

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kedudukan Desa

1. Tinjauan tentang Desa

Desa sebagai salah satu jenis persekutuan hukum teritorial, persekutuan hukum teritorial adalah kelompok dimana anggota-anggotanya merasa terikat satu dengan yang lainnya karena merasa dilahirkan dan menjalani kehidupan di tempat atau wilayah yang sama (Setiady, 2013: 83). Terbentuknya masyarakat hukum yang disebabkan oleh adanya rasa keterikatan orang-orang pada suatu daerah tertentu sehingga membentuk suatu masyarakat hukum. Masyarakat hukum demikian memiliki tiga bentuk (Soemadiningrat, 2011: 114-115), yaitu:

- a) Masyarakat Dusun (*de Dorpsgemeenschap*), masyarakat dusun diartikan sebagai himpunan orang-orang pada satu daerah kecil yang biasanya meliputi perkampungan (pedukuhan) yang berdiri dengan seluruh pemuka masyarakat serta pusat kedudukannya berada di daerah tersebut.
- b) Masyarakat Wilayah (*de Streekgemeenschap*), masyarakat wilayah merupakan pengembangan dari beberapa dusun yang membentuk suatu masyarakat hukum yang lebih besar.
- c) Federasi atau Gabungan Dusun-dusun (*de Dorpenbond*), beberapa masyarakat dusun yang saling berdampingan (bertetangga) membentuk suatu persekutuan untuk mengatur dan mengurus kepentingan secara bersama-sama seperti membuat saluran air dan lembaga peradilan bersama, berarti telah membentuk suatu gabungan dusun.

Kartohadikoesoemo (1965: 46-48), persekutuan hukum teritorial dibagi menjadi tiga jenis bagian yaitu :

1) Persekutuan dusun dalam bahasa asing disebut *dorpsgemeenschap*, bentuk ini terutama terdapat di Jawa, Madura dan Bali. Persekutuan dusun memiliki beberapa sifat yaitu:

- a) Masyarakat terjadi dari orang-orang yang tidak terikat oleh hubungan darah, bukan bagian dari satu keturunan;
- b) Masyarakat itu bertempat-tinggal disuatu tempat, diatas sebidang tanah;
- c) Tempat kedudukan itu mempunyai wilayah dengan batas tertentu;
- d) Desa mempunyai daerah yang berkuasa atas seluruh daerah hukum sebagai satu kesatuan yang bulat;
- e) Desa berhak atas pemerintahan sendiri dan berhak mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri;
- f) Desa mempunyai harta benda sendiri sebagai kelanjutan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

2) Persekutuan daerah, dalam bahasa asing disebut *streekgemeenschap*, bentuk ini terdapat didaerah Angkola Mandailing dengan adanya kuria dan huta, dan di Sumatera-selatan dengan adanya marga dan dusun.

Persekutuan daerah memiliki beberapa sifat yaitu:

- a) Di suatu daerah ada beberapa tempat kediaman masyarakat yang terpisah dengan masyarakat yang lain;
- b) Masing-masing masyarakat mempunyai kekuasaan sendiri dan berdiri sendiri;
- c) Masing-masing mempunyai pemerintah sendiri;
- d) Tempat-tempat kediaman (desa-desa kecil) itu menjadi bagian daripada daerah hukum yang lebih besar;

- e) Daerah hukum yang lebih besar itu mempunyai wilayah tertentu;
- f) Desa yang merupakan persekutuan daerah itu mempunyai pemerintahan sendiri yang tetap dan berkuasa atas seluruh wilayah daerah;
- g) Persekutuan daerah itu mempunyai hak kuasa atas tanah belukar yang terdapat disela-sela tanah pertanian, yang masih dikerjakan dan tanah pertanian yang sudah kosong, sebab sudah ditinggalkan oleh orang yang mempunyai hak milik.

3) Gabungan dusun, dalam bahasa asing disebut *dorpenbond*, bentuk desa ini terdapat dipedalaman daerah Batak. Jenis ini memiliki beberapa sifat yaitu:

- a) Dalam suatu daerah ada beberapa desa, desa-desa itu mempunyai wilayah dan batas sendiri-sendiri;
- b) Masing-masing mempunyai pemerintah sendiri;
- c) Masing-masing berhak atas pemerintahan dan mengatur serta mengurus rumahtangganya sendiri;
- d) Untuk mengatur dan mengurus kepentingan bersama, misalnya dilapangan pengairan, keamanan, pertahanan, perekonomian dan pengadilan, desa-desa itu menyelenggarakan kerjasama yang tetap;
- e) Gabungan dusun itu mempunyai pemerintah yang terjadi dari kerjasama antara pemerintah-pemerintah daripada desa-desa yang tergabung;
- f) Gabungan dusun tidak mempunyai kuasa atas hak atas tanah.

Dilihat dari sejarahnya, desa sudah dikenal sejak jaman kerajaan-kerajaan Nusantara sebelum kedatangan Belanda. Desa adalah wilayah-wilayah yang mandiri dibawah taklukan kerajaan pusat (Surianingrat, 1992:12-13). Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, kerajaan pusat hanya menuntut loyalitas desa. Sedangkan bagaimana pemerintahan

menyelenggarakan pemerintahannya, kerajaan pusat tidak mengatur melainkan menyerahkannya kepada desa yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurusnya sesuai dengan adat istiadat dan tata caranya sendiri. Istilah adat artinya “kebiasaan”. Adat atau kebiasaan merupakan, tingkah laku seseorang yang terus-menerus dilakukan dengan cara tertentu dan diikuti oleh masyarakat luar dalam waktu yang lama.

Tulisan pada prasasti Himad-Walandit menunjukkan bahwa desa pada zaman Kerajaan Kediri-Jenggala memiliki status swatantrera (otonomi) dengan demikian, sejak dulu desa mempunyai hak mengatur rumah tangganya sendiri. Berdasarkan prasasti dan piagam yang ditemukan pada tahun 1880 di Penanjangan Tengger, Jawa Timur, Bayu Surianingrat dalam Nurcholis (2011:5) menarik kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Bahwa desa sebagai lembaga pemerintahan terendah telah ada sejak dahulu kala dan bukanlah impor dari luar Indonesia, bahkan murni bersifat Indonesia;
- 2) Bahwa nampaknya desa adalah tingkat yang berada langsung di bawah kerajaan. Dengan kata lain, pada waktu itu terdapat sistem pemerintahan di daerah dua tingkat;
- 3) Bahwa masyarakat Indonesia sejak dahulu telah mengenal sistem-sistem pemerintahan di daerah, dan yang sekarang menjadi hakekat dari asas-asas penyelenggaraan pemerintahan misalnya, swatantra (yaitu yang disebut sekarang sebagai otonomi atau hak untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri). Demikian pula ada jabatan-jabatan atau pembagian tugas, misalnya samget (ahli adat), jayapatra (hakim), dyaksa (jaksa) dan sebagainya;
- 4) Bahwa terdapat jenis-jenis desa antara lain Desa Keramat, Desa Perdikan dan sebagainya dengan hak-hak khusus.

Kern dan Van Den Berg dalam Nurcholis (2011:5), desa-desa di Jawa dibentuk atas pengaruh orang Hindu, karena mempunyai kesamaan dengan desa-desa yang ditemukan di India. Artinya, sejak kedatangan orang Hindulah desa mulai ada. Namun Van Vollenhoven dan Brandes menyatakan bahwa daerah hukum yang berada di Jawa, Bali, dan Madura yang disebut desa itu adalah ciptaan orang Indonesia asli, karena lembaga ini juga terdapat di daerah-daerah seberang dan juga di Filipina yang tidak pernah mendapat pengaruh orang Hindu (Surianingrat, 1980:18). Dilihat dari asal-usulnya desa dapat dilihat dari empat kategori yaitu:

- a) Desa yang lahir, tumbuh, dan berkembang berdasarkan hubungan kekerabatan sehingga membentuk persekutuan hukum genealogis atau seketurunan;
- b) Desa yang muncul karena ada hubungan tinggal dekat sehingga membentuk persekutuan hukum teritorial;
- c) Desa yang muncul karena adanya tujuan khusus seperti kebutuhan yang ditentukan oleh faktor-faktor ekologis;
- d) Desa yang muncul karena adanya kebijakan dari atas seperti titah raja, ordonasi pemerintah jajahan, atau Undang-undang pemerintah desa seperti desa perdikan pada zaman kerajaan atau desa transmigrasi pada zaman sekarang (Nurcholis, 2011:5-6).

Berdasarkan letak topografinya, desa dapat diklasifikasikan menjadi tiga kelompok yaitu desa pesisir, desa dataran rendah dan desa pegunungan (Sunardjo, 1984:100). Masing-masing kelompok mempunyai arti dan fungsi tertentu. Desa-desa pesisir khususnya yang mempunyai pelabuhan

mempunyai fungsi politik dan ekonomi yang penting. Secara ekonomi tempat ini menjadi tempat ekspor-impor barang-barang perdagangan, sedangkan secara politik merupakan tempat yang rawan, yang sewaktu-waktu bisa dipakai musuh untuk menyerang kerajaan dari arah laut. Desa-desa dataran rendah merupakan gudang pangan untuk kebutuhan kerajaan maupun untuk diekspor. Sementara itu desa-desa pegunungan umumnya merupakan wilayah yang digunakan untuk pertahanan terahir ketika kerajaan terdesak oleh musuh.

Pada zaman dulu ada beberapa desa yang mempunyai sejarah dan perkembangan yang khas yang oleh raja kemudian diberi hak-hak istimewa. Perlakuan khusus raja terhadap desa ini biasanya karena kepala desa atau tokohnya berjasa kepada raja. Desa-desa yang mempunyai perlakuan khusus dari raja ini yaitu:

1) Desa Perdikan

Perdikan berasal dari kata merdeka, mahardika, artinya bebas, tidak terbelenggu. Desa Perdikan berarti desa yang bebas dari kewajiban membayar pajak atau upeti kepada raja. Desa Perdikan dibebaskan dari membayar upeti kepada kerajaan karena tokoh pendirinya dinilai berjasa kepada kerajaan misalnya ikut mendirikan kerajaan, ikut membela saat kerajaan diserang musuh, membantu menyelesaikan masalah yang dihadapi raja atau keluarganya dan lain-lain.

2) Desa Mutihan

Mutihan berasal dari kata putih, putih di sini diambil dari kain putih yang biasa dipakai oleh warga desa ini sebagai serban atau tutup kepala atau baju. Di desa ini terdapat pondok pesantren yang terkenal dengan pemuka agama yang disegani. Warga desa ini taat menjalankan agama yang disimbolkan dengan pakaian serba putih. Di desa ini raja juga memberi perlakuan khusus seperti

dibebaskanya warga desa membayar pajak. Di samping itu, raja juga memberi tanah untuk menghidupi perguruan agama tersebut. Status desa ini bisa dicabut bila warga melanggar ketentuan yang bertentangan dengan ajaran agama.

3) Desa Pakuncen

Pakuncen berasal dari kata kunci, kuncen. Kuncen adalah pemegang kunci makam keramat leluhur. Jadi di Desa Pakuncen terdapat makam keramat yang dihormati oleh raja dan masyarakat. Umumnya yang dimakamkan disini adalah leluhur raja dan guru-guru kerohanian raja. Raja member perlakuan khusus terhadap desa ini karena jasa warganya merawat makam keramat tersebut.

4) Desa Mijen

Mijen berasal dari kata siji, ijen atau satu. Di desa ini awalnya tinggal seorang diri tokoh besar atau ulama yang akhirnya menjadi guru atau penasihat raja. Ketika tokoh ini membentuk komunitas, raja membebaskan para pengikutnya yang tinggal di desa ini dari kerja wajib dan upeti (Soenardjo, 1984:102-103).

Kartohadikoesoemo (1965: 3) menyatakan bahwa arti kata desa, dusun, desi seperti juga negeri, nagari, nagoro berasal dari bahasa sanskrit (sansekerta) yang berarti tanah air, tanah asal, tanah kelahiran. Jauh sebelum Negara Indonesia merdeka, diseluruh Indonesia telah ada satuan-satuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu dan berwenang menyelenggarakan rumah-tangganya sendiri (Ndraha, 1981: 23). Satuan-satuan masyarakat itu merupakan satuan-satuan ketatanegaraan, karena mempunyai wilayah, penduduk dan pemerintah sendiri.

Desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa dan dilandasi pemikiran otonomi asli, demokratisasi, partisipasi, dan pemberdayaan

masyarakat (Widjaja, 2008:3). Desa merupakan suatu kesatuan hukum, dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Selanjutnya, Soenardjo (1984:11) menyatakan bahwa desa adalah suatu kesatuan masyarakat berdasarkan adat dan hukum adat yang menetap dalam suatu wilayah yang tertentu batas-batasnya, memiliki ikatan lahir dan batin yang sangat kuat, baik karena keturunan maupun karena sama-sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, social dan keamanan serta memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama, memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri.

Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersanding atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada (Zulkarnaen dan Saebani, 2012 : 342). Desa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa pemerintah desa bersama Badan Permusyawaratan Desa dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat setempat. Desa yang berubah menjadi kelurahan, lurah dan perangkatnya diisi dari pegawai negeri sipil.

Kelurahan mengandung pengertian suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat yang tidak berhak menyelenggarakan rumah

tangganya sendiri (Widjaja, 1992:15). Berdasarkan pasal 127 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan peraturan daerah yang didasarkan kepada peraturan pemerintah; ayat (2) kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota. Desa dan kelurahan memiliki perbedaan yaitu:

Tabel IV
Perbedaan Desa dan Kelurahan

No	Perbedaan	Desa	Kelurahan
1	Pemimpin	Kepala Desa (Kades)	Lurah
2	Status Jabatan	Pemimpin daerah / desa	Perangkat pemerintahan kabupaten / kota yang sedang bertugas di kelurahan
3	Status Kepegawaian	Bukan PNS	PNS
4	Proses Pengangkatan	Dipilih oleh rakyat melalui PILKADES	Ditunjuk oleh bupati / walikota
5	Masa Jabatan	6 tahun dan dapat dipilih lagi untuk 3 periode	Tidak dibatasi dan disesuaikan dengan aturan pensiun PNS

Pemerintahan kelurahan merupakan suatu wilayah administratif berada langsung di bawah pemerintahan kecamatan dalam kota. Adapun tugasnya berlandaskan asas dekonsentrasi tetapi tidak menghalanginya

melaksanakan tugas-tugas di bidang desentralisasi melalui saluran camat, bupati, walikota dan gubernur kepala daerah (Widjaja, 1992:16). Pasal 127 ayat (6) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan kelurahan, lurah dibantu oleh perangkat kelurahan. Pasal 127 ayat (3) lurah mempunyai tugas: a) pelaksanaan pemerintah kelurahan; b) pemberdayaan masyarakat; c) pelayanan masyarakat; d) penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum; e) pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, lurah bertanggung jawab kepada Bupati atau Walikota melalui camat.

Setiady (2013: 378) berpendapat bahwa, bentuk-bentuk Desa diseluruh Indonesia dalam kenyataanya berbeda-beda dikarenakan berbagai faktor antara lain sebagai berikut:

Tabel V
Bentuk-bentuk Desa

Wilayah	Susunan Masyarakat	Sistem Pemerintahan adat
a. Wilayah yang sempit ditempati penduduk yang padat.	a. Masyarakat yang susunanya berdasarkan ikatan kekerabatan (genealogis).	a. Sistem pemerintahan adat dan nama-nama jabatan pemerintahan adat yang berbeda-beda dan penguasaan harta kekayaan desa yang berbeda-beda.
b. Wilayah yang luas ditempati oleh penduduk yang jarang.	b. Masyarakat yang berdasarkan ikatan keagamaan.	

(Sumber : Setiady, 2013 :378)

Desa yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan dapat dihapus atau digabung. Dalam wilayah desa dapat dibentuk dusun atau sebutan lain yang merupakan bagian wilayah kerja pemerintahan desa dan ditetapkan dengan peraturan desa. Desa memiliki pemerintahan sendiri (<http://rushdymys.blogspot.com>). Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa disebutkan bahwa Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa yang meliputi:

a. Kepala Desa

Pasal 26 ayat (1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014, menyatakan bahwa Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk tiga kali masa jabatan. Kepala Desa juga memiliki wewenang menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD. Kepala Desa dipilih langsung melalui Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) oleh penduduk desa setempat.

b. Perangkat Desa

Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Dalam pasal 48 Undang-undang

Nomor 6 Tahun 2014, Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya. Salah satu perangkat desa adalah Sekretaris Desa, yang diisi dari Pegawai Negeri Sipil. Sekretaris Desa diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Walikota. Perangkat Desa lainnya diangkat oleh Kepala Desa dari penduduk desa, yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa. perangkat desa juga mempunyai tugas untuk mengayomi kepentingan masyarakatnya.

c. Badan Permusyawaratan Desa

Pasal 55 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014, menyebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai fungsi membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa. Badan Permusyawaratan Desa merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. BPD

berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

2. Tinjauan tentang Kedudukan Desa

Pemerintahan Desa di masa orde baru diatur melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-undang ini bertujuan untuk menyeragamkan nama, bentuk, susunan dan kedudukan Pemerintahan Desa (blog-fatmamelia.blogspot.com). Istilah Desa dalam Pasal 1 huruf (a) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dimaknai sebagai suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi. Pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara kesatuan Republik Indonesia.

Desa dibentuk dengan memperhatikan syarat-syarat luas wilayah, jumlah penduduk dan syarat-syarat lainnya. Terkait dengan kedudukannya sebagai pemerintahan terendah di bawah kekuasaan pemerintahan kecamatan, maka keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan berdasarkan persetujuan dari kecamatan. Pada masa reformasi Pemerintahan Desa diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diperbarui menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini berusaha mengembalikan konsep dan bentuk

Desa seperti asal-usulnya yang secara historis belum mendapat pengakuan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979.

Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa disebutkan pengertian Desa (www.menpan.go.id), pengertian Desa dalam Undang- undang Nomor 6 Tahun 2014 yaitu;

Desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa merupakan sebuah pemerintah terdepan yang berhadapan langsung dengan masyarakat dan menjalankan fungsi pemerintah secara riil di lapangan. Dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut Desa adalah 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.

Selanjutnya, Undang-undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan

Daerah mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh desa dan kepada desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu (<http://rushdym.blogspot.com>).

Pasal 200 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dalam pemerintahan daerah kabupaten atau kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa (Asshiddiqie, 2010 : 278). Desa di kabupaten atau kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama badan permusyawaratan desa yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Dalam hal desa berubah statusnya menjadi kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan.

Pasal 202 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 , pemerintahan desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Urusan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- a. Urusan pemerintah yang sudah ada berdasarkan hak asal- usul desa;
- b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten atau kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan atau pemerintah kabupaten atau kota;
- d. Urusan pemerintah lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa (Asshiddiqie, 2010 : 279).

Kedudukan Desa tercermin dalam Pasal 2 dan Pasal 5 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 yaitu sebagai berikut: “Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika”. Dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 dinyatakan bahwa Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota.

B. Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

1. Pengertian Sistem

H. Thierry dalam Mustafa (2003: 4) berpendapat bahwa, sistem adalah keseluruhan bagian yang saling mempengaruhi satu sama lainnya menurut suatu rencana yang telah ditentukan, untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Kemudian menurut Shorde, Votch dan Sajipto Rahardjo dalam Mustafa (2003 : 4-5) bahwa;

Sistem ini mempunyai dua pengertian yang penting untuk dikenali, sekalipun dalam pembicaraan-pembicaraan keduanya sering dipakai tercampur begitu saja. Yang pertama adalah pengertian sistem sebagai jenis satuan, yang mempunyai tatanan tertentu. Tatanan tertentu disini menunjukkan kepada suatu struktur yang tersusun dari bagian-bagian. Kedua sistem sebagai suatu rencana, metode atau prosedur untuk mengerjakan sesuatu.

Winterton dalam Peter de Cruz yang diterjemahkan oleh Narulita Yusron yaitu, sistem hukum merupakan sekumpulan peraturan dan institusi dari suatu negara , sedangkan arti sistem hukum yang lebih luas adalah teknik

atau cara-cara yang digunakan oleh sejumlah negara, dimana sistem hukumnya memiliki kesamaan secara umum(de Cruz, 2010: 4-5). Menurut Sudikno Mertokusumo dalam Efran Helmi Juni (2012 : 275) sistem hukum adalah tatanan atau kesatuan yang utuh mengenai kaidah-kaidah atau pernyataan tentang apa yang seharusnya, sehingga sistem hukum merupakan sistem yang normatif.

Istilah sistem Menurut Harijono Djodjodihardjo adalah sekumpulan objek yang mencakup hubungan fungsional antara tiap-tiap objek dan hubungan antara ciri tiap objek, dan secara keseluruhan merupakan suatu kesatuan secara fungsional (<http://www.pengertianahli.com>). Kemudian, Sistem menurut Lani Sidharta merupakan himpunan dari bagian-bagian yang saling berhubungan yang secara bersama mencapai tujuan-tujuan yang sama. Pamudji dalam Syafiie (2003: 1) pengertian sistem merupakan suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau terorganisir, suatu himpunan atau perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau utuh. Kemudian, John Mc Manama (<http://www.anneahira.com>) mempunyai pendapat lain mengenai sistem yaitu sebuah struktur konseptual yang tersusun dari fungsi-fungsi yang saling berhubungan yang bekerja sebagai suatu kesatuan organik untuk mencapai suatu hasil yang diinginkan secara efektif dan efisien.

Sistem hukum Indonesia merupakan suatu kesatuan hukum yang berdasarkan pada Pancasila, berlaku diseluruh Indonesia, dibentuk untuk

mencapai tujuan negara yang bersumber pada pembukaan Undang-undang Dasar 1945, sebab didalam pembukaan dan pasal-pasal UUD terdapat tujuan, dasar dan cita-cita hukum Indonesia. Di dalamnya mengandung nilai-nilai budaya bangsa Indonesia yang tumbuh dan berkembang dalam kesadaran hidup bermasyarakat selama berabad-abad.

2. Pengertian Hukum Tata Negara

Hans Kelsen dalam Kansil (2008: 21) berpendapat bahwa, hukum tata negara adalah hukum mengenai “ *der wohlende staat*”, yang memberi bentuk negara, hal mana tercantum dalam undang-undang dasarnya. Kemudian Mr. W.F. Prins mengatakan bahwa, hukum tata negara menentukan aparatur negara yang fundamental yang langsung berhubungan dengan setiap warga masyarakat.

Hukum tata negara merupakan keseluruhan peraturan atau norma hukum yang mengatur tentang dasar dan tujuan negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, sistem pemerintahan, struktur organisasi kekuasaan negara dan pembagian wewenangnya serta tugasnya, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, serta hak-hak dan kewajiban warga negara. Hukum Tata Negara menurut kamus hukum (Subekti dan Tjitrosoedibio, 1973: 54) adalah keseluruhan daripada norma-norma hukum yang mengatur bagaimana negara harus dibentuk, pemerintahan negara harus diselenggarakan, badan-badan pemerintahan, perundang-undangan dan peradilan harus disusun dengan

penentuan kekuasaan-kekuasaan masing-masing badan itu dan hubungan kekuasaan antara satu sama lain.

Kusmadi Pudjosewojo dalam bukunya dengan berdasarkan pada definisi yang diberikan van Vollenhoven memberikan definisi hukum tata negara sebagai berikut(Kansil dan Christine, 2008:22-23):

Hukum Tata Negara merupakan hukum yang mengatur bentuk negara dalam hubungan kesatuan atau federal dan bentuk bentuk pemerintah dalam hubungan kerajaan atau republik yang menunjuk masyarakat-masyarakat hukum yang atasan dan masyarakat hukum yang bawahan beserta tingkatan imbanganya (*hierarchie*) yang selanjutnya menegaskan wilayah dan lingkungan dari masyarakat hukum itu, dan ahirnya menunjukkan alat-alat perlengkapan negara yang memegang kekuasaan penguasa dari masyarakat-masyarakat hukum itu beserta susunan, wewenang tingkatan imbangan dari dan antara alat-alat perlengkapan itu.

CW Van Der Pot dalam Kartasapoetra (1987: 2) berdasarkan bukunya "*Handboek van Het Nederlands Staatsrecht*", memberi batasan Hukum Tata Negara yaitu hukum mengatur semua masyarakat hukum tingkat atasan dan bawahan, yang selanjutnya menentukan wilayah lingkungan rakyatnya, menentukan badan-badan yang berkuasa, berwenang dan berfungsi dalam lingkungan masyarakat hukum tersebut.

Van Vollenhoven dalam Sugiarto (2013: 248) memberikan definisi hukum tata negara ialah keseluruhan peraturan hukum yang membentuk alat perlengkapan (organ) negara dengan memberikan wewenang kepada alat perlengkapan negara itu, untuk membagikan tugas pemerintahan kepada

berbagai alat-alat perlengkapan negara yang lebih tinggi maupun yang rendah. Selanjutnya, menurut Wirjono Prodjodikoro bahwa tujuan hukum tata negara pada hakikatnya adalah sama dengan tujuan hukum, oleh karena itu sumber utama hukum tata negara adalah konstitusi. Tujuan konstitusi adalah mengadakan tata tertib dalam berbagai lembaga negara dan wewenangnya serta cara bekerjanya dalam hal penyebutan hak-hak asasi manusia yang harus dijamin perlindungannya.

3. Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Tata Negara berarti sistem penataan negara, yang berisi ketentuan mengenai struktur kenegaraan dan substansi norma kenegaraan (Asshiddiqie, 2009 : 15). Negara adalah suatu organisasi yang meliputi wilayah, sejumlah rakyat, dan mempunyai kekuasaan berdaulat. Setiap negara memiliki sistem politik (*political system*) yaitu pola mekanisme atau pelaksanaan kekuasaan. Sedang kekuasaan adalah hak dan kewenangan serta tanggung jawab untuk mengelola tugas tertentu. Pengelolaan suatu negara inilah yang disebut dengan sistem ketatanegaraan.

Setiap bangsa bernegara ingin mempertahankan eksistensinya dan identitasnya dalam posisi dan situasi bagaimanapun baik dalam hubungan kedalam maupun hubungan antar Negara. Mempertahankan eksistensi dan identitas ini berarti menetapkan sendi-sendi kehidupannya secara konseptual dan operasional (Lubis, 1993:1). Tiga faktor yang harus ada yaitu: a). Filsafat hidup bernegara; b). Landasan hukum bernegara dan; c). Politik pemerintahan

Negara. Ketiga hal tersebut saling berkaitan dan tidak satupun di antaranya dapat dianggap kurang penting dari yang lainnya. Keharusan ini sesuai dengan hakekat Negara yang identik dengan hakekat manusiawi yang terdapat pada bangsa yang mendukung Negara itu masing- masing.

Terdapat beberapa landasan-landasan ketatanegaraan atau dasar-dasar ketatanegaraan, khususnya ketatanegaraan Republik Indonesia (Lubis, 1993: 5- 6) yaitu ;

Landasan filosofis adalah filsafat atau pandangan hidup yang menjadi dasar filosofis sewaktu mendirikan Negara dan selanjutnya menjadi landasan filosofis bagi kehidupan Negara. Landasan filosofis ini menjadi dasar kebijaksanaan bagi ketatalaksanaan pemerintahan (administrasi Negara), dengan kata lain menjadi dasar pertimbangan sewaktu merumuskan suatu kebijaksanaan pemerintahan ke dalam suatu rancangan peraturan Negara atau kepada tindakan-tindakan ketatanegaraan. Landasan filosofis itu ialah: Pancaasila yang berbunyi Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan Beradap, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan dan Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, Landasan yuridis yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum bagi ketatanegaraan, yang pada umumnya berpuncak pada Undang-undang Dasar (UUD, Constitution, Grond Wet), yaitu UUD RI 1945. Landasan Politis ialah garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar pengarah jalanya pemerintahan Negara. Umumnya dimulai dengan penetapan Tujuan Negara dalam UUD, yang selanjutnya dirinci dalam dokumen kusus. Dokumen itu ialah: Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Dalam suatu Negara (masyarakat) selalu terdapat orang-orang atau badan-badan (sejumlah orang yang merupakan kesatuan) yang memegang

kekuasaan (Pudjosewojo, 2004 :112). Orang- orang dan badan-badan itu, berdasarkan pembagian kekuasaan bekerja sama untuk mencapai tujuan yang sama. Pembagian kekuasaan berarti bahwa orang-orang dan badan-badan itu masing- masing, dalam rangka tujuan yang sama, mempunyai kekuasaan tertentu.

Salah satu tuntutan Reformasi 1998 adalah dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945. Latar belakang tuntutan perubahan UUD 1945 antara lain karena pada masa Orde Baru, kekuasaan tertinggi di tangan MPR (dan pada kenyataannya bukan di tangan rakyat), kekuasaan yang sangat besar pada Presiden, adanya pasal-pasal yang terlalu “luwes” (sehingga dapat menimbulkan multitafsir), serta kenyataan rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggara negara yang belum cukup didukung ketentuan konstitusi.

Hasil amandemen UUD 1945 telah membawa berbagai perubahan sangat signifikan bagi sistem ketatanegaraan yang secara langsung mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ negara Republik Indonesia (Mawardi dalam Puspitasari, 2009 : 91). Berbagai perubahan tersebut di antaranya, penegasan prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum, perubahan sistem hubungan pusat daerah dan muncul lembaga- lembaga negara baru seperti, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Penasehat Presiden (DPP), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY).

Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sesudah Amandemen UUD 1945, dapat dijelaskan sebagai berikut: Undang-undang Dasar merupakan hukum tertinggi dimana kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan sepenuhnya menurut UUD (abdulhafi.wordpress.com). UUD memberikan pembagian kekuasaan secara horizontal kepada 6 lembaga negara dengan kedudukan yang sama dan sejajar, yaitu Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Konsep pembagian kekuasaan (*division of power*) yang dianut sebelum perubahan UUD 1954, yaitu bahwa kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dianggap berada di tangan rakyat dan di jelmakan dalam MPR sebagai lembaga tertinggi Negara (Asshiddiqie, 2006 : 20). Sistem yang dianut oleh UUD sebelum perubahan itu dianggap sebagai pembagian kekuasaan (*division of power*) dalam konteks pengertian yang bersifat vertikal artinya bahwa pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk membedakan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi dalam Negara kesatuan.

UUD 1945 pada dasarnya memberikan pengakuan dan pembentukan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) yang berkedudukan sebagai daerah otonom melalui azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (<http://s2ip.apmd.ac.id>). Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 menghormati dan

mengakui kesatuan masyarakat hukum adat, termasuk desa, beserta hak-hak asal-usulnya sepanjang masih ada. Konsep ini berarti negara memberikan penghormatan dan pengakuan terhadap desa atau sebutan-sebutan lain.

MPR dalam terbitan resminya mengenai Panduan dalam memasyarakatkan UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa ada 7 prinsip yang menjadi paradigma dan arah politik yang mendasari Pasal 18, 18A dan Pasal 18B UUD 1945 (MPR RI, 2003: 102-103) yaitu:

Pertama, prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)). Kedua, prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)). Ketiga, prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat (1)). Keempat, prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2)). Kelima, prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18 B ayat (1)). Keenam, prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat (3)). Ketujuh, prinsip hubungan pusat dan daerah dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat (2)).

Aspek ketatanegaraan dalam desentralisasi mengandung arti bahwa penyelenggaraan desentralisasi merupakan bagian dari organisasi Negara. Sebagai bagian organisasi Negara desentralisasi harus mencerminkan sepenuhnya tatanan organisasi Negara dan penyelenggaraan Negara (Bagir Manan, 1993: 62). Rumusan UUD 1945 Pasal 18 yang menyatakan bahwa salah satu unsur yang harus ada dalam pemerintahan daerah adalah dengan memandang dan mengingat permusyawaratan dalam system pemerintahan Negara.

C. Landasan Teori

Teori yang digunakan untuk menganalisis permasalahan-permasalahan dalam penelitian tesis ini adalah :

1) Teori Demokrasi

Kata demokrasi berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos* atau *cratein* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan pemerintahan rakyat, atau pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Suatu Negara demokrasi adalah Negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi, ia berarti suatu pengorganisasian Negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan ada di tangan rakyat (Kurde, 2005:62). Menurut *International Commission of Jurits*, sebagaimana dikutip oleh Meriam Budiarmo (Green Mind Community, 2009: 141), dikatakan bahwa Demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil yang dipilih oleh mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas.

Keterlibatan rakyat dalam kekuasaan dan kedaulatan hendaknya tidak terkandung adanya penguasaan ataupun penindasan atas sebagian kecil anggota masyarakat terhadap masyarakat lain yang lebih lemah. Menurut Hatta dalam Supardal (2005:284) benih-benih demokrasi di Indonesia telah lama hidup, benih-benih demokrasi yang telah lama hidup banyak dijumpai

dalam kehidupan masyarakat desa. Hal ini nampak dengan ditandai dengan tiga hal yaitu:

Pertama, adanya tradisi atau cita-cita rapat yang hidup dalam sanubari rakyat Indonesia dari jaman dahulu sampai jaman sekarang dan tradisi itu tidak pernah hilang. Kedua, adanya tradisi atau cita-cita protes yaitu hak rakyat untuk membantah dengan cara umum segala peraturan negeri yang dipandang tidak adil. Ketiga, tradisi atau cita-cita tolong-menolong.

Nilai-nilai demokrasi sudah lama dikenal oleh masyarakat Indonesia, demokrasi desa merupakan demokrasi asli dari masyarakat yang belum mengalami perubahan serta menyatu dalam kehidupannya. Desa adalah daerah otonom yang paling tua, karena dia ada sebelum komunitas yang lebih besar bahkan negara lahir. Budaya yang hidup di desa seperti gotong-royong, musyawarah, saling menghargai dan menghormati hakekatnya cerminan dari demokrasi itu sendiri.

2) Teori Desentralisasi

Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin, 'de' berarti lepas dan 'centrum' berarti pusat. Oleh karena itu, dari pengertian asalnya, desentralisasi berarti melepaskan dari pusat (Salam, 2002:74). Menurut Hoogerwarf dalam Asshidiqie (2009:294) desentralisasi merupakan pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan publik yang lebih tinggi kepada badan-badan publik yang lebih rendah kedudukannya untuk secara mandiri dan berdasarkan kepentingan sendiri mengambil keputusan di bidang pengaturan dan di bidang pemerintahan. Hal pokok yang tercakup

dalam pemahaman desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, dan juga dari Pemerintah Daerah kepada unit-unit kerja birokrasi pemerintahan di daerah. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal, dalam bentuk desentralisasi dimana unit-unit lokal ditetapkan dengan kekuasaan tertentu atas bidang tugas tertentu.

Desa merupakan bentuk daerah kecil yang mempunyai susunan asli dan bersifat istimewa. Karena itu negara sebaiknya melakukan desentralisasi teritorial. Desentralisasi teritorial merupakan penyerahan urusan pemerintahan atau pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan dari pemerintah yang lebih tinggi kepada unit organisasi pemerintah yang lebih rendah berdasarkan aspek kewilayahan (Asshiddiqie, 2009:295). Negara sebaiknya melakukan desentralisasi teritorial, yang membagi wilayah NKRI menjadi provinsi, kabupaten/kota dan desa, desa sebagai daerah kecil menjadi desa otonom.

3) *Teori Local Self Government*

Istilah *local self government* disebut sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yang kemudian dikenal secara luas sebagai otonomi desa atau otonomi lokal. Sejak dulu, desa (atau nama lainnya), merupakan entitas yang mempunyai tata cara, tata pemerintahan sendiri, sistem peradilan, mempunyai kekuasaan untuk mengelola sumberdaya ekonomi secara mandiri (web.iaincirebon.ac.id). Bhenyamin Hoessein menjelaskan bahwa *Local Government* dapat

mengandung tiga arti yaitu: Pertama, berarti pemerintahan lokal. Kedua, pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintahan lokal. Ketiga, daerah otonom (Nurcholis, 2005 : 50-52). *Local Government* dalam arti yang pertama menunjuk pada lembaga atau organnya. Maksudnya *Local Government* adalah organ atau badan atau organisasi pemerintah di tingkat daerah atau wadah yang menyelenggarakan kegiatan pemerintahan di daerah. *Local Government* dalam arti kedua menunjuk pada fungsi kegiatannya. *Local Government* sama dengan Pemerintahan Daerah. Dalam pengertian ini *Local Government* memiliki otonomi (local, dalam arti self government), yaitu mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri. *Local Government* dalam pengertian ketiga yaitu sebagai daerah otonom yaitu dalam definisi yang diberikan *the united nations of public administration* sebagai sub divisi politik nasional yang diatur oleh hukum dan secara substansial mempunyai kontrol atas urusan-urusan lokal, termasuk kekuasaan untuk memungut pajak atau memecat pegawai untuk tujuan tertentu. Badan pemerintah ini secara keseluruhan dipilih atau ditunjuk secara lokal.

4) *Teori self governing community*

Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa mengakui dan menghormati adanya desa adat, hal itu dipengarui oleh *Teori self governing community*. Berkaitan dengan *self governing community* Sutoro Eko (2005: 198) berpendapat bahwa:

Dalam *self governing community* dikatakan bahwa “ ada adat tetapi tidak ada desa” artinya bahwa desa hanya sebagai komunitas lokal yang berbasis adat. Desa identik dengan komunitas asli yang memiliki organisasi dan bahkan pemerintahan yang mengatur rumah tangganya sendiri. Desa sebagai komunitas lokal berbasis adat yang tidak mempunyai pemerintahan desa, komunitas lokal itu memiliki organisasi lokal yang lebih menyerupai asosiasi lokal dari pada institusi pemerintah.

Organisasi atau asosiasi lokal bukan bawahan struktur pemerintah yang lebih tinggi, serta tidak menjalankan tugas-tugas administrasi dan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah, melainkan hanya menjalankan fungsi mengurus urusan-urusan kemasyarakatan yang bersifat lokal dan sukarela. Organisasi seperti ini sama sekali tidak mempersoalkan masalah desentralisasi dan otonomi lokal yang berhubungan dengan pemerintah, kecuali hanya sebagai bentuk modal sosial yang digunakan oleh warga untuk menolong dirinya sendiri, bekerjasama, membangun kepercayaan, dan sebagai basis *civil society* untuk berpartisipasi dalam pembangunan.