

**DESA MAWA CARA NEGARA MAWA TATA:
Dinamika Pengaturan Desa dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**

Oleh:

Udiyo Basuki

Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

Abstrak

Perjalanan sejarah pengaturan desa dalam sistem ketatanegaraan sejak kemerdekaan hingga kini, bahkan dari era sebelum masa kemerdekaan mengalami pasang surut mengikuti arus perubahan dan dinamika sosial politik. Di era kolonial Belanda dan Jepang desa sangat terabaikan. Bahkan dari masa awal kemerdekaan hingga Orde Lama yang banyak melahirkan produk hukum yang mengatur desa, justru semakin membuat desa tergerus dan terpinggirkan. Di masa Orde Baru desa diatur tersendiri dalam UU Nomor 5 Tahun 1979 yang menganut penyeragaman seperti desa di Jawa, justru menyebabkan eksistensi masyarakat hukum adat di luar Jawa mengalami reduksi luar biasa. Seiring jatuhnya Orde Baru dan digantikan Orde Reformasi, eksistensi desa dan masyarakat hukum adat direduksi menjadi bagian dari wilayah atau daerah kabupaten/kota yang pengaturannya disatukan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999. UU Nomor 6 Tahun 2014 akhirnya mengakomodir eksistensi desa dan desa adat. Keberpihakan UU ini terhadap desa dalam praktiknya layak untuk dikaji dan diuji. Tulisan ini akan mendeskripsikan perkembangan pengaturan desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dari awal kemerdekaan hingga sekarang.

Kata kunci: *desa mawa cara negara mawa tata, desa, sistem ketatanegaraan*

A. Pendahuluan

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), berdasarkan penjelasannya dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom atau daerah bersifat administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah. Oleh karena

itu, di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.¹

Pasal 18 A UUD 1945, mengamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten serta kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Di samping itu, hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, serta sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.²

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan amanat UUD 1945, maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintah daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah adalah “Penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.” Adapun yang dimaksud Pemerintahan Pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah negara

¹ Pasal 18 UUD 1945 dinyatakan sebagai berikut: (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. (2) Pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. (3) Pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. (4) Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Disarikan dari Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 1.

² *Ibid*, hlm. 2.

³ *Ibid*, hlm. 2.

Republik Indonesia. Hubungan fungsi pemerintahan antara pemerintahan pusat dengan pemerintah daerah dilaksanakan melalui sistem otonomi. Hubungan ini bersifat koordinatif administratif, artinya hakikat fungsi pemerintahan tersebut tidak ada yang saling membawahi, namun demikian fungsi dan peran pemerintah provinsi juga mengemban pemerintah pusat wakil pemerintah pusat di daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Bab XI yang mengatur mengenai Desa, telah berhasil menyempurnakan berbagai aturan tentang Desa yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Namun dalam pelaksanaan selama beberapa tahun ini muncul beberapa permasalahan yang perlu segera dicermati. *Pertama*, UU Nomor 32 Tahun 2004 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Desa. Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi luas yang dianut oleh UU Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintah hanya menjalankan lima kewenangan, dan diluar lima kewenangan itu menjadi kewenangan daerah. Dengan demikian konsepsi dasar yang dianut UU 32 Nomor Tahun 2004, otonomi berhenti di kabupaten/kota. Kosekuensinya, pengaturan lebih jauh tentang Desa dilakukan oleh kabupaten/kota, dimana kewenangan Desa adalah kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan kepada Desa.⁴

Semangat UU Nomor 32 Tahun 2004 yang meletakkan posisi Desa berada di bawah Kabupaten/Kota tidak koheren dan konkrue dengan nafas lain dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang justru mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul. Pengakuan pada kewenangan asal-usul ini menunjukkan bahwa UU Nomor 32 Tahun 2004 menganut prinsip pengakuan (*rekognisi*). Kosekuensi dari pengakuan atas otonomi asli adalah; Desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat (*self governing community*), dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atasan pada Desa.⁵

Adanya dua prinsip/asas dalam pengaturan tentang Desa tentu saja menimbulkan ambivalensi dalam menempatkan kedudukan dan kewenangan Desa.

⁴ Sutoro Eko, *Desa Membangun Indonesia*, (Jakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa, 2014), hlm. 1.

⁵ *Ibid.*, hlm. 2.

Ketidakjelasan kedudukan dan kewenangan Desa dalam UU 32 Tahun 2004 membuat UU Nomor 32 Tahun 2004 belum kuat mengarah pada pencapaian cita-cita Desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera. Sejak munculnya UU Nomor 22 Tahun 1999 otonomi (kemandirian) Desa selalu menjadi bahan perdebatan dan bahkan menjadi tuntutan riil di kalangan asosiasi Desa (sebagai representasi Desa), tetapi sampai sekarang belum terumuskan visi bersama apa makna otonomi Desa. Namun ada banyak pandangan bahwa sekarang otonomi asli itu sudah hilang sebab semua urusan pemerintahan sudah menjadi milik negara; tidak ada satupun urusan pemerintahan yang luput dari pengaturan negara. Bagi banyak kalangan yang sudah melampaui (*beyond*) cara pandang otonomi asli menyampaikan dan menuntut pemberian (desentralisasi) otonomi kepada Desa dari negara, yakni pembagian kewenangan dan keuangan yang lebih besar. Pada jaman penjajahan misalnya, dalam Revenue-Instruction Pasal 14 jelas ditegaskan bahwa Kepala Desa mempunyai kewajiban yang berkenaan dengan pendapatan Desa secara luas. Bahkan dalam Pasal 74 ditegaskan bahwa tanggung jawab mengenai Pajak Desa adalah di tangan Kepala Desa serta berbagai kewenangan lain misalnya dalam bidang penegakan hukum. Berpangkal dari besarnya kewenangan Kepala Desa pada jaman penjajahan ini, saat ini yang perlu diperhatikan adalah bagaimana Desa dapat berdaya menjalankan berbagai kewenangan yang ada seperti dalam pengelolaan hutan Desa, pasar Desa, batas Desa, perbaikan lingkungan, pengairan Desa dan lainnya.⁶

Dari sisi kesejahteraan, UU Nomor 32 Tahun 2004 memang telah membawa visi kesejahteraan melalui disain kelembagaan otonomi daerah. Semua pihak mengetahui bahwa tujuan besar desentralisasi dan otonomi daerah adalah membangun kesejahteraan rakyat. Pemerintah daerah mempunyai kewajiban dan tanggungjawab besar meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui kewenangan besar dan keuangan yang dimilikinya. Tetapi visi kesejahteraan belum tertuang secara jelas dalam pengaturan mengenai Desa. Berbagai pertanyaan selalu muncul terkait dengan visi kesejahteraan Desa. Perdebatan mengenai otonomi, demokrasi dan kesejahteraan itu paralel dengan pertanyaan fundamental tentang apa esensi

⁶ Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 15. Baca juga Yasen, *Revolusi Desa*, (Malang: Brawijaya Press, 2014), hlm. 15. Perhatikan Bambang T. Soemantri, *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 1.

(makna, hakekat, fungsi, manfaat) Desa bagi rakyat.⁷

Kedua, disain kelembagaan pemerintahan Desayang tertuang dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 juga belum sempurna sebagai visi dan kebijakan untuk membangun kemandirian, demokrasi dan kesehtraan Desa. Isu keragaman, misalnya, selalu mengundang pertanyaan tentang format dan disain kelembagannya. Meskipun UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 mengedepankan keragaman, tetapi banyak kalangan menilai bahwa disain yang diambil tetap Desa baku (*default village*), sehingga kurang memberi ruang bagi *optional village* yang sesuai dengan keragaman lokal. Format bakunya adalah Desa administratif (*the local state government*) atau disebut orang Bali sebagai Desa Dinas, yang tentu bukan Desa adat yang mempunyai otonomi asli (*self governing community*) dan bukan juga Desa otonom (*local self government*) seperti daerah otonom. UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak menempatkan Desa pada posisi yang otonom, dan tidak membolehkan terbentuknya Desa adat sendirian tanpa kehadiran Desa administratif. Baik UU Nomor 22 Tahun 1999 maupun UU Nomor 32 Tahun 2004 menempatkan Desa sebagai bagian (subsistem) pemerintahan kabupaten/kota.⁸

Posisi Desa administratif itu membawa konsekuensi atas keterbatasan kewenangan Desa, terutama pada proses perencanaan dan keuangan. Kewenangan asal-usul (asli) susah diterjemahkan dan diidentifikasi karena keberagamannya. Kewenangan dalam bidang-bidang pemerintahan yang diserahkan oleh/dari kabupaten lebih banyak bersifat kewenangan sisa yang tidak dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota dan mengandung banyak beban karena tidak disertai dengan pendanaan yang semestinya. Misalnya kewenangan Desa untuk memberikan rekomendasi berbagai surat administratif, dimana Desa hanya memberi rekomendasi sedangkan keputusan berada di atasnya. Keterbatasan kewenangan itu juga membuat fungsi Desa menjadi terbatas dan tidak memberikan ruang gerak bagi Desa untuk mengurus Tata Pemerintahannya sendiri. Demikian juga dalam hal perencanaan pembangunan. Desa hanya menjadi bagian dari perencanaan daerah yang secara normatif-metodologis ditempuh secara partisipatif dan berangkat dari bawah (*bottom up*). Setiap tahun Desa diwajibkan untuk menyelenggarakan

⁷ *Ibid.*, hlm. 3.

⁸ Yasen, *Revolusi Desa...*, hlm. 15, Bambang T. Soemantri, *Pedoman Penyelenggaraan...*, hlm. 1. Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan...*, hlm. 15.

Musrenbangdes untuk mengusulkan rencana kepada kabupaten. Praktik empiriknya proses itu tidak menjadikan perencanaan yang partisipatif, dimana perencanaan Desa yang tertuang dalam Musrenbang, hanya menjadi dokumen kelengkapan pada proses Musrebangtingkat Kabupaten/Kota.

Ketiga, Desain UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Desa terlalu umum sehingga dalam banyak hal pasal-pasal tentang Desa baru bisa dijalankan setelah lahir Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah. Kecenderungan ini membuat implementasi kewenangan ke Desa sangat tergantung pada kecepatan dan kapasitas Pemerintah dan pemerintah daerah dalam membuat pengaturan lebih lanjut tentang Desa. Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 mengamanatkan ada sebanyak 18 buah Peraturan Daerah dan dua Peraturan Bupati/Walikota yang harus dibentuk oleh kabupaten/kota.

Untuk menilik lebih jauh hal yang terurai di atas, tulisan ini akan mendeskripsikan tentang bagaimana perkembangan pengaturan desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan bagaimana sistem otonomi yang ideal untuk desa Indonesia.

B. Desa Mawa Cara Negara Mawa Tata⁹

1. Republik Desa: Cara Desa dalam Tata Negara

Apabila disimak pidato dan uraian Soepomo mengenai Negara Republik Indonesia sebagaimana diproklamasikan tanggal 17 Agustus 1945, maka dalam membentuk Negara Republik Indonesia tersebut, bangsa Indonesia mendasarkan atas teori bernegara “Republik Desa”. Baik mengenai hakekat Negara Indonesia yang di dalamnya terkandung cita negaranya, mengenai pembenaran adanya Negara Indonesia, mengenai terbentuknya Negara Indonesia, maupun mengenai

⁹ Desa Mawa Cara Negara Mawa Tata merupakan pepatah atau petuah Jawa yang meniscayakan bahwa setiap tempat, masyarakat, kaum atau desa memiliki cara-cara tersendiri dalam melakukan segala hal. Periksa misalnya dalam Padmasusastra, *Serat Tatacara*, (Yogyakarta: Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional Depdikbud, 1984), hal. 1. Petuah “desa mawa cara” bukan hanya memberikan pesan tentang multikulturalisme seperti halnya pepatah “di mana bumi dipijak di situ langit dijunjung”, desa *mawa cara* (desa dengan cara) membuahakan frasa “cara desa” yang bermakna desa memiliki cara, adat, kebiasaan, kearifan lokal dan prakarsa lokal. Negara *mawa tata* (negara dengan tatanan) menghadirkan frase “tata negara” bahwa negara memiliki peraturan, hukum, administrasi, birokrasi, perencanaan, keuangan, akuntansi dan sebagainya. Baca Sutoro Eko, “Desa Punya Cara, Negara Punya Aturan” dalam *Kompas*, 16 Nopember 2015, hlm. 7.

tujuan Negara Indonesia, ternyata semua itu sama dengan hakekat, pembenaran adanya, terbentuknya dan tujuan dari Desa. Semua itu tentunya dalam lingkup yang jauh lebih besar dan dalam konstelasi yang lebih modern, sesuai dengan zaman dan masa diproklamasikannya Negara Republik Indonesia.¹⁰

Mengenai hakekat Negara Republik Indonesia yang di dalamnya terkandung Cita Negara Indonesia, Soepomo menunjuk kepada cita negara yang terdapat pada paguyuban masyarakat desa; para pemimpinnya bersatu jiwa dengan rakyatnya. Mengenai pembenaran adanya Negara Republik Indonesia yang akan menggantikan tempat Hindia-Belanda, Soepomo menunjuk kepada negara yang strukturnya disesuaikan dengan *sociale structur* masyarakat Indonesia yang asli yang nyata pada zaman sekarang, yaitu desa, disesuaikan dengan panggilan zaman. Mengenai pembentukan Negara Indonesia, Soepomo menunjuk kepada perlunya tiap negara mempunyai keistimewaan sendiri yang berhubungan dengan riwayat dan corak masyarakatnya, sebagaimana terlihat pada kehidupan desa. Dan mengenai tujuan Negara Indonesia, Soepomo juga menunjuk kepada tujuan negara yang berdasar persatuan, seperti halnya desa, dengan tujuan negara yang “bersatu dan adil”, “untuk kepentingan rakyat seluruhnya”, atau dengan kata lain, bersatu, adil dan makmur.¹¹

Perdebatan para tokoh pendiri bangsa yang memperdebatkan konsep desa dan kesatuan masyarakat adat di dalam Sidang BPUPKI yang melibatkan Soepomo, Ahmad Soebardjo, Maramis dan M Yamin akhirnya melahirkan rumusan Pasal 18 beserta Penjelasannya dalam Bab VI UUD 1945,¹² sebagai berikut: “Pembagian daerah di 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”.

¹⁰ A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, *Disertasi Doktor*, Universitas Indonesia Jakarta, 1990, hlm. 101-102.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 102.

¹² Yamin menyampaikan gagasan pemerintahan daerah pada Sidang BPUPKI yang membahas rancangan UUD tanggal 29 Mei 1945 dan 11 Juli 1945. Sebelumnya, Soepomo telah mengajukan pemikiran pemerintahan daerah bersama Ahmad Soebardjo dan Maramis pada tanggal 4 April 1945. Selanjutnya Soepomo selaku Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar 15 Juli 1945 juga menyampaikan gagasannya tentang pemerintahan daerah. Kemudian, pada tanggal 18 Agustus 1945, di hadapan Sidang PPKI atas permintaan Soekarno (selaku Ketua PPKI) Soepomo memberi penjelasan tentang pemerintahan daerah. Disarikan dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 4-6.

Membaca pendapat tokoh perancang UUD 1945 tersebut (Yamin dan Soepomo), maka dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 ialah *pertama*, adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. *Kedua*, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan “memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam pemerintahan negara”. *Ketiga*, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan “memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Desa dan satuan pemerintah asli lainnya semacam desa dan *zelfstandige gemeenschappen* adalah daerah-daerah yang bersifat istimewa. Dalam hal ini, Soepomo tidak secara tegas menyatakan *zelfstandige gemeenschappen* itu adalah daerah besar. Meskipun demikian secara konkret karena tidak dimasukkan sebagai daerah kecil maka dapat disimpulkan bahwa *zelfstandige gemeenschappen* adalah daerah besar. Dengan demikian susunan daerah di Indonesia hanya akan terdiri dari dua susunan, yaitu daerah besar yang tercermin dalam *zelfstandige gemeenschappen* dan kecil berupa desa dan satuan lain semacam desa.¹³

2. Pengertian Desa dan Otonomi Desa

Desa, atau sebutan-sebutan lain yang sangat beragam di Indonesia, pada awalnya merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni sejumlah penduduk dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Inilah yang disebut dengan *self-governing community*. Sebutan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum baru dikenal pada masa kolonial Belanda.¹⁴

Membicarakan ‘desa’ di Indonesia menurut Mashuri Maschab,¹⁵ maka sekurang-kurangnya akan menimbulkan tiga macam pengertian atau penafsiran. *Pertama*, pengertian secara sosiologis, yang menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang tinggal dan menetap dalam suatu

¹³ Roeslan Saleh, *Penjabaran Pancasila dan UUD 1945 dalam Perundang-undangan*, (Jakarta: Aksara Baru, 1979), hlm. 42

¹⁴ Sutoro Eko, “Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa” dalam Soetandyo Wignyosubroto dkk (Tim Penulis), *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, (Jakarta: Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, 2005), hlm. 444.

¹⁵ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*, (Yogyakarta: PolGov FISIP UGM, 2013), hlm. 1-2.

lingkungan dimana diantara mereka saling mengenal dengan baik daaaaaan corak kehidupan mereka relatif homogen, serta banyak bergantung kepada kebaikan-kebaikan alam. Dalam pengertian ini, desa diasosiasikan dengan masyarakat yang hidup secara sederhana, pada umumnya hidup dari sektor pertanian, memiliki ikatan sosial dan adat atau tradisi yang kuat, sifatnya jujur dan bersahaja, pendidikannya relatif rendah dan lain sebagainya.

Kedua, pengertian secara ekonomi, desa sebagai suatu lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dari apa yang disediakan alam di sekitarnya. Dalam pengertian yang kedua ini, desa merupakan lingkungan ekonomi dimana penduduknya berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Ketiga, pengertian secara politik, dimana ‘desa’ sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politik mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan negara. Dalam pengertian yang ketiga ini desa sering dirumuskan sebagai “suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri.”¹⁶

Perkataan “desa”, “dusun”, “desi” (ingat swa-desi), seperti halnya perkataan “negara”, “negeri”, “negari”, “nagari”, “negory” (dari *nagarom*), menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo, asalnya dari perkataan Sanskrit, yang artinya tanah air, tanah asal, tanah kelahiran.¹⁷ Lebih lanjut Soetardjo menyatakan, perkataan *desa* hanya dipakai di Jawa, Madura dan Bali. Perkataan *dusun* dipakai di Sumatera Selatan; di Maluku orang mengenal nama *dusun-dati*. Di Batak perkataan *dusun* dipakai buat nama padukuhan. Di Aceh orang memakai nama *gampong* dan *meunasah* buat daerah hukum yang paling bawah. Di Batak, daerah hukum setingkat dengan desa diberi nama *kuta*, *uta* atau *huta*. Pedukuhannya dinamakan *dusun sosor* (ingat perkataan *selosor* di Jawa) dan *pagaran*. Pedukuhan lain yang merupakan masyarakat pertanian, dinamakan *banjar* atau *jamban*. Di Semalungun, daerah desa sebagai daerah hukum telah terdesak mati. Di atas daerah-daerah itu dibentuk daerah gabungan yang dinamakan *perbapan*, induk *ni huta*. Bagiannya dinamakan anak *ni huta* atau *sosor*. Di Batak Utara daerah gabungan yang dinamakan *hundulan*, akan tetapi hanya bersifat daerah pemerintahan, bukan suatu daerah hukum. Di

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Jakarta: Balai Pustaka, 1984, hlm. 15

Batak Selatan daerah hukum yang paling bawah bukanlah daerah yang setingkat dengan desa, melainkan sekumpulan *kampung* atau tempat kediaman penduduk yang dinamakan *kuria*, dulu juga diberi nama *janjian*.¹⁸

Daerah hukum di Minangkabau diberi nama *nagari*, daerah gabungan ada yang dinamakan *luha*. Di Sumatera Timur daerah hukum yang paling bawah ialah *suku*. Di Sumatera Selatan (Korintji, Palembang, Bengkulu) nama daerah hukum ialah *dusun* dan daerah gabungan dinamakan *mendapo* atau *marga*. Nama *marga* atau *merga* di Batak dipakai buat masyarakat seturunan, di daerah Alas namanya *margo*. Daerah hukum di Lampung namanya *dusun* atau *tiuh*, di Minahasa namanya *wanua*, di daerah Makasar ialah daerah *gaukang*, di daerah Bugis adalah daerah *matowa*. Di tanah Toraja daerah-daerah hukum disebut dengan namanya sendiri-sendiri. Di Maluku daerah hukum yang paling bawah disebut *negory*, atau pun *dati*.¹⁹

Sejatinya desa adalah “negara kecil” atau apa yang dimaksud Ter Haar sebagai *doorsrepubliek*,²⁰ karena sebagai masyarakat hukum desa memiliki semua perangkat suatu negara: tritori, warga, aturan atau hukum (*rules* atau *laws*), dan pemerintahan. Dengan ungkapan lain, pemerintahan desa memiliki alat (polisi dan pengadilan desa) dengan mekanisme (aturan/hukum) untuk menjalankan “hak menggunakan kekerasan” (*coercion*) di dalam teritori atau wilayah (*domain*) hukum suatu masyarakat hukum dapat berupa suatu teritori tetap, artinya berlaku bagi setiap orang yang berada di wilayah itu dan/atau bagi setiap warga masyarakat itu, dimanapun ia berada.²¹

Dalam peraturan perundangan terbaru, desa, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 6 Tahun 2014 diuraikan bahwa “Desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 16.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Istilah Republik Desa (*doorsrepubliek*) sesungguhnya lebih mencerminkan pencitraan desa-desa di masa lampau yang otonom, *self-sufficient* dan monolitik yang saat sekarang sudah dianggap sebagai legenda atau mitos (*a myth*) belaka ketimbang sebagai fakta empiris. Heru Cahyono (Ed.), *Konflik Elite Politik di Pedesaan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Pusat Penelitian Politik LIPI, 2005), hlm. 8. Dikutip kembali oleh Ateng Syafrudin dan Suprin Na’a, *Republik Desa*, (Bandung: Alumni, 2010), hlm. 4.

²¹ R. Yando Zakaria, “Pemulihan Kehidupan Desa dan UU No. 22 Tahun 1999”, dalam Jamil Gunawan dkk (Ed.), *Desentralisasi, Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, (Jakarta: LP3ES, 2005), hlm. 336.

masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia". Kemudian dalam Pasal 1 angka 2 juga dijelaskan bahwa "Pemerintahan Desa adalah penyelenggara urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan republik Indonesia"

Dalam konteks politik, sebagai kesatuan masyarakat hukum, desa mengurus kehidupan mereka secara mandiri (otonom), dan wewenang untuk mengurus dirinya sendiri itu sudah dimilikinya semenjak kesatuan masyarakat hukum itu terbentuk tanpa diberikan oleh orang atau pihak lain. Dari sinilah asalnya mengapa desa disebut disebut memiliki otonomi asli, yang berbeda dengan 'daerah otonom' lainnya seperti kabupaten, karesidenan dan propinsi yang memperoleh otonominya dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Nasional.²²

Dari kacamata pemerintahan nasional, pemerintah desa dipandang sebagai unit pemerintahan terendah yang menempati bagian dari wilayah negara. Dalam konteks ini, pemerintahan nasional adalah jalinan antar sistem-sistem pemerintahan desa dan berbagai struktur pemerintahan lain di atasnya. Dengan kata lain, pemerintah desa hanya berperan sebagai sub-sistem yang mati hidupnya bergantung pada kemauan supra-sistem di atasnya, yaitu pemerintahan nasional (negara) yang secara berlapis mengungkungnya sejak dari pemerintah Kecamatan, Kabupaten, Provinsi sampai Pemerintah Pusat. Apabila kungkungan struktural tersebut dilepaskan, maka pemerintah desa akan menjadi sistem tersendiri. Dari sudut pandang ini, maka pemerintah nasional bisa diasumsikan sebagai artikulator dan integrator dari beragam kepentingan dari sistem-sistem pemerintahan yang tumbuh dan berkembang pada level akar rumput (*grass roots*).²³

Seiring dengan makin kuatnya posisi negara sehingga menempatkan desa sebagai sub-sistem terkecil dan terendah dalam struktur pemerintahan negara, maka pengabaian atas hak-hak bahkan tata nilai desa semakin sering terjadi.²⁴

²² Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*, (Yogyakarta: PolGov FISIP UGM, 2013), hlm. 3.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.* hlm. 9.

Jika dicermati maka sepanjang sejarah pengaturan Desa dimulai dari UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah sampai UU Nomor 6 Tahun 2014 bisa disimpulkan bahwa semula kewenangan desa menjadi bagian dari politik desentralisasi, yakni otonomi daerah, sekarang berubah menjadi asas rekognisi dan subsidiaritas.

C. Pemerintahan Desa Dari Masa Ke Masa

1. Desa Pada Masa VOC dan Masa Pendudukan Jepang

Pada masa kekuasaan VOC, perhatian terhadap pemerintahan desa boleh dikatakan tidak ada sama sekali. Pemerintah kolonial lebih suka berhubungan dengan raja-raja atau bupati-bupati pribumi. Sosok raja atau bupati pribumi merupakan pimpinan yang sangat dihormati oleh masyarakat termasuk kepala desa dan perangkat pemerintah desa lainnya. Bagi VOC, lebih mudah dan menguntungkan apabila hanya berhubungan dengan para raja dan para bupati, karena disamping jumlahnya lebih sedikit, mereka secara efektif bisa mengendalikan para kepala desa. Dengan begitu, VOC tidak memerlukan pegawai yang banyak untuk bertugas mengelilingi dan mengawasi begitu banyak desa, yang tentu saja biayanya mahal. Eksploitasi kekuasaan desa yang dilakukan VOC dengan cara penyerahan wajib sebagian hasil pertanian rakyat dan kerja rodi, dilakukan secara efektif melalui pimpinan pribumi tersebut, yang di tingkat paling bawah adalah kepala desa.²⁵

Meskipun penguasa VOC sangat tidak peduli dengan pemerintahan desa yang beragam, namun ada beberapa catatan penting yang dapat ditelusuri dari beberapa ketentuan berbagai peraturan yang dikeluarkan oleh VOC. *Pertama*, diterbitkannya *Indische Staatsregeling* pada 2 September 1854 (Staatblaad 1854 No. 2. Jo 1) Pada Pasal 128 Undang-Undang Katanegaraan Hindia-Belanda ini ditentukan adanya wilayah-wilayah administrasi, yaitu wilayah desa yang sayangnya, tidak mempunyai otonomi. Pada ketentuan ayat (6) dimaksudkan untuk wilayah kota terutama yang mempunyai banyak penduduk kulit putih (dalam perkembangannya setelah terbitnya *Descentralisatie Wet* 1903 dan *Descentralisatie Besluit* 1905 adalah kota atau daerah yang telah memiliki '*locale raad*', suatu dewan pemerintah yang diberi wewenang untuk mengatur sendiri penggunaan dana yang diberikan oleh

²⁵ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa...*, hlm. 26.

pemerintah pusat). Bagi wilayah kota yang sudah memiliki dewan tersebut maka hak-hak desa bumiputera tidak diberlakukan, karena di kota-kota seperti itu banyak terdapat penduduk Eropa atau bangsa lain yang tidak dapat dikenai ketentuan yang diberlakukan kepada penduduk pribumi.²⁶

Kedua, seiring dengan timbulnya “politik etis” adalah diterbitkannya *Inlandsche Gemeente Ordonantie* pada 1 Mei 1906 (Staatblaad1906 No.83) yang hanya berlaku untuk desa-desa di Jawa dan Madura. Dalam *ordonantie* tersebut salah satu ketentuan yang sangat menonjol adalah mengenai kuatnya kedudukan hukum adat dan kolektivitas pemerintahan desa.²⁷ Diundangkannya IGO 1906 telah memberikan landasan legal formal kepada desa-desa (di Jawa dan Madura), yang pada akhirnya telah menjadikan desa-desa tersebut semakin terintegrasi dalam struktur pemerintahan kolonial. Dengan begitu, desa-desa pun akan mudah dikontrol dalam suatu sistem patronase yang hirarkis di bawah kendali para pemegang kuasa *voogdij*, untuk digerakkan ke tujuan yang telah diprogram dari atas, dalam kerangka kebijakan etik, oleh para penguasa kolonial yang Eropa.²⁸ Setelah IGO 1906, maka diterbitkan pula bermacam-macam peraturan perundang-undangan mengenai desa bumiputera lainnya, yang masing-masing berlaku untuk daerah-daerah tertentu.

Dari berbagai peraturan perundang-undangan mengenai desa bumiputera yang berbeda-beda tersebut, bisa dilihat adanya tiga sifat yang penting dari kebijakan pemerintah Kolonial Hindia Belanda dalam pengaturan pemerintahan desa:²⁹

1. Bersifat legalistik dan sekadar memberikan legitimasi, artinya peraturan yang dibuat tersebut, sifatnya hanya memberikan pengesahan (legitimasi) terhadap hal-hal yang sudah ada dan berlaku di dalam penyelenggaraan pemerintahan desa bumiputera. Peraturan-peraturan tersebut hampir tidak memberikan suatu yang baru yang bermanfaat bagi masyarakat desa.
2. Bersifat statis, yaitu memelihara *status quo*. Peraturan-peraturan yang diterbitkan pemerintah Hindia Belanda dengan dalih menghormati hukum adat dan kebiasaan adat istiadat sama sekali tidak memberikan sentuhan kemajuan,

²⁶ *Ibid.*, hlm. 49-50.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 54.

²⁸ Soetandyo Wignyosoebroto, “Sentralisasi dan Desentralisasi Pemerintahan Masa Pra-Kemerdekaan (1903-1905)”, dalam Soetandyo Wignyosubroto dkk (Tim Penulis), *Pasang Surut Otonomi...*, hlm. 29-30.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 55-56.

sehingga masyarakat desa tetap dalam keterbelakangan.

3. Bersifat parsial. Peraturan-peraturan yang dibuat, ditetapkan secara khusus untuk daerah-daerah tertentu yang berbeda satu sama lain. Keragaman dan perbedaan tersebut tetap terpelihara dan masing-masing kelompok masyarakat daerah, terdorong untuk membanggakan daerahnya dan berorientasi kepada kepentingan kelompok masyarakatnya sendiri.

Di masa pendudukan militer Jepang, rakyat desa kembali menderita di bawah tekanan penguasa asing, yang kali ini malahan lebih keras dan lebih kejam. Penduduk dipaksa bekerja keras untuk kepentingan Jepang, baik di tempat tinggal mereka sendiri maupun di tempat-tempat yang jauh, di lahan-lahan pertanian yang menghasilkan bahan-bahan kebutuhan logistik tentara Jepang maupun membangun fasilitas atau instalasi Jepang. Kedudukan pemerintah desa sangat rendah dan lemah dalam struktur kekuasaan negara. Pemerintah desa merupakan bagian dari kekuasaan negara dan menjadi pelaksana-pelaksana paling depan dari keputusan-keputusan yang dibuat atau ditetapkan, tetapi desa sama sekali tidak mempunyai akses apapun dalam proses pembuatan keputusan itu.³⁰

2. Pemerintahan Desa Dari Awal Kemerdekaan Hingga Orde Lama

Harus diakui, setelah merdeka Pemerintah Republik Indonesia belum banyak melakukan tindakan untuk mengatur pemerintahan desa. Hanya beberapa peraturan yang ada diubah seperlunya untuk menyesuaikannya dengan keadaan dan asas kerakyatan. Demikian pula oleh beberapa penguasa setempat ditetapkan peraturan-peraturan yang bermaksud memberi kesempatan kepada rakyat untuk lebih banyak ikut serta dalam pemerintahan desa.³¹ Dalam sejarah pengaturan desa, kemudian lahir berbagai peraturan perundang-undangan yang strategis dalam pengaturan pemerintahan desa.

a. UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Pasal 1 ayat (1) ditetapkan “Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan: Propinsi, Kabupaten (Kota Besar), dan Desa (Kota Kecil, negeri, marga dan sebagainya), yang berhak mengatur dan mengurus rumah

³⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*,...hlm. 46.

³¹ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 256.

tangganya sendiri.” Kemudian dalam ayat (2) dinyatakan: “Daerah-daerah yang mempunyai hak asal-usul dan di jaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan undang-undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa setingkat Propinsi, Kabupaten, atau Desa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.”

Disamping tiga susunan daerah otonom tersebut, kawedanan dan kecamatan sebagai satuan administratif (dekonsentrasi) tetap dipertahankan. Gagasan menjadikan desa sebagai sebagai tumpuan penyelenggaraan pemerintahan daerah nampak dari hasrat menitikberatkan otonomi pada desa. Kehendak untuk mengadakan restrukturisasi wilayah desa membentuk desa-desa baru dengan teritorial yang lebih luas merupakan pemikiran yang sangat maju.

Namun meskipun UU Nomor 22 Tahun 1948 mengandung gagasan dasar yang dikehendaki Pasal 18 UUD 1945 dalam kenyataannya tidak mencapai hal-hal yang diharapkan. Ada beberapa sebab yang menghambat pelaksanaan gagasan-gagasan tersebut. *Pertama*, Desa sebagai bagian penting susunan pemerintahan daerah tidak diperbarui sebagaimana dikehendaki UU Nomor 22 Tahun 1948. Akibatnya, desa yang diharapkan sebagai tumpuan penyelenggaraan kemakmuran tidak dapat berperan sebagaimana mestinya. *Kedua*, UU Nomor 22 Tahun 1948 tidak diikuti pembaharuan perangkat peraturan perundang-undangan pendukung. Untuk pemerintahan desa tetap berlaku ketentuan *Inlandsche Gemeente Ordonantie* (IGO) untuk Jawa-Madura dan *Inlandsche Gemeente Voor Buitengewesten* (IGOB). Kedua *ordonantie* ini tidak dapat dijadikan dasar pengembangan desa karena pengaturan ini pada dasarnya hendak membiarkan desa dalam ‘keasliannya’.³²

b. UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Menurut UU Nomor 1 Tahun 1957, wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya tiga tingkat yang derajatnya dari atas ke bawah adalah sebagai berikut: a. Daerah Tingkat ke I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya, b. Daerah Tingkat ke II, termasuk Kotapraja, dan c. Daerah Tingkat ke III.

³² Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-undang Pelaksanaannya)*, (Karawang: UNSIKA, 1993), hlm. 29.

Mengenai pembentukan Daerah Tingkat ke III, menurut UU Nomor 1 Tahun 1957, harus dilakukan secara hati-hati, karena daerah itu merupakan batu dasar pertama dari susunan negara, sehingga harus diselenggarakan secara tepat pula karena daerah itu bertalian dengan masyarakat hukum Indonesia yang coraknya beragam, yang sulit sembarangan untuk dibikin menurut satu model.³³

Pada 25 Maret 1959 dikeluarkan UU Nomor 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Tugas Pemerintah Pusat dalam Bidang Pemerintahan Umum, Pembantuan Pegawai-pegawai Negeri dan Penyerahan Keuangan kepada Pemerintah Daerah, yang dimuat dalam Lembaran Negara 1959 Nomor 15. Berlakunya UU ini akan ditetapkan kemudian dengan Peraturan Pemerintah dan akan dilakukan per Daerah.

Menurut UU ini, wewenang yang bersifat mengatur yang sebelumnya dipegang oleh pejabat-pejabat Pamongpraja beralih kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (pasal 2a dan 2c), sedangkan wewenang yang tidak bersifat mengatur yang sebelumnya juga pada Pejabat-pejabat Pamongpraja beralih kepada Dewan Pemerintah Daerah (Pasal 2b dan 2d).³⁴

Belum lagi sempat dikeluarkan peraturan pelaksanaan dari UU Nomor 6 Tahun 1959, telah terjadi suatu perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan RI, yaitu dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang memberlakukan kembali UUD 1945. Maka pemerintahan di daerah sebagaimana diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 1957 yang merupakan pelaksanaan dari UUD Sementara Tahun 1950 menjadi tidak sesuai lagi. Untuk mengatasi hal ini, pada 7 Nopember 1959 dikeluarkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah. Kemudian isinya disempurnakan dan dimuat dalam Lembaran Negara 1959 Nomor 129 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 1896 dan yang berlaku surut mulai 7 September 1959.³⁵

c. UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

UU Nomor 18 Tahun 1965 (LN No. 83 TLN 2788) adalah hasil dari Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah, yang diketuai oleh R,

³³ Sutoro Eko, "Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa", dalam Soetandyo Wignyosoebroto dkk (Tim Penulis), *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, (Jakarta: Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, 2005), hlm. 459.

³⁴ Rochmat Soemitro, *Peraturan Perundang-undangan tentang Pemerintah Daerah dari Tahun 1945-1983*, (Jakarta: Eresco-Tarate, 1983), hlm. 78.

³⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*,...hlm. 129.

Pandji Soeroso yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 514 Tahun 1961. Setelah bekerja selama dua tahun, Panitia Soeroso berhasil menyelesaikan dua rancangan undang-undang, yakni RUU tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan RUU tentang Desapraja. Pada tanggal 1 September 1965, DPR-GR menetapkannya menjadi undang-undang. Masing-masing menjadi UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja.

Menurut Pasal 1 ayat (4) UU Nomor 18 Tahun 1965 yang dimaksud dengan Desa atau daerah yang setingkat dengan itu adalah kesatuan masyarakat hukum dengan kesatuan penguasa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri seperti dimaksud dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945. Kemudian dalam Pasal 4 ayat (2) ditegaskan, sesuatu atau beberapa desa atau daerah yang setingkat dengan desa, dengan mengingat kehidupan masyarakat dan kemajuan perkembangan sosial ekonominya serta dengan memperhatikan peraturan-peraturan hukum adat dan susunan asli yang masih hidup dan berlaku, dapat dibentuk menjadi Daerah Tingkat III.

d. UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja

Menurut Pasal 1 UU Nomor 19 Tahun 1965 yang dimaksud Desapraja ialah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri.

Pada dasarnya UU Nomor 19 Tahun 1965 ini dimaksudkan untuk menggantikan semua peraturan perundang-undangan mengenai tata pedesaan yang masih mengandung sifat-sifat kolonial feodal yang masih berlaku. Maka semua peraturan mengenai Pemerintahan Desa yang sebelum itu dicabut.³⁶

Secara terperinci penetapan UU Nomor 19 Tahun 1965 mempunyai tujuan-tujuan sebagai berikut:³⁷

1. Menggantikan semua peraturan perundang-undangan tentang desa yang bersifat kolonial feodal dan telah usang.

³⁶ The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan terhadap Undang-Undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, (Yogyakarta: Supersukses, 1982), hlm. 112-113.

³⁷ *Ibid.*

2. Menciptakan suatu undang-undang nasional yang akan menjamin tata pedesaan yang lebih dinamis dan penuh dayaguna untuk ikut menyelesaikan revolusi nasional yang demokratis dan pembangunan nasional semesta.
3. Mengatur kesatuan masyarakat hukum di seluruh Indonesia menjadi desapraja untuk mempercepat terbentuknya daerah tingkat III menurut ini.

3. Pemerintahan Desa Di Era Orde Baru

Di masa Orde Baru setidaknya ada dua produk hukum yang mengatur pemerintahan desa, yaitu UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Sejak kelahirannya pada awal pemerintahan Orde Baru, UU Nomor 5 Tahun 1974 telah mendelegasikan pengaturan tentang pemerintahan desa dengan Undang-Undang. Untuk itu, setelah lima tahun berjalannya UU Nomor 5 Tahun 1974, dibentuklah UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang menggantikan UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja.

Ditinjau dari segi waktu, dikeluarkannya UU Nomor 5 Tahun 1979 ini dipandang terlambat, karena jauh sebelumnya telah disadari bahwa undang-undang tentang Pemerintahan Desa yang ada menghambat lancarnya pembangunan dan tidak sesuai lagi dengan keadaan. Padahal seperti diketahui, Desa termasuk salah satu sarana yang penting dalam menunjang pembangunan, karena itu perlu diatur secara baik.³⁸

Namun bila bertitik tolak dari sejarah berlakunya undang-undang pemerintahan di daerah, keterlambatan ini dapat dimengerti, karena sejak Indonesia merdeka telah terjadi beberapa kali perubahan undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah. Salah satu faktor penyebab adalah perbedaan adat istiadat berbagai daerah di wilayah Indonesia hingga untuk itu pemerintah mungkin menunggu dahulu sampai UU Nomor 5 Tahun 1974 berlaku sepenuhnya dengan baik dan baru kemudian mengeluarkan undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan desa.

UU Nomor 5 Tahun 1979 betul-betul paralel dengan semangat sentralisasi dan regimentasi UU Nomor 5 Tahun 1974. Sebegitu jauh UU Nomor 5 Tahun 1979 mengabaikan spirit keistimewaan dan keragaman kesatuan masyarakat lokal yang

³⁸ Rochmat Soemitro, *Peraturan Perundang-Undangan...* hlm. 20.

tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945, seraya membuat format pemerintahan desa secara seragam di seluruh Indonesia.³⁹

Menurut Soetandyo, ada dua hal pokok yang patut dicatat dalam telaah kritis dalam telaah kritis terhadap kebijakan dasar UU Nomor 5 Tahun 1979, sebagaimana dapat disimak pada konsiderans menimbang undang-undang tersebut huruf b, ialah: *pertama*, bahwa undang-undang itu tercipta sebagai bagian dari *strategidevelopmentalisme* kekuasaan sentral yang terbilang *bureucratic authoritarian* dengan menggunakan instrumental di bidang hukum, ialah dengan mengkonsepkan hukum sebagai *tool of social engineering*. *Kedua*, bahwa UU ini sekalipun dalam pertimbangan butir b tersebut menjanjikan secara normatif, sesungguhnya mengabaikan varian-varian yang ada dalam kehidupan pedesaan di seluruh wilayah yurisdiksi Republik Indonesia. Oleh sebab itu, lalu memformat secara koersif satuan-satuan pedesaan di Indonesia ini tanpa kecuali untuk diseragamkan dengan menuruti model pemerintahan desa yang telah berkembang dan terkonstruksi di-dan/atau untuk desa-desa Jawa.⁴⁰

4. Pemerintahan Desa Di Era Reformasi

Ketika reformasi menemukan momentum untuk melakukan perubahan di tahun 1998, Orde Baru jatuh digantikan Orde Reformasi. Eksistensi desa dan kesatuan masyarakat hukum adat kembali mendapatkan pengakuan. Sayangnya, eksistensi desa dan kesatuan masyarakat hukum adat direduksi menjadi bagian dari wilayah atau daerah kabupaten/kota yang pengaturannya disatukan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Yando Zakaria melihat berbagai kelemahan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, antara lain: (1) tidak ada kejelasan tentang apa yang dimaksud dengan konsep, isi, dan bentuk urusan rumah tangga sendiri; (2) desa tidak ditetapkan sebagai daerah otonom; (3) masih menempatkan desa sebagai kepanjangan birokrasi pemerintahan; (4) lebih menekankan hubungan pemerintah pusat dan

³⁹ Sutoro Eko, "Masa Lalu, Masa Kini dan..." hlm. 475.

⁴⁰ Soetandyo Wignjosoebroto, "Menggagas Perundangan Baru tentang Pemerintahan Desa Demi Terwujudnya Demokratisasi dan Penguatan Fungsi Sosial Desa" dalam Angger Jati dkk (Tim Editor), *Reformasi Tata Pemerintahan Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Yapika dan Forum LSM DIY, 2000), hlm. 151.

daerah, bukan hubungan pemerintah dan rakyat; (5) tidak secara tegas menunjukkan komitmen pada desentralisasi pengelolaan sumber daya alam; (6) tidak sensitif terhadap kepentingan ekonomi, politik dan budaya masyarakat daerah; (7) tidak menyelesaikan masalah *property right*; (8) dalam kaitan perimbangan pusat dan daerah belum menunjukkan nilai dan kriteria yang berorientasi pada pemerataan, keadilan, kepastian, kemudahan, kesederhanaan dan *local accountability*⁴¹.

Hal senada dikemukakan Mashuri, bahwa secara keseluruhan pengaturan UU Nomor 22 Tahun 1999 mengenai desa belum memberikan makna yang positif dalam arti bisa menjadi dasar bagi perkembangan pemerintahan desa yang otonom yang bisa memberikan ruang untuk meningkatkan kesejahteraan bagi warganya. UU ini mengatur tentang pemerintahan daerah dan pemerintahan desa dianggap sebagai pemerintahan daerah. Oleh karena itu, maka pengaturan mengenai pemerintahan desa hanya berisi ketentuan-ketentuan umum dan hampir tidak menampakkan ciri khusus pemerintahan desa yang berbeda dengan pemerintahan daerah.⁴²

Akhirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Npmor 33 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Seperti halnya UU Nomor 22 Tahun 1999, pengaturan tentang Desa juga menjadi bagian dari UU Nomor 32 Tahun 2004. Karena diatur sebagai bagian dari UU Nomor 32 Tahun 2004, maka ketentuan mengenai Desa dalam UU tersebut hanya mengatur hal-hal pokok.⁴³

Dibandingkan dengan UU Nomor 22 Tahun 1999, pengaturan desa dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak mengandung perbedaan yang signifikan. Beberapa perbedaan yang ada lebih bersifat teknis, sehingga tidak menimbulkan perbedaan prinsipiil, diantaranya adalah:⁴⁴

⁴¹ Putra Fadilah, *Devolusi: Politik Desentralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik Antara Negara-Rakyat*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), Dikutip kembali oleh Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, (Malang: Setara Press dan Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan, 2010), hlm. 110.

⁴² Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan...*, hlm. 142.

⁴³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa...* hlm. 186.

⁴⁴ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan...*, hlm. 146-147.

1. Desa dirumuskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan NKRI.
2. Desa yang semula ditentukan hanya ada di daerah kabupaten, kemudian juga bisa ada di wilayah perkotaan.
3. Badan Perwakilan Desa diubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa.
4. Desa boleh membuat lembaga yang bisa memberikan keuntungan material/ finansial yang merupakan badan usaha milik desa.
5. Masa jabatan kepala desa dan badan perwakilan desa yang semula sama-sama 5 (lima) tahun diubah menjadi 6 (enam) tahun.

Menurut Sutoro Eko, substansi UU Nomor 32 Tahun 2004 cenderung menjauh dari UU Nomor 22 Tahun 1999 yang bersifat devolutif-liberal, dan sebaliknya, semakin mendekat pada UU Nomor 5 Tahun 1974 yang bersifat sentralistik-otokratis-korporatis. UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak dimaksudkan untuk memperkuat desentralisasi dan demokrasi lokal, sebaliknya malah hendak melakukan resentralisasi, neokorporatisme dan rebirokratisasi terhadap daerah-desa.⁴⁵

D. Otonomi Desa Pada UU Nomor 6 Tahun 2014

Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan daerah), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).⁴⁶

Semula kewenangan desa menjadi bagian dari politik desentralisasi, yakni otonomi daerah, sekarang berdasar Penjelasan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa pengaturan Desa berasaskan:

⁴⁵ Sutoro Eko, "Masa Lalu, Masa Kini,...", hlm.513.

⁴⁶ M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2001), hlm. 161.

- 1) Rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal-usul
- 2) Subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa
- 3) Keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat Desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara
- 4) Kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat Desa dan unsur masyarakat Desa dalam membangun Desa
- 5) Kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun desa
- 6) Kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat Desa sebagai bagian dari satu-kesatuan keluarga besar masyarakat Desa.
- 7) Musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan
- 8) Demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat Desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat Desa atau dengan persetujuan masyarakat Desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin.
- 9) Kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh pemerintah Desa dan masyarakat Desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri
- 10) Partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan
- 11) Kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran
- 12) Pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Desa melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa
- 13) Keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkonsolidasi, terintegrasi dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan Desa.⁴⁷

⁴⁷ Lihat Pasal 3 Penjelasan Umum UU Nomor 6 Tahun 2014

Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan adat-istiadat Desa. Kewenangan Desa meliputi: a. kewenangan berdasarkan hak asal-usul,⁴⁸ b. Kewenangan lokal berskala desa,⁴⁹ c. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁰

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala Desa diatur dan diurus sendiri oleh Desa. Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diurus oleh Desa.⁵¹

Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa. Penugasan tersebut disertai biaya.⁵²

Penyelenggaraan kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala Desa didanai oleh APB Desa. Penyelenggaraan kewenangan lokal berskala Desa selain didanai oleh APB Desa, juga dapat didanai oleh APBN dan APBD. Penyelenggaraan kewenangan desa yang ditugaskan oleh Pemerintah didanai oleh APBN yang dialokasikan pada bagian anggaran kementerian/lembaga dan disalurkan melalui satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota. Penyelenggaraan

⁴⁸ Kewenangan Desa berdasarkan hak asal-usul paling sedikit terdiri atas: a. sistem organisasi masyarakat adat, b. Pembinaan kelembagaan adat, c. Pembinaan lembaga dan hukum adat, d. Pengelolaan tanah kas desa, dan e. pengembangan peran masyarakat desa. Lihat Pasal 34 ayat (1) PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁴⁹ Kewenangan lokal berskala Desa paling sedikit terdiri atas kewenangan: a. pengelolaan tambatan perahu, b. Pengelolaana pasar desa, c. Pengelolaan tempat pemandian umum, d. Pengelolaan jaringan irigasi, e. Pengelolaan lingkungan permukiman masyarakat desa, f. Pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan pos pelayanan terpadu, g. Pengembangan dan pembinaan sanggar seni dan belajar, h. Pengelolaan perpustakaan desa dan taman bacaan, i. Pengelolaan lumbung desa, j. Pengelolaan air minum berskala desa, dan k. Pembuatan jalan desa antarpemukiman ke wilayah pertanian. Lihat Pasal 34 PP Nomor 43 Tahun 2014

⁵⁰ Lihat Pasal 19 UU Nomor 6 Tahun 2014. Menurut ketentuan Pasal 43 ayat (3) PP Nomor 43 Tahun 2014, Menteri dapat menetapkan jenis kewenangan desa sesuai dengan situasi, kondisi dan kebutuhan lokal.

⁵¹ Lihat Pasal 20 dan 21 UU Nomor 6 Tahun 2014

⁵² Lihat Pasal 22 UU Nomor 6 Tahun 2014

kewenangan desa yang ditugaskan oleh Pemerintah Daerah didanai oleh APBD.⁵³

Berkaitan dengan isu otonomi maka ada beberapa catatan yang perlu diperhatikan berkaitan dengan tenggat dua tahun perjalanan UU Nomor 6 Tahun 2014. *Pertama*,⁵⁴ yaitu rekognisi desa adat. Persiapan pemerintah pusat dan daerah untuk menjalankan rekognisi desa adat hampir nihil. Program revitalisasi desa adat sebenarnya hanya berujung penguatan lembaga adat, tetapi tak sampai membentuk desa adat definitif. Padahal hanya Pasal 96-111 yang menopang konstitusionalitas mandat Pasal 18B UUD 1945 agar menghormati masyarakat hukum adat. Maka, tanpa kesungguhan dari (terutama) pemerintah pusat dan daerah, rekognisi desa adat ini mustahil tercapai.

Kedua, masalah dana desa⁵⁵. Dana desa adalah peluang bagi pemegang amanat desa untuk menyusun program, karena luasnya alternatif prioritas, program dan kebutuhan desa. Maka disamping faktor lain, sumber daya manusia menempati posisi penting dalam menentukan memanfaatkan peluang.⁵⁶ Problem pengelolaan triliunan dana desa yang harus diwaspadai adalah perilaku korupsi. Kultur feodalisme, lemahnya lembaga kemasyarakatan dan kurangnya asistensi lembaga tingkat kabupaten disinyalir menjadi pemicu perilaku korup terhadap dana desa.⁵⁷ Untuk meminimalisir, Sarworo Soeprapto mengusulkan agar ada transparansi informasi publik dengan memaksimalkan UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.⁵⁸

Ketiga, disamping masalah anggaran dan keuangan desa yang besar dan sumber daya manusia terbatas seperti terurai di atas, maka persoalan pengelolaan aset desa juga merupakan persoalan yang krusial.⁵⁹ Bagi pemerintah desa, aset desa dapat menjadi sumber pendapatan desa, kekayaan dan modal usaha desa. Dengan

⁵³ Pasal 90 PP Nomor 43 Tahun 2014

⁵⁴ Ivanovich Agusta, "Rekognisi Desa Adat" *Kompas*, 21 Juli 2016.

⁵⁵ Dana desa dipotong Rp 2,8 triliun. Dibandingkan rencana Rp 46,7 triliun dana tergantung 6 persen. Akibatnya 4482 desa batal menerima dana senilai Rp 625 juta per desa. Baca, Ivanovich Agusta, "Menggantung Dana Desa", *Kompas*, 2 September 2016.

⁵⁶ Dwi Ardianta Kurniawan, "Dana Desa Peluang Bersyarat", *BERNAS*, 16 September 2016

⁵⁷ Trisno Yulianto, "Korupsi Dana Desa", *Kedaulatan Rakyat*, 25 Juni 2016, Trisno Yulianto, "Korupsi Anggaran Desa", *Kompas*, 17 September 2016, Trisno Yulianto, "Efektifitas Kelola Dana Desa", *Kompas*, 13 Desember 2016.

⁵⁸ Sarworo Soeprapto, "Mencegah Korupsi Dana Desa", *Kedaulatan Rakyat*, 24 Agustus 2016

⁵⁹ Sutaryono, "Pengelolaan Aset Desa", *Kedaulatan Rakyat*, 4 Agustus 2016.

perubahan paradigma pembangunan dan strategi yang tepat, pengelolaan aset desa ini sebetulnya bisa disinergikan dengan program OVOP (*One Village One Product*).⁶⁰

E. Catatan Penutup

Dari paparan di atas terbaca secara terang perjalanan pengaturan desa dalam sistem ketatanegaraan sejak kemerdekaan hingga kini, bahkan dari era sebelum masa kemerdekaan. Pengaturan desa mengalami pasang surut mengikuti arus perubahan dan dinamika sosial politik, yang mengakibatkan eksistensi desa semakin hari semakin tergerus dan terpinggirkan.

Setelah masa yang tidak menentu dari awal kemerdekaan hingga era Orde Lama, harapan akan perbaikan kebijakan atas pengaturan Desa di Era Orde Baru tumbuh seiring lahirnya UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Sayangnya, UU yang menganut paham penyeragaman seperti struktur desa di Jawa ini, justru mengakibatkan eksistensi masyarakat hukum adat yang berada di luar Jawa yang sudah eksis jauh sebelum Republik Indonesia berdiri mengalami reduksi yang luar biasa. Lembaga-lembaga adat kemudian mengalami mati suri.

Eksistensi desa dan kesatuan masyarakat hukum adat kembali mendapatkan pengakuan seiring jatuhnya Orde Baru yang digantikan oleh Orde Reformasi. Sayangnya, eksistensi desa dan masyarakat hukum adat direduksi menjadi bagian dari wilayah atau daerah kabupaten/kota yang pengaturannya disatukan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Lahirnya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah mengakomodir eksistensi desa dan desa adat. Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya. UU ini menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, sehingga diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa, ditata sedemikian rupa menjadi Desa dan Desa Adat. Dan demi suksesnya otonomi desa sebagai spiritnya, seiring dua tahun perjalanan

⁶⁰ Hempri Suyatna, "OVOP", *Kedaulatan Rakyat*, 15 September 2016.

UU Nomor 6 Tahun 2014, maka persoalan rekognisi desa adat, dana desa dan pengelolaan aset desa perlu mendapat perhatian serius. *Wallahu a'lam bishawab.*

DAFTAR PUSTAKA

- Agusta, Ivanovich, “Menggunting Dana Desa”, *Kompas*, 2 September 2016.
- Agusta, Ivanovich, “Rekognisi Desa Adat” *Kompas*, 21 Juli 2016.
- Attamimi, A. Hamid S., “Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, *Disertasi Doktor*, Universitas Indonesia Jakarta, 1990.
- Cahyono, Heru (Ed.), *Konflik Elite Politik di Pedesaan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Pusat Penelitian Politik LIPI, 2005.
- Eko, Sutoro, “Desa Punya Cara, Negara Punya Aturan” *Kompas*, 16 Nopember 2015.
- Eko, Sutoro, *Desa Membangun Indonesia*, Jakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa, 2014.
- Fadilah, Putra, *Devolusi: Politik Desentralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik Antara Negara-Rakyat*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.
- Gie, The Liang, *Kumpulan Pembahasan terhadap Undang-Undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Yogyakarta: Supersukses, 1982.
- Gie, The Liang, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1993.
- Gunawan, Jamil dkk (Ed.), *Desentralisasi, Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, Jakarta: LP3ES, 2005.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press, 2015.
- Jati, Angger dkk (Tim Editor), *Reformasi Tata Pemerintahan Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Yapika dan Forum LSM DIY, 2000.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo, *Desa*, Jakarta: Balai Pustaka, 1984.
- Kurniawan, Dwi Ardianta, “Dana Desa Peluang Bersyarat”, *BERNAS*, 16 September

2016.

Manan, Bagir, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-undang Pelaksanaannya)*, Karawang: UNSIKA, 1993.

Marzuki, M. Laica, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2001.

Maschab, Mashuri, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*, Yogyakarta: PolGov FISIP UGM, 2013.

Padmasusastra, *Serat Tatacara*, Yogyakarta: Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional Depdikbud, 1984.

Saleh, Roeslan, *Penjabaran Pancasila dan UUD 1945 dalam Perundang-undangan*, Jakarta: Aksara Baru, 1979.

Soemantri, Bambang T., *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press, 2012.

Soemitro, Rochmat, *Peraturan Perundang-undangan tentang Pemerintah Daerah dari Tahun 1945-1983*, (Jakarta: Eresco-Tarate, 1983.

Soeprapto, Sarworo, "Mencegah Korupsi Dana Desa", *Kedaulatan Rakyat*, 24 Agustus 2016.

Solekhan, Moch., *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press, 2012.

Sukriono, Didik, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press dan Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan, 2010.

Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

Sutaryono, "Pengelolaan Aset Desa", *Kedaulatan Rakyat*, 4 Agustus 2016.

Suyatna, Hempri, "OVOP", *Kedaulatan Rakyat*, 15 September 2016.

Syafrudin, Ateng, dan Suprin Na'a, *Republik Desa*, Bandung: Alumni, 2010.

Wignyosubroto, Soetandyo dkk (Tim Penulis), *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta: Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, 2005.

Yasen, *Revolusi Desa*, Malang: Brawijaya Press, 2014.

Yulianto, Trisno, "Efektifitas Kelola Dana Desa", *Kompas*, 13 Desember 2016.

Yulianto, Trisno, “Korupsi Anggaran Desa”, *Kompas*, 17 September 2016.

Yulianto, Trisno, “Korupsi Dana Desa”, *Kedaulatan Rakyat*, 25 Juni 2016.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesi Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan 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.

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.