

**Politik Hukum Pemerintahan Desa  
Di Indonesia  
Oleh : Didik Sukriono,SH.,MHum.<sup>1</sup>**

**Abstrak**

Eksistensi Desa dilihat dari perspektif terminologis, ekonomis, sosiologis, yuridis, politis dan historis, desa pada hakekatnya merupakan bentuk pemerintahan yang riil, demokratis, otonom dengan tradisi, adat-istiadat dan hukumnya sendiri yang mengakar sangat kuat, serta relatif mandiri dari "campur tangan" entitas kekuasaan dari luar. Tetapi peraturan perundang-undangan yang mengatur Desa mulai UU 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, UU 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja, UU 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, UU 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pengertian desa, kedudukan (posisi) desa dan kewenangan desa dengan daerah dan pusat (supradesa) *tidak pernah konsisten* dengan ketentuan dalam pasal 18, 18 A, 18 B UUD 1945 (sebelum amandemen dan paska amandemen). Sebagai akibat inkonsistensi politik hukum pemerintahan desa, berimplikasi pada hancurnya kehidupan politik, hukum, ekonomi dan sosial budaya di desa. Solusinya adalah pembentukan peraturan perundang-undangan tentang Desa harus melalui proses yang benar, dengan memperhatikan tertib perundang-undangan, serta asas umum peraturan perundang-undangan yang baik. Keseluruhan upaya untuk mewujudkan supremasi hukum yang demokratis dan pemerintahan yang bersih, harus didasarkan prinsip-prinsip good governance, yaitu : (1). Akuntabilitas; (2). Keterbukaan dan transparansi; (3). Ketaatan pada hukum; (4) partisipasi masyarakat; dan (5) komitmen mendahulukan kepentingan bangsa dan negara. Alternatif pilihan yang dapat dijadikan rujukan adalah: *pertama*, mengikuti pemikiran para *founding fathers* yang termuat dalam konstitusi, yakni model Desa adat; *Kedua*, pemikiran tentang Desa otonom atau Desapraja atau daerah otonom tingkat III; *Ketiga*, ide dan pengaturan Desa administratif (kelurahan) yang diterapkan pada masa Orde Baru. Adapun pilihan desa (*optional village*) ke depan adalah integrasi fungsi pemerintahan Desa ke dalam pemerintahan adat sebagaimana terjadi di Sumatera Barat; atau integrasi masyarakat adat dalam Desa, dimana nilai, institusi, dan mekanisme yang dikenal dalam masyarakat adat diakomodasi dalam pemerintahan Desa; atau koeksistensi antara masyarakat adat dengan Desa, dimana masing-masing saling behubungan dan saling memperkuat.

**Pendahuluan**

Terminologis desa sebagai entitas sosial sangat beragam, yaitu sesuai dengan maksud dan sudut pandang yang hendak digunakan. Sebutan desa dapat berupa konsep tanpa makna politik, namun juga dapat berarti suatu posisi politik dan sekaligus kualitas posisi dihadapan pihak atau kekuatan lain.<sup>2</sup> Dalam Kamus

<sup>1</sup> Ketua Pusat Kajian Konstitusi (PKK) Universitas Kanjuruhan Malang, Jl. S. Supriadi 48 Malang, Tlp. (0341) 801488.

<sup>2</sup>Sadu Wasistiono, *Prospek Pengembangan Desa*, Lembaga Kajian Manajemen Pemerintahan Daeran, Fokus Media, Tahun 2006. Menggambarkan tentang Desa, dalam istilah yang berbeda. Sebutan untuk Desa dapat dilihat dari tinjauan sudut pandang suatu daerah misalnya : di Aceh dipakai nama "Gampong" atau "Meunasah" untuk daerah hukum yang paling bawah. Di daerah

Besar Bahasa Indonesia disebutkan, bahwa desa adalah : (1) sekelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan kampung, dusun; (2) udik atau dusun, dalam arti daerah pedalaman sebagai lawan kota; (3) tempat, tanah, daerah.<sup>3</sup>

Secara ekonomi yang lebih menekankan sisi produksi, melihat desa sebagai komunitas masyarakat yang memiliki model produksi yang khas dan merupakan lumbung bahan mentah (*raw material*) dan sumber tenaga kerja (*man power*). Desa-desa di Jawa banyak berfungsi sebagai desa agraris yang menunjukkan perkembangan baru yaitu timbulnya industri-industri kecil di daerah pedesaan (*rural industries*). Mohamad Hatta, sebagaimana dikutip Tjiptoherianto<sup>4</sup> dikatakan : “di desa-desa sistem demokrasi yang masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian dari adat istiadat yang hakiki, dasarnya adalah pemilikan tanah komunal yaitu setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama sewaktu mengadakan kegiatan ekonomi”.

Secara sosiologis, desa digambarkan sebagai bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan yang saling mengenal. Corak kehidupan mereka relatif homogen serta banyak bergantung pada alam, mempunyai sifat sederhana dengan ikatan sosial dan adat serta tradisi yang kuat.

Sedang secara yuridis dan politis, yang lebih menekankan kepada tata aturan yang menjadi dasar pengaturan kehidupan masyarakat, terdapat dua konsep desa, yaitu : *Desa yang diakui*, yakni Masyarakat Hukum Adat (MHA) yang disebut dengan nama-nama setempat dan *Desa dibentuk*, yakni desa yang diakui oleh pemerintah berdasarkan UU. Hal ini berarti bahwa desa dipandang sebagai suatu pemerintahan terendah di Indonesia atau kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai identitas dan entitas yang berbeda-beda, dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa atau memiliki wewenang mengadakan pemerintahan sendiri.

Sedangkan dari perspektif historis, desa merupakan embrio bagi terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia. Jauh sebelum negara-bangsa modern ini terbentuk, entitas sosial sejenis desa atau masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi sangat penting. Desa-desa yang beragam di seluruh Indonesia sejak dulu merupakan basis penghidupan masyarakat setempat, yang *notabene* mempunyai otonomi dalam mengelola tatakuaasa dan tatakelola atas penduduk, pranata lokal dan sumberdaya ekonomi.

Dilihat dari perspektif terminologis, ekonomis, sosiologis, yuridis, politis dan historis di atas, desa pada hakekatnya merupakan bentuk pemerintahan yang riil, demokratis, otonom dengan tradisi, adat-istiadat dan hukumnya sendiri yang mengakar sangat kuat, serta relatif mandiri dari “*campur tangan*” entitas kekuasaan dari luar.<sup>5</sup>

---

Batak, daerah hukum setingkat Desa disebut “*Kuta*” atau “*Huta*”. Didaerah Minangkabau disebut “*Nagari*”. Di Sumatera Timur, disebut “*Dusun*” atau “*Tiuh*”, di daerah Minahasa diberi nama “*Wanua*”, dan di daerah Ujung Pandang diberi nama “*Gaukang*”. Sebutan Kepala Desa juga menggunakan istilah yang berbeda pada tiap-tiap bagian daerah seperti Tapanuli Kepala Desa disebut “*Kepala Nagari*”, Sumatera Selatan diberi nama “*Pasirah*”, di Jawa diberi nama “*Lurah*”, di Bali disebut “*Tembukung*”, di Sulawesi Utara diberi nama “*Hukum Tua*”, Maluku diberi nama “*Kepala Nagari*” dan di berbagai daerah Papua disebut “*Kurano*”.

<sup>3</sup> Terdapat beberapa istilah penting mengenai desa : *desa abdi*, yaitu desa yang ditempati oleh pegawai-pegawai atau bawahan Sultan ; *desa perdikan*, yaitu desa yang dibebaskan dari kewajiban membayar pajak kepada pemerintah pusat (jaman kerajaan) ; *desa praja*, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas daerah tertentu, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasa, dan mempunyai harta benda sendiri.

<sup>4</sup> PrijonoTjiptoherianto dan Yumiko M. Priyono, *Demokrasi di Pedesaan*, Sinar Harapan dan Lembaga Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1983.

<sup>5</sup> Ari Dwipayana, *Pembaharuan Desa Secara Partisipatif*, Pustaka Pelajar, 2003, Hal. 2, mengingatkan, bahwa pembaharuan desa harus dilakukan secara hati-hati. Hal-hal yang harus diperhatikan adalah : *Pertama*, tingkat keberagaman desa di negeri ini sangatlah tinggi; *Kedua*, desa

Tetapi peraturan perundang-undangan yang mengatur desa selama ini menunjukkan inkonsistensi dan ketidaksesuaian antara UU dengan UUD atau antara suatu UU dengan UU lainnya atau antara regulasi dengan UU, baik pada tataran asas, konsep maupun hierarkinya. Dengan katalain peraturan perundang-undangan yang mengatur desa telah kehilangan legitimasi filosofis, yuridis dan sosiologis.

Hal ini dapat dilihat pada kerangka pemikiran konstitusionalisme yaitu pemerintahan berdasarkan konstitusi dimana tercakup konsepsi bahwa secara struktural daya jangkau kekuasaan wewenang organisasi negara dalam mengatur pemerintahan hanya sampai pada tingkat kecamatan.<sup>6</sup> Artinya secara akademis semakin mempertegas bahwa organ yang berada di bawah struktur organisasi kecamatan dapat dianggap sebagai organ masyarakat dan masyarakat desa dapat disebut sebagai “*self governing communities*” (pemerintahan sendiri berbasis komunitas) yang sifatnya otonom.

Semangat konsep “*self governing communities*” (pemerintahan sendiri berbasis komunitas) dan “*local authority*” (otoritas lokal), secara konstitusional telah dikukuhkan dalam Perubahan UUD 1945, Pasal 18 B ayat (1) dikenal dengan “otonomi khusus” dan ayat (2) pengakuan dan penghormatan pada “masyarakat hukum adat”, seperti desa di Jawa, Bali, dan Nagari di Minangkabau / Sumatera Barat. Namun dalam beberapa UU, seperti UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan pembatasan sebagai persyaratan akan eksistensi “desa atau masyarakat hukum adat” tersebut.

Landasan pemikiran pengaturan desa yang mengakui dan menghargai keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat, tetapi dalam beberapa UU yang mengatur pemerintahan desa, justru muncul kehendak untuk menyamaratakan (*Homogenitas*) bahkan cenderung mematkan demokrasi dan membuat ketergantungan desa pada Pemerintah Kabupaten atau Kota, Pemerintah Propinsi atau Pemerintah Pusat (supra desa).

UUD 1945 pasal 18 (sebelum amendemen) dan Penjelasannya, pasal 18 A dan pasal 18 B (paska amendemen), yang merupakan bentuk pengakuan negara terhadap apa yang disebut “*otonomi desa*” sebagai hak asal-usul dan hanya desa yang dipastikan memiliki otonomi, tetapi pada tataran legislasi dan regulasi masih terjadi ambiguitas konsep otonomi desa dan pengaturan desa, seperti : (1) tidak ada perbedaan yang tegas antara daerah otonom sebagai azas desentralisasi dengan daerah administratif sebagai penerapan azas dekosentrasi. Artinya sebuah wilayah pemerintahan bisa mempunyai dua kedudukan sekaligus, yaitu sebagai daerah otonom yang berpemerintahan sendiri dan sebagai daerah administratif yang merupakan representasi kepentingan pemerintah pusat di daerah; (2) penyebutan bahwa desa memiliki otonomi asli justru termuat di bagian penjelasan, bukan dalam pasal-pasal UU; (3) terjadinya inkonsistensi dalam menerapkan prinsip non hierarkis, yakni satu sisi UU menghapus hierarki pemerintahan dengan menjadikan daerah Kabupaten bukan sebagai bawahan Propinsi, namun dalam tata hubungan Desa-Kabupaten justru menempatkan Desa sebagai bawahan Kabupaten.

Selanjutnya dari perspektif *legal policy* yang dituangkan dalam UU, politik hukum pemerintahan desa sangat *bervariatif* atau *berubah-ubah* sejak jaman

---

merupakan wujud “bangsa” yang paling kongkrit. Di level desa itulah identitas kolektif masyarakat dibentuk dan memformat ulang tata pemerintahan pada dasarnya mempertaruhkan kebangsaan kita.

<sup>6</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Awig-Awig Desa Adat Bali : Suatu Analisis Hukum Tata Negara*, Dalam Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan, Edisi Khusus Kumpulan Tulisan dalam rangka Purnabakti Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H., Airlangga University Press, 2008, Hal. 265. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, Hal. 285.

kolonial hingga saat ini. Pemerintah Kolonial Belanda, dengan dikeluarkan peraturan yang mengatur rumah tangga desa yang hanya berlaku di Jawa dan Madura yang disebut *Inlandshe Gemeente Ordonantie* (IGO) Stbl. 1906 No. 83 dan *Inlandshe Gemeente Ordonantie Buitengewesteen* (IGOB) Stbl. 1938 No. 490 yang berlaku untuk luar Jawa dan Madura, menempatkan struktur pemerintahan desa di Indonesia secara heterogen dan tidak berusaha menciptakan suatu struktur pemerintahan baru bagi masyarakat desa, tetapi memberikan pengakuan hukum terhadap struktur pemerintahan adat di pedesaan dengan tujuan agar mereka legal mewakili kepentingan Pemerintah Hindia Belanda.<sup>7</sup>

Pada Pemerintahan Militer Jepang, Undang-Undang No. 1 Tahun 1942 mengamanatkan tidak adanya perubahan yang berarti terhadap peraturan yang sudah ada sebelumnya mengenai desa sepanjang tidak bertentangan aturan pemerintahan militer Jepang.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, menempatkan desa (dan kota kecil) nagari, marga dan sebagainya, menjadi Daerah Otonom Tingkat III. Sedangkan dalam UU. No. 1 Tahun 1957, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, walaupun disebutkan tentang kemungkinan dibentuknya Daerah Otonom III, namun tidak ada rincian yang jelas yang mengatur tentang hal tersebut. Artinya hal-hal yang menyangkut tentang desa tidak diatur sama sekali.

UU. No. 19 Tahun 1965, tentang Desa Praja, memberikan istilah baru dengan satu nama seragam untuk menyebut keseluruhan kesatuan masyarakat hukum, yang sejatinya kesatuan masyarakat hukum di berbagai wilayah Indonesia mempunyai nama asli yang beragam. UU. No. 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja merupakan UU pertama yang khusus mengatur tentang desa, namun dalam praktek belum sempat diimplementasikan dan kemudian dicabut dengan alasan politis.

UU. No. 5 Tahun 1979, tentang Pemerintahan Desa, memberikan konsep desa sebagai :

”...suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia...”

Pengertian hak di atas, mengandung kewajiban untuk melaksanakan tugasnya dan bertanggung jawab kepada Bupati atas nama Gubernur dengan masa jabatan 8 tahun. Dalam melaksanakan tugasnya pemerintah desa dibantu oleh perangkat desa. Kepala desa sebagai orang pertama mengemban tugas dan kewajiban yang berat, karena kepala desa penyelenggara dan penanggungjawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan dan urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban.

UU. No. 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah, telah melahirkan semangat pengaturan desa dari tingkat nasional menuju ke tingkat daerah dan dari birokrasi menjadi institusi masyarakat lokal. M. Ryaas Rasyid, menegaskan bahwa semangat dasar UU No. 22 Tahun 1999 adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan Desa (atau dengan nama lain) sebagai *self-governing community* sebagai manifestasi terhadap makna “*istimewa*” dalam Pasal 18 UUD 1945. Artinya UU ini tidak lagi melanjutkan semangat pelaksanaan *sentralisasi*, *birokratisasi*, dan *uniformitas* seperti UU No. 5 Tahun 1974, tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 5 Tahun 1979, tentang Pemerintahan Desa. Hal ini terlihat dari

---

<sup>7</sup> Aan Eko Widiyanto dan Rahmad Syafaat, *Rekonstruksi Politik Hukum Pemerintahan Desa Dari Desa Terkooptasi dan marginal Menuju Desa Otonom dan Demokratik*, Sekretariat Penguatan otonomi Desa, Fakultas Ekonomi, Universitas Brawijaya Malang, 2006, hal. 19.

adanya kesempatan bagi hidupnya kembali pemerintahan asli di tingkat desa dan pengaturannya tidak lagi diatur di tingkat nasional.<sup>8</sup> Undang-undang ini berusaha mengembalikan konsep, dan bentuk desa seperti asal-usulnya yang tidak diakui dalam Undang-undang sebelumnya yaitu UU No. 5 Tahun 1979.<sup>9</sup>

Walaupun UU 22 Tahun 1999 membuka perubahan yang positif, tetapi tetap melahirkan sejumlah persoalan, seperti : (1) desain desentralisasi, pemerintah menyerahkan sepenuhnya persoalan desa kepada kabupaten / kota. Artinya UU ini memberikan “cek kosong” pengaturan Desa kepada kabupaten / kota dan memberikan diktum yang sifatnya makro dan abstrak dalam hal desentralisasi kewenangan kepada Desa. Jika dilihat dari hukum ketatanegaraan, pemberian “cek kosong” kepada kabupaten / kota sangat tidak tepat, sebab yang melakukan desentralisasi adalah negara bukan kabupaten / kota; (2) tidak jelasnya posisi desa, karena mencampuradukkan antara prinsip *self-governing community* (otonomi asli) dan *local-self government* (desentralisasi). Pengakuan Desa sebagai *self-governing community* (otonomi asli) hanya bersifat simbolik dan nostalgia, ketimbang substantif; (3) Perubahan kewenangan mengatur dan mengurus “*rumah tangga sendiri*” menjadi kewenangan mengatur dan mengurus “*kepentingan masyarakat setempat*”. Pertanyaannya mengapa kalau hanya sekedar mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat diformalkan dalam UU, sebab selama ini masyarakat sudah mengelola kepentingan hidup sehari-hari secara mandiri.

Secara rinci Zando Zakaria<sup>10</sup>, melihat berbagai kelemahan dalam UU No. 22 Tahun 1999, antara lain : (1) tidak ada kejelasan tentang apa yang dimaksud dengan konsep, isi dan bentuk urusan rumahtangga sendiri; (2) desa tidak ditetapkan sebagai daerah otonom; (3) masih menempatkan desa sebagai kepanjangan birokrasi pemerintahan; (4) lebih menekankan hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah, bukan hubungan antara pemerintah dan rakyat; (5) tidak secara tegas menunjukkan komitmen pada desentralisasi pengelolaan sumberdaya alam; (6) tidak sensitif terhadap kepentingan ekonomi, politik dan budaya masyarakat daerah; (7) tidak menyelesaikan masalah *property right*; (8) dalam kaitan perimbangan keuangan pusat dan daerah, belum menunjukkan nilai dan kriteria yang berorientasi pada pemerataan, keadilan, kepastian, kemudahan, kesederhanaan dan *local accountability*.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, berupaya melokalisir Desa sebagai subyek hukum yang mengelola kepentingan masyarakat setempat, bukan urusan atau kewenangan pemerintahan, seperti halnya daerah. Negara hanya “mengakui” 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 disiapkan sebagai entitas otonom sebagai *local self government*.

UU No. 32 Tahun 2004, pasal 206 mereduksi “kewenangan” pemerintahan Desa menjadi “urusan” pemerintahan Desa, yang maknanya Desa akan semakin

---

<sup>8</sup> Dengan UU yang baru ini memungkinkan terjadinya beberapa perubahan seperti : *Pertama*, dari pengaturan tingkat nasional (UU) menjadi pengaturan tingkat daerah kabupaten / kota (Perda), *Kedua*, dari uniformitas menjadi variatif, *Ketiga*, dari dominasi birokrasi menjadi institusi masyarakat lokal / adat.

<sup>9</sup> Di Sumatera Barat telah dihidupkan kembali pemerintahan Nagari, sebuah pemerintahan asli sebagai pengganti pemerintahan desa. Perubahan ini cukup drastis, baik menyangkut struktur pemerintahan maupun cakupan wilayahnya. Di Bali, pemerintahan Bangsa atau Desa Adat menempati posisi yang semakin penting dengan kembali diberlakukannya aturan adat seperti *awig-awig*. Di beberapa daerah lain juga terjadi gejala yang serupa, seperti kebangkitan pemerintahan asli Wanua di Minahasa dan Huta di masyarakat Batak Sumatera Utara.

<sup>10</sup> Putra Fadilah, *Devolusi : Politik Desentralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik Antara negara-Rakyat*, Korp PMII Putri- Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.

banyak "mengurus" tetapi tidak berwenang "mengatur".<sup>11</sup> Kewenangan berdasar asal-usul sebagai bentuk pengakuan (rekognisi) terhadap Desa, tidak dijabarkan dan dilembagakan apalagi kalau sudah sampai pada kabupaten / kota. Prinsip dasar keragaman yang diusung UU No. 32 Tahun 2004 dalam mengatur pemerintahan Desa, tetapi tidak ditemukan makna dan desain kelembagaan keragaman.

UU No. 32 Tahun 2004 menciptakan kemunduran otonomi, demokrasi dan desentralisasi di desa, seperti : (1) UU No. 32 Tahun 2004 tidak menentukan otonomi desa, melainkan hanya menentukan otonomi daerah; (2) UUD 1945 dan UU No. 32 Tahun 2004 tidak secara eksplisit menyebutkan otonomi desa, artinya negara mengakui keberadaan desa, tetapi tidak membagi kekuasaan dan kewenangan (desentralisasi) kepada desa; (3) UU No. 32 Tahun 2004 mengganti Badan Perwakilan Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam UU No. 32 Tahun 2004 ini, tidak lagi sebagai pengayom adat-istiadat dan pengawas terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. BPD hanya berfungsi menetapkan peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat<sup>12</sup>; (4) Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa (PNS) dan perangkat desa lainnya.

Secara substansial mulai UU 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, UU 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja , UU 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, UU 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pengertian desa, kedudukan (posisi) desa dan kewenangan desa dengan supradesa *tidak pernah konsisten* (selalu berubah-ubah) dengan ketentuan dalam pasal 18, 18 A, 18 B UUD 1945 (sebelum amandemen dan paska amandemen).

Sebagai akibat inkonsistensi politik hukum pemerintahan desa di atas, membawa implikasi pada hancurnya kehidupan politik, hukum, ekonomi dan sosial budaya di desa. Secara empirik penghancuran bidang politik nampak hilangnya basis sosial (kepemimpinan, pranata sosial, lembaga-lembaga adat), seperti : di Jawa konsep "Pamong Desa" digantikan dengan "Perangkat Desa" yang menjalankan administrasi dari negara, Kepala Desa bukan pemimpin masyarakat, tetapi berubah menjadi bawahan Camat dan Bupati. Konsep-konsep seperti : Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang, Gampong di Aceh, Huta, Sosor dan Lumban di Mandailing, Jorong di Sumatera Barat, Tembukung di Nusa Tenggara barat, dan lain-lain telah hilang sebagai akibat diberlakukannya lembaga pemerintahan daerah dan desa secara seragam di seluruh wilayah Indonesia (UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 5 Tahun 1979).

Dalam bidang hukum, konsep penguasaan Negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dalam implementasinya telah menjadi alat untuk menghilangkan kedaulatan masyarakat adat atas sumberdaya alamnya (UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Undang Undang Pokok Agraria, UU No. 41 Tahun 1999 Tentang UU Pokok Kehutanan, UU No. 5 Tahun 1985 Tentang Perikanan). I Nyoman Nurjaya<sup>13</sup> menambahkan bahwa pembangunan hukum nasional telah menempatkan *dominasi* dan *diskriminasi* dari peraturan hukum negara terhadap masyarakat di daerah, mengabaikan, menggusur dan bahkan "*mematikan*" nilai-nilai, prinsip-prinsip dan norma-norma rakyat (*customary law/ folk law/ indigenous law/ adat law*). Berbagai peraturan perundang-undangan, seperti

<sup>11</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa, Direktorat Pemerintahan Desa Dan Kelurahan, Dirjen Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2007, hal. 58.

<sup>12</sup> Lihat pasal 209, UU No. 32 Tahun 2004, Pressindo, Jakarta, halaman 137.

<sup>13</sup> I Nyoman Nurjaya, *Reorientasi Pembangunan Hukum Negara Dalam Masyarakat Multikultural ; Perspektif Antropologi Hukum*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Bidang Ilmu Hukum, Universitas Brawijaya Malang, 2007.

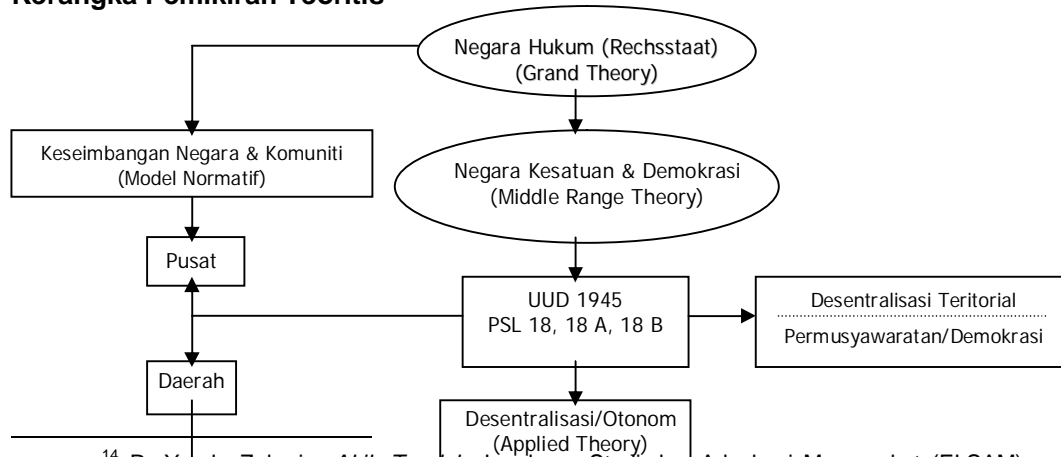
UU. No. 5 / 1979 membawa akibat lepasnya berbagai hak, hilangnya kontrol desa atas “*property right*”, termasuk hak mengatur kehidupan yang layak yang sebelumnya bersumber pada dan diatur di hukum adat dari komuniti-komuniti.<sup>14</sup>

Hal senada diungkapkan oleh Zen Zanibar M.S., bahwa desa yang semula memiliki cakupan kewenangan yang luas, sumber keuangan dan lebih mandiri, dalam era Republik Indonesia terjadi kecenderungan degradasi kedudukan dan kewenangan, sehingga ketergantungan kepada daerah otonom yang lebih tinggi tampak menonjol bahkan cenderung mencapai titik nadir.<sup>15</sup>

Tepat sekali kalau Sadu Wasistiono<sup>16</sup> mengibaratkan kedudukan dan keberadaan desa dengan ungkapan “*Kekuatan rantai besi berada pada mata rantai yang terlemah*”, artinya ibarat sistem pemerintahan nasional sebagai rangkaian mata rantai sistem pemerintahan mulai dari pusat, daerah, dan desa, maka desa merupakan mata rantai terlemah. Hampir segala aspek menunjukkan betapa lemahnya kedudukan dan keberadaan desa dalam konstelasi pemerintahan. Padahal kalau dicermati, desalah yang menjadi pertautan terakhir dengan masyarakat yang akan membawanya ke tujuan akhir yang telah digariskan sebagai cita-cita bersama.<sup>17</sup>

Penghancuran di bidang ekonomi, dapat dilihat dari sumberdaya alam masyarakat adat telah menjadi objek pemerintah dan pemodal swasta untuk mendirikan dan mengoperasikan proyek-proyek besar. Untuk memudahkan pengusaha melakukan eksplorasi dan eksploitasi terhadap sumberdaya alam, pemerintah memfasilitasi dengan berbagai perundang-undangan dan kebijakan. Hal yang sama dalam bidang sosial-budaya, yaitu dihilangkannya berbagai pengetahuan dan kearifan lokal milik masyarakat adat, seperti : sistem *bera* pada masyarakat Dani di Lembah Bilem, sistem *sasi* pada masyarakat Negeri Haruku, sistem *perladangan berotasi* pada masyarakat Dayak.

### Kerangka Pemikiran Teoritis

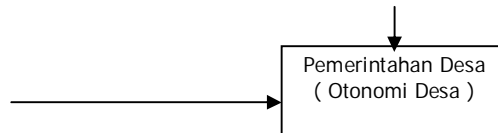


<sup>14</sup> R. Yando Zakaria, *Abih Tandoh, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)*, 2000, Hal. 1. Regulasi tentang desa, seperti UU. No. 5 /1979 benar-benar seperti palu mematikan terhadap kami, menghapus lembaga-lembaga tradisional adat kami, sehingga warga adat kami tidak mempunyai lagi suatu organisasi yang merdeka untuk bersuara bebas untuk mempertahankan hak-hak adat kami.

<sup>15</sup> Zen Zanibar M.S., *Otonomi Desa Dengan Acuan Khusus Pada Desa Di Propinsi Sumatera Selatan*, Disertasi Program Doktor, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 1988/ 1999.

<sup>16</sup> Sadu Wasistiono, *Prospek Pengembangan Desa*, Lembaga Kajian Manajemen Pemerintahan Daerah, Fokus Media, Tahun 2006

<sup>17</sup> Sadu Wasistiono, *Prospek .....*, *ibid. hal. 18*. Mengatakan, bahwa sangat ironis kalau melihat gambaran data sensus nasional 2003, karena berbicara mengenai desa berarti berbicara tentang nasib sebagian besar rakyat Indonesia dalam wilayah yang terbentang dari Sabang sampai Merauke dengan luas kurang lebih 4,8 juta km<sup>2</sup> dengan luas daratan 1,9 juta km<sup>2</sup> dengan rentang dari Timur ke Barat sekitar 5.110 km. Dan 1.880 km. Dari Utara ke Selatan, yang tersebar di 62.806 buah desa.



Kajian ini menggunakan pendekatan teori “*Negara Hukum (Rechtsstaat)*” sebagai *grand theory*, dan didukung oleh teori *Negara kesatuan (Unitary State)* dan *demokrasi* sebagai *midle range theory*, serta *teori desentralisasi (otonomi)* sebagai *applied theory*”.

Penggunaan teori negara hukum atau *Rechtsstaat* (tradisi hukum *civil law*) dan *Rule of Law* (tradisi hukum *common law*) sebagai *grand theory* bersandarkan pada Penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen), yaitu : “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*) dan perubahan ketiga UUD 1945 pada Sidang Tahunan MPR tahun 2001, prinsip negara hukum dicantumkan dalam pasal 1 ayat (3) dengan istilah yang netral tanpa menyebut *rechtsstaat* atau *rule of law* yang tepatnya berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Esensi dari konsep negara hukum adalah “... negara berdasarkan hukum, dimana kekuasaan tunduk pada hukum dan semua orang sama dihadapan hukum”.<sup>18</sup> Makna *rechtsstaat* yang berasal dari bahasa Jerman dan dalam bahasa Inggris diterjemahkan dengan istilah *a State based on Law* atau *a State governed by Law*, menurut Burkens dkk. yang dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi secara sederhana dimaknai sebagai “... negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum (baca : tertulis dan tidak tertulis).<sup>19</sup> Pengertian dasar tersebut, terimplementasi pada salah satu unsur utama konsep *rechtsstaat*, yaitu “pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*)”, atau “*supremacy of law*” dalam konsep *the rule of law* dan negara Indonesia adalah negara hukum serta pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi. Konsep negara hukum Indonesia yang berdasar Pancasila dan UUD 1945, dapat diabstraksikan sebagai “Negara Hukum Pancasila”.

Penggunaan teori Negara Kesatuan (*Unitary State*) dan demokrasi sebagai *midle range theory* bersandarkan pada ketentuan UUD 1945 Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan. Dalam pasal 1 ayat (1) dinyatakan : “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk republik”. Ayat (2) menegaskan : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Sedangkan ayat (3) menentukan : “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Konsep Negara Kesatuan (*Unitary State*), adalah suatu negara yang tidak mempunyai kesatuan-kesatuan pemerintahan yang mempunyai kedaulatan.<sup>20</sup> Hubungan antara negara (baca : Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah) dengan masyarakat desa (baca : *Komuniti*) adalah *dependent* dan *coordinat*.

Sedangkan hakekat politik hukum Pasal 18 UUD 1945, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menjamin adanya desentralisasi dan otonomi yang luas bagi daerah-daerah di seluruh Indonesia.<sup>21</sup> Sejalan dengan konsep tersebut, *Bhenyamin Hoessein*, menyatakan bahwa dalam konteks negara

<sup>18</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pemantapan Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional Di Masa Kini dan Masa Yang Akan Datang*, Jakarta, 1995.

<sup>19</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Pidato diucapkan pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta pada tanggal 25 April 1992.

<sup>20</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Hal.6, 2005.

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Hal. 262, Jakarta, 2005.



kesatuan penerapan asas sentralisasi dan desentralisasi dalam organisasi negara bangsa tidak bersifat *dikotomis* melainkan *kontinum*.<sup>22</sup> Artinya pemerintah pusat tidak mungkin menyelenggarakan semua urusan pemerintahan di tangannya secara sentralisasi atau sebaliknya pemerintah daerah (Desa) sepenuhnya menyelenggarakan semua urusan pemerintahan yang diserahkan.<sup>23</sup>

Keterkaitan negara kesatuan dan demokrasi, didasarkan pemahaman bahwa pengakuan dan penghormatan otonomi desa tetap pada kerangka negara kesatuan. Begitu juga dalam penyelenggaraan otonomi desa tidak akan ada artinya tanpa didukung prinsip-prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat. Begitu pula dengan penggunaan teori desentralisasi (otonomi) sebagai *applied theory*, karena desentralisasi itu sendiri merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari negara kesatuan dan demokrasi itu sendiri.

## Kerangka Konseptual

Secara etimologis, istilah politik hukum berasal dari bahasa Belanda yaitu "*rechtspolitiek*" yakni bentukan dua kata "*rechts*" dan "*politiek*". Kata *recht* yang dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai hukum dan *politiek* berarti kebijakan. Istilah hukum sendiri sampai dengan sekarang belum ada kesatuan pendapat di kalangan para teoritis hukum tentang apa batasan dan arti hukum sendiri.<sup>24</sup> Sulitnya mendefinisikan hukum digambarkan oleh Lloyd dalam Achmad Ali dalam "*Menguak Tabir Hukum : Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis*", yaitu "*although 'much juristic ink' has been used in an attempt to provide a universally acceptable definition of law, there is little sign of the objective having been attained.*"<sup>25</sup> Namun secara sederhana dapat dikatakan bahwa *law, in generic sense, is a body of rulers of action or conduct prescribed by controlling authority, and having binding legal force*<sup>26</sup> atau mengutip Sri Soemantri Martosoewignjo, bahwa hukum adalah seperangkat aturan tingkah laku yang berlaku dalam masyarakat.<sup>27</sup> Sedangkan kata *politiek* dalam kamus bahasa Belanda yang ditulis Van der Tas mengandung arti *beleid*, yang berarti kebijakan (policy).<sup>28</sup> Secara singkat politik diartikan sebagai *kebijakan hukum*. Adapun kebijakan sendiri dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti *rangkaiannya konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak*.<sup>29</sup> Dengan kata lain politik hukum adalah *rangkaiannya konsep dan asas yang menjadi garis*

<sup>22</sup> Bhenyamin Hoessein, dalam Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Hal.13, 2005.

<sup>23</sup> Secara rinci Bhenyamin Hoessein, dalam Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Hal.13, 2005, menjelaskan bahwa selalu terdapat sejumlah urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan secara sentralisasi beserta penghalusannya dekonsentrasi. Tetapi juga tidak pernah terdapat suatu urusan pemerintahan apapun yang diselenggarakan secara desentralisasi. Urusan pemerintahan yang menyangkut kepentingan dan kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara lazimnya diselenggarakan secara sentralisasi dan dekonsentrasi. Sedangkan urusan yang mengandung dan menyangkut kepentingan masyarakat setempat diselenggarakan secara desentralisasi

<sup>24</sup> Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hal. 19.

<sup>25</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum : Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis*, Gunung Agung, Jakarta, 2002, hal. 17-36.

<sup>26</sup> Van Appeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum, In Leiding tot de Studie van het Nederlandse Recht*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1993, hal. 1

<sup>27</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 33

<sup>28</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, *Bunga ...*ibid, hal. 33.

<sup>29</sup> S. Wojowasito, Kamus Umum Belanda-Indonesia (Ichtar Baru van Houve), Jakarta, hal.66; Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi III, Cet. I, Jakarta, Balai Pustaka, 2001, hal. 149.

*besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum.*

Sedangkan dari perpekstif terminologis, Padmo Wahjono dalam bukunya *Indonesia Negara Berdasar Hukum* mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang dibentuk.<sup>30</sup> Teuku Mohammad Radhi dalam sebuah tulisannya mendefinisikan politik hukum sebagai pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun (*ius constitutum dan ius constituendum*).<sup>31</sup> Adapun menurut Sudarto, politik hukum didefinisikan sebagai kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan (*ius constitutum*).<sup>32</sup> Sedangkan Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.<sup>33</sup> C.F.G. Sunaryati Hartono yang menitikberatkan politik hukum pada aspek *ius constitutum* mendefinisikan politik hukum sebagai alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.<sup>34</sup> Sementara itu, Abdul Hakim Garuda Nusantara memberikan arti politik hukum sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu.<sup>35</sup> Berdasarkan elaborasi ragam definisi politik hukum tersebut, maka definisi operasional dalam penelitian ini bahwa politik hukum adalah *kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber pada nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.*

Istilah pemerintah dan pemerintahan dalam masyarakat secara umum diartikan sama, dimana kedua kata tersebut diucapkan bergantian (pemerintah atau pemerintahan). Sebutan kedua kata atau istilah tersebut menunjuk pada penguasa atau pejabat. Misalnya: Mulai dari Presiden sampai tingkat Kepala Desa atau Kepala Kelurahan. Artinya, semua orang yang memegang jabatan disebutlah pemerintah atau pemerintahan, tetapi orang yang bekerja di dalam lingkungan pemerintah atau pemerintahan disebut orang pemerintah(an).

Mereka yang berpandangan seperti yang disebutkan di atas tidak membedakan pemerintahan dalam arti legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Siapa saja yang memegang jabatan dan berkuasa terhadap bawahan sebagai contoh: Ketua DPRD Tk.II, Bupati atau Walikota, Ketua Pengadilan Negeri atau Ketua Jaksa Negeri.

Selain pandangan masyarakat yang menyamakan pengertian istilah pemerintah(an), ternyata di dalam beberapa literatur, ada sebagian para ahli juga menyamakan pengertian pemerintah dengan pemerintahan. Seperti C.F. Strong menyatakan pemerintah(an) adalah organisasi dalam mana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Selanjutnya Strong menyatakan

<sup>30</sup> Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasar Hukum*, Cet. II, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1986, hal. 160.

<sup>31</sup> Teuku Mohammad Radhi, *Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, jurnal Prisma, Nomor 6 Tahun II Desember, 1973, hal. 4.

<sup>32</sup> Sudarto, *"Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum"*, dalam *Hukum dan Keadilan* No 5 Tahun Ke-VII, 1979, hal. 15-16; Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat Kajian Terhadap Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1986, hlm.151.

<sup>33</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cet, Ke III, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hal. 352.

<sup>34</sup> C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hal. 1

<sup>35</sup> Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik hukum Nasional*, Makalah disampaikan pada Karya Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu), Yayasan LBH Indonesia dan LBH Surabaya, 1985.

pemerintahan itu mempunyai kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.

Jadi menurut C.F. Strong pemerintah dan pemerintahan itu sama pengertiannya, artinya bisa disebut pemerintah atau pemerintahan. Kemudian di dalamnya pemerintah(an) terdapat tiga macam kekuasaan.

Sedangkan pendapat yang lain seperti Ramlan Surbakti, mengatakan istilah pemerintah dan pemerintahan berbeda artinya. Dimana Pemerintahan menyangkut tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara. Kemudian istilah pemerintahan itu sendiri pengertiannya dapat dikaji atau ditinjau dari tiga aspek yaitu:

1. Ditinjau dari aspek kegiatan (dinamika), pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara.
2. Ditinjau dari aspek struktural fungsional, pemerintahan mengandung arti seperangkat fungsi negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara.
3. Ditinjau dari aspek tugas dan kewenangan negara, maka pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan negara.

Bila disimak secara lebih dalam pendapat Surbakti tentang Pemerintah dan pemerintahan, nampaknya perbedaan yang dikemukakan tidak menunjukkan ada pemisahan antara pemerintah dengan pemerintahan secara tajam, artinya dimana ada pemerintah disitu akan ada pemerintahan.

Konsep pemerintahan dapat dibuat dalam arti yang luas dan sempit. Artinya tugas dan wewenang pemerintahan itu dapat diperluas dan dipersempit dengan membentuk organ-organ atau badan-badan dalam pemerintahan itu sendiri. Seperti yang dikatakan oleh C.F. Strong, dimana pemerintahan itu mempunyai kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Menurut Konsep Trias Politika ketiga bentuk kekuasaan itu mempunyai tugas dan kewenangan yang berbeda pula. Jadi konsep pemerintahan yang dikemukakan oleh C.F. Strong dapat dikategorikan dalam arti yang luas.

Ada pendapat yang juga menyamakan pengertian pemerintah dengan pemerintahan, seperti S. Pramudji dimana pemerintahan itu dapat dilihat dalam arti luas dan sempit. Pemerintahan dalam arti luas adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ-organ atau badan-badan legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan pemerintah negara.

Kemudian Ramlan Surbakti juga mempunyai pandangan yang sama dengan Pramudji, dimana pemerintahan itu mempunyai pengertian dalam arti luas dan sempit. Pemerintahan dalam arti luas berarti seluruh fungsi negara, seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit meliputi fungsi eksekutif saja.

Konsep pemerintahan dalam arti luas yang dikemukakan oleh Pramudji dan Surbakti, organ-organnya mengacu pada konsep Trias Politika atau Tri Praja. Di Indonesia kita tidak menggunakan Konsep Trias Politika atau Tri Praja, tetapi menggunakan konsep Panca Praja, seperti yang terdapat dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

Istilah otonomi atau "*autonomy*" secara etimologis berasal dari kata Yunani "*autos*" yang berarti sendiri dan "*nomous*" yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinil adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi ada dua ciri hakikat dari otonomi, yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Dalam kaitan dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *condition of living under one's own*

*laws*. Dengan demikian, otonomi daerah, daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*.

Dalam literatur Belanda otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh *Van Vollenhoven* dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri).

Otonomi bukan sekadar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.<sup>36)</sup>

Istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheic*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Dalam pemberian tanggung jawab terkandung dua unsur yaitu:

1. Pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya.
2. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu.<sup>37</sup>

Pada bagian lain *Bagir Manan*<sup>38</sup> menyatakan, otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfsatndigheid*) dari satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Artinya kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.

Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid, independency*). Kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Otonomi sekadar subsistem dari sistem kesatuan yang lebih besar. Dari segi hukum tata negara khususnya teori bentuk negara, otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*). Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Segala pengertian (*begrip*) dan isi (*materie*) otonomi adalah pengertian dan isi negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan landasan atas dari pengertian dan isi otonomi.

Sementara itu *Bhenyamin Hoessein*<sup>39</sup> mengartikan otonomi hampir paralel dengan pengertian "*demokrasi*", yaitu pemerintahan oleh, dari, dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada di luar Pemerintah Pusat. Bahkan otonomi dapat diberi arti luas atau dalam arti sempit. Dalam arti luas, otonomi mencakup pula tugas pembantuan (*medebewind, coadministration*), sebab baik otonomi maupun tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian. Pada otonomi, kebebasan dan kemandirian itu merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan baik asas maupun cara menjalankannya. Sedangkan pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankan.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Bagir Manan, *Menyongsong .....*, Op.Cit., hlm. 24.

<sup>37</sup> Ateng Syarifudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Orasi Dies Natalis Unpar Bandung, 1983.

<sup>38</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA Karawang, 1993.

<sup>39</sup> Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, Disertasi, Pascasarjana UI, 1993.

<sup>40</sup> Bagir Manan, *Perjalanan .....*, Op.Cit., hlm.4.

Berdasar elaborasi makna otonomi di atas, dalam kajian ini menggunakan konsep otonomi Bagir Manan, yakni otonomi merupakan kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfsatndigheid*) dari satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Artinya kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.

Sedangkan konsep desa dalam penelitian ini mengacu pada konsep desa di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, bahwa desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya secara yuridis dan politis, terdapat dua konsep desa, yaitu : *Desa yang diakui*, yakni Masyarakat Hukum Adat (MHA) yang disebut dengan nama-nama setempat dan *Desa dibentuk*, yakni desa yang diakui oleh pemerintah berdasarkan UU. Artinya desa dipandang sebagai suatu daerah kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa atau memiliki wewenang mengadakan pemerintahan sendiri.

Konsep desa tersebut, terdapat empat elemen pokok, yaitu : (1). Kesatuan masyarakat Hukum; (2). Otonomi; (3). Berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional; (4). Berada dalam daerah kabupaten. Artinya undang-undang tersebut, mengakui otonomi yang dimiliki desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu.

## **Landasan Filosofis, Yuridis dan Sosiologis Politik Hukum Pemerintahan Desa**

### **1. Landasan Filosofis**

*Pertama*, secara filosofis desa merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri (*self governing community*).<sup>41</sup> Desa yang mempunyai pemerintahan sendiri dan dikelola secara otonom tanpa ikatan hirarkhis-struktural dengan struktur yang lebih tinggi, telah ada terlebih dahulu sebelum adanya negara. Dengan demikian desa yang memiliki tata pemerintahan lebih tua, seharusnya juga menjadi ujung tombak dalam setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

*Kedua*, mengikuti pendapat Prof. Mr j de Louter seorang ahli tata negara Belanda dan F. Lacculle, bahwasannya keberadaan bangsa dan negara sebenarnya terletak di desa, artinya bangunan hukum desa merupakan fundamen bagi tatanegara Indonesia.<sup>42</sup> Oleh karena itu pengaturan desa dalam Undang-Undang adalah sangat mendesak karena jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan akan menentukan luasnya jangkauan pengaturan mengenai desa. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) akan menjadi lebih kuat bila ditopang oleh kedaulatan rakyat serta kemandirian lokal (daerah dan Desa), yakni pusat yang "*menghargai*" lokal dan lokal yang "*menghormati*" pusat.

---

<sup>41</sup> Tim Penyusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa, Direktorat Pmerintahan Desa Dan Kelurahan, Dirjen Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa, Depdagri, Jakarta, 2007, hal.8-9.

<sup>42</sup> Sutardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Yogyakarta, 1984, hal. 39.

*Ketiga*, dalam konstek politik hukum, UU tentang Pemerintahan Desa merupakan instrumen untuk membangun visi menuju kehidupan baru Desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera.<sup>43</sup> Sejalan dengan itu, Zando Zakaria, mengatakan Desa masa depan setidaknya-tidaknya berlandaskan pada tiga fondasi yaitu : keadilan, demokratis, dan kemajuan.<sup>44</sup>

## 2. Landasan Yuridis

Undang-undang Dasar 1945, Pasal 18 B mengamanatkan adanya kesatuan masyarakat hukum adat. Kemudian dalam penjelasan umum Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa otonomi Desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari Desa itu sendiri. Hal ini berarti bahwa Desa sebagai susunan pemerintahan terendah di Indonesia mempunyai identitas dan entitas yang berbeda dan perlu di atur tersendiri dalam bentuk Undang-Undang.

Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi: Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Ini berarti bahwa daerah yang lebih kecil mencakup kabupaten/kota dan Desa, atau setidaknya undang-undang juga harus memberi kedudukan yang tepat keberadaan Desa yang telah ada jauh sebelum NKRI lahir, dan Desa pada masa kolonial juga telah diatur tersendiri.<sup>45</sup>

Pengakuan dan penghormatan negara terhadap Desa dalam konstitusi sebenarnya nampak jelas dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, disebutkan bahwa: Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgetneenschappen*, 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. Kalimat ini menegaskan bahwa NKRI harus mengakui keberadaan Desa-Desa di Indonesia yang bersifat beragam. Konsep *zelfbesturende landchappen* identik dengan Desa otonom (*local self government*) atau

---

<sup>43</sup> Op. Cit. Naskah Akademik RUU Desa, hal. 8-9. Kemandirian adalah kapasitas dan inisiatif lokal yang kuat. Inisiatif lokal adalah gagasan, kehendak dan kemauan entitas Desa yang berbasis pada kearifan lokal, komunalisme dan modal sosial (kepemimpinan, jaringan dan solidaritas sosial); demokrasi adalah nilai dan sistem yang memberi bingkai tata pemerintahan Desa. Secara konseptual demokrasi mengandung sejumlah prinsip dasar: representasi, transparansi, akuntabilitas, responsivitas dan partisipasi, yang semua prinsip ini menjadi fondasi dasar bagi pengelolaan kebijakan, perencanaan Desa, pengelolaan keuangan Desa dan pelayanan publik; dan kesejahteraan mencakup dua komponen besar, yakni penyediaan layanan dasar (pangan, papan, pendidikan dan kesehatan) dan pengembangan ekonomi Desa yang berbasis pada potensi lokal.

<sup>44</sup> R. Yando Zakaria, *Merebut Negara*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2004, hal. 148.

<sup>45</sup> *Ibid*, hal. 41.

disebut Desa Praja yang kemudian dikenal dalam UU No. 19/1965, yakni Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak dan berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan konsep *volksgemeenschappen* identik dengan kesatuan masyarakat hukum adat atau menurut orang Bali disebut dengan "Desa adat" atau *self governing community*. *Zelfbesturende landchappen* akan mengikuti azas desentralisasi (*pemberian*) dan *volksgemeenschappen* akan mengikuti azas rekognisi / pengakuan, meski azas ini tidak dikenal dalam teori desentralisasi.

Ketentuan penyerahan urusan/kewenangan dari kabupaten/kota kepada Desa sebenarnya tidak dikenal dalam teori desentralisasi. Ibnu Tricahyo menegaskan, bahwa pemberian desentralisasi kepada Desa bukanlah pemerintah kabupaten / kota, melainkan pemerintah pusat. Karena itu jika UU Desa disusun terpisah dari UU Pemda, hal ini akan semakin mempertegas amanat dan makna Pasal 18 UUD 1945, sekaligus akan semakin memperjelas posisi (kedudukan) dan kewenangan Desa atau memperjelas makna otonomi Desa.

### 3.Landasan Sosiologis

*Pertama*, secara sosiologis sebagian besar penduduk Indonesia berada di Desa dan hampir segala aspek menunjukkan betapa lemahnya kedudukan Desa dalam konstelasi pemerintahan. Artinya berbicara Desa berbicara tentang nasib sebagian besar rakyat Indonesia. Tetapi selama ini, pembangunan cenderung berorientasi pada pertumbuhan dan bias Kota. Sumber daya ekonomi yang tumbuh di kawasan Desa diambil oleh kekuatan yang lebih besar, sehingga Desa kehabisan sumberdaya dan menimbulkan arus urbanisasi penduduk Desa ke kota. Kondisi ini yang menciptakan ketidakadilan, kemiskinan maupun keterbelakangan pada Desa.<sup>46</sup>

*Kedua*, gagasan, pemberian dan pengaturan otonomi Desa ke depan dimaksudkan untuk memperbaiki kerusakan-kerusakan sosial, budaya, ekonomi dan politik Desa. "otonomi Desa" hendak memulihkan basis penghidupan masyarakat Desa, dan secara sosiologis hendak memperkuat Desa sebagai entitas masyarakat paguyuban yang kuat dan mandiri.

*Ketiga*, pengaturan tentang otonomi Desa dimaksudkan untuk merespon proses globalisasi, yang ditandai oleh proses liberalisasi dalam informasi, ekonomi, teknologi, budaya, dan lain-lain) dan munculnya pemain-pemain ekonomi dalam Skala global. Tantangan ini memerlukan institusi yang lebih kuat (dalam hal ini negara) untuk menghadapinya. Oleh karena itu diperlukan pembagian tugas dan kewenangan secara rasional di negara dan masyarakat agar dapat masing-masing bisa menjalankan fungsinya.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Sadu Wasistiono, M. Irwan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, Lembaga Kajian Manajemen Pemerintahan Daerah, Jatinangor, 2006, hal. 2.

<sup>47</sup> Sutoro Eko, *Prakarsa Desentralisasi & Otonomi Desa*, IRE Press, Yogyakarta, hal. XXIV.

## Politik Hukum Pemerintahan Desa

Ketentuan Pasal 1 ayat (3), Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, bahwa "Negara Indonesia adalah Negara Hukum" membawa konsekuensi 3 (tiga) prinsip dasar yang wajib dijunjung oleh setiap warga negara yaitu : supremasi hukum; kesetaraan di hadapan hukum; dan penegakan hukum dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum.<sup>48</sup>

Negara hukum (*rule of law*) yang dimaksud di sini, adalah mewujudkan negara hukum yang demokratis (*democratic rule of law*) atau mewujudkan supremasi hukum yang demokratis (*democratic rule of law*) dan pemerintahan yang bersih. Hal ini ditegaskan oleh Mas Achmad Santosa, bahwa kalimat "*supremasi hukum diartikan bahwa hukum merupakan landasan berpijak bagi seluruh penyelenggara negara sehingga pelaksanaan pembangunan dapat berjalan sesuai aturan yang telah ditetapkan...*" adalah kalimat yang dapat menjebak pada pengertian bahwa hukum sudah *taken for granted* berkeadilan dan demokratis. Dalam kenyataannya hukum seringkali dijadikan alat penguasa untuk memperkuat atau memperkokoh kekuatan yang sedang berlangsung (*status quo*).<sup>49</sup>

Oleh karena itu program pembentukan hukum lewat pembentukan peraturan perundang-undangan harus melalui proses yang benar, dengan memperhatikan tertib perundang-undangan, serta asas umum peraturan perundang-undangan yang baik. Keseluruhan upaya untuk mewujudkan supremasi hukum yang demokratis dan pemerintahan yang bersih, harus didasarkan prinsip-prinsip *good governance*, yaitu : (1). Akuntabilitas; (2). Keterbukaan dan transparansi; (3). Ketaatan pada hukum; (4) partisipasi masyarakat; dan (5) komitmen mendahulukan kepentingan bangsa dan negara.

Untuk menentukan politik hukum pemerintahan Desa yang sesuai dengan prinsip-prinsip kebijakan hukum (*legal policy*), diperlukan pemahaman kondisi Desa saat ini. Secara garis besar keberagaman Desa di Indonesia dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) tipe Desa, yaitu :

1. Tipe "Desa adat" atau sebagai *self governing community* sebagai bentuk Desa asli dan tertua di Indonesia. Konsep "otonomi asli" sebenarnya diilhami dari pengertian Desa adat ini. Desa adat mengatur dan mengelola dirinya sendiri dengan kekayaan yang dimiliki tanpa campur tangan negara. Desa adat tidak menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan oleh negara. Saat ini Desa pakraman di Bali yang masih tersisa sebagai bentuk Desa adat yang jelas.
2. Tipe "Desa administratif" (*local state government*) adalah Desa sebagai satuan wilayah administratif yang berposisi sebagai kepanjangan negara dan hanya menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan negara. Desa administratif secara substansial tidak mempunyai otonomi dan demokrasi. Kelurahan yang berada di perkotaan merupakan contoh yang paling jelas

---

<sup>48</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia, Nomor 7 Tahun 2005, Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009, Bab 9, Pembenahan Sistem dan Politik Hukum.

<sup>49</sup> Mas Achmad Santosa, *Pembaharuan Hukum Indonesia*, Agenda yang Terabaikan, Melibas, Jakarta, 2004, hal. 30.



dari tipe Desa administratif.

3. Tipe "Desa otonom" atau dulu disebut sebagai Desapraja atau dapat juga disebut sebagai local *self government*, seperti halnya posisi dan bentuk daerah otonom di Indonesia. Secara konseptual, Desa otonom adalah Desa yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi sehingga mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desa otonom berhak membentuk pemerintahan sendiri, mempunyai badan legislatif, berwenang membuat peraturan Desa dan juga memperoleh desentralisasi keuangan dari negara.<sup>50</sup>

Melihat tipologi Desa di atas, Dirjen Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa, Direktorat Pemerintahan Desa Dan Kelurahan, menawarkan tiga alternatif arah pemerintahan Desa ke depan, yaitu :

*Pertama*, mengikuti pemikiran para *founding fathers* yang termuat dalam konstitusi, yakni model Desa adat, yaitu mengakui (*rekognisi*) keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat yang jumlahnya sangat banyak dan beragam di Indonesia.

*Kedua*, pemikiran tentang Desa otonom atau Desapraja atau daerah otonom tingkat III, yang sering dikemukakan oleh mendiang Prof. Selo Soemardjan, Ibnu Tricahyo (UNBRAU) maupun Khasan Effendy (IPDN). Ibnu Tricahyo, seorang pakar hukum tatanegara dari PP Otoda Universitas Brawijaya Malang, mengatakan telah terjadi kekeliruan besar UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 yang menempatkan posisi Desa sebagai subsistem pemerintahan kabupaten, sekaligus menerima limpahan kewenangan dan alokasi dana dari kabupaten. Pemberian desentralisasi kepada Desa bukanlah pemerintah kabupaten melainkan negara melalui pemerintah pusat. Karena itu, kedudukan Desa harus dipertegas lebih dulu dalam struktur ketatanegaraan melalui konstitusi, kemudian diikuti dengan penyerahan kewenangan kepada Desa beserta alokasi dana secara langsung dari APBN.

*Ketiga*, ide dan pengaturan Desa administratif (kelurahan) yang diterapkan pada masa Orde Baru. Di masa rezim ini, bentuk Desa adat dihilangkan dan ide Desa sebagai daerah otonom tingkat III (Desapraja) juga dihilangkan, meski UU No. 5/1974 mengenal provinsi daerah tingkat I dan kabupaten/kotamadya daerah tingkat II, UU No. 5/1979 memberi kesempatan perubahan status dari Desa-desa yang sudah urbanized di perkotaan menjadi kelurahan, yang membuat roh otonomi dan demokrasi menjadi hilang. Perubahan menjadi kelurahan memang memungkinkan perbaikan pelayanan administratif, tetapi di balik itu sangat memudahkan proses kapitalisasi, sebab status tanah kelurahan tidak lagi menjadi milik rakyat melainkan menjadi milik negara. Ketika investasi akan masuk ke ranah kelurahan, maka negara dan investor tidak lagi bernegosiasi dengan Desa dan rakyat Desa.

Dari tiga model tersebut, ada tiga pilihan yang bersifat *optional village*, yaitu :

*Pertama*, adalah integrasi fungsi pemerintahan Desa ke dalam pemerintahan adat sebagaimana terjadi di Sumatera Barat. Forum diskusi bersama Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Sulawesi Utara,

---

<sup>50</sup> Tim Penyusun *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, Op. Cit, hal. 83-84.

Sulawesi Selatan dan Nusa Tenggara Timur tampaknya juga mengarah pada bentuk Desa yang terintegrasi itu. Adapun disain kelembagaannya adalah : (1). Secara prinsipil integrasi Desa dan adat (*integrated village*) adalah bentuk Desa otonom (*local self government*), dengan tetap mengakomodasi spirit dan pola *self governing community*; (2). Dalam *integrated village*, terjadi peleburan antara Desa adat dan Desa dinas menjadi sebuah institusi dengan batas-batas wilayah yang jelas; (3) Nomenklatur Desa disesuaikan dengan nomenklatur lokal, Seperti : nagari, pakraman, lembang, negeri dan lain-lain; (4). Struktur pemerintahan *integrated village* mengakomodasi struktur adat yang ada. Struktur ini bukan dalam posisi dan pengertian sebagai lembaga kemasyarakatan, tetapi sebagai struktur resmi pemerintahan Desa. sebagai contoh di nagari Sumatera Barat terdapat wali nagari sebagai kepala eksekutif, Badan Perwakilan Nagari sebagai lembaga legislatif seperti Badan Perwakilan Desa, Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai institusi asli yang menjalankan fungsi peradilan adat dan wadah permusyawaratan besar para penghulu adat, serta Majelis Adat, Syarak dan Ulama sebagai lembaga pertimbangan bagi lembaga lain yang terkait dengan adat dan agama; (5). *Integrated village* tidak mengenal dualisme kepemimpinan, melainkan pimpinan oleh seorang pimpinan eksekutif seperti kepala Desa.

*Kedua*, adalah integrasi masyarakat adat dalam Desa. Dalam model ini, nilai, istitusi, dan mekanisme yang dikenal dalam masyarakat adat diakomodasi dalam pemerintahan Desa.

*Ketiga*, adalah koeksistensi antara masyarakat adat dengan Desa, dimana masing-masing saling berhubungan dan saling memperkuat. Dalam model ini, Desa administratif menjalankan kewenangannya tanpa harus menidakan masyarakat adat.

Adapun skema pengaturannya adalah sebagai berikut :

- a) Sebaiknya peraturan memuat *positive list* kewenangan Desa yang bersifat optional. Tidak semua daftar kewenangan diterapkan di seluruh Desa, melainkan Desa mempunyai kesempatan untuk memilih kewenangan yang sesuai dengan konteks dan kapasitas lokal,
- b) Berbagai ketentuan dan persyaratan (mulai dari pembentukan Desa, pemilihan kepala Desa, sampai dengan keanggotaan BPD) dibuat secara longgar atau fleksibel sehingga bisa dilaksanakan di Desa-Desa yang *under capacity*.
- c) Struktur keperangkatan Desa juga dibuat secara fleksibel, sebagaimana selama ini mengenal pola minimal dan maksimal, sehingga Desa akan menyusun struktur perangkat disesuaikan dengan kondisi setempat.
- d) Variabel geogragis dan demografis yang sangat beragam sebaiknya digunakan sebagai variabel penentu alokasi dana Desa. Spiritnya adalah kebijakan afirmatif untuk memberikan alokasi lebih besar pada Desa-Desa yang secara geografis mengalami kesulitan dan terbelakang.

## Penutup

Eksistensi Desa dilihat dari perspektif terminologis, ekonomis, sosiologis, yuridis, politis dan historis, desa pada hakekatnya merupakan bentuk pemerintahan yang riil, demokratis, otonom dengan tradisi, adat-istiadat dan hukumnya sendiri yang mengakar sangat kuat, serta relatif mandiri dari "*campur tangan*" entitas kekuasaan dari luar. Tetapi peraturan perundang-undangan yang mengatur Desa mulai UU 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, UU 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja, UU 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, UU 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pengertian desa, kedudukan (posisi) desa dan kewenangan desa dengan daerah dan pusat (supradesa) *tidak pernah konsisten* dengan ketentuan dalam pasal 18, 18 A, 18 B UUD 1945 (sebelum amandemen dan paska amandemen).

Oleh karena itu program pembentukan hukum lewat pembentukan peraturan perundang-undangan harus melalui proses yang benar, dengan memperhatikan tertib perundang-undangan, serta asas umum peraturan perundang-undangan yang baik. Keseluruhan upaya untuk mewujudkan supremasi hukum yang demokratis dan pemerintahan yang bersih, harus didasarkan prinsip-prinsip *good governance*, yaitu : (1). Akuntabilitas; (2). Keterbukaan dan transparansi; (3). Ketaatan pada hukum; (4) Partisipasi masyarakat; dan (5) Komitmen mendahulukan kepentingan bangsa dan negara.

Adapun alternatif pilihan yang dapat dijadikan rujukan adalah: *pertama*, mengikuti pemikiran para *founding fathers* yang termuat dalam konstitusi, yakni model Desa adat; *Kedua*, pemikiran tentang Desa otonom atau Desapraja atau daerah otonom tingkat III; *Ketiga*, ide dan pengaturan Desa administratif (kelurahan) yang diterapkan pada masa Orde Baru.

Adapun pilihan desa (*optional village*) ke depan adalah integrasi fungsi pemerintahan Desa ke dalam pemerintahan adat sebagaimana terjadi di Sumatera Barat; atau integrasi masyarakat adat dalam Desa, dimana nilai, istitusi, dan mekanisme yang dikenal dalam masyarakat adat diakomodasi dalam pemerintahan Desa; atau koeksistensi antara masyarakat adat dengan Desa, dimana masing-masing saling behubungan dan saling memperkuat.

### Daftar Pustaka

- Aan Eko Widiyanto dan Rahmad Syafaat, *Rekonstruksi Politik Hukum Pemerintahan Desa Dari Desa Terkooptasi dan marginal Menuju Desa Otonom dan Demokratik*, Sekretariat Penguatan otonomi Desa, Fakultas Ekonomi, Universitas Brawijaya Malang, 2006.
- AA. GN. Ari Dwipayana, *Promosi Otonomi Desa*, Institut for Research and Empowerment (IRE), Yogyakarta, 2004
- AA. GN. Ari Dwipayana, *Pembaharuan Desa Secara Partisipatif*, Pustaka Pelajar, 2003.
- Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik hukum Nasional*, Makalah disampaikan pada Karya Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu), Yayasan LBH Indonesia dan LBH Surabaya, 1985.
- Abdul Aziz, David D. Arnold, *Desentralisasi Pemerintahan, Pengalaman Negara-Negara Asia*, Pondok Edukasi, Bantul, 2003.
- Abdoel Gani, *Hukum dan Politik : Beberapa permasalahan “dalam bukunya Padmo Wahjono, Masalah Ketatanegaraan Indonesia dewasa ini*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1985.
- Abdur Rozaki, Dkk. *Prakarsa Desentralisasi & Otonomi Desa*, IRE Press, Yogyakarta, 2005.
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum : Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis*, Gunung Agung, Jakarta, 2002.
- A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Pidato diucapkan pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta, 1992.
- A. Mukthie Fadjar, Prof., SH.,M.S., *Tipe Negara Hukum*, Bayu Media Malang, 2004.
- Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni Bandung, 1982.
- Ateng Syarifudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Orasi Dies Natalis Unpar Bandung, 1983.
- Angger Jati Wijaya, *Reformasi Tata Pemerintahan Desa Menuju Demokrasi*, Yapika dan Forum LSM, 2000.
- Ateng Syarifudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Orasi Dies Natalis Unpar Bandung, 1983.
- Artidjo Alkostar, *Menelusuri Akar dan Merancang Hukum Nasional* dalam Artidjo Alkostar (ed.), *Identitas Hukum Nasional*, Yogyakarta: Fakultas Hukum U11, 1997.
- A.S.S. Tambunan, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Jakarta, Puporis Publisher, 2002.
- Ateng Syafrudin, *Pemerintahan di Daerah dan Pelaksanaannya*, Kumpulan Karangan P. Rosodjatmiko, Tarsito, Bandung, 1982.
- Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta, Hakekat Otonomi & Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, Citra Media, 2006.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA Karawang, 1993.
- Bernad Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Sebuah penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2007.
- Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, Disertasi, Pascasarjana UI, 1993.

- B.N. Marbun, *Otonomi Desa 1945-2005 Proses dan Realita*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005.
- Brian C. Smith, *Field Administration : An Aspect of Decentralization*, Roulledge and Kegan Paul, London, 1967.
- B.C. Smith, *Decentralization, The Territorial Dimension of the State*, George Allen & Unwin London, 1985. John M. Cohen dan Stephen B. Peterson, *Administrative Decentralization*, Kumarian Press, USA, 1999.
- C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.
- Dilys M. Hill, *Democratic Theory and Local Government*, Gorge Allen and Unwin Ltd London, 1974.
- D. Juliantara, Gregorius Sahdan, *Desentralisasi Kerakyatan Gagasan & Praktis*, Pondok Edukasi, Bantul, 2006.
- Dadang Juliantara, *Arus Bawah Demokrasi, Otonomi dan Pemberdayaan Desa*, Laperia Pustaka Utama, 2000.
- Dossy Iskandar Prasetyo & Bernard L. Tanya, *Ilmu Negara, Beberapa Isu Utama*, Srikandi, Surabaya, 2005.
- Duto Sosialismanto, *Hegemoni Negara, Ekonomi Politik Pedesaan Jawa*, Laperia Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001.
- E.B. Sitorus, dkk., Tim Penyusun *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, Direktorat Pemerintahan Desa Dan Kelurahan, Direktorat Jendral Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2007.
- E.M.H. Hirsch Ballin., *Rechtsstaat & Beleid Zwolle*, W.E.J. Tjeenk Willink, 1991.
- Eko Supriyanto, "*Lingkup Kewenangan Otonomi Desa Menurut UU No. 22 / 1999*", Universitas Airlangga Surabaya, 2003.
- Fadilah Putra, *Devolusi : Politik Desentralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik Antara negara-Rakyat*, Korp PMII Putri- Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.
- Francios Venter, *Constitutional Comparison, Japan, germany, Canada & South Africa As Constitutional States*, Juta & Co. Ltd, and Kluwer Law International, 675 Massachusetts Cambridge USA, 2000.
- Gabriel A. Almond & G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics, A Developmental Approach*, New Delhi, Oxford & IBH Publishing Co., 1978.
- G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, (ed), *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hills, London / New Delhi, 1992.
- Hans Antlov, *Negara Dalam Desa Patronase Kepemimpinan Lokal*, Laperia Pustaka Utama, 2002.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005.
- Haw. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Henry B. Mayo, *An Introduction to Democraton Theory*, Oxford University Press, New York, 1960, hlm 70. yang dipetik kembali oleh Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty Yogyakarta , cetakkan pertama, 1993.
- Henry Maddick, *Democracy, Decentralization and Development*, Reprinted London, Asia Publishing House, 1966.
- H.L. Hart, *The Concept of Law*, Oxford, Clarendon Prtess, 1961.
- H.R. Otje Salman, *Teori Hukum Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, 2005.
- I Dewa Gede Atmadja, *Awig-Awig Desa Adat Bali : Suatu Analisis Hukum Tata Negara*, Dalam Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan, Edisi Khusus Kumpulan Tulisan dalam rangka

- Purnabakti Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H., Airlangga University Press, 2008.
- Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Indaru Setyo Nurprojo, *Otonomi dan Kebijakan Tata Pemerintahan Desa : Dinamika Hubungan Kabupaten dan Desa*, dalam *Membangun Indonesia dari Daerah*, CSIS, Kanisius, Yogyakarta, 2006.
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- James Mac Gergor Burn, Jack Walter Peltason, *Government by the people*, fifth Edition, Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, N.J. 1964.
- J.J.H. Bruggink, *Rechtsreflecties, Grondbegrippen uit de rechtstheorie*, edisi Indonesia : *Refleksi Tentang Hukum*, diterjemahkan oleh B. Arif Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- JJ. van Schmid, *Grote Denkers over Staat en Recht, I van Plato tot Kan*, Haarlem, De Erven F. Bohn NV, 1952.
- \_\_\_\_\_, *Ahli-Ahli Pikir. Besar Tentang Negara dan Hukum (terjemahan)*, oleh Wiratmo dan Djamaludin Dt. Singamangkuto, PT. Pembangunan Jakarta, 1980.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah, Alumni, Bandung, 2004.
- Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2006.
- John M. Cohen dan Stephen B. Peterson, *Administrative Decentralization*, Kumarian Press, USA, 1999.
- Karl Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, The University of Chicago Press, 1957.
- Kotan Y. Stevanus, *Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan Negara (Dimensi Pendekatan Politik Hukum Terhadap Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945)*, Yogyakarta, Universitas Atmajaya, 1998.
- Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Petra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993.
- Mac Iver, *Negara Modern*, Aksara Baru, Jakarta, 1980.
- Manoj Rai, Malini Nambur, *Menggerakkan Pemerintahan Lokal*, Pustaka Kendi, Yogyakarta, 2006.
- Mangku Purnomo, *Pembaruan Desa, Mencari Bentuk Penataan Produksi Desa*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2004.
- Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijakan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi Universitas Padjajaran Bandung, 1997.
- Mas Achmad Santosa, *Pembaharuan Hukum Indonesia*, Agenda yang Terabaikan, Melibas, Jakarta, 2004.
- Maurice Duverger, *The Study of Politics (translated by Robert Wagner)*, London, Thomas Nelson and Sons Ltd., 1979.
- Maurice Cranston, *Hak Asasi Manusia Masa Sekarang (terjemahan, judul asli : Human Rights To day)*, Jakarta, Yayasan Kerjasama Perguruan Tinggi Katolik, 1972.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Garamedia, Jakarta, 1986.
- Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum Di Indonesia*, Gema Media, Yogyakarta, 1999.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006.

- Mochtar Kusumaatmadja, *Pemantapan Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional Di Masa Kini dan Masa Yang Akan Datang*, Jakarta, 1995.
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang prinsip-prinsipnya dilihat dari segi hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan masa kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992.
- Muladi, *Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, Refika Aditama, Bandung, 2005.
- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasar Hukum*, Cet. II, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1986.
- Paramita Iswari, *Analisis Klausul-klausul mengenai Desa dalam UU 32 Tahun 2004 : Menutup Pintu Yang Terbuka*, Makalah disampaikan dalam diskusi "Forum Komunikasi untuk Pembaharuan Desa dan Agraria" , Pontianak, 2005.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada, Jakarta, 2005.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi, Bina Ilmu Surabaya, 1987.
- PrijonoTjiptoherianto dan Yumiko M. Priyono, *Demokrasi di Pedesaan*, Sinar Harapan dan Lembaga Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1983.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Pendidikan Hukum dan Bahasa Hukum*, Hukum dan Pembangunan, 1983.
- \_\_\_\_\_ dan M. Chidir Ali, *Disiplin Hukum*, Bandung, Citra aditya Bakti, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Penggaaran Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum bagi Pendidika Hukum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 1995
- Rod Hague dan Martin Harrop, *Comparative Government and Politics an Introducton*, Palgrave New York, Fifth edition, 2001. Sri Soemantri M, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981.
- Robert G. Neumann, *European and Comparative Government*, New York-Toronto-London, McGraw Hill, 3rd edition, 1960.
- R.W. M. Dias, *Jurisprudence*, London, Ed. 5, 1985.
- Ryas Supena dan M. Fauzi, *Dekonstruksi dan Rekonstruksi Hukum Islam*, Yogyakarta: Gaeta Media, 2002.
- R. Yando Zakaria, *Abih Tandeh*, Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, 2000.
- R. Yando Zakaria, *Merebut Negara*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2004.
- Sadu Wasistiono, *Prospek Pengembangan Desa*, Lembaga Kajian Manajemen Pemerintahan Daeran, Fokus Media, 2006
- Sarundajang, *Arus balik Kekuasaan ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cet, Ke III, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- Schumacher, E.F, *Kecil Itu Indah- Ilmu Ekonomi Yang Mementingkan Rakyat Kecil*, LP3ES, Jakarta, 1979.
- S.E. Finer, *Five Constitutions : Contrasts and Comparisons*, Penguin Books, 1979.
- Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesia*, CV. Utomo, Bandung, 2006.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- Solichin Abdul wahab, *Masa Depan Otonomi Daerah*, Penerbit SIC, 2002.
- Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 1991.
- Soetandyo Wigjosoebroto, *Penelitian Hukum : Sebuah Tipologi Dalam Masyarakat Indonesia*, Majalah Ilmu-Ilmu Sosial Indonesia, Jakarta, LIPI, 1974.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Rajawali Press, 2001.

- S.P. Varma, *Modern Political Theory, A Critical Survey*, New Delhi, Vikas Publishing House Pvt Ltd., 1979
- Sri Soemantri Martosoewignjo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992.
- Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992.
- S. Summers, *Law : Its Nature, Functions and Limits*, Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc., 1972.
- Sudarto, *Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum*, dalam Hukum dan Keadilan No 5 Tahun Ke-VII, Sinar Baru Bandung, 1979.
- Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat Kajian Terhadap Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1986.
- Suhartono, Politik Lokal, *Parlemen Desa Awal Kemerdekaan sampai Jaman Otonomi Daerah*, Laperia Pustaka Utama, 2000.
- Sugianto Darmadi, *Kedudukan Ilmu Hukum dalam Ilmu dan Filsafat : Sebuah Eksplorasi Awal Menuju Ilmu Hukum yang Integralistik dan Otonom*, Bandung, Mandar Maju, 1998.
- Suko Wiyono, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia*, Faza Media Jakarta, 2006.
- S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda-Indonesia (Ichtiar Baru van Houve)*, Jakarta, hal.66; Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi III, Cet. I, Jakarta, Balai Pustaka, 2001.
- S.W. Couwenberg, *Gezag en Vrijheid, Inleiding in de constitutionele rechts- en ontwikkelings theorie*, Rotterdam, Stichting Civic Mundi, tweede druk, 1996.
- Syahrhan Basah, *Ilmu Negara, Pengantar, Metode, dan Sejarah Perkembangan*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1992.
- Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Dalam Paradigma Baru Otonomi Daerah*, P2p-LIPI, Jakarta, 2001.
- Syarif Hidayat, *Too Much Too Soon, Local Elite's Perspective on and The Puzzle of Contemporary Indonesian Regional Autonomy Policy*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Teuku Mohammad Radhi, *Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, jurnal Prisma, Nomor 6 Tahun II Desember, 1973.
- Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum, In Leiding tot de Studie van het Nederlandse Recht*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1993.
- Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia*, Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik, Pustaka Pelajar, 2004.
- W. Friedmann, *Legal Theory*, London, Stevens and Sons Ltd. 1960.
- Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Amandemen dan Pasca Amandemen.
- Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005.
- Undang-Undang Dasar RIS 1949.
- Undang-Undang Dasar 1950.
- TAP MPR No. IV/MPR1999, Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- TAP MPR No. III/MPR/2000 Tentang Bentuk dan Tata Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional Daerah
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah



Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah  
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah  
Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah  
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah  
Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa  
Peraturan Presiden Republik Indonesia, Nomor 7 Tahun 2005, Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009.