***ANALISIS M-P-F-A-A-C*  (*Meaning – Positioning – Functioning – Authorizing – Actuating - Controlling*) PADA PENGATURAN KELEMBAGAAN PEMERINTAH DESA**

Sri Wahyu Kridasakti, SH. M.Si \_ Universitas Terbuka

([sriwahyu@ecampus.ut.ac.id](mailto:sriwahyu@ecampus.ut.ac.id))

Prof. Dr. Sudarsono S.H. M.S. \_ Universitas Brawijaya

(sudarsono@ub.ac.id)

Prof. Dr. Chanif Nurcholis, M.Si. \_ Universitas Terbuka

(hanif@ecampus.ut.ac.id)

**2019**

***ANALISIS M-P-F-A-A-C*  (*Meaning – Positioning – Functioning – Authorizing – Actuating - Controlling*) PADA PENGATURAN KELEMBAGAAN PEMERINTAH DESA**

Sri Wahyu Kridasakti, SH. M.Si \_ Universitas Terbuka ([sriwahyu@ecampus.ut.ac.id](mailto:sriwahyu@ecampus.ut.ac.id))

Prof. Dr. Sudarsono S.H. M.S. \_ Universitas Brawijaya (sudarsono@ub.ac.id)

Prof. Dr. Chanif Nurcholis, M.Si. \_ Universitas Terbuka (hanif@ecampus.ut.ac.id)

**Abstrak**

Pokok permasalah yang diteliti adalah implikasi norma pengaturan UU 6/2014 Tentang Desa terhadap tata kelola pemerintahan desa. UU 6/2014 megatur dua materi utama yaitu tentang Desa Biasa/Formal/Dinas dan Desa Adat. Pemerintah Desa (Pemdes) sebagaimana diatur UU 6/2014 adalah bukan daerah otonom, bukan kesatuan masyarakat hukum adat dan bukan pemerintahan formal. Namun Pemdes oleh Negara (supra desa) diberi hak kewenangan atributif di atas platform asas rekognisi dan subsidiaritas. Pengaturan ini berimplikasi *contra-productive* terhadap tata kelola kelembagaan Pemdes. Berdasarkan permasalah ini, pertanyaan penelitiannya adalah “Apa implikasi pengaturan Pemdes terhadap tata kelola kelembagaan Pemdes? Kajian menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan perundang-undangan (*statute approach*) bersifat preskriptif. Landasan teori yang digunakan adalah teori kedaulatan hukum, teori perundang-undangan, konsep Pemda, konsep kewenangan, konsep *M-P-F-A-A-C* (*Meaning – Positioning – Functioning – Authorizing – Actuating - Controlling*). Teknik analisis hukum administrasi yang digunakan adalah *M-P-F-A-A-C* terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier terkait pengaturan kelembagaan Pemdes. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada aspek *Meaning*, terjadi pergeseran arti dan makna kelembagaan Pemdes dari waktu ke waktu; *Positioning*, status kelembagaan pemerintahan desa sebagai *state-corporatism* merupakan penyimpangan logika administrasi Pemda yang menyebabkan kelembagaan Pemdes salah urus; *Functioning*, pembebanan kerja fungsi kelembagaan Pemdes teknokratis tidak realistis terhadap fungsi kelembagaan dengan *self-governing community*; *Authorizing*, kewenangan atributif lembaga pemerintahan desa melalui asas Rekognisi dan Subsidiaritas adalah ke luar dari asas desentralisasi; *Actuating*, belum *solid*-nya alat bantu kerja aparatur Pemdes, menunjukkan buruknya pengaturan dalam PP 43/2014 Jo. PP 47/2015 yang sarat teknokratis; *Controlling*, konstruksi pengawasan yang dijalankan Badan Permusyawaratan Desa sebagai pemerintahan semu tampak masih tidak efektif, karena lemahnya kompetensi apara aparatur dan rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan. Kesimpulannya, implikasi pengaturan Pemdes ‘*contra-productive*’ terhadap tata kelola kelembagaan Pemdes. Olehkarenanya UU 6/2014 perlu direformulasi.

Kata Kunci: *Kelembagaan Pemdes*, *M-P-F-A-A-C, Contra-Productive.*

# PENDAHULUAN

Status Pemerintah Desa (Pemdes) yang diatur UU 6/2014 tentang Desa menimbulkan persoalan hukum dalam tata kelola Pemerintahan Daerah (Pemda) karena tidak *in-harmony* (disharmoni) secara vertikal dengan norma Pasal 18 UUD 1945 dan Penjelasannya dan Pasal 18 B Ayat (2) UUD NRI 1945. Demikian pula ketidakharmonisan terjadi secara horizontal dengan undang-undang yang sederajad seperti UU 5/2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) maupun UU 17/2003 tentang Keuangan Negara. Pada intinya ketidakharmonisan disebabkan oleh kelembagaan pemerintahan desa yang sifatnya “Pemerintahan Semu” dan berimplikasi pada sistem tata kelola Pemdes yang *contra-productive*.

Tulisan kajian ini mengangkat persoalan harmonisitas pengaturan kelembagaan desa yang fokus pada implikasi disharmonisitas pengaturan kelembagaan desa terhadap tata kelola kelembagaan Pemdes yang dianalisis dengan model konsep M-P-F-A-A-C (*Meaning – Positioning – Functioning – Authorizing – Actuating - Controlling*).[[1]](#footnote-1)

Alasan dilakukannya kajian ini adalah karena tidak diketahui ratio legis atas ‘Pro’ dan ‘Kontra’ pemberlakukan positif UU 6/2014, yang menimbulkan ‘Persoalan Baru’ baik sosiologis, yuridis, maupun teoritis atas pengundangan tersebut. Demikian pula ‘Persoalan Lama’ pengaturan kelembagaan Pemdes yang belum pernah terselesikan terkait penerapan sistem Pemdes di luar rezim Pemda formal.

*PERSOALAN BARU*, bagi yang ‘*Pro*’ adalah UU 6/2014 membawa lima perubahan fenomenal yaitu adanya Keragaman Desa (Desa Dinas\_Desa Adat, Kewenangan Baru Desa (Rekognisi\_Subsidiaritas), Konsolidasi Aset Desa (BUMDes dan lainnya), Perencanaan Terintegrasi Desa, Demokratisasi Desa (Desa Membangun \_ Membangun Desa). Sedangkan yang ‘Kontra’ adalah dampak negatif kinerja pembangunan desa melambat, daya serap ADD rendah[[2]](#footnote-2), korupsi daerah meningkat, anggaran di perbankan terparkir lama, ketidakharmonisan norma-norma hukum UU 6/2014 dengan konstitusi maupun dengan peraturan perundang-undangan lainnya. *PERSOALAN LAMA*: tidak diketahui faktor utama penyebab persoalan pengaturan kelembagaan Pemdes yang selalu menimbulkan ketidakharmonisan hukum administrasi pemerintahan. *PERSOALAN* FILOSOFIS, tidak diketahui penyebab terjadi pergeseran makna atas kelembagaan pemerintahan desa dari waktu ke waktu.Persoalan ontologis, arti dan makna desa selalu berubah-ubah sejalan pemberlakukan hukum positif undang-undang desa sejak IGO-1906 hingga UU 6/2014. Sehingga arti dan makna kelembagaan pemerintahan desa yang berubah-ubah itu mempengaruhi Tupoksi yang dijalankannya, dan menimbulkan disharmoni Vertikal maupun Horizontal, baik dengan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Persoalan epistemologi***,*** kelembagaan Pemdes tidak dapat berjalan benar dan optimal, selagi status dan fungsi kelembagaannya masih ambigu ‘Pemerintahan Semu’ berbentuk model pemerintahan *niet rechtstreek bestuured gabied*. Persoalan axiologi***,*** model pemerintahan kombinasi *local-self government* dengan *self-governing community* tidak akan mampu memberikan manfaat sepenuhnya pada masyarakat, manakala sistem kelembagaannya tidak memadai *in-harmony* dengan konstitusi dan sistem peraturan perundang-undanga, karena sistem akuntabilitasnya tidak *compatible* dengan sistem administrasi pemerintahan daerah. PERSOALAN SOSIOLOGIS, tidak diketahui pasti dampak kontribusi mobilisasi umum pendampingan pemberdayaan desa terhadap pelemahan/penguatan kapasitas aparatur desa. PERSOALAN TEORITIS, landasan teori yang digunakan mengembangkan desain kelembagaan Pemdes selalu tidak memadai bahkan tampak carut marut sejalan dengan setiap pemberlakukan positif undang-undang desa.Landasan teori yang digunakan dalam pembentukan UU 6/2014 diindikasikan tidak berbasiskan pada *Teori Pemerintahan Daerah*, olehkarena kelahiran undang-undang desa ini memang di luar rezim desentralisasi. Faktanya pengaturan status kelembagaan pemerintahan desa ditempatkan di luar sistem pemerintahan daerah dalam wujud model gabungan antara *local-self government* dan *self-governing community* yang bersifat *niet rechstreek bestuured gabied* (Sistem Pemerintahan Tidak Langsung). Hingga kini belum ditemukan landasan teori yang memadai yang dapat menjelaskan fenomena pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang bersifat ‘Pemerintahan Semu’ tersebut. PERSOALAN YURIDIS, adalah terjadinya disharmoni ‘**Vertikal**’ UU 6/2014 yang mengatur Desa Adat dan Desa Formal/Dinas dengan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 yang tidak mengatur Desa Formal/Dinas. *Disharmoni* ‘**Horizontal**’ dengan UU 5/2014 ttg ASN oleh karena aparatur desa adalah bukan PNS, ASN, ataupun Buruh/Pekerja menurut UU 13/2003 ttg Ketenagakerjaan, maupun dengan UU 17/2003 ttg Keuangan Negara (yang hanya menagtur dam membatasi pengelola keuangan negara berhenti sampai tingkat Kabupaten/Kota). Penyimpangan atas asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan juga disinyalir atas asas *het beginsel van duidelijke doelstelling* karena ambiguitas tujuan kelembagaan pemerintahan desa sebagai ‘Pemerintahan Semu’ yang hendak dicapai disinyalir tidak dapat optimal; Penyimpangan atas asas *beginsel van het juiste organ* oleh karena ketidakjelasan model gabungan sistem pemerintahan *local-self government* dengan *self-governing community*; Penyimpangan atas asas *het beginsel van uitvoerbaarheid,* karena disinyalir tidak memenuhi unsur kepraktisan untuk dapat dilaksanakan melalui model gabungan sistem pemerintahan *local-self government* dengan *self-governing community*; Penyimpangan atas asas *het beginsel van duidelijke terminologi en sistematiek,* karena pengaturan positif kelembagaan pemerintahan desa di luar sistem pemerintahan daerah; Penyimpangan atas asas *het beginsel van de individuele rechtsbedeling*, karena pembebanan kerja berlebihan dalam pelaksanaan Tupoksi pada aparatur desa di atas kemampuan *skills* dan sikap perilaku yang mereka miliki.

Rumusan masalahnya dalam kajian ini adalah:

* + - Mengapa terjadi ketidakharmonisan hukum dalam pengaturan kelembagaan desa?; (‘Apa ratio-legis dari pengaturan kelembagaan Pemdes tersebut dalam konstitusi maupun undang-undang tersebut)?
    - Apa implikasi hukum dari pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang tidak harmonis terhadap sistem tata kelola Pemdes?

Kajian ini menggunakan metodologi penelitian hukum normatif dengan pendekatan *conceptual-approach* dan *statute-approach* bersifat preskriptif atas obyek analisis dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa;Teknik pengumpulan data melalui studi bahan hukum (primer-sekunder-tertier) terkait pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, melalui desain 2 kluster kajian bahan hukum, yi.: Kluster Kajian Bahan Hukum Primer (refleksi normatif melalui undang-undang organik dan putusan lembaga peradilan terkait pengaturan undang-undang desa) dan Kajian Bahan Hukum Sekunder dan Tersier (refleksi empiris pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, meliputi: naskah akademik RUU Desa, literatur, artikel jurnal, e-news, surat kabar, hasil wawancara, paper ilmah tidak diterbitkan). Teknik *content-analysis* bahan hukum menggunakan pendekatan *Statute Approach*, yaitu kajian terhadap dokumen perundang-undangan organik sebagai bahan hukum primer terkait status kelembagaan Pemerintah Desa. Demikian pula dikaji bahan hukum sekunder meliputi naskah akademik dan rancangan undang-undang berikut berbagai artikel ilmiah dalam jurnal terkait kelembagaan Pemerintah Desa, paper-work/laporan kajian/penelitian legal-structure kelembagaan Pemerintah Desa. Adapun bahan hukum tersier berupa daftar indeks putusan Mahkamah Konstitusi dan kamus hukum digunakan sebagai rujukan verifikasi dan nomenklatur terkait kelembagaan Pemerintah Desa.

Landasan teori yang digunakan sebagai pisau analisis dituangkan dalam matrik berikut:

**MATRIK-1 LANDASAN TEORI DAN KONSEP ANALISIS PENGATURAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHANDESA**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| No | TEORI | DESKRIPSI PEMAMFAATAN |
| 1 | Teori Negara Hukum. | Persoalannya adalah apakah kedaulatan rakyat dalam pemberlakuan positif peraturan perundang-undangan selalu dapat memberi legitimasi peraturan perundang-undagan yang dibuatnya itu (dalam konteks pemberlakukan positif undang-undang desa); Sehingga Teori Negara Hukum digunakan untuk mengkaji persoalan konsep kedaulatan rakyat dalam pemberlakuan positif UU 6/2014 dalam memberi legitimasi (ratio-legis) peraturan perundang-undangan yang dibuatnya; |
| 2 | Teori Perundang-Undangan dan Teori Politik Hukum. | Persoalannya adalah apakah asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dinegasikan oleh *Law-Policy* dalam konteks pemberlakukan 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 *volksgeist* dapat menunjukkan penyebab utama permasalahan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, yang selama ini tidak padat ditunjukkan oleh cara lain melalui proses *law-policy* 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 ‘*vested-interest*’ rezim berkuasa semata ataukah juga mempertimbangkan tujuan substantif yang *legitimate* harmonis hubungan hukum dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dari masa ke masa. |
| 4 | Konsep Pemerintahan Daerah. | Persoalannya apakah konsep sistem pemerintahan daerah dapat mengurai *pluralistic-collectivism* dan mengakomodasi polarisasi ideologi *localist-existencialism* dan *orientalist-modernism* dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang ‘*autonomous'* 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 |
| 5 | Konsep Kewenangan. | Persoalannya apakah kewenangan atributif yang diberikan pada kelembagaan pemerintahan desa melalui ‘rekognisi dan subsidiaritas’ yang bersifat *niet rechtstreek bestuured gabied* (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 |
| 6 | Konsep Harmonisitas Hukum. | Persoalannya apakah adanya disharmonisitas hukum atas pemberlakukan positif UU 6/2014 dapat ditunjukkan secara vertikal maupun horizontal. Sehingga Konsep Harmonisitas Hukum digunakan sebagai landasan berfikir untuk menunjukkan ada tidaknya disharmonisitas tersebut |
| 7 | 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 |
| 8 | Konsep MPFAAC. | Persoalannya apakah kerangka berfikir analisis MPFAAC ini dapat digunakan sebagai *guide-line* analisis yang memadai untuk untuk membedah pengaturan kelembagaan pemerintahan desa. Sehingga Konsep MPFAAC dimanfaatkan sebagai *guide-line* analisis tahap demi tahap yang rigid dan utuh untuk diperoleh gambaran sepenuhnya persoalan pengaturan kelembagaan Pemdes. |
| 9 | Konsep Pengaturan | 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. |
| 10 | 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.[[3]](#footnote-3) |
| 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[[4]](#footnote-4). |
| 12 | Konsep Desa | 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.[[5]](#footnote-5) |
| 13 | Konsep *Meaning* | 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;[[6]](#footnote-6). Mengkaji hakekat makna kelembagaan pemerintahan desa dari sudut filsafat ilmu dan teori hukum menyandang dua makna, yaitu sebagai wadah dan sebagai *functie* (fungsi).[[7]](#footnote-7) |
| 14 | Konsep *Positioning* | *Positioning* sebagai bahasa Inggris diartikan dalam bahasa Indonesia sebagai mengatur tempat atau posisi sesuatu[[8]](#footnote-8). |
| 15 | Konsep *Functioning* | *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 hal[[9]](#footnote-9). |
| 16 | Konsep *Authorizing* | *Authorizing* berasal dari bahasa Inggris diartikan dalam bahasa Indonesia sebagai otoritas atau kewenangan mengizinkan, mengesahkan, memberi kuasa, menyetujui, memberi hak, ataupun membenarkan[[10]](#footnote-10). Lebih spesifik ‘wewenang’ diartikan sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.[[11]](#footnote-11) |
| 17 | Konsep *Actuating* | 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[[12]](#footnote-12). Menjalankan sesuatu berarti melakukan atau melaksanakan tugas, kewajiban, pekerjaan[[13]](#footnote-13). Menurut Sudarsono, konsep *Actuating* meliputi sub-konsep *Tasking* dan *Activating[[14]](#footnote-14)*. |
| 18 | Konsep *Controlling* | Konsep *Controlling* dalam bahasa Inggris lebih diartikan sebagai mengendalikan (pengendalian) daripada mengawasi (pengawasan/*supervising*)[[15]](#footnote-15). 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. |

Untuk menjawab pertanyaan penelitian, studi ini telah melacak *legal-history* kelembagaan Pemdes sejak IS-1738, IGO 1906, IGOB 1938, UU No. 22/1948, UU No. 1/1957, UU No. 19/1965, UU No. 5/1979, UU No.22/1999, dan UU No. 32/2004, dan UU No. 6/2014. Berdasarkan konstruksi *legal-history* tersebut dilakukan evaluasi *Legal-Structure* status kelembagaan Pemerintah Desa tersebut hingga *Legal-Substance* norma pengaturannya menurut UU No. 6/2014[[16]](#footnote-16). Hasil akhir studi ini adalah berupa profil legalitas dan legitimasi status kelembagaan Pemerintah Desa dalam konteks sinkronisitas vertikal terhadap UUD NRI 1945 dan horizontal terhadap UU RI No. 30/2014 tentang Hukum Administrasi Pemerintahan.Konsep dasar yang telah digunakan sebagai instrumen analisis status kelembagaan Pemerintah Desa berdasar UU RI No. 6/2014 adalah meliputi konsep *Legality and Legitimacy*[[17]](#footnote-17); Teori Otonomi Daerah[[18]](#footnote-18); Teori Kewenangan[[19]](#footnote-19); dan Teori Perundang-Undangan[[20]](#footnote-20).

Nomenklatur ‘Peraturan Perundangan yang Benar dan Baik’ dapat diasosiasikan dengan prinsip-prinsip “*Good Corporate Gorvernance*” untuk menggambarkan upaya yang sungguh-sungguh untuk membentuk peraturan perundangan yang benar dan baik. Benar dalam arti *legal* secara konstitusional, dan baik dalam arti *legitimate* menurut kemanfaatannya[[21]](#footnote-21) sehingga produk ‘Peraturan Perundangan yang Benar dan Baik’ adalah disebut juga “*Constitutional and Good Law*” ataupun ”*Legal and Legitimate Law*”.

Menurut ketentuan *common-law* (Hans Kelsen)[[22]](#footnote-22), parameter ‘*Syah*’atau legalitas itu ditentukan berdasarkan kaedah ilmiah atau peraturan perundang-undangan dan ‘*Baik*’ karena memenuhi syarat kemanfaatan bagi masyarakat. Dengan demikian, pengertian prinsip ‘*legality-legitimacy*’ atau disebut ‘*legalitas* dan *legitimasi hukum’* dalam penormaan positif UU No. 6/2014 tentang Desa berarti apakah UU ini memenuhi asas unsur-unsur *legality* dan *legitimacy* atau tidak dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. ‘Legality-Legitimacy’ terhadap Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 dapat dilakukan melalui pendekatan *Statute-Approach* yang tercermin dalam rumusan asas-asas yang diatur dalam UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk mengetahui ada tidaknya sinkronisitas dan ambiguitas hukum dalam pengaturan kelembagaan Pemerintah Desa.

Lawrence Mier Friedman berteori bahwa efektif atau tidaknya penegakan hukum bergantung pada baik buruknya kondisi struktur hukum (*legal structure*), selain substansi hukum (*legal-substance*), budaya hukum (*legal-culture*)[[23]](#footnote-23). Struktur hukum, yaitu kerangka permanen dari sistem hukum yang menjaga proses tetap berada di dalam batas-batasnya. Negara memberlakukan UU No. 6/2014 tentang Desa adalah untuk menyejahterakan masyarakat desa. Akan tetapi, Undang-Undang desa ini menyisakan persoalan fundamental menyangkut status kelembagaannya yang berada di luar sistem birokrasi pemerintahan menurut asas desentraliasi sebagaimana diatur dalam UU No. 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan sehingga tidak jelas statusnya: apakah sebagai *local-state government*, *local-self government*, *self-governing community*, sebagai gabungan di antaranya, atau *state-corporatism*[[24]](#footnote-24).Ketidakjelasan status Pemerintah Desa tersebut tidak sesuai dengan hukum tata negara yaitu hukum yang mengatur ‘negara dalam keadaan diam’(Tutik T. T., 2012)[[25]](#footnote-25) dan hukum tata pemerntahan yaitu hukum yang mengatur ‘negara dalam keadaan bergerak’.[[26]](#footnote-26) Dalam hukum tata negara masalah ‘kewenangan’ merupakan hal mendasar bagi pembagian kewenangan sebagai wujud negara dalam keadaan bergerak (Hoessein, B., 2011)[[27]](#footnote-27).

Model *state corporatisme* pada pemerintahan desa sebenarnya bukanlah regim pemerintahan tapi regim organisasi sosial-politik bentukan Negara. Dalam model ini Negara hanya membentuk organisasi sosial politik yang digunakan untuk kepentingan politik dan ekonominya dengan menggunakan metode mobilisasi. Dengan demikian, Pemerintah Desa bukan *local-state government* juga bukan *local-self government.* Oleh karena itu, Pemerintah Desa bukan pelaksana kebijakan Pemerintah Pusat dan juga bukan mengatur dan menurus urusan pemerintahan yang didesentralisasikan[[28]](#footnote-28). Status demikian menimbulkan persoalan: Apakah Pemerintah Desa yang diatur UU No. 6/ 2014 dalam pelaksanaannya memenuhi asas tujuan yang jelas/*beginsel van duidelijke doelstelling*; asas organ/lembaga yang tepat/*beginsel van het juiste organ;* asas dapatnya dilaksanakan/*het beginsel van uitvoerbaarheid*; azas terminologi dan sistematika yang benar/*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systemetiek*; asas kepastian hukum/*het beginsel van rechtszekerheids*; dan asas pelaksanaan sesuai dengan kemampuan individu/*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan yang baik dan ideal. Hal ini sesuai dengan pendapat I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving* yaitu asas formil dan asas-asas materiel[[29]](#footnote-29). Asas formil dan materiel tersebut yang relevan dengan kajian ini adalah: asas tujuan yang jelas/*beginsel van duidelijke doelstelling*; asas organ/lembaga yang tepat/*beginsel van het juiste organ*; asas dapatnya dilaksanakan/*het beginsel van uitvoerbaarheid*; azas terminologi dan sistematika yang benar/*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systemetiek*; asas kepastian hukum/*het beginsel van rechtszekerheids*; dan asas pelaksanaan sesuai dengan kemampuan individu/*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*.

# HASIL DAN PEMBAHASAN

Secara umum hasil penelitian menunjukkan bahwa penyebab terjadinya disharmoni hukum vertikal dan horizontal dikarenakan pengaturan kelembagaan pemerintahan desa (baik Desa-Adat maupun Desa-Biasa/Dinas/Formal/Birokrasi) tidak diturunkan dari ketentuan sistem tata kelola pemerintahan yang benar (*legal*) dan baik (*legitimate*). Pertimbangan hukum pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang beragam tersebut adalah berdasarkan fakta sejarah bahwa Desa-Biasa/Birokrasi/Formal/Dinas dan kesatuan masyarakat hukum adat yang dominan berada di wilayah teritorial desa telah menjadi praktek kehidupan sehari-hari desa.[[30]](#footnote-30) Sehingga penetapan atributif atas kewenangan kelembagaan pemerintahan desa berdasarkan asas rekognisi dan subsidiaritas di luar sistem pemerintahan daerah (bersifat *niet rechstreek bestuured gabied*), menyebabkan disharmoni dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Wujud pengakuan dan penghormatan supra-desa terhadap kesatuan masyarakat hukum adat (Pasal 8 B ayat (2) UUD NRI 1945) dalam wadah teritorial desa yang disebut Desa-Adat adalah merupakan pertimbangan hukum dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang beragam beragam tersebut. Namun malahan norma Pasal 8 B ayat (2) UUD NRI 1945 yang dirujuk UU 6/2014 dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa ini menjadi tidak relevan dan menimbukan disharmoni vertikal. Hal ini disebabkan olehkarena penegasan kelahiran kewenangan kelembagaan pemerintahan desa tersebut berada di luar “rahim desentralisasi” pemerintahan daerah.

Berikut hasil umum analisis penyebab disharmoni dan ratio legis pengaturan kelembagaan pemerintahan desa.

**MATRIK-2 HASIL UMUM ANALISIS PENYEBAB DISHARMONI DAN RATIO LEGIS UU 6/2014**

|  |  |
| --- | --- |
| **PENYEBAB DISHARMONI** | **RATIO LEGIS UU 6/2014** |
| * Penyebab disharmoni hukum dikarenakan pengaturan kelembagaan Pemdes tidak diturunkan dari ketentuan sistem tata kelola pemerintahan yang benar (legal) dan baik (legitimate)\_Pasal-18 ayat (7) UUD NRI 1945. | * Semangat amanat Pasal 18 B ayat (1), ayat (2) & ayat (7) UUD NRI 1945 sekalipun tidak mengatur tentang desa. * 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 N0. 128/PUU-XIII/2015). |
| * Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 rujukan UU 6/2014 tidak mengatur desa dan sehingga pengaturan kelembagaan Pemdes tidak relevan dan menimbukan disharmoni vertikal. | * Pengakuan dan penghormatan supra-desa terhadap kesatuan masyarakat hukum adat (Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945) dalam wadah teritorial desa yaitu Desa-Adat adalah merupakan pertimbangan hukum dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang beragam. |
| * Terjadi polarisasi faham filosofis dalam pengaturan kelembagaan Pemdes, faham Lokalis Eksistensialisme dan faham Modernis Orientalisme. Faham Eksistensialis Lokalis memenangkan law-policy atas pemberlakukan positif UU 1/2014 (Hasil Evaluasi DPD-RI, 2017). | * Penetapan atributif atas kewenangan kelembagaan Pemdes berdasarkan asas rekognisi dan subsidiaritas (Pasal-3 UU 6/2014) berada di luar sistem pemerintahan daerah (*niet rechstreek bestuured gabied*), menyebabkan disharmoni peraturan perundang-undangan. Kelahiran kewenangan kelembagaan Pemdes berada di luar “rahim desentralisasi” pemerintahan daerah. |

Pada era kemerdekaan RI terutama pada Orde Reformasi, terdapat polarisasi faham filosofis dalam pengaturan kelembagaan pemerintahan desa, yaitu faham Eksistensialis Lokalis dan faham Orientalis Modernis. Walaupun akhirnya faham Eksistensialis Lokalis yang memenangkan *law-policy* atas pemberlakukan positif UU 6/2014. Berikut ditampilkan dalam Matrik perihal ideologi pengaturan kelembagaan Pemdes.

**MATRIK-3 IDIOLOGI DALAM PENGATURAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DESA**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Varabel** | **Lokalis-Eksistensialis** | **Orientalis-Modernis** | **Strukturalis-Radikalis** | **Eksistensialis- Modernis (Campuran)** |
| Argumen Dasar | Desa adalah situs otentisitas dan basis peradaban negara bangsa modern | Desa dalah 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 skaligus Modernisasi, pertumbuhan ekonomi. |
| Sumber: Komite DPD RI. 2017. *Kembali Ke Mandat – Hasil Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.* Komite I DPD RI. ditambahkan pada pandangan Eksistensialis dengan Modernis oleh Rikardo Simarmata, wawancara Tgl 29 Oktober 2018. | | | | |

Sedangkan hasil analisis MPFAAC atas implikasi disharmonisitas pengaturan kelembagaan pemerintahan desa dari perspektif waktu ke waktu ditampilkan sebagai berikut:

**Matrik-4\_HASIL ANALISIS MPFAAC PERSPEKTIF HISTORIS ATAS PENGATURAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DESA SEBAGAI DAMPAK DISHARMONISITAS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **SUBSTANSI** | **BELANDA** | **JEPANG** | **ORDE LAMA** | **ORDE BARU** | **ORDE REFORMASI** |
| **IGO 1906/IGOB-1938** | **OSAMU-SEIREI No. 7 Syoowa 19 (1944)** | **UU RI No. 19/1965** | **UU RI No. 5/1979** | **UU RI No. 6/2014** |
| * *Meaning* | * *Local-State Government* | * Kedudukan\_*Local-State Government* | * Kedudukan\_*Local-Self Government* * 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) | * Kedudukan\_*Local-State Govt.* dan *Local-Self Govt.* * Desa Otonom atas makna kewenangan dengan asas ‘Rekognisi dan Subsidiaritas’ (Bab-1 Pasal-1 huruf (a) UU 5/1979) | * Kedudukan\_*Local-Self Govt*. dan *Self-Governing Community* * Desa Otonom atas makna kewenangan dengan asas ‘Rekognisi dan Subsidiaritas’ (Pasal 1 angka 6 UU 32/2004 dan BAB-I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UU 6/2014) |
|  | * Sistem Demokrasi\_Kades dipilih langsung oleh Penduduk Desa. | * Sistem Demokrasi\_Kades dipilih langsung oleh Penduduk Desa. | * Sistem Demokrasi\_Kades dipilih langsung oleh Penduduk Desa. | * Sistem Demokrasi\_Kades dipilih langsung oleh Penduduk Desa. * LMD Anggota tidak dipilih langsung rakyat. * Ketua dan Sekretaris LMD adalah *ex-officio* Kades dan Sekdes. | * Sistem Demokrasi\_Kepala Desa dipilih langsung oleh Penduduk Desa. * Sistem Demokrasi\_Bamusdes Anggotanya tidak dipilih langsung oleh masyarakyat. |
|  | * Pengertian “Pemerintah Desa”\_Kades - LMD | * Pengertian “Pemerintah Desa”\_KU – “Syu Sangikai” | * Pengertian “Pemerintah Desa”\_ Kepala Desapraja – Badan Musyawarah Desapraja. | * Pengertian “Pemerintah Desa”\_Kades - LMD | * Pengertian “Pemdes”\_Kades atau disebut dengan nama lain dan Perangkat Desa. * Pengertian “Pemdes”\_ terdiri Pemdes & Bamusdes |
| * *Positioning* | * Model Pemerintahan\_ Pemerintahan Semu | * Model Pemerintahan\_ Pemerintahan Semu | * Model Pemerintahan\_ Pemerintahan Formal | * Model Pemerintahan\_ Pemerintahan Semu | * Model Pemerintahan\_ Pemerintahan Semu |
| * *Functioning* | * Pertanggungjawaban Kepada Onder District/Camat | * Pertanggungjawaban Kepada *Gunco* (Camat) | * Pertanggungjawaban Kepada BMD | * Pertanggungjawaban Kepada Camat | * Pertanggungjawaban Kepada Bupati/Wali Kota (Camat) & Bamusdes |
|  | * Masa Jabatan\_- Th | * Masa Jabatan\_4 Th | * Masa Jabatan\_8 Th | * Masa Jabatan\_8 Th | * Masa Jabatan\_6 Th |
| * *Actuating* | * Karakteristik Pemerintahan\_ Quasy/Pseudo Goverment | * Karakteristik Pemerintahan\_ Quasy/Pseudo Goverment | * Karakteristik Pemerintahan\_ Formal Government | * Karakteristik Pemerintahan\_ Quasy/Pseudo Goverment | * Karakteristik Pemerintahan\_ Quasy/Pseudo Goverment |
| * *Authorizing* | * Produk Hukum \_ Keputusan Desa diatur dgn berpedoman kpd Perda yg mendapat pe-ngesahan pejabat yg berwenang. | * Produk Hukum \_ Keputusan Desa diatur dgn berpedoman kpd Perda yg mendapat pe-ngesahan pejabat yg berwenang. | * Produk Hukum \_ Peraturan desa tdk memerlu-kan pengesahan pejabat yg berwenang. Pedomannya Perda yg tidak memerlukan pengesahan pemerintah atasan berwenang. | * Produk Hukum \_ Keputusan Desa diatur dgn berpedoman kpd Perda yg mendapat pe-ngesahan pejabat yg berwenang. | * Produk Hukum \_ Peraturan desa tdk memerlukan pengesahan pejabat berwenang. Pedomannya Perda & tidak memerlukan pengesahan pemerintah atasan berwenang. |
|  | * Karakteristik UU\_ Pemerintahan Desa | * Karakteristik UU\_ Pemerintahan Desa | * Karakteristik UU\_ Pemerintahan Desa | * Karakteristik UU\_ Pemerintahan Desa | * Karakteristik UU\_ Pemerintahan Desa |
| * *Controlling* | * Karakteristik ‘*Check-Balances*’ \_Pemdes dengan LMD | * Karakteristik ‘*Check-Balances*’\_*Ku, Syuko, Kenco*. | * Karakteristik ‘*Check-Balances*’\_Pemdes dengan LMD | * Karakteristik ‘*Check-Balances*’\_Pemdes dengan LMD | * Karakteristik ‘*Check-Balances*’\_Pemdes & Bamusdes |

Deskripsi analisis MPFAAC dari Matrik-4 tersebut di atas adalah sebagai berikut:

* *Meaning*:

Terjadi pergeseran arti dan makna kelembagaan pemerintahan desa dari waktu ke waktu, yang berimplikasi pada sistem pemerintahan desa. Sejak diundangkan IGO-1906 hingga UU RI 6/2014, terjadi pergeseran makna kelembagaan pemerintahan desa yang berimplikasi pada kewenangan yang dimiliki, namun pergeseran makna tersebut tidak terjadi pada ranah makna pemerintahan pemerintahan daerah. Pergeseran makna desa ditunjukkan melalui dari desa sekedar komunitas masyarakat (*Inlandsche*-*gemeenten* \_ RR-1854), menjadi *rechgemeenschaft* (IGO-1906), kemudian *Kucoo* sebagai institusi pemerintah terbawah di atas *Aza* (dusun \_ Osamu Seirei No. 7), kemudian desa sebagai kota-kecil dalam sistem pemerintahan daerah (UU 22/1948), kemudian desa sebagai Pemerintahan Formal Penuh Daerah Otonom Tk-3 (UU 1/1957), kemudian desa sebagai Desapraja dalam sistem pemerintahan formal penuh (UU 19/1965), kemudian desa menjadi Desa-Birokrasi dalam sistem pemerintahan semu (UU 5/1979), hingga desa menjadi Desa-Biasa/Dinas/Birokrasi/formal dan Desa-Adat yang beragam dalam sistem pemerintahan semu (UU 32/2004 Jo. UU 6/2014). Pengaturan kelembagaan pemerintahan desa yang tidak diikuti dengan pergeseran status desa sebagai pemerintahan formal penuh ini menyebabkan kelembagaan pemerintahan desa harus berjuang sendiri menyelesaikan persoalan-persoalan sistemis dan struktural yang membuat ketidakefektifan dan ketidakefisienan Pemdes dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Bentuk pemerintahan semu kelembagaan pemerintahan desa ini disebut sebagai *state-corporatism*. Pengaturan kelembagaan pemerintahan desa semestinya merujuk pada sistem tata kelola pemerintahan formal yang landasannya diatur dalam Pasal 18, Pasal 18 A, Pasal 18 B ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI 1945. Namun para *Law-Makers* melalui politik hukumnya menyusun dan mengundangkan UU RI 6/2014 merujuk Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 yang mengatur kesatuan masyarakat hukum adat, padahal Desa-Adat adalah bukan kesatuan masyarakat hukum adat.

Berikut ditampilkan pergeseran arti dan makna kelembagaan Pemdes dari perspektif sejarah.

**MATRIK-5: PERGESERAN ARTI - MAKNA KELEMBAGAAN PEMDES WAKTU KE WAKTU BERIMPLIKASI PADA SISTEM TATA KELOLA PEMERINTAHAN DESA**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Orde** | **PEMERINTAHAN**  **KOLONIAL**  **HINDIA-**  **BELANDA** | **PEMERINTAHAN JEPANG** | **PEMERINTAHAN ORDE LAMA** | **PEMERINTAHAN ORDE BARU** | **PEMERINTAHAN ORDE REFORMASI** |
| **Arti** | * Wadah komunitas masyarakat Pribumi (RR-1834) * Wadah kesatuan hukum masyarakat pribumi (IGO-1906 – IGOB-1938). | * Wadah kesatuan hukum masyarakat pribumi (Osamu Seirei No. 7 Syoowa 19 \_ 1944). | * Wadah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu dengan batas-batas daerah, yang berhak mengerus rumah tangganya sendiri, memilih penguasa dan mempunyai harta benda sendiri (UU 22/1948, UU 1/1957, UU 19/1965). | * Wilayah ditempati penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum sebagai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat, berhak menyelenggarakan RT-nya sendiri dalam NKRI (UU 5/1979). | * Wadah Desa *& Desa-Adat* atau disebut nama lain, sebagai kesatuan Masy. hukum dengan batas wilayah, dan berwenang mengatur-mengurus pemerintahan, kepentingan masyarakatnya, berdasar *prakarsa masyarakat*, asal-usul dan adat istiadat yang diakui-dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan RI, berada di wilayah kabupaten (Psl 1 ayat (12) UU 32/2004, Pasal 1 (O) UU 22/1999, Pasal 1 *UU 6/2014*). |
| **Makna** | * 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 *Niet rechtstreek bestuure gabied* (*State-Corporatism*). | * 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 *Niet rechtstreek bestuure gabied* (*State-Corporatism*). | * 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 *rechtstreek bestuure gabied* (Rezim Sistem Pemerintahan Daerah)*.* | * 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 *Niet rechtstreek bestuure gabied* (*State-Corporatism*). | * 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 *Niet rechtstreek bestuure gabied* (*State-Corporatism*). |

Catatan: *Lihat Hasil Analisis Historis Hukum Administrasi Pemdes*

* *Positioning*:

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 realistisnya pembebanan fungsi kelembagaan tersebut kepada komunitas masyarakat desa dengan *self-governing*, hal mana kondisi nyata kompetensi aparatur pemerintahan desa adalah rendah.[[31]](#footnote-31) Penetapan status kelembagaan pemerintahan desa di luar sistem pemerintahan daerah dalam bentuk model gabungan sistem *local-self government* dengan *self-governing community* yang bersifat *niet rechstreek bestuured gabied* berakibat *contra-productive* terhadap kinerja kelembagaan pemerintahan desa. *Positioning* status kelembagaan pemerintahan desa sebagai *state-corporatism* merupakan penyimpangan logika administrasi pemerintahan daerah yang menyebabkan kelembagaan pemerintahan desa menjadi salah atur dan urus. Penetapan status kelembagaan pemerintahan daerah adalah bukan merupakan mekanisme pembagian kewenangan dalam sistem pemerintah daerah yang dipilih atau tidak terpilih, sehingga lembaga pemerintahan desa bukan merupakan unit pemerintah formal di daerah yang dibentuk oleh pemerintah pusat berdasarkan prinsip desentralisasi.

**MATRIK-6 HASIL ANALISIS SEJARAH PENGATURAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DESA DAN MODEL ADMINISTRASI**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **No.** | **Periode Peraturan Perundang-Undangan** | **Analisis Teoritis dan Konseptual** | | |
| **Model Adminstrasi** | **Implikasi Yuridis** | **Politik Hukum** |
| 1 | Decentralizatie Wet-1903 | Dekonsentralistik Konservatif Kolonial | * *Niet rechtstreek bestuured gabied* * *State Corporatism* | * Kolonialisme\_*Niet oprecht over goed bestuur* |
| 2 | IGO 1906 | Dekonsentralistik Konservatif Kolonial | * *Niet rechtstreek bestuured gabied* * *State Corporatism* | * Kolonialisme\_*Niet oprecht over goed bestuur* |
| 3 | IGOB 1938 | Dekonsentralistik Konservatif Kolonial | * *Niet rechtstreek bestuured gabied* * *State Corporatism* | * Kolonialisme\_*Niet oprecht over goed bestuur* |
| 4 | Osamu-Seirei No. 7 Syoowa 1944 | Dekonsentralistik Konservatif Kolonial | * *Niet rechtstreek bestuured gabied* * *State Corporatism* | * Kolonialisme\_Pengendalian ketat birokrasi pemerintahan. * Mobilisasi SDM & Eksploitasi SDA untuk perang. |
| 5 | Undang-Undang Nomor: 1 Tahun 1945 Tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia | Desentralistik Modern Perkotaan | * *Rechtstreek bestuured gabied* | * Nasionalisme * *Ingenuous decentralism to good governance* * *Collectivisme Pluralistic* |
| 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 | * *Rechtstreek bestuured gabied* | * Nasionalisme * *Ingenuous decentralism to good governance* * *Collectivisme Pluralistic* |
| 7 | Undang-Undang RI Nomor: 44 Tahun 1950 Tentang Negara Indonesia Timur | Desentralistik Modern Perkotaan | * *Rechtstreek bestuured gabied* | * Nasionalisme * *Ingenuous decentralism to good governance* * *Collectivisme Pluralistic* |
| 8 | Undang-Undang Nomor: 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah | Desentralistik Modern Perkotaan | * *Rechtstreek bestuured gabied* | * Nasionalisme * *Ingenuous decentralism to good governance* * *Collectivisme Pluralistic* |
| 9 | Penetapan Presiden Nomor: 6 Tahun 1959 Tentang Pemerintah Daerah | Dekonsentralistik Modern Perkotaan | * *Rechtstreek bestuured gabied* | * Nasionalisme * *Ingenuous decentralism to good governance* * *Collectivisme Pluralistic* |
| 10 | Undang-Undang Nomor: 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah | Dekonsentralistik Modern Perkotaan | * *Rechtstreek bestuured gabied* | * Nasionalisme * *Ingenuous decentralism to good governance* * *Collectivisme Pluralistic* |
| 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 | * *Rechtstreek bestuured gabied* | * Nasionalisme * *Ingenuous decentralism to good governance* * *Collectivisme Pluralistic* |
| 12 | Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di Daerah | Dekonsentralistik Konservatif *Binnenlands Bestuur* Kolonial | * *Binnenlandsch-Bestuur* Sentralistis * *Niet rechtstreek bestuured gabied* * *State Corporatism* | * Nasionalisme * *Centralism to standard governance* * *Collectivisme Monolithic* |
| 13 | Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa | Dekonsentralistik Konservatif *Binnenlands Bestuur* Kolonial | * *Binnenlandsch-Bestuur* Sentralistis * *Niet rechtstreek bestuured gabied* * *State Corporatism* | * Nasionalisme * *Centralism to standard governance* * *Collectivisme Monolithic* |
| 14 | Undang-Undang Nomor: 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah | Desentralistik Modern Perkotaan | * *Niet rechtstreek bestuured gabied* * *State Corporatism* | * Nasionalisme * *Disingenuous decentralism to good governance* * *Collectivisme Pluralistic* |
| 15 | Undang-Undang Nomor: 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah | Dekonsentralistik Konservatif *Binnenlandsch Bestuur* Kolonial Era Kemerdekaan | * *Niet rechtstreek bestuured gabied* * *Local-State Government* * *State Corporatism* | * Nasionalisme * *Disingenuous decentralism to good governance* * *Collectivisme Pluralistic* |
| 16 | Undang-Undang RI Nomor: 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah | Dekonsentralistik Konservatif *Binnenlandsch Bestuur* Kolonial Era Kemerdekaan | * *Niet rechtstreek bestuured gabied* * *Local-State Government* * *State Corporatism* | * Nasionalisme * *Disingenuous decentralism to good governance* * *Collectivisme Pluralistic* |
| 16 | Undang-Undang RI Nomor: 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah | Dekonsentralistik Konservatif *Binnenlandsch Bestuur* Kolonial Era Kemerdekaan | * *Niet rechtstreek bestuured gabied* * *Local-State Government* * *State Corporatism* | * Nasionalisme * *Disingenuous decentralism to good governance* * *Collectivisme Pluralistic* |
| 17 | Undang-Undang RI Nomor: 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah | Dekonsentralistik Konservatif *Binnenlandsch Bestuur* Kolonial Era Kemerdekaan | * *Niet rechtstreek bestuured gabied* * *Local-State Government* * *State Corporatism* | * Nasionalisme * *Disingenuous decentralism to good governance* * *Collectivisme Pluralistic* |
| 18 | Undang-Undang Nomor: 6 Tahun 2014 Tentang Desa | Dekonsentralistik Konservatif *Binnenlandsch Bestuur* Kolonial Era Kemerdekaan | * *Local-self Government & Self-Governing Community* * *Niet rechtstreek bestuured gabied* * *State Corporatism* | * Nasionalisme * *Disingenuous decentralism to good governance* * *Collectivisme Pluralistic* |

* *Functioning*:

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 realistisnya pembebanan fungsi kelembagaan tersebut kepada komunitas masyarakat desa dengan *self-governing*, hal mana kondisi nyata kompetensi aparatur pemerintahan desa adalah rendah.

**MATRIK-7 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. Kepala Desa berkedudukan sebagai Kepala Pemerintah Desa yang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa. | 1. Badan pemerintahan desa adalah lembaga yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa yang ditetapkan secara demokratis berdasarkan kewilayahan. | 1. Sekretaris Desa berkedudukan sebagai unsur pimpinan Sekretariat Desa. | 1. Kepala Urusan berkedudukan sebagai unsur staf sekretariat. | 1. Kepala Seksi berkedudukan sebagai unsur pelaksana teknis. | 1. Kepala Kewilayahan yang disebut dengan Kepala Dusun atau sebutan lain berkedudukan sebagai unsur satuan tugas kewilayahan yang bertugas membantu Kepala Desa dalam pelaksanaan tugasnya di wilayahnya. |
| 1. Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat. | 1. Fungsi dari BPD adalah perencanaan & pengawasan proses pembangunan | 1. Sekretaris Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam bidang administrasi pemerintahan. | 1. Kepala Urusan bertugas membantu Sekretaris Desa dalam urusan pelayanan administrasi pendukung pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. | 1. Kepala seksi bertugas membantu Kepala Desa sebagai pelaksana tugas operasional. | 1. Untuk melaksanakan tugasnya Kepala Dusun atau sebutan lain memiliki fungsi: |
| 1. Untuk melaksanakan Tugasnya Kepala Desa memiliki fungsi-fungsi sebagai berikut : | 1. membahas dan menyepakati rencana peraturan desa bersama kepala desa, | 1. Sekretaris Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam bidang administrasi pemerintahan. | 1. Untuk melaksanakan tugasnya Kepala Urusan mempunyai fungsi : | 1. Untuk melaksanakan tugasnya kepala seksi mempunyai fungsi : | 1. pembinaan ketentraman dan ketertiban, pelaksanaan upaya perlindungan masyarakat, mobilitas kependudukan, dan penataan dan pengelolaan wilayah; |
| 1. menyelenggarakan Pemerintahan Desa, seperti tata praja Pemerintahan, penetapan peraturan di desa, pembinaan masalah pertanahan, pembinaan ketentraman dan ketertiban, melakukan upaya perlindungan masyarakat, administrasi kependudukan, dan penataan dan pengelolaan wilayah | 1. menampung dan menyalurkan aspirasi dari masyarakat, dan mengawasi kinerja kepala desa. | 1. Untuk melaksanakan tugasnya Sekretaris Desa mempunyai fungsi : | 1. Kepala Urusan Tata Usaha dan Umum memiliki fungsi seperti melaksanakan urusan ketatausahaan seperti tata naskah, administrasi surat menyurat, arsip, dan ekspedisi, dan penataan administrasi perangkat desa, penyediaan prasarana perangkat desa dan kantor, penyiapan rapat, pengadministrasian asset, inventarisasi, perjalanan dinas, dan pelayanan umum. | 1. Kepala Seksi Pemerintahan mempunyai fungsi melaksanakan manajemen tata praja pemerintahan, menyusun rancangan regulasi desa, pembinaan masalah pertanahan, pembinaan ketentraman dan ketertiban, pelaksanaan upaya perlindungan masyarakat, kependudukan, penataan dan pengelolaan wilayah, serta pendataan dan pengelolaan profil desa. | 1. mengawasi pelaksanaan pembangunan di wilayahnya; |
| 1. melaksanakan pembangunan, seperti pembangunan sarana prasarana perdesaan, dan pembangunan bidang pendidikan, kesehatan |  | 1. melaksanakan urusan ketatausahaan seperti tata naskah, administrasi surat menyurat, arsip, dan ekspedisi; | 1. Kepala Urusan Keuangan memiliki fungsi seperti melaksanakan urusan keuangan seperti pengurusan administrasi keuangan, administrasi sumber-sumber pendapatan dan pengeluaran, verifikasi administrasi keuangan, dan administrasi penghasilan Kepala Desa, Perangkat Desa, BPD, dan lembaga pemerintahan desa lainnya. | 1. Kepala Seksi Kesejahteraan mempunyai fungsi melaksanakan pembangunan sarana prasarana perdesaan, pembangunan bidang pendidikan, kesehatan, dan tugas sosialisasi serta motivasi masyarakat di bidang budaya, ekonomi, politik, lingkungan hidup, pemberdayaan keluarga, pemuda, olahraga, dan karang taruna. | 1. melaksanakan pembinaan kemasyarakatan dalam meningkatkan kemampuan dan kesadaran masyarakat dalam menjaga lingkungannya; |
| 1. pembinaan kemasyarakatan, seperti pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat, partisipasi masyarakat, sosial budaya masyarakat, keagamaan, dan ketenagakerjaan |  | 1. melaksanakan urusan umum seperti penataan administrasi perangkat desa, penyediaan prasarana perangkat desa dan kantor,penyiapan rapat, pengadministrasian aset, inventarisasi, perjalanan dinas, dan pelayanan umum | 1. Kepala Urusan Perencanaan memiliki fungsi mengkoordinasi urusan perencanaan seperti menyusun rencana anggaran pendapatan dan belanja desa, menginventarisir data-data dalam rangka pembangunan, melakukan monitoring dan evaluasi program, serta penyusunan laporan. | 1. Kepala Seksi Pelayanan memiliki fungsi melaksanakan penyuluhan dan motivasi terhadap pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat, peningkatan upaya partisipasi masyarakat, pelestarian nilai sosial budaya masyarakat, keagamaan, dan ketenagakerjaan. | 1. melakukan upaya-upaya pemberdayaan masyarakat dalam menunjang kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. |
| 1. pemberdayaan masyarakat, seperti tugas sosialisasi dan motivasi masyarakat di bidang budaya, ekonomi, politik, lingkungan hidup, pemberdayaan keluarga, pemuda, olahraga, dan karang taruna. |  | 1. melaksanakan urusan keuangan seperti pengurusan administrasi keuangan, administrasi sumber-sumber pendapatan dan pengeluaran, verifikasi administrasi keuangan, dan administrasi penghasilan Kepala Desa, Perangkat Desa, BPD, dan lembaga pemerintahan desa lainnya | 1. Kepala Urusan Umum dan Perencanaan memiliki fungsi seperti melaksanakan urusan ketatausahaan seperti tata naskah, administrasi surat menyurat, arsip dan ekspedisi, penataan administrasi perangkat desa, penyediaan prasarana perangkat desa dan kantor, penyiapan rapat, pengadministrasian aset, inventarisasi, perjalanan dinas, pelayanan umum, mengkoordinasi urusan perencanaan seperti menyusun rencana anggaran pendapatan dan belanja desa, menginventarisir data-data dalam rangka pembangunan, melakukan monitoring dan evaluasi program, serta penyusunan laporan. | 1. Kepala Seksi Kesejahteraan dan Pelayanan mempunyai fungsi melaksanakan pembangunan sarana prasarana perdesaan, pembangunan bidang pendidikan, kesehatan, dan tugas sosialisasi serta motivasi masyarakat di bidang budaya, ekonomi, politik, lingkungan hidup, pemberdayaan keluarga, pemuda, olahraga, karang taruna, melaksanakan penyuluhan dan motivasi terhadap pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat, peningkatan upaya partisipasi masyarakat, pelestarian nilai sosial budaya masyarakat, keagamaan, dan ketenagakerjaan. |  |
| 1. menjaga hubungan kemitraan dengan lembaga masyarakat dan lembaga lainnya |  | 1. melakukan urusan perencanaan seperti menyusun rencana anggaran pendapatan dan belanja desa, menginventarisir data-data dalam rangka pembangunan, melakukan monitoring dan evaluasi program, serta penyusunan laporan. |  |  |  |
| 1. tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. |  |  |  |  |  |

* *Authorizing:*

Kekuasaan atas kewenangan atributif yang dilimpahkan Supradesa kepada lembaga pemerintahan desa melalui asas Rekognisi dan Subsidiaritas adalah benar-benar ke luar dari asas desentralisasi. Keadaan ini menyebabkan kelembagaan pemerintahan desa menjadi tidak sepenuhnya merupakan lembaga pemerintahan penuh dalam sistem birokrasi pemerintahan NKRI, dan tidak sepenuhnya memiliki kelengkapan fungsi teknis dan sumberdaya dalam menjalankan Tupoksinya.

* *Actuating* (*Tasking-Activating*):

Kondisi riel terlalu besar dan kompleksnya penugasan pelayanan, pembangunan, pemberdayaan dan pembinaan masyarakat desa yang dibebankan pada lembaga pemerintahan desa, serta belum *solid*-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 lemabaga pemerintahan desa. PP tersebut *overestimating* dalam membangun teknokrasi kelembagaan pemerintahan desa, sehingga tidak memenuhi kriteria dan asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (UU 12/2011), khususnya asas *Het Beginsel van de Individuele Rechbedeling* (kemampuan individu pegawai) dan *Het Beginsel van Duidelijke Doelstelling* (ketercapaian tujuan).

* *Controlling:*

Konstruksi sistem pengawasan kelembagaan pemerintahan desa berdasarkan UU 23/2014 Ttg Pemda Jo. UU 9/2015 ttg Perubahan kedua UU Pemda, dalam hal hubungan antara pemerintah desa dengan pemerintah pusat (Negara), maka keberadaan kelembagaan pemerintahan desa diletakkan sebagai pemerintahan semu di daerah kabupaten/kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Fungsi pengawasan yang dijalankan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) terhadap Pemerintah Desa tampak masih tidak efektif, karena lemahnya kompetensi apara aparaturnya. Pengawasan melalui peran partisipasi masyarakat masih masih sangat rendah disebabkan oleh belum tumbuhnya iklim demokrasi sehingga pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan desa masih sangat lemah.

**KESIMPULAN**

Terjadinya disharmoni pengaturan kelembagaan Pemdes disebabkan olehkarena dalam pengaturannya tidak diturunkan dari tata kelola kelembagaan Pemdes yang benar dan baik yang seharusnya merujuk pada rezim Pemda. Ratio legis, secara filosofis pembentuk UU 6/2014 adalah beraliran *Lokalist-Exsistencialism,* bukannya *Modernist-Orientalism* ataupun *Exsistencialism- Orientalism* dengan menempatkan makna kelembagaan pemerintahan desa di luar bagian sistem pemerintahan daerah otonom; secara yuridis, kelembagaan Pemdes diasumsikan sebagai fakta sejarah bangsa kelembagaan pemerintahan terbawah yang otonom olehkarenanya dilimpahkan kewenangan atributif berdasar asas rekognisi dan subsidiaritas di luar sistem Pemda; secara teoritis platform pembentukan kelembagaan Pemdes didasarkan atas asumsi model gabungan sistem pemerintahan *local-self government* dengan *self-governing community* sebagai *desa-hybrid*.

Implikasi disharmoni, UU 6/2014 tidak memperjelas hak dan kewenangan desa bahkan memperburuk sistem tata pemerintahan di Indonesia, baik dari perspektif *meaning*, *positioning*, *functioning*, *Authorizing*, *Actuating*, maupun *Controlling*.

*Ius-constituendum*, secara yuridis, kewenangan atributif kelembagaan Pemdes harus diletakkan di dalam sistem Pemda formal; secara teoritis platform kelembagaan Pemdes sebagai *desa-hybrid* harus diturunlan dari sistem tata kelola Pemda yang benar dan baik.

**REKOMENDASI**

Belajar dari pengalaman sejarah kelembagan pemerintahan desa, maka norma-norma UU 4/2014 perlu diperbaiki dan diturunkan dari sistem tata kelola pemerintahan daerah yang benar serta baik, sekaligus harus diharmonisasikan secara vertikal dengan UUD NRI 1945, maupun horizontal dengan UU 5/2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan UU 17/2003 Tentang Keuangan Negara;

Untuk rekonstruksi sistem pengawasan pemerintahan desa ke depan yang strategis, maka perlu dibangun melalui *platform* asas-asas umum pemerintahan yang baik serta membuka akses partisipasi masyarakat melalui demokratisasi desa dalam penciptaan kondisi kondusif pengendalaian-pengawasan antara Kepala Desa, BPD dan masyarakat sendiri;

Ke depan, untuk memastikan dapat terciptanya tertib hukum administrasi pemerintahan daerah, maka kelembagaan pemerintahan desa biasa/formal/dinas/birokrasi dan desa adat 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. Berkenaan dengan kategori pertama, Pemerintah harus tanggap mengakui dan menghormati eksistensi mereka. Berkenaan dengan kategori kedua, Pemerintah harus merevitalisasi mereka sehingga hukum adat yang sudah pudar dapat dihidupkan kembali untuk diakui dan dihormati.[[32]](#footnote-32) Berkenaan dengan kategori ketiga, Pemerintah harus membuat dua kebijakan: 1) desa perkotaan/modern harus dimasukkan ke dalam rezim sistem administrasi pemerintah daerah saat ini, yaitu bagian dari pemerintah kabupaten/ kota sebagai desa otonom simetris (Desa Biasa/Formal/Birokrasi/Dinas); dan 2) desa-desa yang memiliki karakteristik pedesaan digabungkan satu sama lain menjadi daerah otonom berbasis adat sebagai pemerintah daerah asimetris (Pasal 18 B Ayat (1) Jo. Ayat (7) UUD 1945 dan Keputusan Majelis Rakyat Indonesia (MPR) No. IV/2000). Sehingga semua kelembagaan pemerintahan desa tidak ada lagi yang ditempatkan sebagai *niet rechstreek bestuured gabied*. -

**DAFTAR PUSTAKA**

Asshiddiqqi, J, 2006, ***Hukum Acara Pengujian Undang-Undang***. Jakarta: Konstitusi Press.

Assidiqi J., 2011, ***Orasi dalam rangka Silaturrahim Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia*** (DDII), di Jakarta, Ahad, 25 September, 2011.

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 Unversitas Indonesia, 2005, hlm. 58.

Clive, D. 1904. ***The Policy and Administration of The Dutch in Java***. London: Macmillan.

Carl Schmitt, Hans Kelsen, dan Hermann Heller. 1974. ***Legality and Legitimacy***. Paper-Work Collection. Tanpa Penerbit.

Gaffar K. A. (ed), 2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM.

Hoessein, B, 2011, Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintaha Daerah dari Era Orde Baru ke Era Reformasi, DIA FISIP UI, Jakarta.

Hadjon P. M., 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Israwan S. P. (2011), *Akuntabilitas Administrasi Keuangan Program Alokasi Dana Desa* (ADD), dalam Jurnal Ilmu Administrasi Negara, Vol. 11, Nomor 1, Januari 2011, Program Pasca Sarjana Universitas Riau; dalam dalam 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.

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

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

--------------------. (2012). ***Village Administrative In Indonesia: Institution of Community Conducting State Task*** dalam *Proceding Seminar “Thailand International Conference on Public Administration 2012, Bangkok, Thailand" August 30-31 and September 1, 2012,* Bangkok, Thailand.

--------------------. (2013). ***Village-Oriented Administration In Indonesia: The Lowest Level of Unconstitutional Administration***, dalam Prosiding Seminar *“2013 International Conferenceon Public Administration Public Sector Reform & Government in Transition: Values, Institutions, Leadership, Citizen Engagement, & Human RightsUniversity of Makati, PhilippinesOctober 1-2, 2013*, Makaty University, Phillipne.

-----------------------. (2007). ***Teori dan Praktik: Pemerintahan dan Otonomi Desa****.* Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.

-----------------------. (2018). ***Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional***. Makalah Disampaikan dalam bedah buku “Pemerintah Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI”. Pembedah Prof. Dr. Bagir Manan dan Prof. Dr. Dede Mariana. Universitas Pajajaran.

-----------------------. (2018). ***Pemerintahan Desa. Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional***. Makalah disampaikan dalam bedah buku “Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI”. Cetakan ke-4. Penerbit Bee Media Indonesia. Jakarta.

Ndraha, Taliziduhu. 1984. *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*. Bina Aksara: Cetakan Ke-2, 1984.

Friedman L. M, 1993, ***Teori dan Filsafat hukum: Telaah kritis atasi Teori-Teori Hukum*** (susunann I), judul asli Legal Theory, penerjemah: Mohammad Arifin, Cetakan kedua, (Jakarta, PT Raja GrafindoPersada 1993)

Sudarsono. ***Hukum Administrasi Negara*** \_ ***Konsep MPFAAC: Meaning - Positioning – Functioning – Authorizing – Actuating – Controlling***, (Guru Besar Ilmu Hukum Aministrasi Negara. Fakultas Hukum - Universitas Brawijaya, 10 -03-2017 dan 12-03-2019).

Schmitter, Philippe C. 1974. ***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.

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

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

Tutik T. T. 2012. ***Pengantar Hukum Tata Usaha Negara***, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta.

Triputro, R. W. (2002). Reposisi Birokrasi Pemerintah Desa. *Jurnal Ilmu Sosial Alternatif.* Jakarta: Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa. Yogyakarta

Vlies, I.C. Van de, 1987, ***Handboek Wetgeving***, Zwolle: Tjeenk Willink.

**PERUNDANG-UNDANGAN**

Inlandsche Statregeling 1854.

Inlandsche Gemeente Ordonantie 1906.

Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten 1938.

Desa Ordonnantie 1941.

TAP MPR RI No. IV Tahun 2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Undang-Undang Dasar 1945 (Sebelum Amandemen).

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.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1966 Tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang- Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

TAP MPR RI No. IV Tahun 2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007.

**Kamus**

***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](https://kbbi.web.id/makna%20Diakses%20Rabu/6-2-2019/Pkl.%2009.36).

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 Indosesia***, Balai Pustaka, Departemen Pendidikan Nasional, Cetakan ke-5, 2016.

***Internet***

[www.bustingbureaucracy.com](http://www.bustingbureaucracy.com)

<http://www.swaberita.com/2008/05/29/nusantara/suku-baduy-di-pedalaman-banten.html>

<http://wikipedia.com>

Webb Site, Forum Pengembangan Pembaharuan Desa [www.forumdesa.org](http://www.forumdesa.org) 2007-2017.\_

1. Sudarsono. ***Hukum Administrasi Negara*** \_ ***Konsep MPFAAC: Meaning - Positioning – Functioning – Authorizing – Actuating – Controlling***, (Guru Besar Ilmu Hukum Aministrasi Negara. Fakultas Hukum - Universitas Brawijaya, 10 -03-2017 dan 12-03-2019). [↑](#footnote-ref-1)
2. Israwan S. P. (2011), *Akuntabilitas Administrasi Keuangan Program Alokasi Dana Desa* (ADD), dalam Jurnal Ilmu Administrasi Negara, Vol. 11, Nomor 1, Januari 2011, Program Pasca Sarjana Universitas Riau; dalam dalam 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. [↑](#footnote-ref-2)
3. 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 Indosesia***, Balai Pustaka, Departemen Pendidikan Nasional, Cetakan ke-5, 2016. [↑](#footnote-ref-3)
4. Strong C. F., ***Modern Political Constitutions. Konstitusi-Konstitusi Politik Modern. Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk***, Penerbit Nusa Media, Cetakan-10, Bandung, 2015. [↑](#footnote-ref-4)
5. 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. [↑](#footnote-ref-5)
6. ***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. [↑](#footnote-ref-6)
7. 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 Unversitas Indonesia, 2005, hlm. 58. [↑](#footnote-ref-7)
8. ***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. [↑](#footnote-ref-8)
9. ***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. [↑](#footnote-ref-9)
10. John M. Echols dan Hassan Shadily, ***Kamus Inggris Indonesia. An English-Indonesian Dictionary***, Edisi yang Diperbarui/Updated Version, Penerbit PT. Gramedia Jakarta, 1992. [↑](#footnote-ref-10)
11. Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, ***Kamus Besar Bahasa Indonesia***, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 170. [↑](#footnote-ref-11)
12. 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. [↑](#footnote-ref-12)
13. *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. [↑](#footnote-ref-13)
14. Sudarsono. *Hukum Administrasi Negara* \_ *Konsep MPFAAC: Meaning - Positioning – Functioning – Authorizing – Actuating – Controlling*, (Guru Besar Ilmu Hukum Aministrasi Negara. Fakultas Hukum - Universitas Brawijaya, Malang, 10-03-2017). [↑](#footnote-ref-14)
15. John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia \_ An English-Indonesian Dictionary*, Edisi yang Diperbarui/Updated Version. Penerbit PT. Gramedia Jakarta. 1992. [↑](#footnote-ref-15)
16. Lawrence M. Friedman. 1975, The Legal System: A Social Science Perspective. By New York: Russell Sage Foundation. 1975. Pp. viii, 309. \_Lawrence Mier Friedman is Marion Rice Kirkwood Professor of Law at Stanford University. [↑](#footnote-ref-16)
17. Carl Schmitt, Hans Kelsen, dan Hermann Heller. 1974. *Legality and Legitimacy*. Paper-Work Collection. Tanpa Penerbit. [↑](#footnote-ref-17)
18. Hoessein, B, 2011, Perubahan Model, Pola, dan Bentuk PemerintahaDaerah dari Era Orde Baru ke Era Reformasi, DIA FISIP UI, Jakarta. [↑](#footnote-ref-18)
19. Hadjon P. M., 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. [↑](#footnote-ref-19)
20. Hadjon P. M., 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. [↑](#footnote-ref-20)
21. Assidiqi J., 2011, Orasi dalam rangka Silaturrahim Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia (DDII), di Jakarta, Ahad, 25 September, 2011. [↑](#footnote-ref-21)
22. Ibid. [↑](#footnote-ref-22)
23. Friedman L. M, 1993, Teori dan Filsafat hukum: Telaah kritis atasi Teori-Teori Hukum (susunann I), judul asli Legal Theory, penerjemah: Mohammad Arifin, Cetakan kedua, (Jakarta, PT Raja Grafindo Persada 1993) [↑](#footnote-ref-23)
24. Nurcholis. Hanif. 2018. Pemerintahan Desa. Unit Pemerintahan Semu dan Inkonstitusional. Makalah disampaikan dalam bedah buku “Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI”. Cetakan ke-4. Penerbit Bee Media Indonesia. Jakarta. [↑](#footnote-ref-24)
25. Tutik T. T. 2012. *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta. [↑](#footnote-ref-25)
26. Ibid. [↑](#footnote-ref-26)
27. Hoessein, B, 2011, Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintaha Daerah dari Era Orde Baru ke Era Reformasi, DIA FISIP UI, Jakarta. [↑](#footnote-ref-27)
28. Gaffar K. A. (ed), 2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM. [↑](#footnote-ref-28)
29. Vlies, I.C. Van de, 1987, Handboek Wetgeving, Zwolle: Tjeenk Willink. Lihat juga Suprapto. Maria F I. 1998. Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya, Kanisius, Yogyakarta. dan 2007. [↑](#footnote-ref-29)
30. [3.10.2] – [3.10.4], Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 128/PUU RI-XIII/2015. [↑](#footnote-ref-30)
31. Triputro, R. W. 2002. *Reposisi Birokrasi Pemerintah Desa*. Jurnal Ilmu Sosial Alternatif*.* Jakarta: Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa. Yogyakarta [↑](#footnote-ref-31)
32. Pasal 18 Paragraf 2 UUD NRI 1945; International Labor Organization (ILO); juga ***ILO Convention on Indigenous and Tribal People***. 1989 (No. 16). A Manual. Geneva: International Labor Office. [↑](#footnote-ref-32)