pada sistem dan mekanisme pelimpahan kewenangan pemerintahan daerah. Sehingga kelembagaan pemerintahan desa yang memang tidak lahir dari 'rahim' desentralisasi normal, maka kedudukan kelembagaan pemerintahan Desa memang harus dipertegas dalam struktur ketatanegaraan melalui konstitusi ataupun melalui perujukan pada norma konstitusi yang mengatur tatakelola sistem pemerintahan daerah, yang selanjutnya diikuti dengan penyerahan segala kewenangan kepada kelembagaan pemerintahan desa beserta alokasi dananya, baik secara langsung dari APBN ataupun melalui Pemkab/Pemkot.

Sekalipun demikian, bentuk konkrit ragam alternatif tentang format desa yang moderen, legitimate, dan harmonis dapat juga diidentifikasi ke dalam beberapa pilihan model alternatif pemerintahan desa. Format desa alternatif, karakteristiknya dapat meliputi integrasi ataupun non-integrasi antara fungsi pemerintahan formal desa ke dalam pemerintahan adat seperti yang terjadi pada format Desa-*Hybrid*, namun tetap harus masuk dalam rezim desentralisasi, dengan tolok ukur kelembagaan pemerintahan desa dapat maju berkembang melalui kemandiriannya. Untuk maksud pengembangan model sistem pemerintahan desa, maka kajian terhadap tipologi desa yang ada menjadi sangat perlu dan penting untuk dipertimbangkan. Ada lima tipe desa yang telah dapat diidentifikasi, yaitu:⁶⁹⁹

⁶⁹⁹ Tim Penyusun, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa*, Presiden Republik Indonesia Nomor: R-02/Pres/01/2012, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta: 2012, hlm. 91 - 92.

Matrik-11. Tipologi Keragaman Desa

Tipe Desa	Uraian Singkat	Wilayah
Ada nilai dan norma adat namun tidak ada desa	Nilai-norma adat sangat dominan. Desa tidak memiliki pengaruh.	Papua
Ada nilai dan norma adat namun ada desa	Pengaruh nilai-norma adat sangat kecil. Desa modern telah tumbuh <i>solid</i> .	Jawa, mayoritas wilayah Sulawesi, Kalimantan Timur, dan sebagian Sumatera.
Ada integrasi antara desa dengan nilai-norma adat	Nilai-norma adat dan Desa sama-sama <i>solid</i> . Terjadi kompromi antar keduanya.	Sumatera Barat
Ada dualisme pemerintahan antara desa-adat dengan desa-biasa berbasis asal-usul/adat-istiadat.	Pengaruh nilai-norma adat lebih kuat daripada desa. Terjadi dualisme kepemimpinan. Pemdes tidak efektif.	Bali, Kalimantan Barat, Aceh, NTT, Maluku.
Tidak ada desa maupun nilai-norma adat	Kelurahan sebagai unit administratif (<i>local-state govt</i>). Demokrasi lokal tidak ada.	Wilayah perkotaan.

Sistem *positioning* sebagai komponen sangat penting dari sistem besar administrasi pemerintahan daerah dalam hal ini hanya dapat bekerja dengan baik, manakala landasan hukumnya diturunkan dari sistem tata kelola pemerintahan yang benar dan baik. Sistem hukum tata kelola kelembagaan pemerintahan desa saat ini masih tidak tepat dan tidak baik, oleh karena dominasi politik hukum dengan faham lokalis-eksistensialisme UU 6/2014. *Positioning* kelembagaan pemerintahan desa masih tidak berplatform pada Hukum Responsif. Penyebab utamanya adalah karena kuat berlakunya paradigma positivisme yang konservatif prosedural dalam merespon setiap peristiwa hukum yang muncul. Pada faktanya *Positioning* kelembagaan pemerintahan desa, dari jaman kolonial penjajahan Hindia Belanda hingga jaman kemerdekaan Orde Reformasi masih tetap sama diletakkan di luar sistem formal pemerintahan daerah. Mazhab positivistik menjadi tidak fungsional lagi dalam menjalankan perannya sebagai analisis dan kontrol kehidupan yang berjalan dengan cepat, dinamis dan *multi-dimentional* seperti persoalan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang dituntut harus maju dan modern tanpa harus meninggalkan karakteristik keragaman adat/asal-usul desa atau yang disebut nama lain. Hukum pada era *modern* saat ini, harus responsif mampu mengakomodasi setiap kebutuhan penegakkan dan pembangunan hukum sebagaimana konsekuensi logis dari adanya kebutuhan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa.

Hukum yang responsif dibutuhkan untuk menanggulangi berbagai pelambatan kinerja administrasi kelembagaan pemerintahan desa, maupun

pereduksian maksud tujuan politik hukum yang tercermin dalam norma-norma UU 6/2014 oleh aturan di bawahnya seperti PP 43/2014 Jo. PP47/2015. Hukum responsif dengan karakter pragmatis, fungsional, evaluatif, dan rasional terhadap setiap pelaksanaan kekuasaan-kewenangan hukum, harus menjadi *platform* sistem dan mekanisme *Positioning* terhadap bekerjanya kelembagaan pemerintahan desa. *Platform hukum responsif* dalam hal *Positioning* ini hanya bekerja sebagai konstruksi paradigmatik bekerjanya hukum, sedangkan rambu-rambu pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari keberlakuan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB_Pasal 58 UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah). Sehingga pada konteks *Positioning* ini, Hukum Responsif dan asas AAUPB penerapannya diarahkan pada berlakunya sistem, mekanisme dan teknis *Positioning* berjalannya pemerintahan desa. *Positioning* berfokus pada persoalan *legal-legitimate* atau tidaknya posisi status kelembagaan pemerintahan desa dalam sistem pemerintahan daerah.

Dalam hal ini Jimly Asshiddiqi (2006) mengklasifikasinya ke dalam 3 kelompok, yaitu:⁷⁰⁰ 1) desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang memang masih hidup; 2) desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang sudah tidak hidup dalam praktik namun belum benar-benar mati, sehingga masih dapat dihidupkan kembali; 3) desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang sudah benar-benar mati. Untuk itu ruang kemungkinan atas rancang bangun kelembagaan pemerintahan desa alternatif tersebut kurang-lebih dapat diidentifikasi seperti berikut:⁷⁰¹

Pertama, format Desa-Administratif sebagai *local-state government* adalah mengikuti model seperti kelurahan sehingga bentuk Desa Adat maupun ide desa sebagai Daerah Otonom Tingkat III atau Desapraja menjadi tidak relevan dalam model desa-administratif. Satu-satunya pengaturan adalah perubahan akan status desa-desa yang telah maju di perkotaan menjadi kelurahan, dengan konsekuensi nilai dan makna otonomi serta demokrasi atas hak asal-usul menjadi lenyap;

⁷⁰⁰ Jimly Asshiddiqi, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006.

⁷⁰¹ Tim Penyusun, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa*, Opcit hlm. 90 – 100, (telah diolah ulang).

Kedua, format `Desa Hybrid` yang merupakan bentuk integrasi atau amalgamasi antara prinsip desa otonom (*local self government*) dengan nilai-nilai adat dengan pola *self governing community* dengan batas wilayah yang konkrit. Terjadi integrasi nilai-nilai hukum adat dan tradisi budaya dalam satu koeksistensi kelembagaan pemerintahan desa dalam bentuk lembaga adat, lembaga kemasyarakatan, lembaga Pemerintah Desa, lembaga permusyawaratan desa (BPD), lembaga kerjasama antar desa, dan lembaga usaha desa (BUMDes). Penggunaan istilah `Desa` dapat disesuaikan dengan peristilahan lokal. Sebagaimana yang diadopsi oleh Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014;

Ketiga, format Desapraja atau setingkat lebih atas sebagai Daerah Tingkat-III melalui integrasi nilai-nilai adat lokal dalam struktur pemerintahan desa formal dengan menyerap struktur keistimewaan adat yang ada termasuk istilah sebutan nama desa (*local-self government*). Integrasi masyarakat adat ke dalam pemerintahan desa formal ini, nilai, institusi, dan mekanisme dalam masyarakat adat diserap dalam pemerintahan Desa formal (Desa-otonom). Status kelembagaan pemerintahan desa bersifat inklusif dalam regim desentralisasi sebagai Pemerintah Daerah Tingkat III Simetris atau Asimetris melalui penetapan asas *recognisi* dan subsidiaritas. Ada koeksistensi kelembagaan pemerintahan desa dalam bentuk lembaga adat, lembaga kemasyarakatan, lembaga Pemerintah Desa, lembaga perwakilan desa (BPD, menjalankan fungsi *check and balances* melalui pengawasan yang keanggotaannya dipilih melalui sistem demokrasi penuh), lembaga kerjasama antar desa, dan lembaga usaha desa (BUMDes). Penggunaan istilah `Desa` dapat disesuaikan dengan peristilahan lokal. Sebagaimana yang pernah diadopsi namun tidak pernah diterapkan oleh Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957 *Jo. UU 19/1965*;

Keempat, format struktur utuh dan asli sebagai pemerintahan Desa-Adat sebagaimana aselinya (*self-governing community*). Desa Adat memiliki kewenangan mengatur dan mengurus seluruh sumberdaya yang dimilikinya sendiri tanpa ada campur tangan dari supra-desa. Desa-Adat tidak menjalankan tugas dan pekerjaan administratif dari supra-desa. Sehingga tidak ada integrasi ataupun intervensi apapun terhadap model kelembagaan pemerintahan desa adat dalam pemerintahan desa ini. Nilai, institusi, dan

mekanisme dalam masyarakat adat direkognisi sebagai Pemerintahan Desa Adat;

Kelima, format koeksistensi antara komunitas masyarakat adat dengan kelembagaan pemerintahan desa formal. Pada model pemerintahan ini masing-masing entitas bersifat *symbiotic mutualism* yaitu saling berhubungan dan saling memperkuat. Desa Formal/Birokrasi/Dinas dalam menjalankan kewenangannya menjalin kemitraan dengan masyarakat adat. Seperti yang terjadi pada kelembagaan pemerintahan Desa Baduy, Rangkas, Banten.⁷⁰²

Konsekuensi daripada pilihan format desa yang beragam berupa Desa-Dinas/Formal/Birokrasi dan Desa Adat atau dengan sebutan nama lain, maka pengaturan tentang kelembagaan dan pemerintahan desa telah sangat tepat dibuat bervariasi alternatif pilihannya. Tetapi peraturan perundang-undangan ke depan masih perlu menetapkan standar normatif yang dapat digunakan sebagai *guide-lines*, seperti paling tidak seperti berikut:

Pertama, menetapkan status model kelembagaan pemerintahan desa melalui pengembangan ide-ide dasar model pemerintahan Desapraja, seperti yang pernah diundangkan namun tidak sempat diterapkan yaitu UU 1/1957 dan UU 19/1965;

Kedua, menetapkan asas-asas tata pemerintahan desa yang baik, yaitu:

- a) Asas Kepastian Hukum
- b) Asas Tertib Kepentingan Umum
- c) Asas Keterbukaan
- d) Asas Profesionalitas
- e) Asas Akuntabilitas
- f) Asas Efisiensi
- g) Asas Efektivitas

Ketiga, Penyelenggaraan pemerintahan desa dilakukan oleh Pemerintah Desa yang diawasi oleh Badan Perwakilan Desa, dalam pengertian Badan Perwakilan Desa benar-benar menjalankan fungsi penyampaian aspirasi warga desa, fungsi legislasi/pengaturan, fungsi budgeting dan fungsi pengawasan. Hubungan kerja antara Kepala Desa dengan BPD didasarkan

⁷⁰² Sri Wahyu Ks., Jazim H., Henny Y., ***Kinerja Legal System Tata Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa***, (LPPM-UT, Laporan Hasil Penelitian, 2018).

atas prinsip *check and balances*. Ketua dan anggota BPD dipilih langsung oleh rakyat desa, dengan sistem kepemimpinan *collegial*. Kades atau dengan sebutan nama lain memberikan akuntabilitasnya berupa laporan hasil penyelenggaraan pemerintahannya kepada Bupati/Walikota tidak melalui Camat;

Keempat, Pemdes dipimpin oleh Kades atau dengan sebutan nama lain, yang diselenggarakan melalui sistem pemilihan langsung ataupun musyawarah warga masyarakat desa secara berjenjang sesuai dengan budaya atau adat istiadat atau kebiasaan desa setempat. Dengan masa jabatan 5 tahun dengan dapat dipilih kembali sebanyak maksimum 2 kali secara berturut-turut;

Kelima, Musyawarah Desa merupakan perwujudan demokrasi permusyawaratan, sebagai model pengambilan keputusan-keputusan penting untuk diperolehnya kemufakatan secara kolektif, dalam hal seperti penyusunan perencanaan terintegrasi yaitu RPJMDes, RPJPDes, RPPDes, persoalan kerjasama desa, BUMDes, sengketa dan kriminalitas, persoalan konsolidasi pengelolaan dan aset desa, seperti halnya dalam bentuk rembug Desa atau musyawarah adat.

Keenam, Kepala Desa dibantu oleh Sekdes dan unsur-unsur perangkat desa. Struktur keorganisasian kelembagaan Pemdes ditetapkan bersama dengan BPD melalui Peraturan Desa dengan berlandaskan pada model dan kewenangan Desapraja atau Daerah Tingkat-III yang diadopsi.

Pengaturan rancang bangun sistem birokrasi kelembagaan pemerintahan desa ke depan yang dibutuhkan untuk dijalankan harus memperhatikan konteks lokal dan kemajuan perkembangan jaman. Ius-Constituendum sebagai pokok-pokok pikiran pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam konteks ini, adalah:

Pertama, penyusunan struktur organisasi Pemdes harus berasaskan efisiensi dan efektivitas tanpa mengesampingkan kondisi sosial budaya setempat. Perumusan struktur organigram kelembagaan pemerintahan desa didasarkan pada fungsi utama desa, seperti fungsi Pemdes selain menyelenggarakan pelayanan publik dan pemerintahan yang berfokus pada perbaikan pelayanan dasar IPM (Indeks Pembangunan Manusia), pengelolaan SDA, mobilisasi dan utilisasi sumberdaya lokal untuk mencapai kesejahteraan rakyat desa, pengelolaan tata ruang dan kawasan desa,

menjalankan perencanaan sektoral terkait lima perubahan mendasar yang terdapat dalam UU 6/2014, meliputi optimalisasi kelembagaan, adat, optimalisasi kewenangan atas hak asal-usul dan kewenangan atas kepentingan sektoral skala desa, perencanaan terintegrasi 'desa membangun' dengan 'membangun desa', dan demokratisasi desa melalui pemberdayaan dan pendampingan;

Kedua, perlu optimalisasi empat fungsi kelembagaan pemerintahan desa yaitu: pelayanan pemerintahan, pembinaan, Pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa melalui sistem dan mekanisme regulasi dan kebijakan. Fungsi regulasi harus dijalankan oleh institusi Kades, BPD dan musyawarah desa melalui pendekatan standar sistem birokrasi pemerintahan dengan pendekatan partisipatif dan keswadayaan.

Ketiga, proses penyelenggaraan Pemdes harus memberi peluang bagi tumbuhnya iklim demokratis yang substantif. Nilai-nilai substantif demokrasi harus dapat bekerja pada ranah sosial-budaya maupun ranah politik dan kelembagaan. Sistem akuntabilitas harus mengalir pada mekanisme hubungan kerja antar kelembagaan sebagai proses *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Penetapan parameter bahwa Pemdes disebut akuntabel bila telah mampu *deliver* hasil pengembanan amanat, mandat dan kepercayaan yang telah diberikan oleh warga. Pemdes dikatakan akuntabel bila telah menjalankan tugasnya dengan benar dan baik tanpa melakukan penyimpangan.

Keempat, pentingnya penciptaan keterbukaan dalam pembuatan kebijakan, pengelolaan keuangan, dan pelayanan publik. Keterbukaan dibangun berdasarkan kebebasan aksesibilitas informasi yang tepat dan memadai untuk maksud tujuan menerima umpan balik dari masyarakat.

Kelima, pentingnya penciptaan daya-tanggap-aksi Pemdes, terhadap tuntutan aspirasi masyarakat yang siap-sedia memberikan bantuan saat warga masyarakat membutuhkan pelayanan.

Makna demokrasi menuntut hadirnya masyarakat sipil yang tertib, mandiri, pluralis, beradab, dan partisipatif. Kata partisipatif merupakan kanal yang menghubungkan antara rakyat biasa dengan pemerintah. Partisipasi adalah keterlibatan secara terbuka dan keikutsertaan, menyangkut *'What, Who, Why, When, Where, and How'* yang berpartisipasi dalam proses politik, terutama

kelompok-kelompok marginal seperti masyarakat miskin, perempuan, minoritas masyarakat-inklusi, dan kelompok-kelompok inferior lainnya di desa.

Sistem demokrasi telah membentuk format tatakelola Pemdes melalui mekanisme pemilihan dan perwakilan dalam sistem pemerintahan Desa. Kiranya perlu dimengerti bahwa konsep perwakilan dan permusyawaratan tidak dapat ditakar secara *head to head*, seperti menakar antara Badan *Perwakilan* Desa dengan Badan *Permusyawaratan* Desa, atau menakar antara konsep pemilihan suara dengan permusyawaratan. Konsep permusyawaratan tidak tepat dimengerti dari wadahnya seperti Badan Permusyawaratan Desa, tetapi sebenarnya lebih merupakan entitas proses kolektif untuk mengambil keputusan. Oleh sebab itu membangun demokrasi melalui permusyawaratan tidak tepat apabila dilakukan melalui Badan Permusyawaratan Desa yang jumlah keanggotaannya terbatas, melainkan melalui pembentukan wadah lain yang lebih besar semacam forum warga atau "MPRDes" yang menjamin jalannya diskusi dan dialog kolegial untuk mencari kebaikan bersama.

5.3. Pengaturan Fungsi (*Functioning*) Kelembagaan Pemerintahan Desa ke Depan

Functioning adalah diartikan sebagai kegunaan suatu hal.⁷⁰³ Fungsi pada konteks kelembagaan pemerintahan diartikan sebagai bekerjanya suatu bagian dari wujud 'tubuh kelembagaan' sebagai lapangan kerja administrasi negara dari hasil pembagian ataupun pemisahan kekuasaan, baik secara vertikal maupun horizontal. Pengaturan fungsi atas Desa Formal/Dinas dan Desa Adat ke depan harus dibuat jelas benar, karena pengaturan yang mengintervensi Desa Adat sebagai lembaga birokrasi adalah menyalahi keberadaan Desa Adat itu sendiri yang terbentuk dari masyarakat pribumi yang mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan norma-norma hukum adatnya.⁷⁰⁴ Konsekuensinya fungsi kelembagaan desa adat dan desa dinas saat ini masih harus dibuat lebih

⁷⁰³ **Kamus Besar Bahasa Indonesia** (KBBI Daring), *Fungsi*, (Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, <https://kbbi.web.id/fungsi>) Akses Minggu/17-03-2019/Pkl. 14.29.

⁷⁰⁴ Koentjaraningrat, dkk (editor), **Masyarakat Desa Indonesia Masa Kini**, (Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1963). Lihat juga Rahman, dkk, **Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Masyarakat Hukum Adat dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi**, (Jurnal Konstitusi, Volume 8, Nomor 5, Oktober 2011).

dan Kewenangan Desa, Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Perencanaan Pembangunan Desa, Lembaga Kemasyarakatan Desa, dan Kerjasama Desa. Ditambah lagi berbagai ketentuan lain dalam peraturan pemerintah dan peraturan menteri yang harus dijalankan oleh aparatur kelembagaan pemerintahan desa ini akan menambah daftar panjang yang memberatkan fungsi kelembagaan pemerintahan desa. Kondisi ini menimbulkan persoalan dalam pengaturan sumberdaya manusia kelembagaan pemerintahan desa yang oleh para pembentuk undang-undang desa ini luput dari perhatian. Fungsi kelembagaan pemerintahan desa tidak mudah diselenggarakan oleh para aparaturinya, karena status kelembagaan pemerintahan desanya sendiri tidak jelas posisi status model birokrasinya yang juga tidak eksplisit diatur dalam UU 6/2014 *Jo.* PP 43/2014 *Jo.* PP 47/2015 . Kondisi beban fungsi kelembagaan pemerintahan desa yang tidak ringan ini akan diperburuk oleh rendahnya kualifikasi aparatur desa yang tidak memadai memenuhi kriteria jabatan yang ditetapkan sebagai standar pelaksanaan fungsi organ kelembagaan pemerintahan desa.⁷⁰⁷

Persoalan lainnya yang tidak dapat diatasi oleh pemerintah desa harus dapat diselesaikan melalui merancang ulang struktur organ kelembagaan pemerintahan desa melalui mendudukkan terlebih dahulu status kelembagaannya dalam format desentralisasi simetris-asimetris terlebih dahulu. Demikian pula persoalan otonomi desa tidak dapat dipisahkan dengan persoalan tugas pembantuan (*medebewind*) sebagai asas yang dapat diberikan pada kelembagaan pemerintahan desa. Oleh karena tugas pembantuan (*medebewind*) memang dapat dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada Pemprov, Pemkab/Pemkot, Pemerintah-Kecamatan hingga kepada Pemdes. Hanya saja persoalan struktur kelembagaan Pemdes tidak bisa cukup sempurna untuk dilengkapi dengan asas-asas kewenangan delegatif, karena desa memiliki hak asal-usul asli sebagai hak-hak bawaan yang hanya dapat diselesaikan melalui desentralisasi devolutif. Seperti halnya persoalan substantif fungsi kelembagaan pemerintahan desa yang terletak pada isi materi dalam Ketentuan Umum Angka 2 UU 6/2014 tentang Desa yaitu:

"Pemerintah Desa adalah penyelenggaraan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sitem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia".

⁷⁰⁷ Hanif Nurkholis. *Wawancara Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa*, (Profesor/Guru Besar Administrasi Publik, Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, 7 November 2018).

Definisi tentang Pemerintahan Desa yang dirumuskan dalam Ketentuan Umum Angka 2 UU 6/2014 tentang Desa ini, ditinjau dari asas umum hukum administrasi negara, semestinya konsep ataupun pengertian Pemerintahan Desa semestinya diturunkan dari konsep tata kelola pemerintah pada tingkat desa.

Pemerintah adalah badan publik yang dibentuk Negara yang mencakup struktur organisasi, fungsi, tugas, tata kelola, dan penempatan pejabat dan aparaturnya.

Penempatan pejabat dan aparaturnya tersebut meliputi rekrutmen, seleksi, pengangkatan, penempatan, pengembangan karir, pembinaan, penggajian, hingga pensiun. Sehingga di dalam norma-norma undang-undang desa ke depan, Negara harus menetapkan struktur organisasi, fungsi, tugas, dan tata kelola lembaga desa. Rekrutmen, seleksi, pengangkatan, penempatan, pengembangan karir, pembinaan, penggajian, dan pensiun pejabat, dan aparaturnya harus didasarkan pada ketentuan UU 5/2014 tentang ASN, dan bukan Undang-Undang RI Nomor 13 Tahun 2013 tentang Ketenagakerjaan. Sehingga pejabat dan aparatur desa adalah aparatur sipil negara dan bukan buruh/pekerja pada agen swasta ataupun terlebih berstatus tidak jelas antara aparatur ASN dengan pegawai swasta. Oleh karena dengan kondisi ketidakjelasan status kepegawaian seperti ini hanya mengakibatkan *contra-productive* dan *demotivation* dalam bekerja para aparaturnya. Sistem standar akuntabilitas kinerja aparatur juga harus dapat diterapkan sesuai parameter akuntabilitas aparatur instansi pemerintahan, sehingga tidak bertentangan dengan undang-undang ASN (UU 5/2014), undang-undang ketenagakerjaan (UU 13/2003), dan dengan undang-undang keuangan negara (UU 17/2003) terkait sistem penggajian dan pelaksanaan anggaran pembangunan di daerah.

Sinkronisasi ataupun harmonisasi substansi norma-norma hukum dalam UU 6/2014 tentang Desa yang mengatur dua rumpun obyek materi hukum, yaitu Desa Formal/Dinas dan Desa Adat perlu dilakukan terhadap norma-norma yang terkandung dalam Undang-Undang NRI 1945. Rujukan semestinya tidak hanya terbatas pada Pasal 18 B ayat (2) perihal pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat namun juga Pasal 18, Pasal 18 A, Pasal 18 B ayat (1) Undang-Undang NRI 1945 untuk memayungi Desa Formal/Dinas sebagai desa birokrasi pemerintahan nasional yang tidak ada hubungannya dengan kesatuan masyarakat hukum adat. Agar supaya Desa Formal/Dinas dari logika konsideran hukum dapat diatur melalui satu undang-undang desa (UU 6/2014 tentang Desa)

sebagai undang-undang organik yang mengatur desa dinas/birokrasi/formal dan desa adat. Apabila tidak dilakukan harmonisasi hukum, maka UU 6/2014 tentang Desa hanya relevan dan sah mengatur Desa Adat sebagaimana datur dalam Pasal 96 hingga Pasal 111 UU 6/2014 tentang Desa.

Norma Pasal 12 UU 6/2014 tentang Desa yang mengatur perubahan status kelurahan menjadi desa menimbulkan persoalan teoritis dan yuridis.⁷⁰⁸ Norma yang terdapat dalam Pasal 12 ini tidak *legitimate* baik menurut alasan teoritis maupun yuridis. Oleh karena status dan jenis antara kelurahan dan desa tidak setara baik ruang lingkup urusan maupun karakter politik-sosial-budayanya, untuk dapat dipertukarkan begitu saja, berdasarkan alasan ukuran demografis, geografis, ataupun ekonomis. Pertimbangkan faktor harmonisasi peraturan perundang-unangan terkait status antara keduanya juga harus menjadi pertimbangan analisis. Oleh karena ketidaksetaraan di antara keduanya menyangkut perbedaan dalam hal nilai-nilai filosofis, tradisi, adat, budaya, harta benda-aset yang dimiliki, dan sistem sosial yang dijalankannya. Tidak menjadi persoalan apabila yang terjadi adalah sebaliknya yaitu desa menjadi kelurahan, oleh karena perubahan struktur budaya masyarakat desa dari paguyuban bergeser ke patembayan adalah alamiah sebagai ciri perubahan masyarakat tradisional menjadi masyarakat kota. Alasan lain adalah persoalan penalaran apa yang dapat dijadikan alasan yuridis bahwa unit pelaksana teknis seperti Kelurahan yang bukan badan hukum bisa bertukar status dengan Desa yang berbadan hukum tersebut. Apabila Kantor Urusan Agama sbagai Kantor Wilayah Kementerian Agama di provinsi atau kabupaten yang merupakan instansi vertikal Kementerian Agama, begitu saja dapat beralih atau bertukar status antar sebaliknya dengan kantor dinas (SKPD) Pemerintah Kabupaten, di mana Pemerintah Kabupaten adalah badan hukum daerah otonom sedangkan Kanwil ataupun KUA tidak berbadan hukum yang otonom.

Para antropolog dan sosiolog berteori bahwa karakteristik Desa itu adalah berbasis masyarakat paguyuban (*gemeinschaft*) sedangkan Kelurahan itu berbasis masyarakat patembayan (*gesellschaft*), sehingga masing-masing memiliki

⁷⁰⁸ Pasal 12 UU 6/2014 tentang Desa, menyebutkan:

"Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mengubah status Kelurahan menjadi Desa berdasarkan prakarsa masyarakat dan memenuhi persyaratan yang ditentukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."

karakteristik berbeda yang kuat mengakar berdasarkan sejarah dan dinamikanya masing-masing sehingga tidak dapat secara sembarangan dipertukarkan status mereka masing-masing melalui prosedur politik hukum dan administrasi hukum⁷⁰⁹. Kekeliruan yuridis atas Pasal 12 ini adalah karena Kelurahan merupakan bekas perangkat dekonsentrasi yang dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Jo. UU 5/1979 dengan status sebagai *agent of local-state government* dari Kecamatan. Menurut UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah status Kelurahan adalah Unit Pelaksana Teknis dari Kecamatan sebagai SKPD Kota. Dengan demikian Kelurahan adalah bagian dari SKPD Kecamatan, sehingga SKPD tidaklah dapat dilepas-lepas dan diubah menjadi badan hukum desa. Sehingga untuk pengaturan ke depan Pasal 12 ini perlu diperbaiki sesuai penjelasan analisis tersebut di atas, bahwa kelurahan tidak dapat dirubah menjadi desa namun sebaliknya kelembagaan pemerintahan desa dapat dirubah menjadi kelurahan.

5.4. Pengaturan Kewenangan (*Authorizing*) Kelembagaan Pemerintahan Desa ke Depan

Authorizing atau disebut juga "*bevoegdheid*" yang diartikan sebagai otoritas atau kewenangan mengizinkan, mengesahkan, memberi kuasa, menyetujui, memberi hak, ataupun membenarkan⁷¹⁰ dalam lapangan administrasi publik. 'Wewenang' diartikan sebagai kekuasaan yang dimiliki untuk memberikan perintah atau bertindak agar sesuatu yang dilakukan itu sesuai dengan yang diinginkan.⁷¹¹ Kewenangan yang dimiliki kelembagaan pemerintahan desa adalah kewenangan yang diberikan oleh Negara sebagai kewenangan 'Atributif' yang tidak lahir dari kandungan desentralisasi. Artinya bahwa Negara melahirkan kelembagaan pemerintahan sebagai yang paling bawah dalam sistem birokrasi nasional menjadikan status kewenangan kelembagaan desa menjadi tampak 'sejajar' dengan supra-desa, sebagai *miniature* kewenangan Negara sebagai supra-desa

⁷⁰⁹ Soerjono Soekanto, *Mengenal Sosiologi Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989. Lihat juga Hanif Nurcholil *Pemerintahan Desa. Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional*, (Makalah disampaikan dalam bedah buku "Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembedah: Prof. Dr. Bagir Manan dan Prof. Dr. Dede Mariana. Cetakan ke-1 2015 (Cetakan ke-4, 2018). Universitas Padjadjaran, Bandung, 15 Mei 2017), hlm. 54 – 55.

⁷¹⁰ John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia. An English-Indonesian Dictionary*, (Edisi yang Diperbarui/ *Updated Version*, Penerbit PT. Gramedia Jakarta).

⁷¹¹ Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), hlm. 170.

melalui mekanisme atribusi asas rekognisi dan subsidiaritas terhadap kelembagaan pemerintahan desa. Sehingga dari sisi hukum, undang-undang desa yang baru ini bermaksud tujuan melegitimasi kedudukan kewenangan desa dalam tata negara Republik Indonesia.

Namun persoalannya adalah bahwa penerbitan UU 6/2014 ini selain membawa terobosan dalam pengaturan kewenangan kelembagaan pemerintahan desa adalah berimplikasi disharmoni vertikal dan horizontal terhadap peraturan perundang-undangan lainnya. Ke depannya pengaturan kewenangan kelembagaan desa yang meliputi 12 permasalahan fungsi dan kewenangan, yaitu meliputi:

- 1) Otonomi Desa;
- 2) Birokrasi Desa;
- 3) Organisasi dan Birokrasi Desa;
- 4) Perencanaan dan Keuangan Desa;
- 5) Ekonomi dan Pembangunan Desa;
- 6) Hubungan Kabupaten-Kecamatan-Desa;
- 7) Penggabungan-Penghapusan-Pembentukan Desa;
- 8) Kedudukan dan Kewenangan Desa;
- 9) Penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- 10) Perencanaan Pembangunan Desa;
- 11) Lembaga Kemasyarakatan Desa;
- 12) Kerjasama Desa.

Semua kewenangan urusan desa itu harus diarahkan pada lima perubahan mendasar urusan desa yang ditetapkan UU 6/2014 yaitu adanya:⁷¹²

- 1) Jenis desa yang beragam (Bab-II, Bab-III, Bab-XIII);
- 2) Kewenangan berdasar prinsip Rekognisi dan Subsidiaritas (Bab-IV, Bab-VII, Bab-XIII);
- 3) Konsolidasi Keuangan dan Aset Desa (Bab-VII, Bab-X, Bab-XI);
- 4) Perencanaan Terintegrasi: Desa Membangun – Membangun Desa (Bab-IX, Bab-X, Bab-XI); dan

⁷¹² Komite I DPD RI, *Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, (Dewan Perwakilan Daerah RI, Komite I DPD RI, Cetakan Pertama, 2017), hlm. 36.

5) Demokratisasi Desa: Pemberdayaan dan Pendampingan (Bab-V, Bab-VI, Bab-XII, Bab-XIII).

Kewenangan kelembagaan pemerintahan desa adalah tidak sebatas kekuasaan yang dimiliki oleh pemegang kekuasaan lembaga tersebut, tetapi juga meliputi menerima dan menjalankan kekuasaan itu. Persoalan-persoalan yang tidak dapat diatasi oleh pemerintah desa seperti Pasal 19 b UU 6/2014 tentang Desa perihal kewenangan lokal berskala desa yang diterjemahkan PsI. 34 ayat (2) PP 43/2014 yang diperbarui PP 47/2015 tentang Perubahan Atas PP 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa, yaitu perihal "*kewenangan lokal berskala Desa*" adalah menjadi jauh sekali relevansinya dengan fakta rata-rata desa yang ada sampai dengan saat ini. 'Kewenangan' yang dimaksud dengan Pasal 19 b yang ditermahkan oleh PP 47/2015 adalah menjadi tidak realistis, karena sebagian besar desa-desa tidaklah memiliki kapasitas kewenangan berskala lokal sekompleks itu. Fakta urusan-urusan pokok seperti PKK, POSYANDU, HANSIP-HANRA, pengairan (PPA) saja diserahkan pada mekanisme kelembagaan masyarakat yang ada di desa masing-masing. Perangkat Desa Formal/Dinas yang dijalankan oleh para Kepala Urusan (KAUR) yang rata-rata berjumlah tiga urusan (Pemerintahan, Keamanan, dan Sosial) dipastikan tidak memiliki kapasitas menjalankan berbagai urusan pemerintahan sekomplek itu.

Sistem *Authorizing* sebagai komponen sangat penting dari sistem besar administrasi pemerintahan hanya dapat bekerja dengan baik, manakala landasan hukumnya diturunkan dari sistem tata kelola pemerintahan yang benar dan baik. Sistem hukum yang melandasi sistem *Authorizing* pada pengaturan kelembagaan pemerintahan desa masih tidak tepat, oleh karena juga dominasi positivisme dalam pembentukan UU 6/2014. Mazab positivisme tampak "kedodoran" dalam merespon dan menangani berbagai persoalan penegakkan hukum administrasi pemerintahan daerah yang berkembang sangat cepat. Penyebab utamanya adalah karena berlakunya paradigma positivisme yang konservatif prosedural dalam merespon peristiwa hukum pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang muncul melalui UU 6/2014.

Hukum yang responsif dibutuhkan daalam hal ini untuk menanggulangi berbagai kekeliruan dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, maupun pereduksian maksud tujuan politik hukum yang tercermin dalam norma-norma UU

6/2014 oleh aturan-aturan di bawahnya. Hukum responsif berkarakter pragmatis, fungsional, evaluatif, dan rasional terhadap setiap pelaksanaan kekuasaan-kewenangan hukum, harus menjadi *platform* sistem dan mekanisme pelaksanaan *Authorizing* terhadap bekerjanya kelembagaan pemerintahan desa, yang dalam hal ini "ruh" nya adalah bersumber dari kewenangan atributif Rekognisi dan Subsidiaritas. *Platform hukum responsif* dalam hal *Authorizing* ini bekerja dalam konteks sebagai konstruksi paradigmatis bekerjanya hukum, sedangkan rambu-rambu pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari keberlakuan asas-asas umum pemerintahan yang baik atau *good governance* (AAUPB_Pasal 58 UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah). Pada konteks *Authorizing* ini, Hukum Responsif dan asas *good governance* penerapannya diarahkan pada berlakunya sistem dan mekanisme *Authorizing* pada berjalannya pemerintahan desa yang semu.

Untuk itu pelimpahan kewenangan kelembagaan pemerintahan desa berskala lokal desa tersebut perlu direformulasikan kembali lebih lugas sesuai jenis kewenangan yang dilimpahkan. Olehkarena jenis kewenangan yang dilimpahkan ke kelembagaan pemerintahan desa itupun kabur atau tidak jelas, sebagaimana telah dianalisis pada bagian Bab IV disertasi.⁷¹³ Olehkarena rumusan tentang pemberian kewenangan ini tidak boleh menimbulkan kekaburan sistem dalam tata pemerintahan, sehingga persoalannya adalah Kewenangan dan Kewenangan lain yang ditugaskan ini harus diatur *rigid* tentang jenis kewenangan apa saja yang dilimpahkan dan/atau diserahkan dan/atau diberikan. Jenis delegasi atau *medebewind* harus jelas maksudnya didelegasikan kepada siapa dan dari siapa; dengan ketetapan kelembagaan pemerintahan desa sebagai *local-state-government*, ataukah *symetrical-asymetrical local-self government*, ataukah sebagai *agent of government*. Kalaupun ketetapannya adalah sebagai Desa-*Hybrid* maka ini tidak benar karena ini menimbulkan disharmoni antar peraturan perundang-undangan secara *massive*.⁷¹⁴ Kecuali konstitusi (khususnya Pasal 18, 18A dan 18B UUD NRI 1945) dan peraturan perundang-undangan terkait sistem pemerintahan daerah harus diredesain ulang agar terjadi keselaran hukum. Sehingga berdasarkan analisis terhadap Pasal 19 c dan d UU 6/2014 tentang Desa

⁷¹³ Bagian Sub-Bab 4.4. **Implikasi Disharmoni Hukum Atas Athorizing Dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa**, Disertasi, hlm. 289-305.

⁷¹⁴ Nurcholis H. et al., **Village Government in Indonesia: A Pseudo Government**, World Conference on Public Administration, Session-4, Daegu KAPA, South Korea, June 25-27, 2014.

perihal kewenangan desa yang ditugaskan dan kewenangan lainnya yang ditugaskan Pemerintah ini perlu direformulasikan norma-normanya yang mengatur Kewenangan itu, agar tidak menimbulkan kekaburan maksud dan tujuan penugasan dalam sistem tata pemerintahan.

Kenyataan desa bahwa desa merupakan bagian dari subsistem Pemkab/Pemkot, namun tidak ada satupun landasan teori yang dapat digunakan untuk melegitimasi penyerahan kewenangan itu dapat diberikan oleh/dari Pemkab/Pemkot kepada desa. Konstitusipun tidak menetapkan desentralisasi kewenangan kepada desa secara eksplisit, sehingga kewenangan kelembagaan pemerintahan desa tidak ada pilihan lain harus didasarkan pada Pasal 18 khususnya ayat (7), Pasal 18A, Pasal 18B Undang-Undang Dasar NRI 1945. Asas pengakuan dan pemberian kewenangan lokal melalui asas rekognisi dan subsidiaritas oleh negara melalui undang-undang atas kepentingan masyarakat desa, sebenarnya menjadi legitimate apabila dilandaskan pada asas desentralisasi model simetris dan asimetris, bukannya berlandas pada asas desentralisasi menurut peraturan perundang-undangan sebelum Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014. Sehingga berlandaskan pemahaman dan argumentasi sebagaimana diuraikan pada Bab-IV disertasi ini maka dua tipe kewenangan kelembagaan pemerintahandes yang diperoleh dari asas rekognisi dan asas subsidiaritas tetap memperoleh legitimasinya dan status kelembagaan pemerintahan desa menjadi bagian utuh takterpisahkan dari sistem birokrasi pemerintahan nasional. Sehingga dengan status kelembagaan pemerintahan desa yang tidak *Pseudo-government* itu tidak lagi menimbulkan disharmoni antar peraturan perundangan yang ada. Kewenangan kelembagaan pemerintahan desa yang diperoleh dari asas recognisi dan asas subsidiaritas tersebut tetap memperoleh eksistensinya, dalam bentuk konkrit, yaitu:

Pertama, kewenangan karena asal-usul yang telah mendapat rekognisi oleh Negara (Pasal 19 a), seperti mengelola tanah ulayat, SDA, tanah kas desa, menyelesaikan sengketa secara adat, maupun melestarikan adat-budaya setempat perlu mendapat penguatan dan prioritas pembangunan melalui konsolidasi keuangan dan aset desa serta perencanaan terintegrasi desa dengan alas hukum Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota yang sinkron;

Kedua, kewenangan melekat secara atributif untuk *regelen* dan *bestuuren* kepentingan masyarakat setempat telah diperoleh melalui ketetapan subsidiaritas (Pasal 19 b), diarahkan untuk demokratisasi desa melalui pemberdayaan dan pendampingan, perencanaan pembangunan terintegrasi dalam hal tata ruang desa, peningkatan profesionalisme aparatur dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi pemerintahan Desa, memperbaiki kualitas sistem pemilihan Kades, kualitas keanggotaan dan kompetensi anggota BPD, kualitas pengelolaan APBDes, kualitas keanggotaan dan kompetensi lembaga kemasyarakatan, pengelolaan dan pengembangan BUMDes;

Ketiga, kewenangan tambahan dalam bidang tugas pembantuan/delegasi secara administratif yang diberikan oleh pemerintah (Pasal 19 c, d) dan hak untuk menolak tugas pembantuan sebagai kewenangan negatif Pemdes yang tidak disertai dengan dana, personil, fasilitas, serta ketidaksesuaian situasi-kondisi perlu mendapatkan alas hukum Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota yang sinkron dan lebih rigid;

Keempat, sebagai produk politik Peraturan Desa yang disusun bersama antara Kades dengan BPD (Pasal 55 dan Pasal 69) adalah merupakan *policy-design* dan landasan hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan sekaligus pembangunan desa. Peraturan Desa harus disusun oleh para anggotanya yang memiliki kompetensi memadai dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Untuk itu perlu dilakukan pembekalan kompetensi di bidang penyusunan peraturan perundang-undangan bagi para anggota BPD dan Pemerintah Daerah dan pelibatan para tenaga ahli pendamping, Pemkab/Pemkot beserta partisipasi masyarakat. Peran Pemkab/Pemkot dalam memfasilitasi proses penyusunan Perdes sangat dibutuhkan untuk mempermudah kapasitas pemerintah desa dalam menyusun Perdes yang benar dan tepat guna. Pengendalian dari Pemkab/Pemkot terhadap produk-produk Perdes dan pelaksanaannya tetap sangat dibutuhkan, agar Perdes dan pelaksanaannya dapat berjalan sesuai koridor norma-norma hukum dan tidak merugikan kepentingan umum. Bentuk pengendalian dapat bersifat pencegahan melalui proses konsultasi maupun bersifat represif seperti pembatalan produk Perdes yang bertentangan dengan aturan hukum yang

lebih tinggi. Peran BPD adalah menyelenggarakan supervisi dan evaluasi terhadap pelaksanaan Perdes, di samping lembaga kemasyarakatan (Pasal 94), lembaga adat (Pasal 95) dan masyarakat umum desa (Pasal 68) juga memiliki hak monitoring dan evaluasi secara partisipatif atas pelaksanaan Perdes. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan antara Pasal 69 UU 6/2014 dengan Pasal 7 dan Pasal 8 UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu dilakukan segera.

Kelima, dari persektif hukum, sistem *Authorizing* kelembagaan pemerintahan desa, agar dapat bekerja dengan efektif dan harus diletakkan di atas platform Hukum Responsif dengan ikatan asas-asas *good governance*. Sistem dan pertimbangan hukum *Authorizing* harus pragmatik yang berorientasi pada tujuan (*goals-driven*) bukan *rules-driven* semata. Peraturan *Authorizing* harus diletakkan sebagai subordinasi dari prinsip kebijakan yang *legal* dan *legitimate*. Penggunaan deskresi yang legal-legitimate dalam konstruksi sistem *Authorizing* diutamakan pada pengambilan kepastian hukum. Sistem kewajiban lebih dikembangkan daripada paksaan dalam konstruksi sistem *Authorizing*. Moralitas atas kerjasama harus diletakkan sebagai prinsip moral dalam menjalankan hukum atas bekerjanya *Authorizing* pada kelembagaan pemerintahan desa yang telah ditetapkan. Akses partisipasi publik harus dibuka lebar dalam kerangka pengintegrasian *living-law* dan penyempurnaan atas kekuasaan *Authorizing*.

5.5. Pengaturan Pelaksanaan (*Actuating: Tasking-Activating*) Kelembagaan Pemerintahan Desa ke Depan

Actuating yang diartikan sebagai menggerakkan atau menjalankan sesuatu⁷¹⁵ atau melaksanakan tugas, kewajiban, pekerjaan⁷¹⁶ meliputi sub-konsep

⁷¹⁵ John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia. An English-Indonesian Dictionary*, Edisi yang Diperbarui/Updated Version. Penerbit PT. Gramedia Jakarta, 1990. Lihat juga Rosyidi, Ero H., *Organisasi dan Management*, Alumni, Bandung, 1975, hlm. 86.

⁷¹⁶ *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (KBBI Daring), *Jalan*, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, <https://kbbi.web.id/jalan>, Akses Minggu/17-03-2019/Pkl. 15.04.

Tasking dan *Activating*⁷¹⁷. *Tasking* dalam konteks administrasi publik diartikan sebagai kegiatan pelaksanaan tugas dan penegakan hukum administrasi pemerintahan yang menekankan pada bagaimana peraturan perundang-undangan dijalankan dan ditegakkan dalam kehidupan pergaulan masyarakat⁷¹⁸, sedangkan *Activating* adalah kegiatan mengeksekusi penyelenggaraan aktifitas kegiatan pemerintahan⁷¹⁹. *Tasking* dan *Activating* sebagai bentuk penugasan dan pelaksanaan aturan kelembagaan pemerintahan desa menjadi sangat penting dalam implementasi UU 6/2014 ini. Persoalan berat yang dihadapi adalah tuntutan perubahan *mindset* yang semula penugasan dan eksekusi program kegiatan kelembagaan pemerintahan desa yang semula berorientasi sebagai obyek perubahan, namun sekarang berubah menjadi subyek perubahan. Persoalan utama yang dihadapi kelembagaan pemerintahan desa yang disadari adalah lemahnya kapasitas kemampuan para aparatur desa dalam menjalankan tugas sekaligus melaksanakan roda pemerintahan. Salah satu hambatan menjalankan roda pemerintahan berdasar lima perubahan mendasar tuntutan UU 6/2014 tentang Desa adalah kesenjangan alih kompetensi dari program pendayagunaan para pendamping pembangunan desa pada para aparatur desa. Pendayagunaan para pendamping pembangunan desa apabila diatur dan diurus dengan benar dan baik maka tidak akan menghasilkan ketergantungan keahlian para aparatur desa pada para pendamping tersebut (prinsip *Self-Help*), dan terbentuknya mentalitas pelaksanaan tugas pokok fungsi berbasis proyek-proyek kegiatan dapat dihindari.

Actuating sebagai komponen administrasi publik sangat penting dari dan dapat bekerja dengan baik, manakala landasan hukumnya diturunkan dari sistem tata kelola pemerintahan yang benar dan baik. Sistem hukum yang melandasi sistem *Actuating* pada pengaturan kelembagaan pemerintahan desa masih tidak tepat. Penyebab utamanya adalah karena berlakunya paradigma positivisme yang konservatif prosedural dalam pengaturan kewenangan, melalui pelimpahan kewenangan atributif Rekognisi dan Subsidiaritas di luar sistem pemerintahan

⁷¹⁷ Sudarsono. *Hukum Administrasi Negara – Konsep MPFAAC: Meaning – Positioning – Functioning – Authorizing – Actuating – Controlling*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 12-03-2019.

⁷¹⁸ Sudarsono. *Hukum Administrasi Negara – Konsep MPFAAC: Meaning – Positioning – Functioning – Authorizing – Actuating – Controlling*, ... Ibid.

⁷¹⁹ Sudarsono. *Hukum Administrasi Negara – Konsep MPFAAC: Meaning – Positioning – Functioning – Authorizing – Actuating – Controlling*, ... Ibid.

daerah formal, sehingga bekerjanya *Actuating* ada pada kelembagaan pemerintahan yang semu. Mazhab positivistik menjadi tidak fungsional lagi dalam menjalankan perannya sebagai analisis dan kontrol kehidupan yang berjalan dengan cepat, dinamis dalam persoalan *Actuating* pada bekerjanya kelembagaan pemerintahan desa.

Hukum yang responsif dibutuhkan untuk menanggulangi berbagai kekeliruan dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Hukum responsif dengan karakter pragmatis, fungsional, evaluatif, dan rasional harus menjadi *platform* sistem dan mekanisme pelaksanaan *Actuating* terhadap bekerjanya kelembagaan pemerintahan desa. *Platform hukum responsif* dalam hal *Actuating* ini bekerja sebagai konstruksi paradigmatis bekerjanya hukum, sedangkan rambu-rambu pelaksanaannya ahrus terkait dengan keberlakuan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB/*good governance*_Pasal 58 UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah). Sehingga pada konteks *Actuating* ini, Hukum Responsif dan asas AAUPB penerapannya diarahkan pada berlakunya sistem, mekanisme *Actuating* pada pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam sistem pemerintahan daerah formal. Teknis *Actuating* pada berjalannya pemerintahan desa berarti juga diarahkan pada fungsi dan perilaku aparat pemerintah desa. *Actuating* berfokus pada persoalan terjadi atau tidaknya maladministrasi, dan maladministrasi tidak dapat dipisahkan dari perilaku administrasi (*administrative-behaviour*).⁷²⁰

- ***Persoalan Tasking dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa ke Depan***

Komponen *Tasking* maupun *Activating* menuntut perlunya rumusan *standard operating procedure* (SOP atau Petunjuk Pelaksanaan/Juklak ataupun Petunjuk Teknis/Juknis) bagi para aparat lembaga pemerintahan desa dalam

⁷²⁰ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Maladministrasi Sebagai Dasar Penilaian Perilaku Administrasi (Maladministration as the Criteria of Review of Administrative Behaviour)*, dalam Jemmy Jefry Pietersz, *Prinsip Good Governance Dalam Penyalahgunaan Wewenang*, SASI, Vol. 23, No. 2, Juli – Desember 2017, Fakultas Hukum Universitas Patimura, hlm. 186. Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, menyebutkan:

"The concept of maladministration is related to administrative behaviour. Maladministration is derived from Latin mal – malum meaning bad or evil and administration – administrative meaning service. In thus sense, maladministration stands for bad service".

mengeksekusi tugas pokok dan fungsinya. Persoalannya adalah bahwa Pasal 78 hingga Pasal 86 UU 6/2014 tentang Desa meletakkan posisi *Tasking* (penugasan) dan *Activating* (pengekseskuan) program kegiatan ini sebagai komponen kegiatan yang otonom yang lengkap dengan kelengkapan menjalankan fungsi organisasi berikut sumberdaya manusianya yang memenuhi standar kompetensi dalam jabatan. Padahal budaya *patron-client* aparaturnya pemerintahan desa dengan masyarakatnya sampai dengan saat ini tidaklah berbasis nilai dan sistem teknokratis tata organisasi modern, sebagaimana diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan. Organ sekretariat desa, bidang perencanaan pembangunan desa, unit-unit pelaksana teknis pelaksanaan pembangunan, maupun bidang-bidang pelayanan masyarakat seperti ini tidak dimiliki oleh lembaga pemerintah desa. Pada struktur organigram kantor Pemerintah Desa rata-rata hanya memiliki 5 struktur fungsi organisasi, yaitu Kepala Desa, Sekretaris Desa, Kepala Urusan Pemerintahan, Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat, Kepala Urusan Keamanan, Kepala Dusun yang dibantu rata-rata oleh 3 staf pelaksana teknis, yang latar belakang pendidikan dan kompetensinya rata-rata antara SMP-SMA.⁷²¹ Persoalannya kelengkapan lembaga pemerintah desa yang sederhana dengan para pelaksana yang berkompentensi rendah sekaligus yang bergaya paguyuban tidak mungkin dituntut mampu menjalankan tugas-tugas perencanaan pembangunan desa yang kompleks dan teknokratis seperti yang dilakukan oleh pemerintah atasannya.

Berlandaskan pertimbangan persoalan *Tasking* yang dihadapi kelembagaan pemerintahan desa saat ini maka pengaturan ke depan perlu dan penting mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

Pertama, kelembagaan pemerintahan desa seperti BPPDes (Badan Perencanaan Pembangunan Desa), sangat diragukan dapat menjalankan tugas dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes), Rencana Pembangunan Jangka Pendek Desa (RPJMDes) dan Rencana Kegiatan Pembangunan Desa (RKPDes) maupun kesulitan membuat laporan pertanggungjawaban termasuk Laporan Kinerja Institusi Pemerintah (LAKIP)

⁷²¹ Hanif Nurholis, *Village Administrative In Indonesia: Institution of Community Conducting State Task*, Seminar Proceeding "Thailand International Conference on Public Administration 2012, Bangkok, Thailand", August 30-31 and September 1, 2012, Bangkok, Thailand, 2012.

kepada Bupati ataupun Inspektorat Pemda. Namun Pasal 112 Ayat 4 UU 6/2014 tentang Desa *Jo.* PP 43/2014 *Jo.* Pasal 129 hingga Pasal 131 PP 47/2015⁷²² *Jo.* Pasal 1 Ayat (14) Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pendampingan Desa, pada intinya disebutkan bahwa kelembagaan pemerintahan desa dalam menyusun *Tasking* perencanaan dan mempertanggungjawabkan hasil tugas pekerjaannya itu dapat didampingi tenaga pendamping, baik dari jajaran staf teknis SKPD kabupaten maupun dari tenaga professional/konsultan. Para professional/pendamping ahli yang melaksanakan tugas menyiapkan seluruh naskah dokumen pelaksanaan tugas yang tidak biasa diselesaikan oleh aparatur pemerintah desa. Akhirnya Kepala desa dan seluruh aparaturnya maupun para aparatur jajaran BPD sangat potensial menjadi sangat bergantung pada tenaga professional/pendamping ahli tanpa ada upaya sistemik alih kemampuan sebagai *learning-organization*. Untuk itu melalui Pasal 112 UU 6/2014 perihal pembinaan dan pengawasan pemerintah atasan terhadap kelembagaan pemerintahan desa ini oleh Negara melalui Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, hingga Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Wali Kota harus secara sengaja dan terukur membuat kelembagaan pemerintahan desa menjadi berdaya dalam melaksanakan tugas pelayanan dan pemberdayaan masyarakat desa melalui desain Diklat dan pendampingan. Pada faktanya *Tasking* yang disusun oleh pemerintah desa dalam menyusun perencanaan pembangunan dan pertanggungjawabannya, rata-rata hampir semuanya dilakukan atas bantuan peran agen/konsultan sebagai pihak ketiga pendamping ahli yang sangat dominan dalam menyiapkan seluruh dokumen perencanaan tugas hingga pertanggungjawaban hasil pelaksanaan tugas pembangunan dan pelayanan masyarakat desa. Ketergantungan akan tenaga pendamping harus diputus melalui perancangan dan implemetasi sistem Diklat dan pendampingan yang

⁷²² Pemberdayaan masyarakat dan pendampingan yang teknisnya penugasannya diatur secara rinci dalam Pasal 128 –hingga Pasal 131 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang **Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa** *jo.* Pasal 129 hingga Pasal 131 Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang **Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa tentang Desa**, diatur tentang penugasan pemberdayaan masyarakat yang menggunakan tenaga pendamping dari SKPD kabupaten/Kota dan tenaga profesional dari luar.

terukur paling lama dua tahun harus sudah bebas dari ketergantungan masif, melalui peraturan menteri terkait;

Kedua, sekalipun saat ini terjadi pergeseran multi-dimensi yang masif pada peradaban masyarakat desa pada era Revolusi Industri 4.0 ini, nilai-nilai peradaban budaya *patron-client* masyarakat desa terhadap para pemangku jabatan pemerintahan desa masihlah sangat kuat belum berubah. Para perangkat Desa sudah terlanjur dikonstruksi sebagai "Pamong Desa" yaitu sebagai pelindung, penata dan pengayom warga masyarakat desa. Para pamong desa sebagai *elite* desa selalu ditokohkan dan dipercaya warga masyarakat untuk mengatur dan mengurus kehidupan publik termasuk privat warga desa. Dalam kehidupan sosial masyarakat desa hubungan antara warga dan pamong desa memiliki kedekatan personal yang diikat tali persaudaraan, kekerabatan ataupun ketetangaan secara geneologis, sehingga budaya interaksi pelaksanaan tugas pemerintahan itu menjadi saling menyentuh secara personal dalam wilayah yang lebih privat ketimbang publik. Batas-batas urusan privat dan publik dalam pelaksanaan tugas di desa sering kabur. Karena itu Kepala Desa pada umumnya sensitif terhadap legitimasi dirinya di mata rakyatnya. Legitimasi berarti pengakuan baik-buruk rakyat terhadap kekuasaan dan kewenangan Kades dalam bertindak mengatur dan mengarahkan rakyatnya. Sehingga Kepala Desa umumnya membangun legitimasi atas dirinya dengan cara-cara yang sangat personal daripada institusional. Kepala Desa umumnya memiliki citra diri yang *benevolent* sehingga dipercaya dan disertai tugas dan mandat oleh rakyatnya, sehingga pada umumnya Kades tidak perlu bekerja keras mengerjakan Tupoksinya ataupun khawatir harus mempertanggungjawabkan tindakan dan kebijakannya di hadapan publiknya. Sehingga budaya *patron-client* yang positif semacam ini yang semestinya tetap harus dijaga dan dikembangkan kontekstualisasinya oleh para pembina dan pengawas sebagai pemerintah atasan;⁷²³

Ketiga, akuntabilitas publik merupakan isu *Tasking* teknokratis yang begitu penting bagi kehidupan demokrasi Pemdes. Namun secara empirik akuntabilitas

⁷²³ Pasal 112 UU 6/2014 tentang Desa perihal **Pembinaan Dan Pengawasan Pemerintah Atasan Terhadap Desa.**

Tasking teknokratis itu dapat menjadi tidak terlalu penting bagi seorang Kades, manakala para kepala lembaga pemerintahan desa sudah mampu memainkan fungsi sosialnya dengan baik. Namun para kepala lembaga pemerintahan desa cenderung mengabaikan akuntabilitas *Tasking* politiknya di hadapan masyarakatnya. Proses intervensi negara melalui pemerintah ke Desa menjadikan para kepala lembaga pemerintahan desa lebih peka terhadap akuntabilitas *Tasking* teknokratik administratif terhadap pemerintah supra-desa daripada akuntabilitas politik pada basis konstituennya.⁷²⁴ Kebijakan *Tasking* kelembagaan pemerintahan desa umumnya dirumuskan oleh para *elite* desa, namun sangat lemah ditopang proses belajar dan partisipasi para pemangku-kepentingan desa yang memadai.⁷²⁵ Dampaknya masyarakat desa menjadi obyek risiko kebijakan, yang biasanya kurang mengetahui informasi kebijakan Desa sejak dari proses awal. Apabila Pemerintah Desa merasa telah berbuat transparan melalui sosialisasi kebijakan kepada warganya, namun sosialisasi di tingkat desa adalah sebuah proses transparansi yang sangat lemah, karena umumnya proses komunikasinya terjadi satu arah dari Pemdes memberi tahu sebagai informasi dan hanya untuk maksud meminta justifikasi persetujuan dari warga. Sehingga warga tidak memiliki cukup ruang untuk memberikan *feed-back* dalam proses kebijakan atupun laporan akuntabilitas Kades. Untuk itu sistem dan mekanisme demokratisasi warga desa melalui slogan "Desa Membangun dan Membangun Desa" harus benar-benar dapat diwujudkan melalui sistem dan mekanisme forum permusyawaratan desa dengan pelibatan Lembaga Kemasyarakatan, Lembaga Adat, dan warga masyarakat langsung. Sistem dan mekanisme demokratisasi desa ini harus dapat dijamin melalui penormaan Peraturan Desa, oleh karena lemahnya partisipasi masyarakat dalam praktik demokrasi di Desa;

Keempat, konsolidasi dalam *Tasking* pengelolaan keuangan dan aset desa juga tidak sedikit permasalahannya. Unsur perangkat desa khususnya KAUR

⁷²⁴ Hanif Nurcholis, *Village Administrative In Indonesia: Institution of Community Conducting State Task*, Seminar Proceeding "Thailand International Conference on Public Administration 2012, Bangkok, Thailand", August 30-31 and September 1, 2012, Bangkok, Thailand, 2012.

⁷²⁵ Hanif Nurcholis, *Village Administrative In Indonesia: Institution of Community Conducting State Task*, ... Ibid.

Keuangan masih belum menguasai teknis sistem pengelolaan anggaran keuangan dan perbendaharaan negara dalam konteks desa. Oleh karenanya dibutuhkan tenaga profesional pendamping dalam pengelolaan keuangan dan perbendaharaan negara. KAUR Keuangan dan KAUR Umum pada umumnya tidak memperoleh cukup pelatihan bagaimana *Tasking* kalkulasi keuangan dan pendayagunaan aset desa dieksekusi secara transparan, seberapa besar keuangan desa yang diperoleh dan dibelanjakan dilaporkan menurut UU 17/2003 dan UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, atau bagaimana hasil *Tasking* lelang tanah kas Desa dikelola. Masyarakat juga tidak banyak memperoleh informasi secara transparan tentang *Tasking* atas prosedur dan biaya memperoleh pelayanan administratif. Para elite desa sangat kurang memiliki pemahaman yang memadai tentang *participative policy making*. Bagi para kepala lembaga pemerintahan desa, partisipasi adalah bentuk dukungan masyarakat terhadap kebijakan pembangunan pemerintah Desa. Pemerintah Desa memobilisasi gotong-royong dan swadaya masyarakat (yang keduanya dimasukkan sebagai sumber penerimaan APBDes) untuk mendukung pembangunan Desa. Para aparatur desa di bawah koordinasi Sekdes bertugas membantu Kades dalam menjalankan urusan pemerintahan, pembangunan, pembinaan dan pemberdayaan kemasyarakatan. Sebagai Pamong Desa memperoleh mandat tugas dari rakyatnya untuk melindungi dan menyejahterakan rakyat desanya. Praktis seluruh unsur perangkat desa sehari-harinya bekerja melayani masyarakatnya *around the clock* 24 jam, dari pelayanan administratif sampai dengan pelayanan sosial dari menghadiri hajatan sunatan, perkawinan, pengajian, hingga mengurus konflik antarwarga, konflik rumah tangga perceraian, kematian, warga sakit dan seterusnya, yang semuanya tidak ada dalam rumus teori teknokratis. Untuk itu ke depan desain *Tasking* pada kelembagaan pemerintahan desa harus disesuaikan dengan nilai-nilai sosiokultural desa tanpa sedikitpun menanggalkan nilai-nilai logis teknokrasi administrasi publik yang ada;

Kelima, sistem *Tasking* desa sangat berbeda dengan sistem *Tasking* negara.

Tasking negara telah lama dirancang secara teknokratis dan modern dari berbagai sisi administrasi, pengorganisasian dan lain-lain. Birokrat negara, baik pejabat administratif maupun pejabat fungsional berstatus sebagai PNS,

telah dirancang dan dikelola dengan penuh kepastian mulai dari *recruitment*, pengangkatan pertama, pembinaan, pembagian tugas, promosi, penggajian hingga sampai pensiun di hari tua. Namun *Tasking* desa saat ini yang telah didisain dan dikelola dengan sistem campuran antara pendekatan tradisional dengan pendekatan modern tidak bisa berjalan maksimal dengan baik antara lain karena model tersebut tidak *compatible* terancang dengan baik karena rancangannya diletakkan di luar prinsip-prinsip sistem pemerintahan daerah, hal mana kelembagaan Pemdes bekerja sebagai pemerintahan semu. Seperti status perangkat aparatur desa bukanlah PNS, namun mereka sebagai aparat direkrut secara lokal-tradisional dari penduduk desa setempat tidak dengan memperhatikan syarat-syarat dan proses administrasi dan manajemen modern.⁷²⁶ Kondisi *Tasking* kelembagaan pemerintahan desa yang seperti ini berimplikasi sangat *contra-pruactive* terhadap kinerja individu dan kelembagaan Pemdes.⁷²⁷ Oleh karenanya desain *Tasking* kelembagaan pemerintahan desa harus disempurnakan secara mendasar melalui model inklusi Desapraja Simetris-Asimetris berdasar asas desentralisasi agar seluruh landasan filosofis dan operasionalnya terintegrasi penuh dalam sistem birokrasi pemerintahan nasional. Asas-asas rekognisi, subsidiaritas dan asas-asas lainnya yang telah diatur UU 6/2014 tetap baik untuk dipertahankan.

Keenam, disebabkan miskinnya pembinaan, kapasitas pengetahuan, wawasan dan keterampilan, maka menyebabkan kompetensi aparatur Desa sangat terbatas, jauh di bawah spesifikasi *Tasking* pekerjaan yang harus dilakukan.

⁷²⁶ Hanif Nurcholis, *Village Administrative In Indonesia: Institution of Community Conducting State Task*, ... Ibid.

⁷²⁷ Hanif Nurcholis, *Village Administrative In Indonesia: Institution of Community Conducting State Task*, ... Ibid. Berikut profil pemerintahan Desa yang disusun oleh Hanif Nurcholis (2012):

- 1) Sebagian besar perangkat desa tidak memahami berbagai peraturan dan *Tasking* menyangkut uraian jabatan diri mereka sendiri;
- 2) Pada umumnya perangkat desa bekerja apa adanya (*taken for granted*) sesuai kebiasaan bekerja (*mediocre*) secara tradisional;
- 3) Sebagian besar desa di Indonesia belum memiliki kantor desa sebagai pusat penyelenggaraan pemerintahan, namun menggunakan kantor desa di rumah Kades;
- 4) Aparatur desa umumnya tidak memiliki jam kerja jelas;
- 5) Kades praktis kurang mengurus jabatan dan fungsinya, namun lebih banyak menghabiskan waktu kerjanya mencari nafkah lain (ke sawah, ladang, pantai, hutan atau bisnis). Karena kondisi ini, UU 32/2004 menetapkan pengisian Sekdes dengan PNS agar pelayanan administrasi di semua Desa bisa berjalan.

Oleh karena itu pembinaan kapasitas aparatur desa merupakan hal mutlak diberlakukan secara sistemik pada kelembagaan Pemdes ini.

• ***Persoalan Activating dalam Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa ke Depan***

Pengeksekusian atau *Activating* program kegiatan pemerintahan desa menjadi sangat penting dalam implementasi UU 6/2014 ini, oleh karena persoalan berat yang dihadapi adalah merubah *mindset* yang semula pelaksanaan kegiatan berorientasi kelembagaan pemerintahan desa sebagai obyek perubahan, namun sekarang berubah menjadi subyek perubahan. Persoalan utama yang dihadapi kelembagaan pemerintahan desa yang disadari adalah lemahnya kapasitas kemampuan para aparatur desa dalam menjalankan roda pemerintahan. Namun tentu ini juga disadari sebagai kesalahan salah urus desa dari regim-regim pemerintahan sebelumnya melalui para pembentuk undang-undangnya, yang harus ditemukan solusinya. Salah satu solusi hambatan pelaksanaan menjalankan roda pemerintahan adalah dikeluarkannya kebijakan melalui pendayagunaan para pendamping pembangunan desa.

Disadari bahwa kapasitas aparatur kelembagaan pemerintahan desa pada umumnya masih jauh memenuhi standar kompetensi menurut standar uraian jabatan yang semestinya dikerjakan. Lemahnya kompetensi yang dimiliki pada umumnya para paratur pemerintah desa sangat berpengaruh terhadap eksekusi atau *Activating* berbagai program kegiatan pemerintahan desa. Setidaknya ada tiga upaya yang perlu dan semestinya dapat dilakukan yaitu:

- 1) Peningkatan kapasitas aparatur pemerintahan desa dilakukan melalui Diklat teknis fungsional berbasis analisis kebutuhan pengembangan kompetensi yang setiap wilayah berbeda-beda bagi Kepala dan anggota Pemerintah Desa, Kepala dan anggota Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala dan anggota Lembaga Kemasyarakatan Desa;⁷²⁸
- 2) Perbaikan sistem pendampingan profesional berbasis *knowledge-skills transferability* terhadap kapasitas aparatur pemerintahan desa melalui

⁷²⁸ Pasal 112 Ayat (3) huruf b UU 6/2014 tentang Desa tentang Desa perihal ***Peningkatkan Kualitas Pemerintahan Dan Masyarakat Desa Melalui Pendidikan, Pelatihan, Dan Penyuluhan.***

coaching-model pendampingan bagi Kepala dan anggota Pemerintah Desa, Kepala dan anggota Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala dan anggota Lembaga Kemasyarakatan Desa;⁷²⁹

3) Penguatan sistem manajemen SDM yang terintegrasi dalam pembinaan aparatur pemerintahan desa untuk menghindari *programs overlap and collision* dalam proses utilisasi aparatur pemerintahan desa oleh Kemendagri dan Kemendes PDDT termasuk berbagai kementerian lain yang memiliki kepentingan dengan Desa.

Mengenai pelaksanaan program Diklat teknis fungsional berbasis kebutuhan ini, mengingat jumlah aparatur pemerintahan desa seluruh Indonesia yang sangat besar (tidak kurang dari 210.000 aparatur) dan tersebar di seluruh pelosok tanah air maka harus diselenggarakan dengan menggunakan pendekatan sistem *dual modes* yaitu 'Tatap Muka' dan 'Jarak Jauh' untuk memperoleh tingkat efisiensi (waktu-biaya) dan efektifitas yang tinggi.⁷³⁰ Tingkat ketersebaran posisi geografis keberadaan aparatur pemerintahan desa yang sulit dijangkau oleh sistem pendidikan dan belajar konvensional, dan mahalnya tingkat biaya penyelenggaraan pendidikan dan latihan bila dilakukan secara konvensional, maka pengeterapan sistem dual modes proses pendidikan tatap muka dan jarak jauh adalah merupakan pilihan rasional untuk memperoleh hasil peningkatan kompetensi maksimal.

Sistem pendampingan profesional berbasis *knowledge-skills transferability* terhadap kapasitas aparatur pemerintahan desa melalui *coaching-model* harus dapat dirancang sekaligus antara dimensi pelatihan dengan dimensi kerja dalam satu desain peningkatan kapasitas agar diperoleh alih keterampilan dari para profesional kepada para aparatur dengan maksimal. *Coaching model* merupakan salah satu bentuk penggabungan cara antara sisi pembimbingan kerja dengan sisi pelatihan yang diberikan para profesional pendamping terhadap para aparatur desa.

⁷²⁹ Pasal 112 Ayat (4) UU 6/2014 tentang Desa tentang Desa perihal **Pemberdayaan Masyarakat Desa** sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan dengan pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan Pembangunan Desa dan Kawasan Perdesaan.

⁷³⁰ 'Tatap Muka' dan 'Jarak Jauh' adalah sistem belajar-mengajar melalui tatap muka dan jarak jauh (*distance learning*) dengan menggunakan teknologi informasi terkini, sebagaimana telah diterapkan oleh Universitas Terbuka.

Setidaknya tidak kurang dari 9 kementerian yang memiliki kepentingan terhadap urusan desa, walaupun secara khusus ada dua kementerian yang paling banyak mengurus pemerintahan desa, yaitu Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa dan PDTT. Telah banyak ditunjukkan dalam Bab-4 Disertasi ini terjadinya *overlapping dan collusion* antar peraturan perundang-undangan di tingkat kementerian yang telah terjadi. Status kelembagaan pemerintahan desa adalah 'Pemerintahan Semu' yang berada di luar sistem desentralisasi dalam birokrasi pemerintahan nasional. Sehingga keadaan yang demikian ini berdampak pada tidak jelasnya sistem pengelolaan aparatur desa selama ini. Oleh karenanya penguatan sistem manajemen SDM yang terintegrasi dalam pembinaan aparatur pemerintahan desa untuk menghindari *programs overlap and collision* harus disusun dan ditetapkan segera melalui Peraturan Pemerintah bukan peraturan tingkat kementerian. Namun demikian penyusunan sistem manajemen SDM yang terintegrasi dalam pembinaan aparatur pemerintahan desa menjadi *obsolete* apabila terjadi lagi perubahan politik hukum dalam hal desain model kelembagaan pemerintahan desa; manakala status 'Pemerintahan Semu' desa berubah menjadi pemerintahan penuh baik simetris maupun yang asimetris seperti yang pernah diundangkan namun belum sempat diterapkan oleh Undang-Undang RI Nomo1 Tahun 1957 perihal pemerintah daerah tingkat-III dan UU 19/1965 perihal Desa Praja.

UU 6/2014 sengaja mengganti nomenklatur perwakilan dengan permusyawaratan dalam bentuk wadah Badan Permusyawaratan Desa (disingkat BPD) untuk maksud menghindari konflik antar institusi yang tidak produktif dalam mengaktivasi atau mengeksekusi program-program kegiatan pelayanan pemerintahan, pembangunan, pembinaan dan pemberdayaan.⁷³¹ Ketentuan nomenklatur "Perwakilan" pada undang-undang ini sudah tidak digunakan lagi namun digantikan istilah "Permusyawaratan", namun keduanya menegaskan bahwa BPD mewadahi para pemuka masyarakat desa yang harus dipilih melalui sistem keterwakilan dengan cara-cara demokratis. Fungsi pengawasan tetap dimiliki BPD, hanya saja persoalannya penggunaan nomenklatur "Permusyawaratan" tersebut tidak sesuai dengan syarat keterwakilan para

⁷³¹ Pasal 56 ayat (1) menegaskan:

"Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis".

anggotanya, yang semestinya tidak terbatas pada keterwakilan hasil pemilihan demokratis berbasis individu, tetapi semestinya juga harus ada keterwakilan kelompok masyarakat tertentu dan masyarakat adat seperti komposisi MPR. Lembaga-lembaga kemasyarakatan desa seperti lembaga adat, BPD, lembaga kerjasama desa, lembaga kemasyarakatan lainnya memiliki peran penting bagi tumbuhnya sendi-sendi demokrasi di desa. Namun demikian adanya kelembagaan desa ini, kelompok-kelompok masyarakat tidak dilibatkan secara formal dalam proses pengelolaan pembangunan desa. Untuk melibatkan masyarakat dalam pembangunan, desa tampaknya perlu memiliki forum desa yang lebih merepresentasikan unsur-unsur yang ada dalam masyarakat. Lewat forum ini dapat dibangun kembali institusi rembug desa yang pernah hidup di masyarakat. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah telah dengan baik menegaskan bahwa lembaga kemasyarakatan menjalankan agenda pemberdayaan masyarakat. Melalui forum lembaga kemasyarakatan itu, maka pemerintah desa bisa memberikan mandat untuk menjalankan kegiatan yang langsung ditangani oleh berbagai kelompok kerja yang merepresentasikan kelompok-kelompok dalam masyarakat. Forum memfasilitasi kelompok-kelompok kerja berbasis sektoral di desa yang menjalankan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan pada masyarakat. Pemerintah desa menganggarkan kegiatan forum dan kelompok-kelompok kerja tersebut.

Dalam hal pertanggungjawaban Kepala Desa, ketentuan norma Pasal 27 sangat membingungkan untuk dijalankan aparat desa.⁷³² Klausul itu menegaskan bahwa akuntabilitas kepala desa bukan kepada rakyat (sebagai konstituen), tetapi kepada bupati/walikota melalui camat sebagai pemerintah "atasan" (Pasal 49 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014). Pemindahan akuntabilitas ke bawah menjadi ke atas itulah sebagai bentuk sentralisasi, dan mereduksi prinsip subsidiaritas dan demokrasi lokal. Padahal asas

⁷³² Pasal 27 huruf a hingga d Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 disebutkan:

- a. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota;
- b. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota;
- c. memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan
- d. memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran."

subsidiaritas mengajarkan bahwa pengambilan keputusan, penggunaan kewenangan, akuntabilitas, maupun penyelesaian masalah sebaiknya dilakukan di tingkat lokal desa. Sedangkan demokrasi lokal mengajarkan bahwa akuntabilitas pejabat politik seharusnya disampaikan kepada konstituen pemilihnya, bukannya malah ditarik ke atas. Akuntabilitas ke atas mengurangi makna "otonomi" atas eksistensi desa itu sendiri, dan mereduksi pembelajaran demokrasi di tingkat desa.

Dalam menyelenggarakan tugas pokok, fungsi dan kewenangan desa, Desa memiliki badan-badan keorganisasian yang dari jaman ke jaman rejim pemerintahan jumlah dan nama-namanya berubah-ubah. Saat ini menurut UU 6/2014 organ-organ kelembagaan desa meliputi Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, Lembaga Adat, Kerjasama Antar Desa, dan Badan Usaha Milik Desa. Masing-masing organ kelembagaan desa tersebut memiliki kedudukan, tugas dan fungsi tertentu dalam konstruksi penyelenggaraan pemerintah desa yakni:

- Kedudukan suatu lembaga desa encerminkan peran yang diemban oleh lembaga desa tersebut.
- Tugas dan kedudukan lembaga desa merupakan derivasi atau uraian lebih lanjut dari kewenangan desa, sehingga seluruh kewenangan desa dapat diselenggarakan secara efektif oleh lembaga- lembaga desa tersebut.

Pemerintah Desa berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa, bersama-sama dengan Badan Permusyawaratan Desa menyelenggarakan urusan pemerintahan desa. Kedudukan Pemerintah Desa tersebut menempatkan Pemerintah Desa sebagai penyelenggara utama tugas- tugas pemerintahan desa dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat, pemberdayaan masyarakat, dan pembanguna masyarakat desa. Kompleksnya permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, maka pemerintah desa terdiri dari Kepala Desa selaku kepala pemerintahan desa dan dibantu oleh Perangkat Desa selaku pembantu tugas- tugas Kepala Desa. Perangkat Desa merupakan unsur yang terdiri dari :

- Unsur staf (Sekretariat Desa);
- Unsur lini (pelaksana teknis lapangan); dan
- Unsur kewilayahan (para Kepala Dusun)

Di antara unsur pemerintah desa yaitu unsur kepala (Kepala Desa), unsur pembantu kepala atau staf (Sekretaris Desa dan para Kepala Urusan), unsur

pelaksana teknis fungsional (para Kepala Seksi), dan unsur pelaksana teritorial (Kepala Dusun), senantiasa ditata dalam suatu kesatuan perintah dari Kepala Desa dan terdapat hubungan kerja sesuai pembagian kerja yang jelas diantara unsur-unsur organisasi Pemerintah Desa tersebut, sehingga tidak terjadi tumpang tindih kerja serta terciptanya kejelasan tanggungjawab dari setiap orang yang ditugaskan pada unit-unit kerja Pemerintah Desa.

Sejak jaman peradaban kerajaan di Indonesia hingga jaman Orde Reformasi sekarang ini, pengaturan kelembagaan pemerintahan desa berevolusi sangat lambat hingga kini belum sampai pada wujudnya yang paling ideal sebagaimana dikendaki bangsa Indonesia.⁷³³ Hasil kajian sejarah hukum menunjukkan bahwa aspek politik hukum di setiap rezim pemerintahan yang berkuasa sejak peradaban lama hingga kini maka tampak selalu mencerminkan dominasi kekuasaan *vested-interest* yang sentralistik, dibandingkan dilakukannya pelimpahan wewenang yang *genuine* melalui pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dalam produk-produk hukumnya.⁷³⁴ Hasil kajian bahan hukum sekunder (sejarah hukum dan sosiologi hukum) yang telah dilakukan menunjukkan bahwa implikasi hukum dari tidak *genuine*-nya produk-produk hukum dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa amatlah luas terhadap berbagai segi kehidupan masyarakat desa dan penyelenggaraan pemerintahan desa.⁷³⁵ Fakta menunjukkan bahwa kehidupan masyarakat desa dan penyelenggaraan pemerintahannya sampai dengan saat ini masih sangat jauh tertinggal dibandingkan dengan entitas kelembagaan pemeritahan daerah lainnya, seperti provinsi maupun kabupaten.⁷³⁶ Meskipun demikian dari hasil reuiu bahan hukum dan dokumen sejarah hukum maka fakta menunjukkan bahwa terjadi pergeseran makna dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, sebagaimana ditunjukkan oleh Prof Hanif

Nurcholis (2018) bahwa Pemerintah Desa adalah Unit Pemerintahan Semu Dalam

⁷³³ Hanif Nurkholis, **Wawancara Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa**, (Profesor/Guru Besar Administrasi Publik. Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, 7 Oktober dan 7 November 2018).

⁷³⁴ Rikardo Simarmata. **Wawancara Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa**, (Profesor/Guru Besar Ilmu Hukum. Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 29 Oktober, 2018).

⁷³⁵ Rikardo Simarmata. **Wawancara Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa**, ... Ibid.

⁷³⁶ Hanif Nurkholis. **Wawancara Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa**, ... Opcit.

Sistem Pemerintahan NKRI bahkan dikatakan 'Inkonstitusional'.⁷³⁷ Status keberadaan kelembagaan pemerintahan desa dapat difahami sebagai unit terkecil, terbawah, terdepan dalam sistem birokrasi pemerintahan, sebagai badan hukum publik yang dibentuk oleh negara dan diberi tugas-tugas pemerintahan (*state-corporatism*).⁷³⁸

Belajar dari berbagai kelemahan utama dari pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang dilanjutkan UU 6/2014 tentang Desa semestinya kelembagaan pemerintahan desa itu dibentuk sebagai institusi Negara yang memiliki mata rantai birokrasi yang jelas dan kuat tidak terlepas dari eksistensi struktur birokrasi pemerintahan daerah yang semestinya. Persoalan substantif keseluruhan dalam Ketentuan Umum Angka 1, Ketentuan Umum Angka 2, Pasal 1 hingga Pasal 95 UU 6/2014 tentang Desa dalam norma-normanya tidaklah mendukung Desa dan Desa Adat sebagai daerah otonom karena: Pertama, Negara tidak menjadikan Desa sebagai organisasi pemerintahan formal karena tidak menempatkan pejabat negara dan aparatur sipil negara di Kantor Desa; dan yang Kedua Negara tidak menyerahkan urusan pemerintahan tertentu (desentralisasi) pada Desa; dan yang Ketiga, Negara tidak membentuk *Council* dan badan pelaksana formal untuk membuat kebijakan pengaturan (*regeling*) dan melaksanakan kebijakan tersebut (*bestuur*) atas urusan pemerintahan yang didesentralisasikan; dan yang Keempat, Negara tidak memberi kewenangan pada Desa untuk menarik pajak dan retribusi lokal. Kemudian persoalan kelembagaannya pemerintahan desa berstatus 'Semi Formal'⁷³⁹, yaitu gabungan

⁷³⁷ Hanif Nurcholis, ***Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI***, (Penerbit Bee Media Indonesia. Cetakan ke-4. Jakarta. Juli 2018), hlm. 15 - 37 Lihat juga Hanif Nurcholis. ***Pemerintahan Desa. Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional***, (Makalah disampaikan dalam bedah buku "Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembedah: Prof. Dr. Bagir Manan dan Prof. Dr. Dede Mariana. Cetakan ke-1 2015 (Cetakan ke-4, 2018). Universitas Padjadjaran, Bandung, 15 Mei 2017), hlm. 56 – 64.

⁷³⁸ Schmitter Philippe C. ***Still the Century of Corporatism?***. The Review of Politics, Vol. 36. No. 1. The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World (Jan., 1974). UK: Cambridge University Press for the University of Notre Dame du lac. 1974. Lihat juga Hanif Nurcholis. ***Pemerintahan Desa – Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional***, Makalah disampaikan dalam bedah buku "Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembedah: Prof. Dr. Bagir Manan dan Prof. Dr. Dede Mariana. Cetakan ke-1 2015 (Cetakan ke-4, 2018). Universitas Padjadjaran, Bandung, 15 Mei 2017, hlm. 56-68.

⁷³⁹ Hanif Nurcholis. ***Pemerintahan Desa. Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional***, Makalah disampaikan dalam bedah buku "Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembedah: Prof. Dr. Bagir Manan dan Prof. Dr. Dede Mariana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 15 Mei 2017, hlm. 68-75. Lihat juga Hanif Nurcholis, ***Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI***, Penerbit Bee Media Indonesia, Cetakan ke-4, Jakarta, Juli 2018, hlm. 145-147. Lihat juga

antara model *local-self government* dengan *self-governing-community* atau lebih tepat disebut sebagai *semiformal-agent of Government*⁷⁴⁰ ataupun *state-corporatism*.⁷⁴¹ Keadaan ini semua berimplikasi menimbulkan disharmoni vertikal terhadap konstitusi dan horizontal terhadap peraturan perundang-undangan lainnya.

Pergeseran makna atas status kelembagaan pemerintahan desa yang sinkron vertikal-horizontal, berkeadilan dan berkepastian dipastikan memberikan dampak besar bagi jalannya birokrasi pemerintahan dan kemafaatannya bagi masyarakat. Persoalannya, ketidaksinkronan Vertikal-Horizontal yang ditimbulkan oleh UU 6/2014 hanya menuai situasi *contra-productive* terhadap upaya pencapaian tujuan dan sasaran mulia yang dikehendaki. Pengaturan kelembagaan pemerintahan desa (Pasal 1-95 dan Pasal 112-118 UU 6/2014 tentang Desa) baru dapat memberikan mamfaat sepenuhnya manakala telah dapat diharmonisasikan (Vertikal-Horizontal) terhadap konstitusi dan peraturan perundaang-undangan terkait lainnya. Temuan kajian bahan hukum primer adalah bahwa kemamfaatan pengaturan kesatuan masyarakat hukum adat melalui kelembagaan desa adat sebagai subjek hukum aliansi adat (*originare*) yang diakui sebagai model baru pemerintahan desa oleh UU 6/2014, pada faktanya berakibat sampai dengan saat ini kesatuan masyarakat adat dalam wadah desa adat belum atau tidak otomatis mendapatkan status hukum sebagai subyek hukum dalam kesatuan masyarakat Desa Adat, sebagaimana yang diatur UU 6/2014.⁷⁴² Model baru pemerintah desa menurut UU 6/2014 sampai dengan saat ini masih tetap belum mampu

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

⁷⁴⁰ *Parastatal agent of government is company, agency, or intergovernmental organisation, that possesses political clout and is separate from the government, but whose activities serve the state, either directly or indirectly.* THE AMERICAN HERITAGE® DICTIONARY OF THE ENGLISH LANGUAGE, FIFTH EDITION by the Editors of the American Heritage Dictionaries. Copyright © 2016, 2011 by Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company. Published by Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company. All rights reserved. <https://www.yourdictionary.com/parastatal> Tuesday/02-04-2019/11.02.

⁷⁴¹ Schmitter Philippe C. *Still the Century of Corporatism?*, The Review of Politics, Vol. 36. No. 1. The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World (Jan., 1974). UK: Cambridge University Press for the University of Notre Dame du lac., 1974, pp. 86 – 127.

⁷⁴² Wayan Windia. *Wawancara Desa Adat dan Desa Dinas/Formal/Birokrasi*, (Profesor/Guru Besar Hukum Adat. Fakultas Hukum, Universitas Udayana, Denpasar, Bali, 20 Oktober 2018); dan Gede Parimarta. *Wawancara Desa Adat dan Desa Dinas/Formal/Birokrasi*, (Profesor/Guru Besar Sosiologi Hukum. Fakultas Hukum, Universitas Warmadewa, Denpasar, Bali, 20 Oktober 2018).

memberikan manfaat signifikan bagi kemakmuran, oleh karena makna keberadaan kelembagaan pemerintah desa baik desa formal/dinas maupun desa adat ini tidak memiliki landasan hukum yang semestinya. Desa formal/dinas tidak ditempatkan statusnya seperti pemerintah daerah di atasnya seperti kabupaten-kota-provinsi sesuai prinsip desentralisasi, sedangkan bagi desa adat lebih banyak diintervensi melalui bentuk pengaturan-pengaturan baru yang harus tunduk untuk diikuti daripada diakui (direkognisi) atas hak kewenangan *originair* yang dimiliki.⁷⁴³

Gejala sosial kontra produktif berupa peristiwa penyimpangan atas pemberlakuan UU 6/2014 yang terjadi adalah indikasi dampak ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan, karena adanya pergeseran makna dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa.⁷⁴⁴ Persoalan kerancuan pemahaman tentang keberagaman antara Desa Adat dengan Desa Formal, kelemahan pemahaman atas pelimpahan kewenangan berdasarkan prinsip Rekognisi dan Subsidiaritas, lemahnya konsolidasi keuangan dan aset desa, masih lemahnya perencanaan terintegrasi ('Desa-Membangun dan 'Membangun-Desa'), dan lemahnya upaya demokratisasi desa melalui pemberdayaan dan pendampingan⁷⁴⁵. Digulirkannya norma aturan tentang BUMDes memicu penyalahgunaan wewenang karena belum pernah ada aturannya. Demikian pula ketidaksiapan kompetensi aparatur desa dalam mengelola ADD menyebabkan banyaknya anggaran terparkir di perbankan. Norma pengalokasian dana desa (ADD 20 % APBN) memicu gejolak sosial hal mana muncul gerakan nasional pendampingan terhadap aparatur pemerintahan desa oleh lembaga swadaya masyarakat tertentu menyebabkan ketergantungan sosial yang tidak menguatkan kapasitas aparatur desa. Bidang budaya, terjadi pelambatan kinerja Pembangunan karena rendahnya daya serap ADD, bahkan munculnya potensi korupsi di daerah-daerah. Hingga timbulnya multi interpretasi hukum atas ketidakharmonisan hukum dan ketidakjelasan status kelembagaan pemerintahan desa, sebagai unit pemerintahan semu dan "gado-gado".

⁷⁴³ Komite I DPD RI, *Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, Dewan Perwakilan Daerah RI, Komite I DPD RI, Cetakan Pertama, 2017, hlm. 67 - 95. Lihat juga bagian latar belakang permasalahan disertasi ini.

⁷⁴⁴ Komite I DPD RI, *Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, ... Ibid.

⁷⁴⁵ Komite I DPD RI, *Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa*, ... Ibid.

Legal issues dalam persoalan *Activating* kelembagaan pemerintahan desa menurut UU 6/2014 tentang Desa adalah mengenai implikasi diskeharmonian Peraturan Perundang-undangan ke dalam sistem birokrasi pemerintahan desa, sehingga pengaturan ke depan kelembagaan pemerintahan desa harus memperhatikan faktor-faktor substantif persoalan dan keharmonian peraturan perundang-undangan. Kekaburan norma pengaturan kelembagaan pemerintahan desa tentang status hukum kelembagaan pemerintahan desa dalam sistem hukum administrasi negara yang tidak jelas adalah desa sebagai *state corporatism*⁷⁴⁶.

Desa Formal/Dinas adalah lembaga Pemerintah tingkat Desa Semi Formal/Dinas yang dibentuk Negara yang diberi tugas untuk melaksanakan urusan pemerintahan di tingkat paling bawah⁷⁴⁷, dan bukan lembaga yang terbentuk dari masyarakat pribumi yang mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan norma-norma hukum adatnya⁷⁴⁸. Sehingga status kelembagaan desa tidak pernah berubah, yaitu berstatus '*Antara*' kelembagaan komunitas dan kelembagaan negara⁷⁴⁹. Tinjauan hukum administrasi publik memandang bahwa substansi Ketentuan Umum Angka 7 UU 6/2014 tentang Desa yang mengatur Peraturan Desa tidak memiliki dasar logika yuridis, olehkarena Peraturan Desa tidak *legal* dan *legitimate* dapat dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan, manakala status pemerintahan desanya sendiri hanya berbentuk unit pemerintahan yang semu/palsu (*Pseudo Government Unit*) dan bukannya lembaga pemerintahan yang sebenarnya yang dibentuk negara.⁷⁵⁰ Sekalipun Pasal 8 ayat

(1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan

⁷⁴⁶ Schmitter Philippe C. *Still the Century of Corporatism?*. The Review of Politics, Vol. 36, No. 1. The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World (Jan., 1974), UK: Cambridge University Press for the University of Notre Dame du lac. 1974, pp. 86 – 127.

⁷⁴⁷ Hanif Nurcholis et al., 2014, *Village Government in Indonesia: A Pseudo Government*, World Conference on Public Administration, Session-4, Daegu KAPA, South Korea, June 25-27, 2014. Lihat juga Hanif Nurcholis, *Pemerintahan Desa. Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional*, Makalah disampaikan dalam bedah buku "Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembedah: Prof. Dr. Bagir Manan dan Prof. Dr. Dede Mariana, Cetakan ke-4, 2018. Universitas Padjadjaran, Bandung, 15 Mei 2017, hlm. 52 - 54.

⁷⁴⁸ Koentjaraningrat, *Masyarakat Desa di Indonesia Masa Kini*, Jakarta: Yayasan Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1963. Lihat juga Rahman, dkk., *Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Masyarakat Hukum Adat dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 8, Nomor 5, Oktober 2011.

⁷⁴⁹ Hanif Nurcholis et al., 2014, *Village Government in Indonesia: A Pseudo Government*, Opcit. Lihat juga Hanif Nurcholis, *Pemerintahan Desa. Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional*, ... Opcit.

⁷⁵⁰ Hanif Nurcholis et al., 2014, *Village Government in Indonesia: A Pseudo Government*, ... Ibid.

Perundang-undangan, yang di dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak ada disebutkan Peraturan Desa, namun yang ada adalah penyebutan ruang lingkup hirarki peraturan perundang-undangan dimaksud meliputi peraturan yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota termasuk Kepala Desa atau yang setingkat.⁷⁵¹

Tidak ada pilihan lain kecuali perbaikan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan bahwa peraturan desa ditambahkan dalam urutan peraturan perundang-undangan, sehingga menjadi bagian utuh dari hirarki dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia. Namun untuk dapat dilakukan perubahan norma hukum ini maka status kelembagaan pemerintahan desa harus diletakkan terlebih dahulu sebagai bagian utuh Daerah Swatantra Tingkat-III atau Desapraja Simetris atau Asimetris.

5.6. Pengaturan Pengendalian (*Cotrolling*) Kelembagaan Pemerintahan Desa ke Depan

Konsep *Controlling* dalam bahasa Inggris lebih diartikan sebagai mengendalikan (pengendalian) daripada mengawasi (pengawasan/*supervising*),⁷⁵² presiden⁷⁵³, peraturan menteri⁷⁵⁴ dan peraturan daerah. Persoalannya sistem pengendalian dalam arti *controlling* bukan *supervising* tidak diatur secara umum, kecuali dalam bentuk jabatan-jabatan koordinator yang sifatnya kolegal, seperti jabatan Menko di tingkat kementerian. Pengaturan pengendalian dalam birokrasi di tingkat Pengendalian atau disebut *Controlling* dalam sistem administrasi publik memiliki arti dan makna luas dan sangat penting melebihi sekedar pengawasan. *Controlling* selain meliputi komponen pengawasan juga komponen manajerial lainnya seperti kebijakan tindakan koreksi atas temuan

⁷⁵¹ Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan:

"Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh...Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat."

⁷⁵² John M. Echols dan Hassan Shadily, **Kamus Inggris Indonesia. An English-Indonesian Dictionary**, Edisi yang Diperbarui/Updated Version, Jakarta: Penerbit PT. Gramedia, 1992.

⁷⁵³ Instruksi Presiden Negara Republik Indonesia Nomor 1 tahun 1989 tentang **Pedoman Pengawasan Melekat**.

⁷⁵⁴ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2008 tentang **Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**.

penyimpangan atas pelaksanaan perencanaan program kegiatan.⁷⁵⁵ Dimensi politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan, hingga hukum, bahkan psikologis selalu melekat sebagai satu kesatuan persoalan yang tidak dapat dipisah-pisahkan dalam pengaturan pengendalian kelembagaan pemerintahan desa ini. Pengaturan sitem pengawasan dalam sistem birokrasi pemerintahan telah diatur dalam UUD NRI 1945 dan peraturan perundang-undangan mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah,⁷⁵⁶ instruksi pemerintahan daerah hampir tidak dapat ditemui dalam sejarah pemerintahan daerah.

Disadari bahwa sistem dan kapasitas kelembagaan pemerintahan desa dengan kompetensi aparturnya yang lemah dan terbatas dalam hal *Controlling*, maka ide dasar perlunya perumusan gagasan sinergitas penguatan sistem pengawasan pemerintahan desa untuk ke depannya sangat penting dilakukan. Setidaknya ada tiga upaya yang perlu dilakukan yaitu a. Penguatan secara struktural Internal b. Penguatan secara eksternal fungsional c. Penguatan secara sosial, dan Penguatan secara Melekat (*built-in control*). Lebih rinci dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Perlunya peningkatan kapasitas pemerintahan desa melalui Diklat dan pendampingan bagi Kepala Desa, Badan Permusyawaratan Desa dan Lembaga Kemasyarakatan Desa;⁷⁵⁷
- 2) Perlunya peningkatan kompetensi akan kualitas budaya demokrasi dalam proses *Controlling*. Kepemilikan kompetensi berbudaya dalam kehidupan berdemokrasi akan mampu menciptakan system dan mekanisme *Check and Balances* berjalan dengan baik dan sehat;
- 3) Perlunya peningkatan akuntabilitas seluruh kelembagaan desa yang ada untuk menciptakan kepercayaan public desa terhadap para pemimpinnya;
- 4) Perlunya penciptaan proses demokrasi partisipatoris dalam pengawasan melalui musyawarah desa;

⁷⁵⁵ Bagir Manan dalam Agung Honesta Yuristyan Sayuti., Jazim Hamidi., Muhammad Dahlan., **Rekonstruksi Sistem Pengawasan Pemerintahan Desa Berdasarkan UU 6/2014 tentang Desa tentang Desa Berbasis Prinsip Good Village Governance**, mendefinisikan kewaspadaan atas penyimpangan penyelenggaraan administrasi sebagai bagian dari kontrol. Fungsi kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengendalian bertalian dengan arahan (directive). <https://media.neliti.com/media/publications/35254-ID-rekonstruksi-sistem-pengawasan-pemerintahan-desa-berdasarkan-undang-undang-nomor.pdf> Akses Tgl 16 November 2018 pkl. 10.04. WIB.

⁷⁵⁶ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 tentang **Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**.

⁷⁵⁷ Pasal 112 Ayat (3) huruf b UU 6/2014 tentang Desa tentang **Desa**.

5) Perlunya penguatan fungsi pengawasan BPD terhadap Pemerintah Desa mulai dari Perencanaan dan Penganggaran (Musrenbangdes), RKP Des hingga pelaksanaan atau realisasi program kegiatan Desa;

6) Perlunya dibangun Sistem *Controlling* yang integratif dalam penyelenggaraan pemerintahan desa untuk menghindari *overlap and collision*, ketidakmerataan intensitas *controlling*, *over controlling* dan *under controlling* kegiatan pengawasan .

Mengenai pendampingan *Controlling* ataupun khususnya *Supervising* pengawasan terhadap jalannya roda birokrasi kelembagaan pemerintahan desa, maka Negara sebagai supra desa harus memfasilitasi upaya pensinergian *controlling* melalui optimalisasi fungsi pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Lembaga Masyarakat Adat, Lembaga Kemasyarakatan Desa, langsung public desa. Khusus yang terkait dengan optimalisasi Tupoksi BPD dalam bidang pengawasan Desa, maka setidaknya perlu upaya-upaya strategis seperti: Membangun Hubungan Pola Kemitraan Antara Kepala Desa Dengan BPD, untuk menciptakan system dan mekanisme *check and balances* yang sehat tanpa harus saling menjatuhkan, Mempertegas fungsi pengawasan BPD yang harus dijalankan, melalui mekanisme permusyawarahan dengan kepala desa dalam berbagai hal seperti proses penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Desa (RPJP Des), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Des), Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Des), Peraturan Desa (Perdes), ataupun kegiatan proyek-proyek lainnya.

UU 6/2014 tentang Desa menuntut para aparatur kelembagaan pemerintahan desa mampu mengelola pelaksanaan Tupoksinya dengan efektif juga efisien dalam konteks pelayanan publik, pembangunan, pembinaan, dan pemberdayaan masyarakat desa. Namun kondisi status kelembagaan pemerintahan desa yang bersifat "Semi Pemerintahan" maka pengaturan pengendalian dan pengawasannya perlu dipetakan sebagaimana peraturan perundangan yang telah ada mengaturnya. Persoalan baru diterbitkannya UU 6/2014 tentang Desa yang intinya mengatur kelembagaan pemerintahan desa beserta sistem birokrasinya menjadi pemerintahan desa yang maju dan moderen

dengan dukungan alokasi dana desa (ADD) dari APBN sebesar 10%⁷⁵⁸ (sepuluh persen atau setara 1,4 milyar rupiah rata-rata per desa saat diundangkan) ditambah 10% (sepuluh persen) lagi dari APBD⁷⁵⁹ untuk pembangunan setiap desa memunculkan jebakan politik, ekonomi, sosial, budaya dan hukum (Poleksosbudhuk) bagi sivitas kelembagaan pemerintahan desa. Persoalan-persoalan serius dalam hal pengaturan pengendalian dan pengawasan kelembagaan pemerintahan desa di empat tahun terakhir menjadi agenda utama pemerintah pusat. Korupsi dan penyalahgunaan kewenangan menjadi isu utama dalam *controlling* terhadap kelembagaan pemerintahan desa. Berangkat dari perspektif pengawasan saja, telah ada diatur keberlakuannya menurut jenis dan maksud tujuannya yaitu Pengawasan Eksternal, Pengawasan Internal, Pengawasan Fungsional, dan Pengawasan Melekat (Pengendalian Manajemen⁷⁶⁰).

Sistem pengendalian sebagai komponen sangat penting dari sistem besar administrasi pemerintahan hanya dapat bekerja dengan baik, manakala landasan hukumnya diturunkan dari sistem tata kelola pemerintahan yang benar dan baik. Sistem hukum yang melandasi sistem pengendalian bekerjanya pelaksanaan aturan dan urusan kelembagaan pemerintahan desa masih sangat tidak memadai, oleh karena dominasi faham positivisme yang berlaku secara umum di Indonesia.⁷⁶¹ Indonesia saat ini sudah saatnya memiliki suatu sistem hukum yang responsif untuk bisa berhasil dengan baik merespon perubahan dinamika kehidupan masyarakat dan negara. Mazhab positivisme tampak "kehabisan nafas" dalam merespon dan menangani berbagai persoalan penegakkan hukum yang *modern* dan berkembang sangat cepat. Penyebab utamanya adalah karena berlakunya paradigma positivisme yang konservatif prosedural dalam merespon

⁷⁵⁸ Alokasi Dana Desa (ADD) tersebut tercantum dalam Pasal 72 Ayat (4) Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lihat juga Penjelasan rinciannya tercantum dalam pasal 81 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁷⁵⁹ Pasal 72 Ayat (3) Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa:

"Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah".

⁷⁶⁰ Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Kep/46/M.PAN/4/2004 tentang **Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Melekat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan**, huruf B angka 1, http://hukum.unsrat.ac.id/men/menpank2004_46.pdf diakses Minggu/01/12/2019/Pkl. 10.11.

⁷⁶¹ Veriena. J.B. Rehatta, **Penerapan Hukum Responsif di Indonesia**, Fakultas Hukum Universitas Patimura, <https://fnukum.unpatti.ac.id/hkm-internasional/359-penerapan-hukum-responsif-di-indonesia> diakses: Minggu/01/12/2019/Pkl. 10.33, hlm. 1.

setiap peristiwa hukum yang muncul. Mazhab positifistik menjadi tidak fungsional lagi dalam menjalankan perannya sebagai analisis dan kontrol kehidupan yang berjalan dengan cepat, dinamis dan *multi-dimensional* seperti persoalan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Hukum pada era *modern* saat ini, harus responsif dalam mengakomodasi setiap kebutuhan penegakkan dan pembangunan hukum sebagaimana konsekuensi logis dari adanya lima perubahan mendasar dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa.⁷⁶²

Hukum yang responsif dibutuhkan untuk menanggulangi berbagai pelambatan kinerja administrasi kelembagaan pemerintahan desa, maupun pereduksian maksud tujuan politik hukum yang tercermin dalam norma-norma UU 6/2014 oleh aturan di bawahnya seperti PP 43/2014 *Jo.* PP47/2015. Hukum responsif dengan karakter pragmatis, fungsional, evaluatif, dan rasional terhadap setiap pelaksanaan kekuasaan-kewenangan hukum, harus menjadi *platform* sistem dan mekanisme pelaksanaan *Controlling* terhadap bekerjanya kelembagaan pemerintahan desa. *Platform hukum responsif* dalam hal *controlling* ini hanya bekerja sebagai konstruksi paradigmatik bekerjanya hukum, sedangkan rambu-rambu pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari keberlakuan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB_Pasal 58 UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah). Sehingga pada konteks *controlling* ini, Hukum Responsif dan asas AAUPB penerapannya diarahkan pada berlakunya sistem, mekanisme dan teknis penyelenggaraan pengendalian berjalannya pemerintahan desa. Teknis penyelenggaraan pengendalian berjalannya pemerintahan desa berarti juga diarahkan pada fungsi dan perilaku aparat pemerintahan desa. *Controlling* berfokus pada persoalan terjadi atau tidaknya maladministrasi, dan maladministrasi tidak dapat dipisahkan dari perilaku administrasi (*administrative-behaviour*).⁷⁶³

⁷⁶² Komite I DPD RI. **Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa**. Dewan Perwakilan Daerah RI, Komite I DPD RI, Cetakan Pertama, 2017, hlm. 36. Lima perubahan mendasar UU 6/2014, yaitu adanya:

- 1) Keragaman Jenis Desa (Bab-II, III, dan XIII);
- 2) Kewenangan atas asas rekognisi dan subsidiaritas; (Bab-IV, V, VII, dan XIII);
- 3) Konsolidasi keuangan - aset desa (Bab-VIII, X, dan XI);
- 4) Perencanaan terintegrasi desa (Bab-IX, X, dan XI);
- 5) Demokratisasi desa (Bab-V, VI, XII, dan XIII).

⁷⁶³ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Maladministrasi Sebagai Dasar Penilaian Perilaku Administrasi (Maladministration as the Criteria of Review of Administrative Behaviour)*, dalam Jemmy Jefry Pietersz, *Prinsip Good Governance Dalam Penyalahgunaan Wewenang*, SASI, Vol. 23,

Sejak digagas oleh para Pendiri Bangsa seperti Muh. Yamin, Muh. Hatta, dan Soepomo, bahwa posisi kelembagaan pemerintahan desa adalah ditempatkan sebagai lapisan pemerintahan daerah terbawah atau pemerintahan kaki dari pemerintahan kabupaten dan kota. Apabila merujuk pada Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 Desa sebagai "Kota Kecil", Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957 sebagai "Daerah Swatantra Tk-III", maupun UU 19/1965 sebagai "Desa Praja", maka prinsip otonomi desa itu dicita-citakan sebagai daerah otonom tingkat terbawah yang "Simetris" ataupun yang "Asimetris" dengan pemerintahan yang berada di atasnya yaitu Kabupaten/Kota dan Provinsi⁷⁶⁴. Bukannya kemandirian desa yang seolah "berdiri bersama" dengan supra desa/negara. Walaupun tampaknya posisi ini yang dipilih melalui politik hukum oleh pembentuk undang-undang desa, dengan rationel agar pemerintahan desa berproses dengan segala kematangannya melalui Tupoksi ke pemerintahannya, maka hal yang demikian ini sungguh mengabaikan fakta sejarah pembentukan desa dan logika hukum administrasi pemerintahan yang semestinya berlaku.⁷⁶⁵ Posisi status

No. 2, Juli – Desember 2017, Fakultas Hukum Universitas Patimura, hlm. 186. Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, menyebutkan:

"The concept of maladministration is related to administrative behaviour. Maladministration is derived from Latin mal – malum meaning bad or evil and administrastion – administrative meaning service. In thus sense, maladministration stands for bad service".

⁷⁶⁴ Hanif Nurcholis, **Pemerintahan Desa. Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional**, (Makalah disampaikan dalam bedah buku "Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembedah: Prof. Dr. Bagir Manan dan Prof. Dr. Dede Mariana. Cetakan ke-1 2015 (Cetakan ke-4, 2018). Universitas Padjadjaran, Bandung, 15 Mei 2017). hal. 52. Lihat juga Tim Penyusun Naskah Akademik Undang-Undang tentang Desa, **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa**, (Presiden Republik Indonesia Nomor: R-02/Pres/01/2012, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan. Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa. Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, 2012), hlm. 86. Hanif Nurkholis, **Wawancara Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa**, (Profesor/Guru Besar Administrasi Publik. Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, 7 Oktober 2018), dikatakan bahwa UU 6/2014 tentang Desa disusun berdasarkan argumen hukum yang sesat logika, karena bagian kesimpulan Penjelasan Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 dirumuskan terlepas dari pasal yang dijelaskan dan latar historis Penjelasan Pasal 18 PUTUSAN MK 31/PUU RI-V/2007 MENGENAI PENGUJIAN UU 31/2007 TENTANG PEMBENTUKAN KOTA TUAL, (lihat juga Hanif Nurcholis, **Pemerintahan Desa. Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional**, Opcit, hlm. 46 – 56.

⁷⁶⁵ Lihat Penjelasan Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Didaerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, pada Bab IV angka 18, seperti berikut:

"Menurut undang Menurut Undang-undang pokok ini, maka daerah otonoom yang terbawah ialah desa, negeri, marga, kota kecil dan sebagainya. Ini berarti bahwa desa ditaruh kedalam lingkungan pemerintahan yang modern tidak ditarik diluarnya sebagai waktu yang lampau. Pada jaman itu tentunya pemerintahan penjajah mengerti, bahwa desa itu adalah sendi negara, mengerti bahwa desa sebagai sendi negara itu harus diperbaiki segala-segalanya, diperkuat dan didinamiseer, supaya dengan begitu negara bisa mengalami kemajuan. Tetapi untuk kepentingan penjajahan, maka desa dibiarkan saja tetap statis (tetap keadaannya). Pemberian hak otonomi menurut ini,

kelembagaan pemerintahan desa yang semu ini berkonsekuensi logis terhadap sistem *Controlling* yang dijalkannya.

Controlling dalam konteks keberadaannya dalam sistem administrasi publik semestinya diartikan sebagai upaya administrasi di setiap *layer* (lapisan) dalam mengendalikan jalannya proses penyelenggaraan birokrasi pemerintahan dalam menjalankan Tupoksinya agar efektif dan efisien, mulai dari lapisan birokrasi pemerintahan yang paling atas kelembagaan negara hingga paling bawah di tingkat kelembagaan pemerintahan desa. *Controlling* dalam sistem administrasi dan kelembagaan pemerintahan secara prinsipil diatur oleh UUD NRI Tahun 1945, namun tampak hanya berhenti sampai dengan lapisan pemerintah daerah kabupaten atau kota saja. Kelembagaan pemerintahan desa sebagai daerah otonom memang tidak diatur oleh UUD NRI Tahun 1945. *Controlling* dalam sistem administrasi pemerintahan tentu difahami sebagai suatu bentuk pola hubungan sinergitas vertikal, horizontal, dan diagonal antar pemerintahan yang bersifat desentralistik. Kelembagaan pemerintahan desa sebagaimana telah dikaji panjang lebar pada bagian Pergeseran Makna Ontologis-Epistemologis-Axiologis dalam pengaturannya menunjukkan kedudukannya sebagai pemerintahan semu yang seolah-olah berada di bawah payung sistem pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi birokrasi pemerintahan paling bawah. Hingga saat ini, posisi dan status kedudukan kelembagaan pemerintahan desa lebih menunjukkan pada kemandirian desa, daripada makna otonomi desa itu sendiri dengan modal asas Rekognisi dan asas Subsidiaritas yang diberikan oleh Negara. Pengaturan otonomi desa yang benar dan baik belum mengerucut pada konsepsi sistem pemerintahan

Gemeenteordonnantie adalah tidak berarti apa-apa, karena desa dengan hak itu tidak bisa berbuat apa-apa, oleh karena tidak mempunyai keuangan dan oleh ordonnantie itu diikat pada adat-adat, yang sebetulnya didesa itu sudah tidak hidup lagi.

Malah sering kejadian adat yang telah mati dihidupkan pula atau sebaliknya adat yang hidup dimatikan, bertentangan dengan kemauan penduduk desa, hanya oleh karena kepentingan penjajah menghendaki itu.

Desa tetap tinggal terbelakang, negara tidak berdaya, adalah sesuai dengan tujuan politik penjajah.

Tetapi Pemerintah Republik kita mempunyai tujuan sebaliknya. Untuk memenuhi Pasal 33 U.U.D., negara dengan rakyat Indonesia harus makmur. Untuk mendapatkan kemakmuran ini harus dimulai dari bawah, dari desa. Oleh karena itu desa harus dibikin didalam keadaan senantiasa bergerak maju, (dinamis). Maka untuk kepentingan itu pemerintahan desa dimasukkan didalam lingkungan pemerintahan yang diatur dengan sempurna (modern), malah tidak sebegitu saja, tetapi juga akan diusulkan supaya bimbingan terhadap daerah-daerah yang mendapat pemerintahan menurut Undang-undang pokok ini lebih diutamakan diadakan didesa."

daerah yang solid, jelas, dan moderen sekaligus pluralistik. Pola penyerahan kewenangan pemerintahan dari pusat ke desa masih tampak "setengah hati".⁷⁶⁶

Keraguan akan kemampuan aparaturnya pemerintahan desa menjalankan roda birokrasi dengan pemberian dana yang besar dibandingkan dengan keadaan sebelumnya memicu perdebatan pihak-pihak yang "Pro" dengan yang "Kontra" bahwa masih sangat banyak kategori desa yang berjumlah \pm 72.000 itu belum terbentuk tata kelola pemerintahan desa yang baik. Keadaan ini akan menyebabkan 'Culture-Shock' dalam pelaksanaan roda pemerintahan, tentu apabila yang demikian ini tidak diantisipasi penyiapan standar kompetensi para aparaturnya. Pada faktanya kasus-kasus korupsi dan penyalahgunaan wewenang pemerintahan desa menjadi isu utama dalam operasionalisasi pemerintahan desa.⁷⁶⁷

Controlling, manakala maknanya dibatasi sebagai yang disebut 'Pengawasan', maka UU 6/2014 tentang Desa tidak mengatur mekanisme pengawasan hirarkis terhadap kelembagaan pemerintahan desa. Saat ini ada sembilan Kementerian teknis dan nonteknis yang memiliki urusan dengan desa. Namun tidak semua Kementerian itu memiliki urusan *Controlling* sebagai pengawasan terhadap kelembagaan pemerintahan desa. Saat ini instansi pemerintah daerah-pun tidak memiliki pedoman hukum yang jelas seperti sebelumnya dalam melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap desa.⁷⁶⁸ UU 6/2014 hanya menekankan bentuk pelimpahan kewenangan pengawasan pemerintahan desa kepada pemerintahan daerah masing-masing, yang berarti berada di otoritas kabupaten/kota. Namun instansi kecamatan-pun saat ini juga

⁷⁶⁶ Agung Honesta Yuristyan Sayuti., Jazim Hamidi., Muhammad Dahlan., **Rekonstruksi Sistem Pengawasan Pemerintahan Desa Berdasarkan UU 6/2014 tentang Desa tentang Desa Berbasis Prinsip Good Village Governance.** hlm. 5. <https://media.neliti.com/media/publications/35254-ID-rekonstruksi-sistem-pengawasan-pemerintahan-desa-berdasarkan-undang-undang-nomor.pdf> Akses Tgl 16 November 2018 pkl. 10.04. WIB.

⁷⁶⁷ Komite I DPD RI, **Kembali Ke Mandat. Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa**, (Dewan Perwakilan Daerah RI, Komite I DPD RI, Cetakan Pertama, 2017), hlm. 79 – 89.

⁷⁶⁸ Agung Honesta Yuristyan Sayuti., Jazim Hamidi., Muhammad Dahlan., **Rekonstruksi Sistem Pengawasan Pemerintahan Desa Berdasarkan UU 6/2014 tentang Desa tentang Desa Berbasis Prinsip Good Village Governance**, (hlm. 5, <https://media.neliti.com/media/publications/35254-ID-rekonstruksi-sistem-pengawasan-pemerintahan-desa-berdasarkan-undang-undang-nomor.pdf>) Akses Tgl 16 November 2018 pkl. 10.04. WIB.

tidak memiliki otoritas pembinaan dan pengawasan terhadap kelembagaan pemerintahan desa seperti sebelumnya.

Dalam hal pembinaan dan pengawasan, pengaturan bidang pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa, isu sentralnya adalah penguatan bidang pengendalian pada peran masing-masing dalam susunan pemerintahan dalam rangka meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan desa. Dalam PP 72/2005, pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan kewajiban pemerintah, provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan. Di bidang pengawasan secara umum, Pemerintah memberikan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan desa melalui Inspektorat.⁷⁶⁹ Pemerintah kabupaten/kota melalui Inspektorat Kabupaten/Kota, menjalankan fungsi pengawasan melalui kegiatan monitoring dan evaluasi terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di tingkat desa.⁷⁷⁰ Ancaman sanksi hukuman terhadap seluruh aparatur kelembagaan pemerintahan desa juga diberikan apabila terjadi pelanggaran dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.⁷⁷¹

Pengawasan terhadap kelembagaan pemerintahan desa dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa disebutkan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melalui Kecamatan masih memiliki kewenangan dan posisi penting dalam 'membina dan mengawasi' penyelenggaraan kelembagaan pemerintahan desa. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menunjukkan aturan pengawasan terhadap kelembagaan pemerintahan desa untuk menjamin agar pemerintahan desa dalam menjalankan roda birokrasinya dapat berjalan efektif sekaligus efisien.⁷⁷² Sedangkan pada PP 43/2014 terkait pengawasan menyebutkan, bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap desa dilakukan oleh Camat (Pasal-154) dalam bentuk berbagai fasilitas antara lain administrasi tata pemerintahan maupun pengelolaan keuangan dan

⁷⁶⁹ Pasal 2 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang **Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.**

⁷⁷⁰ Pasal 28 huruf f Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang **Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.**

⁷⁷¹ Pasal 45 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang **Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.**

⁷⁷² Pasal 2 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang **Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.**

aset desa, maupun dalam bentuk koordinasi pelaksanaan pembangunan dan pendampingan berbagai kegiatan pemerintahan lainnya. PP 43/2014 ini tidak mengatur dengan konkrit jenis dan bentuk pengawasan apa yang dilakukan oleh Kecamatan terhadap desa. Sehingga sistem dan mekanisme pengawasan yang dilakukan Kecamatan terhadap Desa tetap tidak jelas, karena bukan dalam bentuk pengawasan fungsional ataupun bukan pengawasan manajemen. Demikian pula PP 47/2017 tentang Perbaikan atas PP 43/2014 tentang PP UU 6/2014 tentang Desa. Sehingga norma PP 43/2014 yang dituangkan melalui Pasal 154 ini tetap digunakan, bahwa Camat tetap memiliki fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap kelembagaan Pemdes dalam hal sinkronisasi pembangunan desa.

Pengawasan terhadap kelembagaan pemerintahan desa tidak diatur spesifik apakah dapat dilakukan secara preventif dan represif atas penyelenggaraan pemerintahan desa, termasuk monitoring dan evaluasi secara berkelanjutan, baik dari atas maupun secara partisipatif di tingkat desa. Demikian pula pada PP 47/2015 perihal perbaikan PP 43/2014 juga tidak mengatur lebih spesifik perihal pengawasan terhadap kelembagaan Pemdes ini. Kemudian pada perubahan kedua PP 43/2014 yaitu PP 11/2019 tentang Perubahan Kedua Atas PP 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa juga tidak mengatur sistem dan mekanisme pengawasan yang diberikan pada kecamatan terhadap desa. Aspek pembinaan dalam PP 43/2014 dijadikan satu urusan dengan aspek pengawasan yang meliputi berbagai macam bentuk fasilitas seperti penyusunan perencanaan, kerjasama antar desa, penyusunan regulasi, standar administrasi, panduan teknis pengelolaan keuangan dan aset, pemberdayaan masyarakat, ketentraman dan ketertiban, dan asistensi teknis lainnya.

Implikasi hukum lainnya adalah bertambahnya ketidakjelasan sistem dan mekanisme penyelenggaraan pengawasan pemerintahan desa terkait status kelembagaan pemerintahan desa dalam sistem birokrasi pemerintahan adalah 'Semu Pemerintahan'. Persoalan berikutnya adalah bahwa terjadi penurunan *bargaining-position* dalam kelembagaan BPD sebagai wadah representasi rakyat yang semula memiliki kewenangan pengawasan yang kuat terhadap Pemerintah desa karena berkonstruksi Badan Perwakilan Desa, kini menjadi Badan Permusyawaratan Desa (disebut juga BPD); konstruksi ini menunjukkan pelemahan pengawasan ataupun *Controlling* dalam konteks *check and balances*.

Oleh sebab itu, partisipasi masyarakat dalam proses pengawasan dalam forum musyawarah desa adalah sangat *crucial*. Model pengawasan terhadap pemerintahan desa melalui pelibatan berbagai komponen institusi *independent* masyarakat dipastikan berdampak positif terhadap terciptanya kondisi transparansi penyelenggaraan program desa dalam konstruksi *check and balances* dalam kesatuan sinergitas *Controlling*.

Melalui sistem *Controlling*, pengawasan kelembagaan pemerintahan desa diharapkan mampu melaksanakan transparansi dan akuntabilitas pemerintahan melalui laporan pertanggungjawaban desa yang disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat.⁷⁷³ Sistem dan mekanisme laporan pertanggungjawaban kelembagaan desa secara garis besar dilakukan oleh Kepala Desa yang disampaikan kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Bupati/Walikota (tidak lagi kepada Camat namun melalui Camat). Laporan pertanggungjawaban Kepala Desa ini juga disampaikan kepada Bupati/Walikota sebagai bahan evaluasi oleh untuk upaya pembinaan dan pengawasan kepada Kepala Desa.⁷⁷⁴ Persoalannya adalah mekanisme pelaporan ini tidak terintegrasi dengan sistem dan mekanisme pengawasan yang semestinya terkait dengan struktur pemerintah atasan desa yaitu provinsi/kabupaten/kota.

Persoalan sistem *Controlling* dalam penyelenggaraan kelembagaan pemerintahan desa dapat diidentifikasi meliputi persoalan Internal dan Eksternal. Persoalan Internal, meliputi kompetensi dalam menjalankan Tupoksi pengawasan internal pemerintah Desa sebagai salah satu kesatuan pengawasan antara atasan pada bawahan sebagai aparatur dalam lingkungan pemerintahan desa memiliki pengaruh keefektifan yang besar terhadap keberhasilan pelaksanaan program.⁷⁷⁵ Lemahnya pengawasan internal pemerintahan desa karena sikap saling tidak percaya dan lemahnya kemampuan akan penguasaan sistem dan mekanisme pengawasan dapat menentukan keberhasilan penyelenggaraan program kegiatan desa. Pemahaman mengenai pentingnya pengawasan internal termasuk *built-in control* (pengawasan manajemen) penyelenggaraan pemerintahan desa

⁷⁷³ Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang **Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa tentang Desa**.

⁷⁷⁴ Pasal 49 Ayat (1), (2), dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang **Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa tentang Desa**.

⁷⁷⁵ Andi Saputra, **Kasus Korupsi Beras Miskin Kepala Desa Di Garut Ramai-Ramai Huni Bui**, (www.news.detik.com, tanggal 4 Juli 2014), Akses Rabu/12-09-2018/pkl 14.15.

merupakan hal penting dalam membawa paradigma profesionalitas kinerja dalam pemerintahan. Kemudian aspek infrastruktur pengawasan dan biaya operasional juga merupakan factor penting dalam menunjang kelancaran pengawasan. Disamping kualitas pengawasan BPD, maka kualitas lembaga pengawas diluar BPD juga harus ditingkatkan.

Dari perspektif administrasi publik, pengawasan dapat dikategorikan menjadi Pengawasan Eksternal dan Pengawasan Internal. Dalam hubungan ini, pengawasan eksternal Pemdes dilakukan oleh jajaran Inspektorat dalam hal ini Pemkab/Pemkot. Sedangkan pengawasan eksternal dilakukan oleh BPK, BPD, dan masyarakat. Namun pengawasan eksternal dari BPK dapat menjadi persoalan karena status kelembagaan desa yang tidak jelas, apaka sebagai organ pemerintah ataukah organ lembaga kemasyarakatan. Oleh karena BPK tidak memiliki kewenangan yurisdiksi melakukan pengawasan lembaga kemasyarakatan. Persoalan Eksternal dalam pelaksanaannya *Controlling* ditandai oleh ketidakefektifan dari sistem dan mekanisme pengawasan. Dinamika hubungan antar kelembagaan pemerintahan desa yang menjalankan fungsi pengawasan memiliki pengaruh yang besar terhadap efektifitasnya. Disharmoni hubungan antar kelembagaan pengawasan eksternal pemerintahan desa baik itu dengan pihak inspektorat maupun BPD maupun kelembagaan masyarakat mempengaruhi jalannya proses dan hasil pengawasan. Pada faktanya dinamika hubungan kerja pengawasan antara lembaga pengawasan satu dengan yang lain sering tidak terkoordinir dengan baik.⁷⁷⁶ Faktor lemahnya tindak lanjut hasil pengawasan sebagai bagian dari *Controlling* menjadi salah satu masalah belum terwujudnya kelembagaan pemerintahan desa yang akuntabel. Masih banyaknya kasus-kasus tindak pidana korupsi aparatur desa yang berujung pada pengadilan adalah merupakan indikasi masih lemahnya gerakan sistem dan mekanisme *Controlling* secara keseluruhan.⁷⁷⁷ Olehkarenanya pengaturan sistem *controlling* dalam kelembagaan pemerintahan desa harus diletakkan dalam perspektif represif dan preventif *controlling*.

⁷⁷⁶ Komite I DPD RI, **Kembali Ke Mandat: Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa**, Dewan Perwakilan Daerah RI, Komite I DPD RI, Cetakan Pertama, 2017, hlm. 146.

⁷⁷⁷ Andi Saputra, **Kasus Korupsi Beras Miskin Kepala Desa Di Garut Ramai-Ramai Huni Bui**, ... Opcit.

Dari persektif hukum, sistem *controlling* kelembagaan pemerintahan desa, agar dapat bekerja efektif harus diletakkan di atas platform Hukum Responsif dengan ikatan asas-asas *good governance*. Sistem dan pertimbangan hukum *controlling* harus fungsional dan pragmatik yang berorientasi pada tujuan (*goals-driven*) bukan *rules-driven* semata. Peraturan *controlling* harus diletakkan sebagai subordinasi prinsip kebijakan yang *legal* dan *legitimate*. Penggunaan deskresi yang legal-legitimate dalam konstruksi sistem *controlling* diutamakan dalam pengambilan kepastian hukum. Sistem kewajiban lebih dikembangkan daripada paksaan dalam konstruksi sistem *controlling*. Untuk maksud memudahkan pemahaman hasil analisis *ius constituendum* pengaturan kelembagaan pemerintahan desa secara keseluruhan, maka di bawah ini ditampilkan dalam matrik berikut.



MATRIK 12_ HASIL ANALISIS RUMUSAN MASALAH-3: IUS-CONSTITUENDUM PENGATURAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DESA

TEMUAN

Meaning	Positioning	Functioning	Authorizing	Actuating	Controlling
<ul style="list-style-type: none"> § Desa Biasa § Desa Formal § Desa Birokrasi § Desa Dinas 	<ul style="list-style-type: none"> § Model pemerintahan tidak langsung (<i>Niet rechtstreek bestuured gabied</i>) _ § Pemerintahan Semu_ <i>State Corporatism</i> § Model Dekonsentralistik Konservatif Kolonial, Desentralisasi perkotaan modern, Dekonsentralistik Konservatif Binnenlands Bestuur kolonial, Dekonsentralistik Konservatif Binnenlands Bestuur kolonial era kemerdekaan 	<ul style="list-style-type: none"> § Fungsi Kelembagaan Pemdes dijalankan di luar sistem desentralisasi pemerintahan daerah, baik Simetris ataupun Asimetris. Realitas besar & beratnya beban fungsi yang ditanggung kelembagaan Pemdes menyebabkan tidak realistisnya pembebanan fungsi kelembagaan tersebut terlebih model gabungan local-self govt dengan <i>self-governing</i>, & kondisi kompetensi aparatur yang rendah. 	<ul style="list-style-type: none"> § Kekuasaan atas kewenangan atributif melalui asas Rekognisi dan Subsidiaritas yang diletakkan di luar asas desentralisasi menyebabkan kelembagaan Pemdes tidak sepenuhnya merupakan lembaga pemerintahan penuh, dan tidak sepenuhnya memiliki kelengkapan fungsi teknis dan sumberdaya dalam menjalankan kewenangannya. § Kewenangan atas asas rekognisi & subsidiaritas tidak implementatif, karena belum berubahnya model teknokratis yang masih tetap berlaku pada pelaksanaan fungsi kelembagaan Pemdes. 	<ul style="list-style-type: none"> § Kondisi riil terlalu besar dan kompleksnya penugasan yang dibebankan pada lembaga pemerintahan desa, serta belum <i>solid</i>-nya alat bantu kerja aparatur pemerintahan desa yang masih serba minim, menunjukkan buruknya norma-norma pengaturan dalam PP 43/2014 Jo. PP 47/2015 yang sarat teknokratis kepada lembaga Pemdes. PP tersebut <i>overestimating</i> dalam membangun teknokrasi kelembagaan pemerintahan desa. 	<ul style="list-style-type: none"> § Karakteristik UU 5/1979: "langsung di bawah kontrol pejabat pusat (Camat)" § Karakteristik UU 6/2014 'Check-Balances' Pemdes & BPD dan konstituen, namun tetap bertanggungjawab kepada bupati/walikota melalui Camat. § Konstruksi sistem pengawasan berdasarkan UU 23/2014 Ttg Pemda Jo. UU 9/2015 ttg Perubahan kedua UU Pemda, maka keberadaan kelembagaan Pemdes diletakkan sebagai pemerintahan semu dalam urusan pemerintahan. § Fungsi pengawasan BPD terhadap Pemdes masih tidak efektif, karena lemahnya kompetensi para aparaturnya. § Pengawasan melalui partisipasi masyarakat masih sangat rendah disebabkan belum tumbuhnya iklim demokrasi dalam proses pengambilan kebijakan desa.
<ul style="list-style-type: none"> § Desa Adat § Desa Geneologis 	<ul style="list-style-type: none"> § Rekognisi terhadap kesatuan masyarakat adat pada lingkup batas teritorial desa. § Tidak ditemui fakta dokumen formal terjadinya perubahan posisi status Desa Adat baru memperoleh pengakuan formal. 	<ul style="list-style-type: none"> § Tetap ada intervensi pemerintah melalui pengaturan desa adat di tingkat PP dan Perda. § Tetap ada intervensi pemerintah melalui pengaturan desa adat di tingkat PP dan Perda. 	<ul style="list-style-type: none"> § Tidak ditemui fakta dokumen formal terjadinya penggunaan wewenang Desa Adat baru memperoleh pengakuan formal. 	<ul style="list-style-type: none"> § Tidak ditemui fakta dokumen formal terjadinya pelaksanaan hak & kewenangan Desa Adat baru yang memperoleh pengakuan formal. § Komunitas masyarakat adat yang telah eksis berada pada Desa yang disebut Desa Adat (sebelum UU 6/2014) bersinergi dengan Desa-Biasa/Formal, tanpa ada perubahan status formal dari Desa-Biasa ke Desa Adat. 	<ul style="list-style-type: none"> § Karakteristik: "langsung di bawah kontrol pejabat pusat (<i>Sontyoo</i>)"

TEORI

Meaning	Positioning	Functioning	Authorizing	Actuating	Controlling
<p>§ <i>Desa-State Corporatism</i></p> <p>§ Model Pemerintahan_ Pemerintahan Formal</p>	<p>§ <i>State Corporatism</i></p> <p>§ Model Dekonsentralistik Konservatif Kolonial, Desentralisasi perkotaan modern, Dekonsentralistik Konservatif Binnenlands Bestuur kolonial, Dekonsentralistik Konservatif Binnenlands Bestuur kolonial era kemerdekaan</p>	<p>§ Desentralistik Modern Perkotaan</p>	<p>§ <i>Niet rechtstreek bestuured gabied</i></p>	<p>§ Karakteristik Pemerintahan_ Quasy/Pseudo Government</p>	<p>§ Controlling hanya dapat berfungsi efektif manakala terancang secara utuh terintegrasi pada seluruh lini pengawasan kelembagaan Pemdes dalam iklim demokrasi yang sehat, melalui pelibatan sistemis masyarakat.</p>

HASIL

Meaning	Positioning	Functioning	Authorizing	Actuating	Controlling
<p>§ Permasalahan sosiologis kelembagaan Pemdes diletakkan pada rakyat desa itu sendiri untuk bisa/tidak berubah maju</p> <p>§ Permasalahan yuridis kondisi adanya keberpihakan hukum bagi rakyat desa untuk bisa berubah maju; Struktur dan sistem (<i>design</i>) kelembagaan Pemdes yang mampu menyelesaikan keterpurukan desa.</p>	<p>§ Kelembagaan Pemdes dimasukkan dalam sistem pemerintahan formal penuh, bukan diletakkan di luar sistem pemerintahan penuh.</p> <p>§ Klusterisasi tipe bentuk desa:</p> <p>a) Desa Adat" / "Desa Asli" mengelola dirinya sendiri (self-governing community);</p> <p>b) Tipe "Desa Administratif" (<i>local-state government</i>) sebagai satuan wilayah administratif perpanjangan tangan pemerintah pusat, yaitu kelurahan;</p> <p>c) "Desa otonom" (Desapraja / local-self government)</p> <p>§ Pengaturan posisi kelembagaan Pemdes apapun kompromi aliran Lokalis-Eksistensialis-Desa dengan aliran Orientalis-Modernis-Desa tidak boleh diletakkan di luar rezim sistem Pemda (Pem. Semu), sebagai <i>niet rechtstreek bestuured gabied</i>.</p>	<p>§ Pengaturan fungsi atas Desa Formal/Dinas dan Desa Adat ke depan harus dibuat tidak mengintervensi Desa Adat sebagai lembaga birokrasi.</p> <p>§ Pengaturan fungsi Pemerintahan Desa harus diturunkan dari konsep tata kelola pemerintah daerah yang benar dan baik pada tingkat desa.</p> <p>Pengaturan fungsi Pemerintahan Desa harus memenuhi kriteria asas <i>Het beginzel van duidelijk doelstelling, Het beginzel van het juiste organ, Het beginzel van uitvoerbaarheid, Het beginzel van duidlijk terminologi en systematiek, Het beginzel van d individuele rechbedelling.</i></p>	<p>§ "Kewenangan lokal berskala Desa" harus kuat & dekat relevansinya dengan fakta rata-rata kondisi kelembagaan Pemdes yang ada saat ini.</p> <p>§ Pasal 19 b UU 6/2014 perihal kewenangan lokal berskala desa yang diterjemahkan Pasal 34 ayat (2) PP 43/2014 Jo. PP 47/2015 ttg Perubahan Atas PP 43/2014 ttg Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 harus diperbaiki karena tidak relistis/sesuai kondisi kelembagaan Pemdes.</p>	<p>§ Pasal 78 s/d Pasal 86 UU 6/2014 harus diperbaiki, oleh karena meletakkan aspek Tasking dan Activating sebagai komponen kegiatan otonom lengkap infrastruktur, fungsi organisasi dan SDM memenuhi standar kompetensi dalam jabatan.</p> <p>§ Sistem birokrasi Tasking & Activating agenda pekerjaan Desa sangat berbeda dengan sistem birokrasi Tasking & Activating negara. Oleh karenanya model eksekusi pekerjaan tidak semata-mata menggunakan pendekatan teknokratis, namun juga patron-client. Namun sistem transparansi pelaksanaan tugas harus dapat direalisasikan.</p> <p>§ Pasal 49 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Thau 2014 perlu diperbaiki olehkarena mereduksi pembelajaran demokrasi di tingkat desa akuntabilitas Kades bukan lagi ke rakyat (konstituen), tetapi kepada bupati/walikota melalui Camat sebagai pemerintah "atasan".</p>	<p>§ Paradigma dan sistem Hukum Responsif dengan asas-asas good goveernance dijadikan platform sistem controlling terhadap pengaturan dan pengurusan kelembagan pemerintahan desa.</p> <p>§ Sinergitas sistem pengendalian/pengawasan fungsional kelembagaan Pemdes sangat penting dibangun dalam perspektif represif dan preventif <i>controlling</i>, olehkarena banyaknya kantor dinas & kementerian yang memiliki program kegiatan di tingkat desa tanpa adanya sistem <i>Controlling</i> yang terpadu.</p> <p>§ Pendampingan <i>functional-Controlling</i> atas jalannya roda birokrasi Kelemb. Pemdes sangat diperlukan, supra desa harus memfasilitasi BPD, Lemb. Masyarakat Adat, Lembaga Kemasyarakatan Desa, langsung Masy. desa.</p> <p>§ Hubungan pola kemitraan antara Kepala Desa dengan BPD perlu dibangun guna tercipta system dan mekanisme <i>check and balances</i> yang sehat. Melalui mekanisme permusyawarahan dalam proses penyusunan RPJP- Des, RPJM-Des, APB-Des, Perdes.</p> <p>§ Dibuka akses partisipasi masyarakat dalam proses pengawasan melalui tahap perencanaan, pelaksanaan, dan monitoring-evaluasi penyelenggaraan program desa.</p>

BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Hasil penelitian memberikan temuan-temuan yang signifikan atas jawaban tiga pertanyaan utama penelitian tentang "Penyebab terjadinya ketidakharmonisan hukum", "*Ratio-legis* pengaturan kelembagaan pemerintahan desa", "Implikasi hukum dari pengaturan kelembagaan pemerintahan desa", dan "Pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ke depan. Kesimpulan hasil penelitian tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

6.1.1. Kesimpulan filosofis:

Politik hukum Pemerintah dan Komisi II DPR untuk merevisi UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi 3 undang-undang, yakni:

- 1) Undang-undang tentang pemerintahan daerah;
- 2) Undang-undang tentang pemilihan kepala daerah; dan
- 3) Undang-undang tentang Desa.

Perihal undang-undang desa, terdapat dua faham filosofis utama yang berbeda melatar belakangi pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, yaitu faham 'Lokalis Eksistensialisme' dan 'Modernis Orientalisme'. 'Lokalis Eksistensialisme' mengedepankan kemandirian kelembagaan pemerintahan desa, sedangkan 'Orientalis Modernisme' mengutamakan otonomi kelembagaan pemeritahan desa yang lahir dari rahim desentraliasi simetris-asimetris. Norma UU 6/2014 mencerminkan faham Lokalis Eksistensialisme dalam konteks administrasi pemerintahan disebut "*Desa-Hybrid*" atau "Republik Desa". Sehingga pengaturan kelembagaan pemerintahan desa (UU 6/2014) tidak diturunkan dari ketentuan sistem tata kelola pemerintahan yang benar dan baik dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah terbawah, sehingga menimbulkan disharmoni hukum (Pasal 18 ayat (1), Pasal 18 B ayat (1), ayat (2), ayat (7) UUD NRI 1945, Pasal 1 ayat (1) – ayat (5) UU 5/2014 dan PP 11/2017, Pasal 1 ayat (2) UU 17/2003).

6.1.2. *Retio legis* pengaturan kelembagaan pemerintahan desa adalah sebagai berikut:

- 1) Ratio-legis UU 6/2014 berakar pada Pasal 18 B ayat (1), ayat (2) & ayat (7) UUD NRI 1945, namun belum memperjelas kedudukan, hak dan kewenangan kelembagaan pemerintahan desa dalam sistem pemerintahan daerah Indonesia, karena sistem pemerintahannya berada di luar sistem Pemda (*niet rechstreek bestuured gabied*). Kondisi ini menyebabkan disharmoni peraturan perundang-undangan. Sehingga pemberlakuan positif UU 6/2014 belum menempatkan kelembagaan pemerintahan desa mewujudkan sebagai kelembagaan pemerintahan yang kokoh dalam penyelenggaraan pemerintahan formal.
- 2) Pertimbangan hukum pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang baru adalah merupakan penegasan bahwa Desa memiliki hak asal-usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sebagai bagian utuh upaya pencapaian cita-cita kemerdekaan. Namun pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang cukup revolusioner ini malah menimbulkan disharmoni hukum, baik vertikal maupun horizontal. Ketidakharmonisan hubungan hukum ini lebih disebabkan oleh penegasan kelahiran kelembagaan pemerintahan desa di luar "rahim desentralisasi", yang tidak diturunkan dari tata kelola pemerintahan yang baik.
- 3) Pertimbangan sejarah hukum atas pengaturan kelembagaan pemerintahan desa sejak peradaban kolonialisme (IGO-1906), jaman Jepang melalui 'Ku' (desa), Orde Baru melalui 'penyeragaman desa' (UU 5/1979), hingga Orde Reformasi melalui 'otonomi desa' (UU 22/sit/1999, UU 32/2004, UU 6/2014), kelembagaan pemerintahan desa selalu ditempatkan di luar sistem hukum tata pemerintahan formal (*niet rechstreek bestuured gabied*). Hal ini disebabkan oleh karena kelembagaan pemerintahan desa selalu dianggap sebagai lembaga komunitas masyarakat yang dapat

dimanfaatkan untuk menjalankan misi-misi pemerintahan, kecuali undang-undang pada masa Orde Lama;

- 4) UU 6/2014 merefleksikan pergeseran makna atas pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, dari makna pemerintahan desa sebagai birokrasi *local-self-government* semata, menjadi pemerintahan desa model gabungan antara *local-self-government* dengan *self-governing community*. Pergeseran makna juga terjadi melalui peragaman jenis desa, dari hanya Desa-Dinas/Birokrasi/Formal, menjadi tambah 'Desa-Adat';

- 5) Undang-Undang Dasar NRI 1945 baik sebelum amandemen maupun setelah amandemen tidak memuat norma tentang 'Desa' ataupun yang disebut dengan istilah lain.⁷⁷⁸ Namun UU 6/2014 berisi dua materi utama tentang desa, yaitu Desa Formal/Dinas/Birokrasi (Pasal 1 - Pasal 95) dan Desa Adat (Pasal 96 - Pasal 111) yang merujuk pada Psl. 18 B (2) UUD NRI-1945, sehingga rujukan ini menjadi tidak harmonis atau tidak relevan. Semestinya merujuk pada Pasal 18, Pasal 18 A, Pasal 18 B ayat (1), Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar NRI 1945. Implikasi diskeharmonian hukum UU 6/2014 ini dari hasil analisis MPFAAC sangat *contra productive*, tidak memenuhi: *Het beginsel van duidelijke doelstelling, Het beginsel van het juiste organ, Het beginsel van uitvoerbaarheid, Het beginsel van duidelijke terminologie en systematiek, Het beginsel van de individuele rechbedeling*.

6.1.3. Implikasi ketidakharmonisan hukum dari pengaturan kelembagaan pemerintahan desa pada sistem administrasi pemerintahan desa adalah:

- 1) Dimaknainya (*Meaning*) kelembagaan pemerintahan desa sebagai lembaga pemerintahan semu, maka tidak dimilikinya sumberdaya berkelanjutan, sistem, dan infrastruktur yang memadai bagi kelembagaan pemerintahan desa dalam menjalankan Tupoksinya;

⁷⁷⁸ Pasal 18 dan Pasal 18 A Undang-Undang Dasar Negara RI 1945 mengatur daerah otonom provinsi dan daerah otonom kabupaten/kota. Pasal 18 B ayat (1) mengatur daerah yang bersifat khusus dan daerah yang bersifat istimewa, kemudian Pasal 18 B ayat (2) mengatur tentang kesatuan masyarakat hukum adat.

- 2) Bahwa posisi (*Positioning*) status kelembagaan pemerintahan desa sebagai 'Desa *Hybrid*' yang berada di luar sistem pemerintahan formal, (Pemerintahan Semu) dengan model birokrasi gabungan antara *local-self-government* dengan *self-governing-community*, adalah penyimpangan teori dan logika administrasi pemerintahan yang mencerminkan kesesatan berfikir dan ketidaktertiban dalam menjalankan hukum administrasi pemerintahan melalui politik hukum. Sistem dan mekanisme pembentukan kelembagaan Pemda melalui prinsip *created by law* (dipilih) atau *recognized by law* (tidak dipilih) dalam asas desentralisasi tidak berjalan. Sehingga implikasi norma Pasal 96-111 (pengaturan desa-adat) masih diperlukan lagi peraturan perundang-undangan baru tingkat teknis operasional yang mengatur tentang dampak timbulnya lembaga negara baru tingkat desa dalam sistem birokrasi pemerintahan nasional;
- 3) Bahwa landasan hukum fungsi (*Functioning*) Kelembagaan pemerintahan desa yang dijalankan di luar sistem desentralisasi pemerintahan daerah formal, tidak yang simetris ataupun asimetris, berimplikasi pada beratnya beban pelaksanaan Tupoksi kelembagaan pemerintahan desa, sehingga *contra-productive*. Pembebanan fungsi pemerintahan yang multidimensional dan kompleks berimplikasi tidak realistisnya pembebanan fungsi kelembagaan pemerintahan desa sebagai pemerintahan komunitas masyarakat (*self-governing community*);
- 4) Bahwa kekuasaan atas kewenangan (*Authority*) yang dilimpahkan Negara kepada lembaga pemerintahan desa melalui atribusi atas asas rekognisi dan subsidiaritas, benar-benar ke luar dari asas desentralisasi pada sistem administrasi pemerintahan daerah. Hal yang demikian berimplikasi pada timbulnya disharmoni (*overlapping*) peraturan perundang-undangan pada dua wilayah kekuasaan tingkat kementerian yang mengurus langsung tentang desa (Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa PDDT). Ketidakharmonisan vertikal yang ditunjukkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2016 dengan PP 47/2015 dan UU 6/2014 yaitu terjadi

penyusutan maksud dan tujuan pengaturan dan birokratisasi yang berlebihan di tingkat Perbup/Perwal perihal kewenangan desa;

5) Bahwa dalam hal *Actuating (Tasking-Activating)*, implikasi ketidakharmonisan berupa terlalu besar dan kompleksnya penugasan pelayanan, pembangunan, pemberdayaan dan pembinaan masyarakat desa yang belum *solid* dikuasai aparatur pemerintahan desa yang masih serba minim. Implikasi berupa penyimpangan terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan (UU RI 12/2011), khususnya asas *Het Beginsel van de Individuele Rechbedeling* terjadi. Persoalan penugasan (*Tasking*) terhadap pengelolaan APBDes menjadi persoalan krusial yang dihadapi kelembagaan pemerintahan desa;

6) *Controlling* secara prinsipil diatur oleh UUD NRI Tahun 1945, namun hanya berhenti sampai pada lapisan pemerintah daerah kabupaten/kota saja, berimplikasi pada konstruksi sistem pengendalian dan/atau pengawasan kelembagaan pemerintahan desa (UU 23/2014 Jo. UU 9/2015 Jo. Pasal 112 hingga Pasal 115 UU 6/2014), maka pemerintahan desa dalam *Controlling* diletakkan sebagai pemerintahan semu dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Ada delapan kementerian teknis dan nonteknis yang memiliki urusan dengan desa, dan fungsi pengawasan yang dijalankan BPD terhadap pemerintahan desa masih tidak efektif, oleh karena lemahnya kompetensi para aparaturnya. Pengawasan melalui peran partisipasi masyarakat juga masih sangat rendah melalui proses pengambilan kebijakan;

6.1.4. *Ius Constituendum* pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, adalah:

1) Pemaknaan (*Meaning*) kelembagaan pemerintahan desa melalui rumusan Pasal-1 huruf (a) UU 5/1979, Pasal 1 angka 6 UU 32/2004 dan BAB-I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang RI No. 6 Tahun 2014, yang menetapkan desa sebagai daerah otonom harus dimaknai sebagai daerah otonom menurut rezim pemerintahan daerah sebagaimana Putusan MK No. 128/PUUXIII/2015 (3.10.2 hingga 3.10.4);

2) Posisi (*Positioning*) kelembagaan pemerintahan desa dalam konstruksi *the founding fathers* (Moch. Yamin, dan Soepomo) harus dimasukkan dalam sistem pemerintahan ('pemerintahan kaki'), bukan diletakkan di luar sistem. Gagasan *the founding fathers* yang dikonkritkan melalui UU 19/1965, kedudukan Desa sangat jelas sebagai daerah otonom, perlu dikaji dan dikembangkan penerapannya. Tipologi sistem pemerintahan desa di Indonesia perlu merujuk tipe bentuk desa, sebagai berikut:⁷⁷⁹

- a) Tipe "Desa Adat" atau "Desa Asli" yang mengelola dirinya sendiri atau disebut *self-governing community* adalah sebagai bentuk desa asli di Indonesia;
- b) Tipe "Desa Administratif" atau disebut *local-state government* adalah desa sebagai satuan wilayah administratif, merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat dalam menjalankan tugas-tugas administratif yang dilimpahkan negara;
- c) Tipe "Desa Otonom" atau disebut Desapraja atau dapat juga disebut *local-self government*, bentuknya seperti daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi yang pernah diatur ada di Indonesia.

Persoalan perubahan status kelembagaan pemerintahan dari kelurahan menjadi desa harus diatur lebih seksama (Pasal 12 UU 6/2014 tentang Desa).

3) Fungsi (*Functioning*) kelembagaan pemerintahan desa sebagai bentuk bekerjanya 'tubuh kelembagaan' pemerintahan desa, maka implikasi pengaturan yang mengintervensi Desa Adat sebagai lembaga birokrasi adalah menyalahi keberadaan Desa Adat itu sendiri. Olehkarenanya fungsi kelembagaan pemerintahan desa (Pasal 1 sampai dengan Psl 95 UU 6/2014) harus diredesain dan diletakkan kembali dalam konteks desentralisasi simetris-asimetris. Apabila tidak dilakukan harmonisasi hukum, maka UU 6/2014 tentang

⁷⁷⁹ Komite I DPD RI, Kembali ke Mandat _ Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa, Cetakan Pertama, 2017, Komite DPD RI, Jakarta, hlm. 29 – 32.

Desa hanya relevan mengatur Desa Adat (Pasal 96 hingga Pasal 111 UU 6/ 2014);

- 4) Kewenangan (*Authority*) kelembagaan pemerintahan desa yang tidak dapat diatasi oleh pemerintahan desa seperti Pasal 19 b UU 6/2014 tentang Desa perihal kewenangan lokal berskala desa yang diterjemahkan Pasal 34 ayat (2) PP 43/2014 yang diperbarui dengan PP 47/2015, perihal "*kewenangan lokal berskala Desa*" adalah menjadi jauh sekali relevansinya dengan fakta rata-rata desa yang ada sampai dengan saat ini. 'Kewenangan' yang dimaksud dengan Pasal 19 b yang diterjemahkan oleh PP 47/2015 adalah tidak realistis, karena sebagian besar desa-desa tidaklah memiliki kapasitas kewenangan berskala lokal sekompleks itu. Oleh karena jenis kewenangan yang dilimpahkan ke kelembagaan pemerintahan desa itu harus dibuat jelas dan *rigid* tentang jenis kewenangan apa saja yang dilimpahkan atau diserahkan berdasarkan kemampuan nyata desa;
- 5) Penugasan (*Tasking*) dan pemwujudan (*Activating*) agenda pekerjaan sebagai wujud penggerakan (*Actuating*) program kegiatan implementasi UU 6/2014 menjadi persoalan berat oleh karena tuntutan perubahan *mindset* dari desa sebagai obyek perubahan, menjadi subyek perubahan. Pasal 78 hingga Pasal 86 UU 6/2014 tentang Desa meletakkan posisi *Tasking* (penugasan) dan *Activating* (pengeksekusian) program kegiatan ini adalah sebagai komponen kegiatan yang otonom yang lengkap dengan kelengkapan menjalankan fungsi organisasi. Padahal budaya *patron-client* aparatur pemerintahan desa dengan masyarakatnya sampai dengan saat ini tidaklah berbasis nilai dan sistem teknokratis tata organisasi modern. Oleh karenanya desain pekerjaan aparatur desa harus mengkombinasikan nilai-nilai *local-wisdom* dalam persoalan *Tasking-Actuating* dan pertanggungjawaban pekerjaannya.
- 6) Pengendalian dalam arti *controlling* (bukan *supervising*) tidak diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan, sistem dan kapasitas kelembagaan pemerintahan desa dengan kompetensi aparaturnya yang lemah dan terbatas dalam hal *Controlling*, maka

perlu perumusan gagasan sinergitas penguatan sistem pengawasan pemerintahan desa dibangun. Mengenai pendampingan *Controlling* ataupun khususnya *Supervising* pengawasan terhadap jalannya roda birokrasi kelembagaan pemerintahan desa, maka Negara sebagai supra desa harus memfasilitasi upaya pensinergian *controlling* melalui optimalisasi fungsi pengawasan Badan Permasyarakatan Desa (BPD), Lembaga Masyarakat Adat, Lembaga Kemasyarakatan Desa, langsung publik desa, melalui sistem dan mekanisme *check and balances* yang sehat.

Untuk maksud memudahkan pemahaman hubungan antara rumusan permasalahan kajian disertasi ini dengan kesimpulan kajiannya, maka di bawah ini disajikan dalam matrik berikut.

Matrik-13_ Kesimpulan Umum Hasil Kajian Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa Dalam UU 6/2014

Kesimpulan Filosofis	Kesimpulan <i>Ratio Legis</i>	Kesimpulan Implikasi
Norma UU 6/2014 dominan mencerminkan faham Lokalis Eksistensialisme yang mengutamakan otentisitas dan basis peradaban diawali dari desa. Namun pengaturan kelembagaan pemerintahan desa (UU 6/2014) tidak diturunkan dari ketentuan sistem tata kelola pemerintahan yang benar dan baik dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah terbawah sehingga menimbulkan disharmoni hukum (Pasal 18 ayat (1), Pasal 18 B ayat (1), ayat (2), ayat (7) UUD NRI 1945 , Pasal 1 ayat (1) – auat (5) UU 5/2014 dan PP 11/2017, Pasal 1 ayat (2) UU 17/2003).	<i>Ratio-legis</i> UU 6/2014 berakar pada Pasal 18 B ayat (1), ayat (2) & ayat (7) UUD NRI 1945 , namun belum memperjelas kedudukan, hak dan kewenangan kelembagaan pemerintahan desa dalam sistem pemerintahan daerah Indonesia, sistem pemerintahannya masih berada di luar sistem pemerintahan daerah (<i>niet rechstreek bestuured gabied</i>). Kondisi ini menyebabkan disharmoni peraturan perundang-undangan. & Keputusan MPR No. IV/2000, Angka [3.10.1] - [3.10.4] Putusan MK No. 128/PUU-XIII/2015.	Implikasi diskeharmonian hukum UU 6/2014 (UUD NRI 1945 , UU 5/2014 ttg ASN, UU 17/2003 Keuangan Negara) terhadap sistem administrasi pemerintahan desa dari perspektif M-P-F-A-A-C sangat <i>contra productive</i> , dan tidak memenuhi: <i>Het beginsel van duidelijke doelstelling, Het beginsel van het juiste organ, Het beginsel van uitvoerbaarheid, Het beginsel van duidelijke terminologie en systematiek, Het beginsel van de individuele rechbedeling</i> .

6.2. Saran

Berlandaskan atas kesimpulan hasil analisis historis, sosiologis, yuridis dan teoritis maka pokok-pokok rekomendasi yang patut menjadi perhatian bagi seluruh pemegang kepentingan adalah sebagai berikut:

6.2.1. Alasan fundamental ketidakharmonisan hubungan hukum dan kekeliruan penalaran hukum bahwa isi materi UU 6/2014 tentang Desa yang mengatur Desa Formal/Dinas/Birokrasi masih 'Ambigu', maka bagian konsideran maupun norma-norma dalam undang-undang desa tersebut perlu diharmonisasikan, dengan mempertimbangkan hasil analisis M-P-F-A-A-C dan *ius constituendum* (Bab-III dan Bab-IV disertasi).

6.2.2. Alasan pentingnya persoalan konsistensi penalaran sistem hukum tata pemerintahan desa ini terhadap kemajuan masa depan bangsa maka pendekatan mekanisme Yudicial-Review ataupun revisi undang-undang patut diupayakan untuk dilakukan karena masih dimungkinkan untuk menyempurnakan UU 6/2014 tentang Desa.

6.2.3. Dalam konteks hukum administrasi pemerintahan, kebijakan yang mengakui desat adat dalam satu payung hukum undang-undang desa, maka DPR, Pemerintah, dan pihak pemangku kepentingan perlu menempuh langkah-langkah strategis dan konkrit antara lain:

6.2.3.1. Mengharmoniskan vertikal maupun horizontal seluruh norma-norma desa adat dan desa dinas yang diatur UU 6/2014 dengan Undang-Undang Dasar NRI 1945, UU 5/2014 tentang ASN, dan UU 17/2003 tentang Keuangan Negara;

6.2.3.2. Menerbitkan Peraturan Pemerintah tentang Desa Adat; Melakukan sosialisasi dan bimbingan teknis kepada pemerintah daerah dan desa terkait tentang peluang dan tantangan nomenklatur desa adat di berbagai daerah yang relevan;

6.2.3.3. Mengembangkan kapasitas pihak-pihak yang berkepentingan dengan menerapkan tugas pokok dan fungsi masing-masing antara Desa Adat dan Desa Dinas/Formal/Birokrasi berikut nomenklaturinya.

6.2.4. Rekonstruksi sistem pengawasan pemerintahan desa ke depan perlu dibangun dengan *platform* Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Prinsip AAUPB menjamin transparansi dan akuntabilitas pemerintahan desa. Mengintegrasikan sistem pengawasan pemerintahan desa, dapat dilakukan melalui:

6.2.4.1. Strategi pendampingan terhadap kinerja aparatur Pemerintahan Desa dan aparatur Badan Permusyawaratan Desa (BPD);

6.2.4.2. Menciptakan kondisi psikologis positif saling percaya dan membantu antara Kepala Desa dengan BPD;

6.2.4.3. Mendorong partisipasi masyarakat mewujudkan demokratisasi desa sebagai satu sistem pengendalian dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa .

6.2.5. Deskripsi kesimpulan atas *Meaning, Positioning, Functioning, Authorizing, Actuating*, dan *Controlling* pemerintahan desa yang telah dijelaskan pada bagian atas merupakan bagian penting dalam menerjemahkan UU 6/2014 tentang Desa dan saran penyempurnaan undang-undang desa. Semua pihak terkait perlu mengambil sikap yuridis dengan membuat tulisan ilmiah hukum dan rancangan aturan pelaksanaannya sebagai wujud konkrit penyempurnaan undang-undang desa tersebut.

6.2.6. Untuk terciptanya tertib hukum administrasi pemerintahan daerah sehubungan dengan Desa Biasa dan Desa Adat, maka kelembagaan pemerintahan desa maupun desa adat perlu dipelajari menyeluruh dan diklasifikasikan:⁷⁸⁰ 1) sebagai masyarakat adat yang masih hidup; 2) sebagai masyarakat adat yang sulit bertahan hidup hanya memudar sehingga kebiasaan mereka dapat dihidupkan kembali; 3) sebagai masyarakat adat yang benar-benar mati sehingga kebiasaan mereka tidak ada lagi di masyarakat. Berkenaan dengan kategori pertama, Pemerintah seharus tanggap cepat mengakui dan menghormati eksistensi adat mereka (Pasal 18 Ayat 2 UUD 1945) tanpa intervensi apapun sebagai satu entitas desa-adat. Berkenaan dengan kategori kedua, Pemerintah harus merevitalisasi mereka sehingga hukum adat yang sudah pudar dapat dihidupkan kembali untuk akhirnya diakui dan dihormati (Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945; Konvensi ILO No. 169/1989; UN 2007). Berkenaan dengan kategori ketiga, Pemerintah harus membuat dua kebijakan: 1) desa perkotaan yang telah modern dimasukkan ke dalam sistem administrasi pemerintah sebagai pemerintah daerah terbawah dekonsentratif (*local-state government*) menjadi bagian pemerintah kabupaten/kota, sebagai kelurahan; dan 2) desa-desa yang memiliki

⁷⁸⁰ Jimly Asshiddiqi, *Sengketa Konstitusional Lembaga Negara*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006.

karakteristik pedesaan digabungkan satu sama lain dan dijadikan daerah otonom formal berbasis asal-usul sebagai pemerintah daerah formal terbawah simetris-asimetris berasas desentralisasi sebagai Desapraja atau Pemerintah Desa atas dasar (Pasal 18 B ayat (1) dan Pasl 18 ayat (7) UUD 1945 dan Keputusan MPR (Majelis Rakyat Indonesia) No. IV/2000). Sehingga tidak ada lagi kelembagaan pemerintahan desa yang ditempatkan statusnya sebagai *niet rechtstreek bestuured gabied*.

Untuk maksud memudahkan pemahaman hubungan antara rumusan permasalahan kajian disertasi ini dengan rekomendasinya, maka di bawah ini disajikan dalam matrik berikut.

Matrik-14_ Rekomendasi Umum Hasil Kajian Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa dalam UU 6/2014

Rekome ndasi Filosofis	Rekomenda si Ratio Legis	Rekomendasi Implikasi	Rekomendasi <i>Ius-Constituendum</i>
<p>Landasan filosofis UU 4/2014 harus diturunkan dari nilai-nilai lokal-eksistensialisme juga modernis-orientalisme; Atribusi kewenangan atas asas rekognisi & subsidiaritas desa harus diletakkan kembali pada rezim Pemda.</p>	<p>Ratio Legis Norma-norma UU 4/2014 harus didasarkan ketentuan system tata kelola Pemda yang benar & baik, dan harmonisasi dengan UUD NRI 1945 maupun UU lainnya (UU 5/2014 dan UU 17/2003); Memperhatikan Pasal 18 ayat (1), Pasal 18 B ayat (1), ayat (2), ayat (7) UUD NRI 1945 dan Keputusan MPR No. IV/2000, Angka [3.10.1] - [3.10.4] Putusan MK No. 128/PUU-XIII/2017.</p>	<p>Implikasi UU 6/2014 yang berdampak buruk terhadap tata kelola kelembagaan pemerintahan desa harus segera dilakukan reformulasi atas norma-norma bermasalah (MPFAAC, Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2): Daerah Otonom, Bagian I, Umum 1, Dasar Pemikiran bagian Penjelasan: gabungan <i>local self government</i> (daerah otonom dengan <i>self governing community</i>, Pasal 27: Pertanggungjawaban Kades, Pasal 19: empat urusan pemerintahan desa, Pasal 6 ayat (1); Ragam Desa, dst).</p>	<p><i>Ius-contituendum</i> pengaturan kelembagaan pemerintahan desa harus mampu menyajikan desain kelembagaan pemerintahan desa yang benar dan baik (MPFAAC), kelembagaan pemerintahan desa benar-benar diempatkan sebagai lembaga pemerintahan daerah terbawah dalam sistem Pemda menurut asas desentralisasi. Sehingga tidak lagi berposisi <i>niet rechtstreek bestuured gabied</i>. (Pasal 18 ayat (1), Pasal 18 B ayat (1), ayat (2), ayat (7) UUD NRI 1945 dan Keputusan MPR (Majelis Rakyat Indonesia) No. IV/2000, Angka [3.10.1] - [3.10.4] Putusan MK No. 128/PUU-XIII/2015.</p> <p><i>Ius-Constituendum</i> kelembagaan pemerintahan desa perlu diklasifikasikan:⁷⁸¹</p> <ol style="list-style-type: none"> sebagai masyarakat adat yang masih hidup; sebagai masyarakat adat yang sulit bertahan hidup (memudar) namun kebiasaan adat mereka dapat dihidupkan kembali; sebagai masyarakat adat yang benar-benar mati sehingga kebiasaan mereka tidak ada lagi di masyarakat. <ol style="list-style-type: none"> Pemerintah harus tetap mengakui dan menghormati eksistensi adat mereka, tanpa intervensi sebagai satu entitas desa-adat; Pemerintah harus merevitalisasi komunitas tersebut sehingga hukum adat yang sudah pudar dapat dihidupkan kembali untuk diakui dan dihormati, sebagai satu entitas desa-adat; Pemerintah harus membuat dua kebijakan: Pertama, desa perkotaan sudah maju harus dimasukkan ke dalam sistem administrasi pemerintah saat ini sebagai pemerintah daerah terbawah dekonsentratif (<i>local-state government</i>) jadi bagian pemerintah kabupaten/kota, sebagai kelurahan;

⁷⁸¹ Jimly, Asshiddiqi, **Sengketa Konstitusional Lembaga Negara**, Jakarta, Konstitusi Press, 2006. Lihat juga (Pasal 18 B ayat (1), ayat (2), ayat (7) PUTUSAN MK 31/PUU RI-V/2007 MENGENAI PENGUJIAN UU 31/2007 TENTANG PEMBENTUKAN KOTA TUAL dan Keputusan MPR (Majelis Rakyat Indonesia) No. IV/2000, Angka [3.10.1] - [3.10.4] Putusan MK No. 128/PUU-XIII/2017).-

Kedua, desa-desa yang memiliki karakteristik pedesaan digabungkan satu sama lain dan dijadikan daerah otonom formal berbasis asal-usul sebagai pemerintah daerah formal terbawah simetris-asimetris berasas desentralisasi sebagai Desapraja atau Pemerintah Desa.

Pada akhirnya tolok ukur benar dan baiknya penyempurnaan UU 6/2014 tentang Desa ini, ukurannya adalah tercipta tidaknya kesejahteraan masyarakat desa dan Indonesia pada umumnya tanpa konflik. Disadari bahwa studi disertasi ini masih menyisakan berbagai persoalan yuridis dan teoritis, untuk itu direkomendasikan bagi pemegang kepentingan untuk mengkajinya lebih mendalam persoalan pengaturan dan pengurusan BUMDes dari perspektif yuridis perbendaharaan negara ataupun persoalan pengelolaan keuangan dan aset desa dari perspektif yuridis undang-undang keuangan negara.-



DAFTAR PUSTAKA

Buku.

Aan Eko Widiyanto dan Rachmad Syafa'at, **Rekonstruksi Politik Hukum**

Pemrintah Desa: Dari Desa Terkooptasi dan Marginal Menuju

Desa Otonom dan Demokratik, Penerbit: SPOD FE UNIBRAW – PGRI

– UNDP_ EU, 2006, hlm. 21-23.

Agung Honesta. Yuristyan Sayuti. Jazim Hamidi. Muhammad Dahlan.

Rekonstruksi Sistem Pengawasan Pemerintahan Desa

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang

Desa Berbasis Prinsip Good Village Governance, hlm. 5,

(<https://media.neliti.com/media/publications/35254-ID-rekonstruksi-sistem-pengawasan-pemerintahan-desa-berdasarkan-undang-undang-nomor.pdf>) Akses Tgl 16 November 2018 pkl. 10.04. WIB.

Arief B. Sidharta. **Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum**, dalam

Jentera (Jurnal Hukum). Rule of Law. Jakarta. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK). Edisi 3 Tahun II. November 2004.

Aristoteles. **La Politica**. (Penerjemah: Syamsyur Irawan Kharie, Jakarta: Visi Media, Curzon, *Jurisprudence*, M & E Handbook, 1979).

Aries Djaenuri dan Enceng. **Sistem Pemerintahan Daerah**. Universitas

Terbuka. Buku Materi Pokok. IPEM-4214. Edisi ke-2. Cetakan ke-6. 2015.

Ateng Syafrudin. **Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang**

Bersih dan Bertanggungjawab. Jurnal Pro Justisia Edisi IV. Bandung: Universitas Parahyangan. 2000.

Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a. **Republik Desa, Pergulatan Hukum**

Tradisional dan Hukum Modern Dalam Desain Otonomi Desa. PT

Bandung: Alumni. 2010.

Arzumendi Joxe. **Savigny: Volksgeist Zuzenbidearen historian in:**

Volksgeist. Herri gogoa, Elkar, Donostia. ISBN 978-849783-404-9. 2008.

Azyumardi Azra dan Komaruddin Hidayat. ***Pendidikan Kewargaan (Civic Education), Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani***. Kencana Prenada Media Group. 2008.

Aiko. K., ***Mobilisasi dan Kontrol, Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa 1942-1945***, Jakarta: PT. Grasindo. (PT. Gramedia Widiasarana Indonesia dan Yayasan Karti Sarana). 1993.

A.V. Dicey. ***Introduction to The Study of The Law of The Constitution***. Mc. Milian Education Ltd. London. Tenth Edition. 1959.

Ateng Syafrudin. ***Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab***, Jurnal Pro Justisia Edisi IV. Bandung: Universitas Parahyangan. 2000.

Bagir Manan. ***Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah***. Fakultas Hukum Unpad. Bandung. 2000.

----- ***Hubungan Antara Pusat dan daerah Menurut Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945***. Sinar Harapan. Jakarta. 1994.

----- ***Memaknai Pengawasan Sebagai Bandul "Ikatan Kewenangan" Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan***.

(<https://media.neliti.com/media/publications/35254-ID-rekonstruksi-sistem-pengawasan-pemerintahan-desa-berdasarkan-undang-undang-nomor.pdf>) Akses Tgl 16 November 2018 pkl. 10.04. WIB.

Bogdan R. C. & Biglen S. K. ***Interactive Model of Analysis in Qualitative Research***. Boston: Allyn and Bacon, Inc. 1992.

----- ***Interactive Model of Analysis in Qualitative Research***, Boston: Allyn and Bacon, Inc. 1998.

BPD-DPR RI. ***Loka-Karya Penyusunan Rancangan Undang-Undang Tentang Kesatuan Masyarakat Adat***. Tgl 1 s/ 4 Maret 2018 di Fakultas Hukum. Universitas Udayana di Denpasar Bali. Penyelenggara Badan Perwakilan Daerah- DPR- Jakarta, 2018.

Bayu Surianingrat. ***Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan***. Jakarta: Rineka Cipta. 1992.

----- **Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan.**

Jakarta: Aksara Baru. 1985.

Budiyarto Usman., Salmin Dengo., Very Y.Londa., **Fungsi Pengawasan Badan**

Permusyawaratan Desa Dalam Pelaksanaan Pembangunan Desa Di Kecamatan Galela Kabupaten Halmahera Utara,

(<https://media.neliti.com/media/publications/73247-ID-fungsi-pengawasan-badan-permusyawaratan.pdf>) Akses Minggu/19-05-2019/pkl

15.00.

Dewa Gede Atmadja. **Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi**

Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen.

Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara

Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana. 10 April 1996.

Endang Sumiarni. **Metodologi Penelitian Hukum dan Statistik.** Yogyakarta:

2013.

E. Utrech dan Moh. Saleh Jindang. **Pengantar Dalam Hukum Indonesia.**

Jakarta: Ikhtisar Baru. 1983.

E. Utrecht. **Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia.** Jakarta:

Balai Buku Ichtiar. 1966.

E. Koswara Kertapraja. **Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan**

Kemandirian Rakyat. Jakarta: Candi Cipta Paramuda. 2002.

Endang Sumiarni. 2013. Metodologi Penelitian Hukum dan Statistik. Yogyakarta:

Universitas Atmajaya.

Eman Suparman. **Asal Usul Serta Landasan Pengembangan Ilmu Hukum**

Indonesia (Kekuatan Moral Hukum Progresif sebagai das Sollen).

Jakarta: Rajagrafindo Persada. 2008.

F. A. M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib. **Wewenang Mahkamah Konstitusi**

dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik

Indonesia. Bandung: Citra Aditya Bakti. 2006.

Friedman L. M., 1975, **The Legal System: A Social Science Perspective,**

New York: Russell Sage Foundation

George Jellinek. ***Algemeine Staatslehre***. Berlin. 1914.

Gerry Stoker. ***The Politics of Local Government***. 2nd edition. The Macmillan Press. London. 1991.

Hans Kelsen, ***General Theory of Law and State***, (translated by Anders Wedberg, The Law Book Exchange, LTD., Clark, New Jersey, Harvard University Press, 1945), hlm. 269 – 282.

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

----- ***Village Administrative In Indonesia: Institution of Community Conducting State Task***. Seminar Proceeding "Thailand International Conference on Public Administration 2012, Bangkok, Thailand". August 30-31 and September 1. 2012. Bangkok, Thailand. 2012.

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

----- ***Teori dan Praktik: Pemerintahan dan Otonomi Desa***. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia. 2007.

----- ***Pemerintahan Desa. Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional***, (Makalah disampaikan dalam bedah buku "Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI". Pembedah: Prof. Dr. Bagir Manan dan Prof. Dr. Dede Mariana. Cetakan ke-1 2015 (Cetakan ke-4, 2018). Universitas Padjadjaran, Bandung, 15 Mei 2017.

----- ***Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI***. Penerbit Bee Media Indonesia. Cetakan ke-4. Jakarta. Juli 2018.

----- **Naskah Akademik Pasca Undang-Undang No. 6/2014**

Tentang Desa. Tidak diterbitkan dan tanpa tahun.

----- **Tinjauan Kritis Terhadap Undang-Undang No. 6/2014**

Tentang Desa. (Paper, Tanpa Penerbit). Makalah merupakan penyempurnaan dari makalah yang dipresentasikan dalam Simposium Nasional Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara IV, dengan tema "Otonomi Desa dalam Konteks UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa" di Universitas

Udayana Bali pada 18-19 September 2014. Terdapat pada Bab IV

Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem

Pemerintahan NKRI. Jakarta: Penerbit Bee Media Indonesia. Cetakan ke-4. Juli 2018.

----- **Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan**

Sejenisnya. Pusat Penerbit Universitas Terbuka. 2019.

Hanif Nurcholis, dkk. **Administrasi Pemerintahan Desa.** Penerbit Universitas Terbuka. Edisi-1. 2010.

Hanif Nurcholis et al. **Village Government in Indonesia: A Pseudo Government.** World Conference on Public Administration, Session-4, Daegu KAPA, South Korea, June 25-27, 2014.

Hanafie, Rita. **Pengantar Ekonomi Pertanian.** CV. Andi Offset: Yogyakarta. 2010.

Henri Coremans, Marnix v D, J. Durjadin, B. Seutin, G. Vermesen. **Beginzellen van Wetgevingstechniek en Behoorlijk.** Administratieve Rechtsbibliothek. Algemene Reeks. Die Keure. 2016.

Hermawan Kartajaya. **On Positioning.** Mizan. Jakarta. 2005.

I.C. van der Vlies. **Handboek Wetgeving (tweede herziene druk).** Zwolle. 1991.

----- **Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving: de verandering van het legaliteitsbeginsel in de twintigste eeuw,** Den Haag, 1984; **Het wetsbegrip en beginselen**

van behoorlijke regelgeving (het legaliteitsbeginsel), Vuga:1984, (proefschrift);. 1984.

Indroharto. ***Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara***. Jakarta: Pustaka Harapan. 1993.

I Nyoman Nurjaya, ***Adat Community Lands Right as Defined within the State Agrarian Law of Indonesia: Is It a Genuine or Pseudo-Legal Recognition***. Volume 1, Number 2. US-China Law Review, 2011.

Irfan Fachruddin. ***Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah***. (Stout H. D. berpendapat tentang *de Betekenissen van de wet*). Bandung: Alumni. 2004.

J. G. Brouwer dan Schilder. ***A Survey of Dutch Administrative Law***. Ars Aequilibr, Nijmegen. 1998. hlm. 16-17.

James Samuel Coleman. ***Foundation of Social Theory***. Harvard University Press. 1994.

Jimly Asshiddiqie. ***Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi***. Jakarta: Sinar Grafika. 2010.

----- ***Sengketa Konstitusional Lembaga Negara***. Jakarta, Konstitusi Press. 2006.

----- ***Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia***. Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

----- ***Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi***. Jakarta: Konstitusi Press. 2005.

----- ***Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara***. Jakarta: Konstitusi Press. Jilid 1. 2016.

Johny Ibrahim. ***Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif***. Malang: Bayu Media Publishing. 2012.

Kamus Besar Bahasa Indonesia. 2016. Balai Pustaka, Departemen Pendidikan Nasional, Cetakan ke-5. 2016.

Komite I DPD RI. **Kembali Ke Mandat. Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.** Dewan Perwakilan Daerah RI, Komite I DPD RI, Cetakan Pertama, 2017.

Koentjaraningrat. **Masyarakat Desa di Indonesia.** Jakarta: LPFE UI. 1984.

----- **Metode-Metode Penelitian Masyarakat.** Jakarta: Gramedia Pustaka Umum. 1997.

Koentjaraningrat, dkk (editor). **Masyarakat Desa Indonesia Masa Kini.** Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia. 1963.

Kotler, Philip dan Kevin Lane Keller, **Manajemen Pemasaran.** Jakarta: Erlangga. Edisi 13. 2009.

Kotler, Amstrong. **Prinsip-Prinsip Pemasaran.** Jakarta: Erlangga. Edisi Keduabelas. Jilid 1. 2001.

Kominfo. **Kesepakatan 8 Kementerian.** 2017.
https://kominfo.go.id/content/detail/9743/8-kementerian-sepakat-tingkatkan-perlindungan-tki-melalui-desa-migran-produktif/0/artikel_gpr
 Akses Sabtu/02-02-2019/Pkl 12.29.

Kuntowijoyo. **Muslim Tanpa Masjid: Esai-Esai Agama, Budaya, dan Politik dalam Bingkai Strukturalisme Transsendental.** Bandung: Mizan, 2001.

Kelsen, Hans. **General Theory of Law and State.** New York: Rusell & Russel. 1974.

Kusnu Goesniadhe. **Harmonisasi Hukum Dalam Persfektif Perundang-undangan; Lex Specialis Suatu Masalah.** Surabaya: JP Books. 2006.

LAN-RI, PKKOD. **Peningkatan Kapasitas Aparatur Desa.** Jakarta: Lembaga Administrasi Negara. Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah. 2009.

Lili Rasjidi, Ira Thania Rasjidi. **Pengantar Filsafat Hukum.** Mandar Maju, Bandung, 2002.

L. M. Gandhi. **Harmonisasi hukum menuju hukum responsif**. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 14 Oktober 1995.

<https://fauzieandpartners.wordpress.com/2009/12/11/harmonisasi-hukum/> Akses 20 Februari 2019_Pkl. 14.42.

Lamb, Charles W; Joseph F. Hair; dan Carl McDaniel. **Pemasaran**. Alih Bahasa. David Octarevia. Edisi Pertama. Jilid Pertama. Jakarta: Salemba Empat. 2001. hlm. 309.

Lotulung, Paulus Efendi. **Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah**. Bandung: Citra Aditya Bahkti. 1993.

Mahkamah Konstitusi. **Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Masyarakat Hukum Adat dalam Proses Pengujian Undang-Undang RI di Mahkamah Konstitusi**. Jurnal Konstitusi. Volume 8. Nomor 5. Oktober 2011.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. **Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945** (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan ayat). Jakarta: Sekertaris Jendral MPR RI. 2010.

Marbun SF. dkk. **Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara**. UII Press.Yogyakarta. 2001.

Muhamad Rakhmat. **Hukum Administrasi Negara Indonesia**. 2014. hlm.46-47.
<file:///C:/Users/Dell/Downloads/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA INDONESIA.pdf> Akses Sabtu/24-02-2019/ Pkl. 11.51.

Maria Farida Indrati Soeprapto. **Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan**. Yogyakarta: Kanisius. 2007.

Ilmu Perundang-undangan Dasar Dasar Dan Pembentukannya. Yogyakarta: Kanisius. 1998.

Meriam Budiardjo mengutip Green Mind Community, 2009, hlm. 141 <http://e-journal.uajy.ac.id/6944/3/MIH202042.pdf>

Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi. **Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance)**. Universitas Brawijaya Press. Cetakan Pertama. UB Press. ISBN: 978-60-2-20304-2-3. 2011.

Moh. Mahfud M. D. **Politik Hukum di Indonesia**. Penerbit LP3ES. PT. Raja Grafindo Persada: 2009.

----- **Membangun Politik Hukum - Menegakan Konstitusi**. Jakarta. Rajawali Pres. 2010.

Moh. Fadli. **Peraturan Delegasi di Indonesia**. UB Press. 2011.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. **Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia**. (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Cet. ke-5. 1983).

----- Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih. **Ilmu Negara**. Edisi Revisi Jakarta: Gaya Media Pratama. 2000.

Munir Fuady. **Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)**. Bandung: Refika Aditama, 2009.

M. Haddin Muhjad. **Hukum Lingkungan**. Yogyakarta: Genta Publishing, 2015.

Nee Victor and Ingram Paul. **The New Institutionalism In Sociology**. California: Stanford University Press. 2001.

Nonet Philippe., Selznick Philip. **Law and Society In Transition: Toward Responsive Law**. Harper Colophon Books. Herper & Row. Publishers. New York. Hagerstown. San Francisco. London. 1978.

Novianto M. Hantoro. **Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan Mengenai Peraturan Daerah, Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029**. Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika. 2012.

Nugroho, Bramasto. ***Pembangunan Kelembagaan Pinjaman Dana Bergulir Hutan Rakyat***. JMHT. Vol. 16 (3). 2010.

Peter Mahmud Marzuki. ***Penelitian Hukum***. Jakarta : Kencana Prenada Media Group. 2009.

----- ***Penelitian Hukum***. Jakarta: Kencana. Cet. 7. 2011.

----- ***Penelitian Hukum***. Jakarta: Kencana. 2015.

Philipus M. Hadjon. ***Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)***. Pro Justitia. Tahun XVI Nomor I. Januari 1998.

----- ***Penataan Hukum Administrasi Tentang Wewenang***. Surabaya: Fakultas Hukum Unair. 1998.

----- ***Pengantar Hukum Administrasi Indonesia***. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 2002.

----- ***Pengantar Hukum Administrasi Indonesia***. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 2005.

----- ***Penegakan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup***. Tulisan dalam buku "***Butir – Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak***". B, Arief Sidarta, et, al., (Editors), Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.

P.J. Zoetmulder dan S. O. Robson. ***Kamus Jawa Kuno Indonesia***. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama. 2006.

Prasetya Irawan. ***Logika dan Prosedur Penelitian***. Jakarta: STIA-Press. 2007.

Prajudi Atmosudirdjo. ***Hukum Administrasi Negara***. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1981.

Paulus Efendie Lotulung. ***Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik***. (Indroharto berpendapat tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik). Bandung: Citra Aditya Bakti. 1994.

Purnadi Purbacaraka dan M Chidir Ali. **Disiplin Hukum**. Bandung: Citra Aditya Bakti. 1990.

Rachmat Trijono. **Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan**. Depok Timur: Papas Sinar Sinanti. 2013.

Rahman, Dkk. **Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Masyarakat Hukum Adat dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi**. Jurnal Konstitusi. Volume 8. Nomor 5. Oktober 2011.

Ridwan H. R. **Hukum Administrasi Negara**. (F. A. M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut Kewenangan sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara). Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2013.

----- **Hukum Administrasi Negara**. Yogyakarta: UII Pres. 2003. hlm. 74-75.

----- **Hukum Administrasi Negara**. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2006.

----- **Hukum Administrasi Negara**. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2013.

R. Soepomo. **Bab-Bab Tentang Hukum Adat**. Jakarta. Balau Pustaka. 2013.

R. M. Mac Iver. **The Webb of Government**. New York: Mac Millan. 1951.

Rondinely, Dennis and Chema G. Shabir, ed. **Decentralization and Development, Policy Implementation in Development Countries**. London: Sage. 1983.

Rosyidi, Ero H. **Organisasi dan Management**. Bandung: Alumni. 1975.

Rifqi Nuril Huda, **Menyoal Tugas Pokok dan Fungsi BPD Menuju Desa Partisipatif**, (11 Agustus 2018, waktu 15.27, diakses pada <https://www.kompasiana.com/rifqinhuda/5b6e99da6ddcae6d087542b3/m>

[enyoal-tugas-pokok-dan-fungsi-badan-permusyawaratan-desa-bpd-menuju-desa-partisipatif?page=all](#)) Minggu/19-05-2019/ Pkl. 15.37.

R. Yando, Zakaria. *Kronik Undang-undang Desa _ Dari UU 5/1979 tentang Pemerintahan Desa ke UU 6/2014 tentang Desa*. Penerbit YXYXYXYXYXYXYXY. (https://www.academia.edu/28899642/Kronik_Undang-Undang_Desa). Diakses Minggu/14-07-2019/ Pkl. 15.30.

Saut P. Panjaitan. *Makna dan Peranan Freies Ermessen dalam Hukum Administrasi Negara*. (Artikel. Jurnal UNISIA 10.XI.IV.1991. 53-60. <https://media.neliti.com/media/publications/120918-ID-makna-dan-peranan-freies-ermessen-dalam.pdf>) Akses Sabtu/24-02-2019/ pkl. 11.08.

Saparin. *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*. Jakarta: Bumi Aksara. 1986.

Satjipto Rahardjo. *Membongkar Hukum Progresif*. (Jakarta: Penerbit Kompas. 2008).

Sekretariat Negara RI, *Risalah Sidang-Sidang BPUPKI dan PPKI 28-22 Agustus 1945*, (Jakarta: Setneg, 1995, hlm. 22 dalam Forum Pengembangan Pembaharuan Desa FPPD, www.forumdesa.org).

Stroink, F. A. M., en J. G. Steenbeek. *Inleiding in het Staats-en Administratief Recht*. Samsom H. D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn. 1985.

Strong C.F. *Modern Political Constitutions _ Konstitusi-Konstitusi Politik Modern _ Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*. Cetakan-10. Penerbit Nusa Media. Bandung. 2015.

Soerjono Soekanto. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Edisi 12. Rajawali Press, Jakarta, 1990.

----- *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*.

Jakarta. Penerbit PT. Raja Grafindo Persada. 2007.

----- *Mengenal Sosiologi Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

1989.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. ***Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat***. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. Cetakan ke-11, 2009.

----- ***Sosiologi Suatu Pengantar***, (Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006).

Soetardjo Kartohadikoesoemo. ***Desa***. Balai Pustaka. Cet. V. Jakarta. 1984.

Scott, Richard. ***Institutions And Organization: Ideas and Interest***. USA: Sage Publication. 2008.

Schmitter Philippe C. ***Still the Century of Corporatism?*** The Review of Politics, Vol. 36. No. 1. The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World (Jan., 1974). UK: Cambridge University Press for the University of Notre Dame du lac. 1974.

Sri Wahyu Ks., Jazim H., Henny Y. ***Kinerja Legal System Tata Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa***. LPPM-UT. Laporan Hasil Penelitian. 2018.

Suharto. ***Politik Lokal Parlemen Desa***. Laperia Pustaka Utama. Yogyakarta. 2001.

S. F. Marbun dan Moh Mahfud M. D. ***Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara***. Liberty. Yogyakarta. 2006.

S. F. Marbun. ***Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia***. F. H. UII Press. Yogyakarta. 2011.

----- ***Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia***, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

Sutoro Eko dkk. ***Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa***. Yogyakarta. IRE Press. 2005.

Sudarsono. ***Hukum Administrasi Negara - Konsep MPFAAC: Meaning - Positioning - Functioning - Authorizing - Actuating - Controlling***,

(Guru Besar Ilmu Hukum Administrasi Negara. Fakultas Hukum - Universitas Brawijaya, 10 -03-2017 dan 12-03-2019).

Suhartono, dkk. **Parlemen Desa. Dinamika DPR Kelurahan dan DPRK Gotong Royong**. Yogyakarta: Laper Pustaka Utama. 2001.

Sunarjati Hartono. **Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia**. Bina Cipta. Bandung. 1982.

Talcott Parsons. **The Present Status of "Structural-Functional" Theory in Sociology**. In Talcott Parsons, Social Systems and The Evolution of Action Theory New York: Tahune Free Press, 1975.

Taliziduhu Ndraha. **Kybernologi Berapa Konstruksi Utama**. Tangerang Banten Credentia Center. 2010.

Terry Hutchinson. **Researching and Writing in Law**. Lawbook Co. 2002.

----- **Researching and Writing in Law**. Sidney: Thomson Legal and Regulatoroy Limited. 2005.

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

Tim Penyusun. **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa**. Direktorat Pemerintahan Desa Dan Kelurahan. Direktorat Jenderal Pembedayaan Masyarakat Desa. Departemen Dalam Negeri. Jakarta. Juli 2007.

Tim Penyusun. **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa**. Presiden Republik Indonesia Nomor: R-02/Pres/01/2012, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan. Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa. Kementerian Dalam Negeri. Jakarta. 2012.

Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara. **Paradoksal Konflik dan Otonomi Daerah. Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah**. Sinar Mulia. Jakarta. 2002.

Van Vollenhoven, Cornelis. **Law Areas**. June 1907 in Holleman, J.F. ed. *Het Adatrecht van Nederlandsch-Indie (Van Vollen Hoven on Indonesian Adat Law)*. Netherlands: The Hague-Martinus Nijhoff. 1981.

Yando Zakaria. **Abih Tandeh: Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru**. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat ELSAM). 2000.

----- **Kronik Undang-Undang Desa – Dari UU 5/1979 tentang**

Pemerintahan Desa ke UU 6/2014 tentang Desa, (Tanpa Penerbit,

https://www.academia.edu/28899642/Kronik_Undang-Undang_Desaj),

diakses Sabtu/04-05-2019/Pkl. 12.24.

Daftar Aturan Hukum:

Regeling Reglement _ Indische Staatregeling 1854

Decentralisatie Wet 1903

Inlandse Gemeente Ordonantie/s 83 1906.

Bestuurhervormings Wet 1922

Inlandse Gemeente Ordonantie Buitengewesten/s No. 490, 1938.

International Labor Organization (ILO). **ILO Convention on Indigenous and Tribal People**. 1989 (No. 16). A Manual. Geneva: International Labor Office.

Osamu Seirei No. 27 Tahun 1942

Osamu Seirei No. 28 Tahun 1942

Undang-Undang Dasar NRI 1945 _ Sebelum Amandemen,

Undang-Undang Dasar NRI 1945 _ Sesudah Amandemen.

Undang-Undang RI Nomor: 1 Tahun 1945 Tentang **Komite Nasional Daerah**

Undang-Undang RI Nomor: 22 Tahun 1948 Tentang **Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.**

file:///C:/Users/Dell/Downloads/UU_NO_22_1948. PDF. 20 Maret 2018 Pkl. 16.22.

Undang-Undang RI Nomor: 1 Tahun 1957 Tentang **Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.**

Undang-Undang RI Nomor: 18 Tahun 1965 Tentang **Pemerintahan Daerah.**

Undang-Undang RI Nomor: 19 Tahun 1965 Tentang **Desa Praja.**

Undang-Undang RI Nomor: 5 Tahun 1974 Tentang **Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.**

Undang-Undang RI Nomor: 5 Tahun 1979 Tentang **Pemerintahan Desa.**

<http://www.keuangandesas.com/wp-content/uploads/2015/04/UU-No-5-Tahun1979-Tentang-Pemerintahan-Desa.pdf>.

Undang-undang RI Nomor: 22 Tahun 1999 Tentang **Pemerintahan Daerah**

Undang-undang RI Nomor: 32 Tahun 2004 Tentang **Pemerintahan Daerah**

Undang-Undang RI Nomor: 6 Tahun 2014 Tentang **Desa**

Undang-Undang RI Nomor: 23 Tahun 2014 Tentang **Pemerintahan Daerah**

Undang-Undang RI Nomor: 9 Tahun 2015 Tentang **Perubahan Kedua Tentang Pemerintahan Daerah**

Undang-Undang Dasar NRI 1945 (Sebelum Amandemen).

<https://portal.mahkamahkonstitusi.go.id/eLaw/mg58ufsc89hrsg/UUD-NRI-19-45-Perubahan.pdf>. 36

Undang-Undang RI Negara Republik Indonesia 1945. (Sesudah Amandemen).

<https://www.docdroid.net/Czn3UIy/UUDNRI1945setelahmandemen.pdf.html#>

page=18

Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 Tentang **Penetapan Aturan-**

Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

<file:///C:/Users/Dell/Downloads/UU RI NO 22 1948>. PDF. 20 Maret 2018

Pkl. 16.22.

Undang-Undang RI Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang RI Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 Tentang **Pokok-**

Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang RI Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1965 Tentang

Perubahan Kedua Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang RI Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1965 Tentang

Desapraja.

Undang-Undang RI Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 Tentang

Pemerintahan Desa. <http://www.keuangandes.com/wp-content/uploads/2015/04/UURI-No-5-Tahun-1979-Tentang-PemerintahanDesa.pdf>

Undang-Undang RI Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang

Pemerintahan-Daerah. <http://www.dpr.go.id/dokjidi/document/UU-RI/UU RI 1999 22.pdf> 53 hlm.

Undang-Undang RI Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang

Pemerintahan -Daerah.

http://www.kpu.go.id/dmdocuments/UURI_32_2004_Pemerintahan%20Daerah.pdf.

Undang-Undang RI Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang **Aparatur**

Sipil-Negara. www.hukumonline.com/pusatbahan-hukum/downloadfile/lt530733d92c71f/.

Undang-Undang RI Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang **Desa**.

https://www.spi.or.id/wp-content/uploads/2014/11/UU-RI_NO_6_2014Desa.pdf.

Undang-Undang RI Republik Indonesia Nomor: 32 Tahun 2004 Tentang **Pemerintahan Daerah**. Pasal 202.

Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2004, tentang **Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**.

Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011, tentang **Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**.

Undang-Undang RI Nomor: 41 Tahun 1999 Tentang **Kehutanan**.

Undang-Undang RI Nomor: 18 Tahun 2004 Tentang **Perkebunan**.

Undang-Undang RI Nomor: 32 Tahun 2009 Tentang **Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup**.

Undang-Undang RI Nomor: 21 Tahun 2001 Tentang **Otonomi Khusus Bagi Propivinsi Papua**.

Tap MPR RI Momor IV Tahun 2000 Tentang **Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah**. Angka 5. Hlm. 47.
hukum.unsrat.ac.id/etc/putusan_mpr_2000.pdf. 128 hlm.

KONVENSI ILO No. 169 Tahun 1989, **MENGENAI MASYARAKAT HUKUM ADAT**, Sebuah Panduan, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_141867.pdf

Diakses Jumat/10-5-2019/Pkl. 15.32.

Peraturan MK No. 8 Tahun 2006 Tentang **Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara**.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU RI-V/2007.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 128/PUU RI-XIII/2015.

Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 Tentang **Tata Cara Mempersiapkan Undang-Undang.**

Penetapan Presiden Nomor: 6 Tahun 1959 Tentang **Pemerintahan Daerah (yang Disempurnakan)**

Penetapan Presiden Nomor: 9 Tahun 1960 Tentang **DPRD Gotong Royong**

Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1959 Tentang **Pemerintah Daerah.**

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2015 Tentang **Kementerian Dalam Negeri.**

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2015 Tentang **Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.**

Instruksi Presiden Negara Republik Indonesia Nomor 1 tahun 1989 tentang **Pedoman Pengawasan Melekat.**

Peraturan Pemerintah RI Nomor 45 Tahun 2007 Tentang **Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil.**

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 Tentang **Kecamatan.**

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 Tentang **Alokasi Dana Desa yang Bersumber dari APBN.**

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2015 Tentang **Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.**

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2016 Tentang **Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.**

Peraturan Pemerintah: Susunan Dalam Satu Naskah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 Dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang **Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.**

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2015 Tentang **Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.**

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang **Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.**

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 Tentang **Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 tentang **Struktur Organisasi Tata Kerja Pemerintahan Desa.**

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 Tentang **Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil.**

[DOC] [PP No.45 Tahun2007.doc](#) - Kemendagri.

Peraturan Pemerintah Nomor: 43 Tahun 2014 tentang **Peraturan Pelaksanaan UU RI Nomor 6 Tahun 2014.**

Peraturan Pemerintah Nomor: 60 Tahun 2014 tentang **Dana Desa.**

Peraturan Pemerintah Nomor: 8 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas PP Nomor: 60 Tahun 2014 tentang **Dana Desa yang Bersumber dari APBN.**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 Tentang **Penataan Desa.**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2008 tentang **Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2016 Tentang **Kewenangan Desa.**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2014 Tentang **Pengelolaan Keuangan Desa.**

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang **Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal-Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa.**

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang **Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Masyarakat Desa.**

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 Tentang **Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019.**

Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2015 Tentang **Perubahan Atas PERKA LKPP Nomor 13 Tentang Pedoman Tata Cara Pengadaan Barang/Jasa di Desa.**

Peraturan Kepala Badan Pusat Statistik Nomor 66 Tahun 2016 tentang **Kode dan Wilayah Kerja Statistik Tahun 2016**. Berita Negara RI. No. 1201, 2016.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2015 tentang **Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan**.

Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor: 140-8698 Tahun 2017, Nomor: 94/KMK.07/2017, Nomor: 116 Tahun 2017, Nomor: 01/SKB/M.PPN/12/2017 Tentang **Penyelarasan dan Penguatan Kebijakan Perepatan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa**.

Keputusan Bersama Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri Dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor: 25/SKB/V/2017 Tahun 2017, Nomor: 590-3167A Tahun 2017, Nomor: 34 Tahun 2017 Tentang **Pembinaan Persiapan Pendaftaran Sistematis**.

Keputusan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 188.42-6091 Tahun 2015 tentang **Rencana Strategis Sekretariat Jenderal Kementerian Dalam Negeri Tahun 2015-2019**.

Notulensi Rapat Dengar Pendapat Umum oleh Panitia Khusus (Pansus) RUU Desa DPR-RI Tgl 20 Juni 2012, Dapat diakses pada https://www.academia.edu/3463510Menggagas_RUU_Desa_yang_Menye mbhkan_Indonesia: R. Yando Zakaria, 2012a.

Dokumen Karya Ilmiah Disertasi/Tesis/Paper/Artikel

Agussalim Andi Gajong. **Mekanisme Pendelegasian Kewenangan Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah (Studi Sosio-Legal Mengenai Penyerahan dan Pelimpahan Kewenangan Dalam Sejarah Pelaksanaan Pemerintahan Daerah di Indonesia)**. Disertasi-Program Pascasarjana Fakultas Hukum. Universitas Indonesia. 2007.

Beni Kharisma Arrasuli. ***Dinamika Pengaturan dan Kedudukan Pemerintahan Desa dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia***. Tesis – Fakultas Hukum. Universitas Gajah Mada. 2012.

Didik Sukrio. ***Politik Hukum Pemerintahan Desa Indonesia***. Disertasi-Fakultas Hukum. Universitas Brawijaya. 2009.

Kushandajani. ***Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial (Perspektif Socio-Legal)***. Disertasi-Program Doktor Ilmu Hukum – Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro. 2005.

Koentjaraningrat. ***Metode-Metode Penelitian Masyarakat***. Jakarta: Gramedia Pustaka Umum. 1997.

Komite I DPD RI. ***Kembali Ke Mandat***. Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan UU Nomor: 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Cetakan Pertama. Komite I DPD RI. Jakarta. 2017.

L.M. Gandhi. ***Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Yang Responsif***. Makalah yang disampaikan pada Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap FH-UI, 1995, dalam Moh. Hasan Wargakusumah, dkk, 1996/1997.

Mangu K. Kanisius. ***Implementasi Otonomi Luas Daerah Kabupaten terhadap Penyelenggaraan Sistem Pemerintahan Desa (Studi pada Kabupaten Flores Timur)***. Tesis – Fakultas Hukum. Universitas Gajah Mada. 2014.

Moh. Mahfud M.D., ***Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syariah***, Jurnal Hukum FH-UJ No. 1, Vol. 14 Januari 2007.

Sudarsono. ***Hukum Administrasi Negara***. Materi Kuliah S-3. Fakultas Hukum - Universitas Brawijaya. 2018 dan 12-03-2019.

Suparjo Sujadi, ***Masalah-Masalah Hukum Aktual Dalam Wacana Reformasi Agraria di Indonesia***, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun Ke-37 No. 1, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Januari-Maret 2007.

Utang Rosidin. ***Wewenang Pemerintah Pusat Mengawasi Peraturan Daerah dalam Sistem Otonomi Luas di Indonesia***. Disertasi-Program Doktor Ilmu Hukum. Universitas Padjadjaran. 2014.

Yok Sunaryo. ***Prinsip-Prinsip Pemerintahan Desa Dalam Sistem Pemerintahan Negara Pasca Berlakunya UU RI Nomor 6 Tahun 2014***. Disertasi - Fakultas Hukum, Universitas Airlangga. 2016.

Zainal Asikin, ***Mashab Sejarah Hukum***, (Bagian Naskah Buku Filsafat Hukum, 2012), <http://asikinzainal.blogspot.com/2012/10/mashab-sejarah-hukum.html> Diakses Kamis/7-2-2019/Pkl. 10.19

Zen Zanibar M.Z. ***Otonomi Desa: Dengan Acuan Khusus pada Desa di Provinsi Sumatera Selatan***. Disertasi- Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2003.

Internet

Webb Site. ***Pengaturan Desa di Era Orde Baru***. <http://desajenu.blogspot.co.id/2014/11/pengaturan-desa-era-ordebaru.html> Akses Tgl. 21 Maret 2018. Pkl 12.20.

Webb Site. ***Inti Mazhab Sejarah Hukum***. <http://panglimaw1.blogspot.com/2011/10/inti-ajaran-mazhab-sejarah.html>. diakses Kamis, Tgl 7 Februari 2019, Pkl 12:00 WIB.

Webb Site. ***Pembentukan Dan Perkembangan Mazhab Sejarah Dalam Hukum***. <http://mihuksw.edublogs.org/2011/01/28/pembentukan-dan-perkembangan-mazhab-sejarah-dalam-hukum/> diakses tanggal 7 Februari 2019. Pkl 12:31 WIB. Buku "*Von Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*" yaitu "Tentang Tugas Jaman Kita Bagi Pembentuk Undang-Undang Dan Ilmu Hukum" tulisan Friedrich Carl von Savigny.

Webb Site. ***Pengaturan Desa di Era Orde Reformasi***. <http://desajenu.blogspot.co.id/2014/11/pengaturan-desa-era-orde-baru.html> Akses Tgl 21 Maret 2018. Pkl 12.20.

Webb Site. *Volkgeist* atau *The soul of people* (jiwa rakyat). (<http://fol-uinalauddin.blogspot.co.id/2012/09/mazhab-historishukum.html>) diakses 16 Februari 2017, Pkl 10.25).

Webb Site. **Sejarah Partai Golongan Karya (1999)**. Akses: <http://www.golkar.or.id/sejarah-partai-golkar-Rabu/01-05-2019/> Pkl. 13.46.

Webb Site. **Forum Pengembangan Pembaharuan Desa** www.forumdesa.org

Webb Site. **Politik Hukum**, (<http://e-journal.uajy.ac.id/6944/3/MIH202042.pdf>), Diakses Kamis/21/02/2019/ pkl. 11.29.

Webb Site. detikNews / Berita / Detail Berita, **Ribuan Sekdes Kumpul di Istiqlal, Tuntut Jadi PNS**, Rabu 31 Januari 2007, 10:37 WIB, <https://news.detik.com/berita/736633/ribuan-sekdes-kumpul-di-istiqlal-tuntut-jadi-pns> Akses Sabtu/04-05-2019/Pkl. 12.8. dan Rabu, 08-05-2019/Pkl. 12.43.

Webb Site. REPUBLIKA.CO.ID, Purbalingga, **Anggaran Desa yang Belum Terserap Mencapai Rp25 Miliar**. Akses <https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/18/02/20/p4g9at280-anggaran-dana-desa-yang-belum-terserap-mencapai-rp-25-miliar> Akses Jumat, 05 Januari 2018, 17.06.

Webb Site, Prokal.Co, Kulala Kurun, **Waduh! Rp 3 Miliar Dana Desa Tidak Terserap**, <http://sampit.prokal.co/read/news/14405-waduh-rp-3-miliar-dana-desa-tak-terserap> Akses Rabu, 08-05-2019/Pkl. 13.16.

Webb Site. **Kelembagaan Desa**, Sumber: <https://andreblog.wordpress.com/2015/12/28/kelembagaan-desa/> Akses Sabtu/2-2-2019/09.46.

Webb Site. ***Sruktur Organisasi Tata Kerja Pemerintahan Desa.*** (Webb Site: <http://www.berdesa.com/tugas-dan-fungsi-kepala-desa-ini-dia/>)

Akses Jumat/10-05-2019/Pkl. 16.17.

Webb Site. Andri Donnal Putera. ***Kemiskinan di Desa Masih Tinggi, Efektifitas Dana Desa Dipertanyakan,*** Jakarta, KOMPAS.com, 19/07/2018,13.40,

<https://ekonomi.kompas.com/read/2018/07/19/134000026/kemiskinan-di-desa-masih-tinggi-efektivitas-dana-desa-dipertanyakan> Diakses

Senin/13-05-2019/Pkl. 12.56

Webb Site. CNN Indonesia | Kamis, 01/03/2018 20:14 WIB, ***Banyak Dana Desa Menumpuk di Rekening Kas Daerah,***

<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180301151625-532-279727/banyak-dana-desa-menumpuk-di-rekening-kas-daerah> Akses

Kamis/15-05-2019/Pkl. 12.35

Webb Site. Merdeka.com ***Jokowi Revisi PP Nomor 43 dan 47, Perangkat Desa Akan Setara ASN,*** (Senin, 14 Januari 2019 17:09,

<https://www.merdeka.com/peristiwa/jokowi-revisi-pp-nomor-43-dan-47-perangkat-des-a-kan-setara-asn.html>) Akses Kamis/15-05-2019/ Pkl. 13.58.

Webb Site. Pramdia Arhando Julianto, ***Tenaga Ahli Pendamping Desa.*** (Kompas.com - 28/11/2017, 16:37 WIB, Kemendes PDTT Akui Masih

Kekurangan Pendamping Desa, <https://nasional.kompas.com/read/2016/04/10/16091511/Marwan.Jafar.Bantah.Adanya.Politisasi.dalam.Rekrutmen.Pendamping.Des>) Akses

Kamis/16-05-2019/Pkl. 10.14

Webb Site. Rohmatin Bonasir. Wartawan BBC Indonesia. ***Kemiskinan Masih Dominan di Pedesaan.*** (BBC NEWS INDONESIA, 28 Maret 2014,

https://www.bbc.com/indonesia/majalah/2014/03/140327_bisnis_kemiskinan_prolif) Akses Jumat/17-05-2019/Pkl. 15.48.

Webb Site. Republika.co.id. ***Kemiskinan di Desa Tetap Besar.*** (Rabu 04 Jan 2017 13:00 WIB. <https://www.republika.co.id/berita/koran/halaman->

[1/17/01/04/oj8rc619-kemiskinan-di-desa-tetap-besar](#)) Akses Jumat/17-05-2019/Pkl. 15.53.

Webb Site. Kementerian PPN/ Bappenas _ Australian Government, **Analisa Kebijakan: Dana Desa dan Penanggulangan Kemiskinan Analisa Kebijakan**, (Februari 2017 http://kompak.or.id/userfiles/publication/download/Feb2017_brief-dana-desa-ID-Final.pdf) Jumat/17-05-2019/Pkl. 15.58.

Webb Site. Kominfo, **8 Kementerian Sepakat Tingkatkan Perlindungan TKI Melalui Desa Migran Produktif**, (30-05-2017, https://kominfo.go.id/content/detail/9743/8-kementerian-sepakat-tingkatkan-perlindungan-tki-melalui-desa-migran-produktif/0/artikel_gpr) Akses Senin/20-05-2019/pkl 12.36.

Webb Site. Andi Saputra, **Kasus Korupsi Beras Miskin Kepala Desa Di Garut Ramai-Ramai Huni Bui**, www.news.detik.com, tanggal 4 Juli 2014. Akses Rabu/12-09-2018/pkl 14.15.

Webb Site. Kelembagaan Desa, (<https://andreblog.wordpress.com/2015/12/28/kelembagaan-desa/>) Akses Sabtu/2-2-2019/09.46.

Webb Site. **Penjelasan UU Desa Setelah Reformasi _ 1. UU No. 22 Tahun 1999**, Nov. 18, <http://desajenu.blogspot.co.id/2014/11/pengaturan-desa-era-orde-baru.html> Diakses Tgl 2/Maret/2018/Pkl 12.20.

Webb Site. Liputan Khusus Dana Desa, Perangkat Desa Kesulitan Bikin Laporan Pertanggungjawaban, Ini Saran Camat Sedati, surya.co.id, Sidoarjo, Rabu, 12 April 2016, <https://surabaya.tribunnews.com/2016/04/12/perangkat-desa-kesulitan-bikin-laporan-pertanggungjawaban-ini-saran-camat-sedati> Diakses Rabu/14/8/2019/Pkl. 11.19.

Webb Site. voaindonesia.com, INDONESIA, Jokowi Janji Sederhanakan Standar Laporan Dana Desa, Nurhadi Suchayho, 25/07/2018,

<https://www.voaindonesia.com/a/jokowi-janji-sederhanakan-standar-laporan-dana-desa-/4498981.html> Diakses Rabu/14/08/2019/ Pkl. 12.07.

Merdeka.com, Mendagri: Keluhan Utama Kepala Desa Soal Mekanisme Laporan Dana Desa, Reporter : Darmadi Sasongko, Selasa, 31 Juli 2018 20:05,

<https://www.merdeka.com/peristiwa/mendagri-keluhan-utama-kepala-desa-soal-mekanisme-laporan-dana-desa.html> Diakses

Rabu/14.08/2019/Pkl. 11.29.

Dictionary/Kamus

Andi Hamzah. **Kamus Hukum**. Ghalia Indonesia. Jakarta. Cetakan Pertama Tahun 1986.

John M. Echols dan Hassan Shadily. **Kamus Inggris Indonesia. An English-Indonesian Dictionary**. Edisi yang Diperbarui/Updated Version. Penerbit PT. Gramedia, Jakarta. 1992.

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. **Kamus Besar Bahasa Indonesia**. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan bekerjasama dengan Balai Pustaka. Edisi Kedua. Cet. VII Jakarta. 1995.

Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. **Kamus Besar Bahasa Indonesia**. Balai Pustaka. Jakarta. 1989.

Kamus Besar Bahasa Indonesia. Balai Pustaka. Departemen Pendidikan Nasional. Cetakan ke-5. 2016.

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI Daring). **Hukum**. Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia.

<http://bahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php> Diakses, Tgl 5 Februari 2019. Pkl. 16.05.

-----**Kewenangan**. Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia. <https://kbbi.web.id/wenang>. Diakses

Selasa/26-2-2019/Pkl 09.40.

----- **Desentralisasi.** Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia. <https://kbbi.web.id/desentralisasi>. Akses Kamis/21-02-2019/Pkl. 12.31.

----- **Harmonisasi.** <https://kbbi.web.id/harmonisasi>. Akses Selasa, 19/02/2019, Pkl. 13.05.

----- **Sinkronisasi,** Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, <http://bahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php> Akses tanggal 5 Pebruari 2019, Pkl. 16.10.

----- **Makna.** Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia. <https://kbbi.web.id/makna> Akses Rabu/6-2-2019/ pkl. 09.36.

----- **Jalan,** (Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, <https://kbbi.web.id/jalan>) Akses Minggu/17-03-2019/Pkl. 15.04.

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. **Kamus Besar Bahasa Indonesia.** Departemen Pendidikan dan Kebudayaan bekerjasama dengan Balai Pustaka, Edisi Kedua, Cet. VII, Jakarta , 1995. Lihat juga Kamus Besar Bahasa Indosesia. Balai Pustaka. Departemen Pendidikan Nasional. Cetakan ke-5. 2016.

J. C. T. Simorangkir, Rudy T. Erwin, J. T. Prasetyo. **Kamus Hukum.** Bumi Aksara. Jakarta. Cetakan Kelima Tahun 1995.

Wawancara

Hanif Nurkholis. **Wawancara Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa.** Profesor/Guru Besar Administrasi Publik. Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, 7 Oktober dan 7 November 2018.

Nikmatul Huda. Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Tgl 26 Oktober 2018.

Wayan Windia. **Wawancara Desa Adat dan Desa Dinas/Formal/Birokrasi.** Profesor/Guru Besar Hukum Adat. Fakultas Hukum, Universitas Udayana, Denpasar, Bali, 20 Oktober 2018.

Gede Parimarta. **Wawancara Desa Adat dan Desa Dinas/Formal/Birokrasi.** Profesor/Guru Besar Sosiologi Hukum. Fakultas Hukum, Universitas Warmadewa, Denpasar, Bali, 20 Oktober 2018.

Rikardo Simarmata. **Wawancara Pengaturan Kelembagaan Pemerintahan Desa.** Profesor/Guru Besar Ilmu Hukum. Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 29 Oktober, 2018.-

