

BAB I

PENDAHULUAN

I. Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang memiliki 34 Provinsi, 416 Kabupaten, 98 Kota berdasarkan Data BPS Indonesia memiliki 81.616 desa, jumlah Desa yang cukup besar ini menjadi bagian yang sangat penting dalam sistem ketatanegaraan kita yang harus mendapatkan perhatian sehingga mampu berkontribusi bagi kemajuan bangsa.

Pasca Reformasi 1998 terjadi perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya adalah perubahan pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralisasi dengan sistem pemilihan langsung Kepala Negara dan Kepala Daerah. Berbagai produk peraturan perundang-undangan lahir untuk memperbaharui sistem ketatanegaraan dan pemerintahan serta memastikan berjalannya demokrasi di Indonesia.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Desa dinilai sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan sisi ketatanegaraan Indonesia maka lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, kemudian di rubah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kemudian digantikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menandai berubahnya sistem kekuasaan pemerintah dari sentralistik menjadi otonomi yang kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang mengubah posisi desa dalam konteks otonomi daerah yang mengakibatkan peran Kepala Desa yang signifikan dalam menentukan kebijakan di tingkat desa.

Sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa posisi desa sebagai wilayah otonom yang memiliki kewenangan desa untuk mengatur sendiri pemerintahannya

semakin kuat. Meskipun desa merupakan bagian terkecil dalam sistem otonomi daerah, oleh karena itu desa dengan desentralisasi tidak dapat dipisahkan dengan otonomi daerah dan desentralisasi.¹ Desa memiliki pemerintahan yang berwenang untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat yang dipimpin oleh Kepala Desa.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (43) Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut 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. Hal ini semakin menguatkan peran Pemerintahan desa juga semakin kuat dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah untuk mengatur dan membuat kebijakan di tingkat desa.

Kepala Desa sebagai penyelenggara Pemerintahan Desa semakin diperkuat posisinya untuk diberikan wewenang untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa), adanya dana desa yang menjadi sumber keuangan desa juga semakin memberikan kekuatan bagi desa untuk melaksanakan pembangunan. Jabatan Kepala Desa menjadi sangat strategis dan diminati oleh banyak orang, hampir dalam setiap Pemilihan Kepala Desa memiliki kandidat banyak 3 (tiga) sampai 5 (lima) peserta. Kepala Desa sebagai pemimpin pemerintahan desa dipilih secara langsung dengan masa jabatan selama 6 (enam) tahun setiap periode dan dapat dipilih sampai 3 (tiga) kali yang artinya seorang Kepala Desa bisa menjadi selama 18 (delapan belas) tahun. Berbeda dengan Jabatan Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota yang juga sama-sama dipilih secara langsung namun untuk 1 (satu) kali periode selama 5 (lima) tahun

dan hanya boleh dipilih untuk 1 (satu) kali periode kembali atau maksimal masa jabatan hanya 10 (sepuluh) tahun.

Pemerintah Desa dituntut untuk menyelenggarakan pemerintahan dengan berpedoman pada Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik namun disisi lain kurangnya sumber daya manusia di Desa menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan desa kurang professional, tidak transparan, juga diwarnai dengan korupsi, kolusi dan nepotisme hingga akhirnya banyak Kepala Desa yang akhirnya terjerat kasus tindak pidana korupsi. Bagaimana aturan hukum mengatur masa jabatan Kepala Desa di Indonesia? Bagaimana implikasinya masa jabatan Kepala Desa terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia dan bagaimana Kepala Desa melaksanakan praktek Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa?

Tinjauan Yuridis Masa Jabatan Kepala Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam prakteknya masih banyak masalah yang dapat menghambat pembangunan desa, bahkan tidak sedikit yang sampai ke ranah hukum dan menjerat kepala desa sampai proses peradilan. Tidak hanya masyarakat desa yang kepala desanya terjerat hukum saja yang dirugikan akibat tersendatnya pembangunan desa, tetapi secara umum dan dalam skala besar bahwa negara juga dirugikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negeranya.

II. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah penulis kemukakan maka rumusan masalah yang diangkat dalam skripsi ini adalah:

- 1. Bagaimana kedudukan dan kewenangan Kepala Desa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa?**

2. Bagaimana masa jabatan Kepala Desa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa terhadap Asas-Azas Umum Pemerintahan yang Baik?

III. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan penelitian ini adalah :

Untuk mengetahui bagaimana bentuk kedudukan Pemerintah Desa dalam Hukum Tata Negara Indonesia dalam hal menyelenggarakan kegiatan pemerintahan terhadap penggunaan dana desa yang berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa serta bertujuan untuk mengetahui bagaimana kedudukan dan masa jabatan Kepala Desa terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dan kaitannya dengan Pembangunan Desa.

IV. Manfaat Penelitian

Dari tujuan penelitian yang diuraikan di atas maka manfaat dari penelitian penulis ini adalah:

1. Secara praktis yaitu mempelajari bagaimana kedudukan dan masa jabatan Kepala Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dalam Hukum Ketatanegaraan Indonesia terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.
2. Secara Teoritis yaitu untuk memberikan pemahaman dan pengetahuan bagi masyarakat umum yang ingin mengetahui dan mempelajari tentang Pemerintahan Desa.
3. Secara Individu yaitu sebagai syarat untuk menyelesaikan studi tugas akhir Strata 1 (satu) bagi Penulis selaku mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas HKBP NOMMENSEN Medan dan untuk memahami realitas antara dunia pekerjaan yang nyata dengan dunia Perguruan Tinggi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

I. Pengertian Hukum Tata Negara

Pengertian hukum beragam, bergantung dari cara pandang hukum itu sendiri. Jika hukum diartikan kekuasaan dan kekuatan, pengertian hukum adalah pelaksanaan aturan kehidupan manusia dengan kekuatan dan kekuasaan. Hukum juga sering diartikan sebagai peraturan yang mengatur tatanan kehidupan manusia, otoritas jabatan tertentu, kehidupan bernegara dan sebagainya. Seperti adanya peraturan daerah, yang memuat hukum-hukum tertulis tentang sistem penyelenggaraan pemerintah daerah dengan segala aspeknya.¹

Apabila dikaitkan dengan tata Negara, pengertian hukum terdiri dari dua konsep penting, yaitu konsep hukum dan konsep tata Negara. Hukum adalah aturan, sedangkan tata Negara, sebagaimana kata “tata” atau menata yang artinya mengatur. Oleh karena itu pengertian hukum tata Negara adalah sistem hukum tentang pengaturan Negara, Pengaturan Negara dengan hukum artinya mengatur bentuk Negara, mengatur pemerintahan dan sistem penyelenggaraan suatu Negara, mengatur pemisahan atau pembagian kekuasaan, hak-hak wilayah, konstitusi Negara, alat-alat Negara, sistem peralihan kepemimpinan dalam Negara dan sebagainya yang secara komprehensif berkaitan dengan pengaturan Negara. Makna hukum tata Negara lebih luas dari

¹ Prof. Dr. H. Dedi Ismatullah, M.Hum., dkk, Hukum Tata Negara, Refleksi Kehidupan Ketatanengaraan Di Negara Republik Indonesia, (Bandung: Pustaka Setia, 2009), hlm.12-13.

peraturan bernegara, karena hanya bagian dari hukum seperti peraturan daerah yang merupakan bagian dari hukum tata Negara, bagian hukum dari hukum tentang penyelenggaraan di suatu Negara.²

Pengertian Hukum Tata Negara Menurut Para Ahli

Van Vollenhoven

Hukum tata Negara sebagai hukum yang mengatur bentuk Negara, (kesatuan atau federal), bentuk pemerintahan (kerajaan atau republik), wewenang dan kekuasaan yang melekat pada jabatan tertentu, hierarki hukum ketatanegaraan, pembagian kekuasaan, dan tentang atasan bawahan pada otoritas pemerintahan yang sedang diselenggarakan oleh suatu Negara dalam kaitannya dengan wewenang pusat, daerah maupun wewenang istimewa suatu Pemerintah daerah.³

Paul Scholten

Hukum tata Negara itu tidak lain adalah *het recht dat regelt de staatsorganisatie*, atau hukum yang mengatur mengenai tata organisasi Negara. Scholten hanya menekankan perbedaan antara organisasi Negara dari organisasi non Negara, seperti gereja dan lain-lain. Scholten sengaja membedakan antara hukum tata Negara dalam arti sempit sebagai hukum organisasi di satu pihak lain dengan kenyataan bahwa kedua jenis hukum yang terakhir itu tidak memancarkan otoritas yang berdiri sendiri, melainkan suatu otoritas yang berasal dari Negara.⁴

Van der Pot

² Ibid

³ Ibid, hlm.14.

⁴ Prof. Dr. Jimly Asehiddiqie, S.H. "Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid I", (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm.25-26.

Hukum tata Negara adalah peraturan-peraturan yang menentukan badan-badan yang diperlukan beserta kewenangannya masing-masing. Hubungannya satu sama lain, serta hubungannya dengan individu warga Negara dalam kegiatannya. Pandangan Van der Pot ini mencakup soal-soal hak asasi manusia, juga menjangkau pula berbagai aspek kegiatan Negara dan warga Negara yang dalam defenisi sebelumnya dianggap sebagai objek kajian hukum administrasi Negara.⁵

J.H.A. Logemann

Hukum tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi Negara. Negara adalah organisasi jabatan-jabatan. Jabatan merupakan pengertian yuridis dari fungsi, sedangkan fungsi merupakan pengertian yang bersifat sosiologis. Karena Negara merupakan organisasi yang terdiri atas fungsi-fungsi dalam hubungannya satu dengan yang lain maupun dalam keseluruhannya, maka dalam pengertian juridis, Negara merupakan organisasi jabatan. Hukum tata Negara meliputi baik *persoonsleer* maupun *gebiedsleer*, dan merupakan suatu kategori historis, bukan sistematis artinya hukum tata Negara itu hanya bersangkutan paut dengan gejala historis Negara.⁶

II. Objek Hukum Tata Negara

Negara adalah organisasi wilayah suatu Negara atau teritorial suatu bangsa yang berdaulat. Ketika dikatakan Indonesia maksudnya adalah Negara dengan organisasi wilayah sepenuhnya dan seluruhnya yang merupakan bagian integral dari Indonesia. Maka Negara bukan hanya sebatas teritorial suatu bangsa yang memiliki kedaulatan penuh karena wilayah hanya bagian kecil dari Negara dimana bagian terbesar dan subtansial dari Negara adalah tentang kesatuan dari otoritas politik yang merupakan hukum, wilayah kekuasaan, konstitusi, masyarakat dan tujuan.

⁵ Ibid,hlm.26.

⁶ Ibid.hlm.27.

Oleh karena itu Negara adalah organisasi yang didalam suatu wilayah dengan kekuasaan konstitusionalnya untuk mengatur kehidupan masyarakat secara berdaulat untuk mencapai tujuan bersama. Tatanan hukum suatu Negara merupakan hukum normatif yang mendasar bagi keberadaan suatu Negara, tanpa tatanan hukum yang jelas, Negara yang ada tidak diakui sebagai keberadaan Negara.⁷

Definisi Negara Menurut Pendapat Para Ahli

Harold J. Laski

Negara sebagai pola integrasi masyarakat yang memiliki otoritas yang bersifat memaksa dan mengikat atas dasar kepentingan individu.

Robert M. Maclver

Negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penerbitan kehidupan masyarakat dalam suatu wilayah yang didasarkan pada sistem hukum yang bersifat memaksa yang dilaksanakan oleh pemerintahan yang memiliki kekuasaan yang sah.

Max Weber

Negara sebagai suatu kekuasaan dan kekuatan masyarakat yang monopolistic dalam menerapkan kekuasaannya secara fisik atas dasar legalitas kekuasaannya dalam suatu wilayah tertentu.

III. Unsur-Unsur Negara

⁷ Prof. Dr. H. Dedi Ismatullah, M.Hum., dkk, Op.Cit. hlm.18-19

Menurut Prof. Miriam Budiarjo ada 4 (empat) unsur pembentuk negara yaitu:⁸

1. Wilayah, setiap negara harus memiliki wilayah di bumi yang bisa mencakup daratan dan udara saja maupun daratan, udara dan lautan. Wilayah dipertegas dengan batas-batasnya agar tidak tumpang tindih dengan Negara lain. Beberapa abad lalu, Negara saling berlomba-lomba untuk memperluas wilayahnya. Negara-negara Eropa Barat memperluas wilayahnya dengan menjajah Negara-negara lain, namun di abad ke-20, aneksasi atau penguasaan suatu Negara dengan cara memaksa tak lagi diperbolehkan.
2. Penduduk, wilayah tanpa penduduk tak akan menjadi Negara, begitu pula sebaliknya penduduk atau bangsa adalah inti dari Negara. Kepadatan penduduk, tingkat kecerdasan kebudayaan hingga nasionalisme menentukan hajat hidup Negara. Penduduk suatu Negara dengan yang lain biasanya punya ciri yang berbeda dan beragam sehingga Negara perlu mengakui dan melayani semuanya. Kesamaan budaya dan latar belakang tak menjamin bersatunya sebuah bangsa menjadi Negara. Penduduk di suatu wilayah baru menjadi bangsa ketika punya dasar psikologis yang disebut nasionalisme yaitu perasaan subjektif sekelompok manusia bahwa mereka adalah bagian dari satu bangsa dan cita-cita mereka bisa tercapai apabila tergabung dalam suatu Negara.
3. Pemerintah, adalah organisasi dalam Negara yang berwenang merumuskan dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk dalam wilayahnya. Keputusan biasanya dalam bentuk undang-undang atau peraturan. Tak hanya merumuskan, pemerintah juga berkewajiban menjalankan aturan itu atau memastikan aturan dipatuhi oleh semua warganya. Kekuasaan pemerintah dibagi menjadi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pemerintahan bisa berubah namun Negara bertahan selamanya.

⁸ Prof. Miriam Budiarjo, "Dasar-Dasar Ilmu Politik", (Jakarta:Gramedia.2007), hlm.51-55.

4. Kedaulatan adalah kekuasaan yang tertinggi untuk membuat Undang-Undang dan melaksanakannya dengan semua cara yang tersedia. Negara punya kuasa untuk memaksa warganya menaati aturan yang disebut dengan *internal sovereignty* atau kedaulatan ke dalam, sedangkan ke luar, Negara perlu mempertahankan kemerdekaannya dan mendapatkan pengakuan dari Negara lain dan dihormati Negara lain.

Montevideo The Convention on Rights and Duties of State of 1933 (Konvensi Montivideo 1933), yang menurut Pasal 1 Konvensi ini negara yang utuh harus mempunyai 4 (empat) unsur konstitutif yaitu sebagai berikut:

1. Harus ada penghuni (rakyat, penduduk, warga Negara, penduduk tetap) *nationales staatsburgers* atau bangsa-bangsa (*staatsvolk*) (*a permanent population*) .
2. Harus ada wilayah (tertentu) atau lingkungan kekuasaan (*a defined territory*).
3. Harus ada kekuasaan tertinggi (penguasa yang berdaulat), pemerintah yang berdaulat (*a government*).
4. Kesanggupan berhubungan dengan Negara-negara lainnya (*a capacity to enter into relation with other states*)
5. Pengakuan (deklaratif).

Berdasarkan definisi tentang Negara tersebut maka unsur-unsur Negara yaitu sebagai berikut:

- 1) Rakyat
- 2) Wilayah
- 3) Pemerintah yang berdaulat
- 4) Pengakuan dari Negara lain

Ruang lingkup hukum tata negara yaitu sebagai berikut⁹:

1. Wilayah suatu Negara;
2. Sistem penyelenggaraan pemerintahan suatu Negara;
3. Konstitusi dan peraturan perundang-undangan suatu Negara;
4. Sistem pembagian atau pemisahan kekuasaan;
5. Tugas dan fungsi kekuasaan dan mekanisme peralihan kekuasaan yang ada dalam suatu Negara;
6. Lembaga-lembaga Negara beserta kekuasaan dan batasan-batasannya;
7. Prinsip-prinsip bernegara kaitannya dengan bentuk Negara;
8. Kedudukan masyarakat dalam Negara;
9. Demokrasi dan penerapannya dalam sistem penyelenggaraan Negara;
10. Asas hukum tata Negara; dan
11. Sejarah ketatanegaraan Indonesia

IV. Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Undang-Undang Dasar Indonesia Tahun 1945 merupakan norma dasar bernegara (*staatsfundamentalform*) yang menggambarkan cita-cita Negara bangsa yang di dalamnya terdapat pernyataan kemerdekaan. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang dirumuskan

⁹ Prof. Dr. H. Dedi Ismatullah, M.Hum., dkk, Op.Cit. hlm.27

dan ditetapkan oleh Para Pendiri Bangsa menjadi sumber dan dasar bagi penyusunan berupa pasal-pasal dan ayat dalam UUD 1945.

Sejak berdirinya Negara Indonesia, sistem Ketatanegaraan Indonesia telah mengalami perubahan mulai zaman awal kemerdekaan, pemerintahan orde lama dan orde baru yang cenderung berjalan dengan otoriter meskipun UUD 1945 sejak awal telah mengamanatkan Indonesia sebagai Negara demokrasi. Pasca Reformasi 1998 Indonesia mengalami perubahan yang cukup besar sebagai akibat dari mandat reformasi. Perubahan terjadi dalam berbagai produk hukum yang menuntut Negara memberikan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia oleh karenanya konfigurasi politik harus diubah dari otoriter ke demokrasi dengan tetap berpegang pada nilai-nilai bangsa. Adapun alasan-alasan perubahan UUD 1945 tersebut yaitu:

1. Struktur UUD 1945 menyebabkan terjadinya *executive heavy* karena menempatkan dan memberikan kekuasaan yang sangat besar pada pemegang cabang kekuasaan eksekutif, dimana dalam ketentuan UUD 1945 memberikan wewenang kepada Presiden sebagai kepala Negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*chief of executive*). Cakupan kekuasaan semakin besar dikarenakan Presiden berperan penting dalam pembentukan undang-undang sebagai mandataris MPR.
2. Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidak cukup memuat sistem *check and balances* antara cabang-cabang pemerintahan untuk menghindarkan “*concentration of powers*”, penyalagunaan kekuasaan atau tindakan sewenang-wenang.
3. UUD 1945 memuat berbagai ketentuan yang tidak jelas sehingga menimbulkan multi tafsir yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan ajaran konsitusionalisme.

4. Perintah pembentukan undang-undang organik tidak disertai arahan tertentu materi muatan yang harus diikuti atau dipedomani. Salah satu contoh paling nyata adalah ketentuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ada undang-undang Pemerintahan Daerah yang sangat sentralistik seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, namun ada pula yang sangat desentralistik seperti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
5. Adanya penjelasan yang seringkali bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam Batang Tubuh. Hal ini terlihat jelas manakala Presiden diberi kualifikasi tambahan sebagai Mandataris MPR, yang menjadikan Presiden makin kuat. Selain itu, terdapat praktik ketatanegaraan yang lebih didasarkan pada penjelasan daripada ketentuan dalam Batang Tubuh “seperti pemaknaan kekuasaan MPR tak terbatas” yang menyebabkan munculnya tafsiran MPR dapat membuat berbagai ketetapan dengan muatan yang tak terbatas.¹⁰

Secara mendasar kekuasaan lazimnya dipetakan ke dalam beberapa fungsi yang berkaitan satu sama lain. Jhon Locke dalam bukunya “*Two Treaties of Government*” membagi Negara dalam 3 fungsi tetapi berbeda isinya yang terdiri dari fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi federative. Dengan mengikut jalan pikiran Jhon Locke, Montesquieu dalam bukunya “*L’Esprit de Lois*” atau “*The Spirit of The Laws*” yang ditulis tahun 1784 mengklasifikasikan kekuasaan Negara dalam 3 (tiga) cabang yaitu:

1. Kekuasaan Legislatif sebagai pembuat Undang-Undang;
2. Kekuasaan Eksekutif untuk melaksanakan Undang-Undang
3. Kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif.

¹⁰ Bagir Manan, “Lembaga-lembaga Negara Di dalam dan Di luar UUD 1945” Makalah, 2016. hlm.2

Hal ini sejalan dengan penegakan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, prinsip *checks and balances* yaitu prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antar cabang kekuasaan biasanya dalam konteks kekuasaan Negara,¹¹ maka Presiden harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR dalam hal fungsi legislasi, fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan terhadap jalannya pemerintahan dan fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) . Untuk itu maka perlu ada mekanisme hubungan yang lebih jelas antara lembaga Kepresidenan (Eksekutif) dan DPR (Legislatif) maupun dengan lembaga-lembaga Negara lainnya. Sistem *checks and balances* dioperasionalkan dengan cara¹²:

- 1) Pemberian kewenangan untuk melakukan tindakan kepada lebih dari satu lembaga. Misalnya kewenangan pembuatan Undang-Undang diberikan kepada pemerintah dan parlemen;
- 2) Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu lembaga, misalnya eksekutif dan legislative ;
- 3) Upaya hukum, impeachment lembaga yang satu terhadap lembaga lainnya;
- 4) Pengawasan langsung dari satu lembaga terhadap lembaga Negara lainnya seperti eksekutif diawasi legislatif.
- 5) Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai lembaga pemutus perkara sengketa kewenangan antara lembaga eksekutif dengan legislatif.

Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 MPR yang ditetapkan terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang masing-masing dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Banyak memperbaiki dan penegasan fungsi serta

¹¹ Zulkarnaen Ridwan, "Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan DPR Terhadap Pemerintah", Jurnal Konsitusi, Volumen 12, No.2, Juni 2015.hlm. 312

¹² Munir Fuady, "Teori Negara Hukum Modren", (Bandung:Refika Aditama, 2009).hlm.124

kewenangan dari lembaga tertentu, perubahan Undang-Undang Dasar 1945 juga melahirkan lembaga Negara baru yang secara kelembagaan tergolong lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Selain itu Presiden dan Wakil Presiden dipilih sebagai satu pasangan secara langsung oleh Rakyat dan dicalonkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik peserta Pemilu. Kemudian kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung atau Badan Peradilan dibawahnya dan oleh Mahkamah Konstitusi dengan demikian secara struktural sistem pemerintahan secara Ketatanegaraan sangat berbeda dengan Undang-Undang Dasar 1945. Posisi kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri atas DPR dan DPD secara konseptual maupun struktural bukan lagi sebagai lembaga tertinggi Negara setelah kewenangan dan komposisi keanggotaan MPR mengalami perubahan. MPR seperti sebagai suatu forum antara DPR dan DPD ketika berkumpul itu sebenarnya ada sebuah institusi yang berbentuk secara insidental atas dasar hal tersebut kemudian melahirkan sebuah produk hukum.

Saat ini MPR bukanlah lembaga yang mempunyai otoritas seperti dulu Meskipun telah mengalami berbagai perubahan untuk mencapai tujuan suatu Negara modern secara konstitusi masih memerlukan berbagai perbaikan kembali untuk mencapai suatu kesempurnaan sistem pemerintahan baik secara konseptual maupun secara praktek ketatanegaraan.

Amandemen UUD 1945 menempatkan DPR sebagai lembaga pembuat undang-undang secara konseptual sangatlah ideal, karena memang lembaga perwakilan merupakan lembaga legislatif, ini berlaku tidak saja dalam sistem pemerintahan parlementer. Pada level pengajuan undang-undang Presiden sebagai eksekutif diberikan haknya untuk bisa mengusulkan suatu rancangan undang-undang. Dalam pembahasan Presiden dan DPR harus melakukan mekanisme pembahasan dan persetujuan sampai penetapan harus melakukan mekanisme yang kemudian

diatur dalam undang-undang. Hal ini justru terjadi kerancuan karena kekuasaan untuk pembentukan undang-undang berada di tangan eksekutif dan legislatif hubungan antara Presiden dan DPR tidak menunjukkan adanya sistem *check and balances*, yang terjadi adalah pembagian kekuasaan.

Dalam hal tidak terjadi persetujuan maka Presiden mempunyai hak sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kewenangan Yudikatif pasca reformasi ditandai dengan lahirnya Mahkamah Konstitusi (MK) yang berperan sebagai negatif legislator atau penguji undang-undang, merupakan suatu kemajuan dalam kelangsungan hukum di Indonesia. Dengan adanya MK maka terbuat ruang ruang *judicial review* atas suatu undang-undang apabila bertentangan dengan UUD 1945. Selain menyangkut keadilan lembaga Yudikatif yang terdiri dai MA dan MK semakin membuka ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan ketidakadilan, baik secara peradilan umum maupun peradilan konstitusi.

V. Kedudukan Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Berdasarkan Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi :

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang”

Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 tersebut mengatur mengenai pengakuan keberadaan kesatuan masyarakat adat dimana hal ini terpisah dari pengaturan mengenai pembagian wilayah Indonesia berdasarkan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

“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 mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang”

Berdasarkan pengaturan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 tersebut maka dapat dikatakan kedudukan Desa berada pada susunan NKRI yang hanya dibagi-bagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten/kota artinya desa diakui kemandiriannya berdasarkan hak atas asal usulnya sehingga dibiarkan tumbuh dan berkembang diluar susunan struktur negara.¹³

Desa secara administratif berkedudukan dibawah Pemerintah Kabupaten/Kota (*local self government*). Hal ini dapat dilihat dari kedudukan Desa yang berada di wilayah Kabupaten dalam sistem Pemerintahan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas dua pemerintahan daerah otonom yaitu pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah provinsi dibagi atas pemerintah daerah Kabupaten/Kota. Desa yang berkedudukan di Kabupaten/Kota tidak dapat ditafsirkan

¹³ Lis Mardeli, *Kedudukan Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jogjakarta:2015. hlm.16

sebagai daerah otonom tingkat III atau jenis pemerintahan yang terpisah dari pemerintahan Kabupaten/Kota.

Kedudukan administrasi pemerintah desa yang berada di bawah Pemerintahan Kabupaten/Kota (*local self government*) tidak menghilangkan atas hak dan kewenangan desa sebagai kesatuan masyarakat adat istiadat untuk mengurus urusan masyarakat sesuai dengan asal-usul dan adat istiadat yang masih hidup (*self governing community*), karena Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa juga mengatur kewenangan urusan masyarakat sesuai dengan asal-usul dan adat istiadat yang masih hidup.

Penjelasan umum angka 2 huruf (b) ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan pada Pasal 5 menyatakan bahwa Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota tersebut diperkuat dengan asas rekognisi yaitu pengakuan terhadap hak asal-usulnya artinya Desa diakui sebagai suatu organisasi pemerintah yang sudah ada dan dilakukan dalam kesatuan masyarakat adat sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini bermakna Desa diakui keberadaannya oleh Negara sebagai satuan pemerintahan yang paling kecil dan terlibat bagi terbentuknya Negara sehingga mempunyai kedudukan yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan seperti Kabupaten/Kota. Kesederajatan ini bermakna bahwa kesatuan masyarakat hukum atau sebutan lainnya berhak atas segala perlakuan dan diberi kesempatan berkembang sebagai subsistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴

VI. Pemerintahan Daerah

¹⁴ Ibid.

Secara umum sering terjadi percampuran dalam menggunakan istilah “bentuk pemerintahan” dan “sistem pemerintahan”, padahal kedua istilah tersebut mempunyai perbedaan mendasar. Menurut Hans Kelsen dalam teori politik klasik bentuk pemerintahan diklasifikasikan menjadi monarki dan republik (Kelsen,1971:256). Ditambahkan Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, paham L. Duguit dalam buku *’Traite’ de Droit Constitutionel* (1923) lebih lazim dipakai untuk membedakan kedua bentuk tersebut dengan monarki. Sedangkan jika kepala Negara dipilih melalui pemilihan umum untuk masa jabatan yang tertentu maka bentuk negaranya disebut republik.

Dalam ilmu Negara umum (*algemeine staatslehre*) yang dimaksud dengan sistem pemerintahan ialah sistem hukum ketatanegaraan, baik yang berbentuk monarki maupun republik, yaitu mengenai hubungan antar pemerintah dan badan yang mewakili rakyat. Jika dilihat dari pendekatan segi bahasa kata “pemerintah” atau pemerintahan. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala bentuk kegiatan atau aktivitas penyelenggara Negara yang dilakukan oleh organ-organ Negara yang mempunyai otoritas atau kewenangan untuk menjalankan kekuasaan dalam rangka mencapai tujuan. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit adalah aktivitas atau kegiatan yang dilakukan oleh eksekutif saja dalam hal yang dilakukan oleh Presiden, menteri-menteri sampai birokrasi paling bawah.¹⁵

Menurut Prof.R.Djokosutono, S.H. mengatakan bahwa Negara dapat pula diartikan sebagai suatu organisasi manusia atau kumpulan-kumpulan manusia, yang berada di bawah suatu pemerintahan yang sama. Pemerintahan sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat untuk mencapai tujuan organisasi Negara, antara lain kesejahteraan, pertahanan. Keamanan, tata tertib, keadilan, kesejahteraan dan lain-lain.¹⁶ Untuk mencapai tujuan Pemerintah

¹⁵ Nurmi Chatim, Hukum Tata Negara, (Pekanbaru:Cendikia Insan,2006),hlm.46

¹⁶ C.S.T Kansil, Hukum Tata Negara Republik Indonesia, (Jakarta: PT. Rineka Cipta,2000),hlm.91.

mempunyai wewenang yang dibagikan kepada alat-alat kekuasaan Negara agar secara bersamaan dapat dikerjakan. Berkenaan dengan pembagian wewenang ini maka terdapatlah suatu pembagian tugas Negara kepada alat-alat kekuasaan Negara.¹⁷

Sistem pemerintahan adalah suatu tatanan atau susunan pemerintahan yang berupa suatu struktur yang terdiri dari organ-organ pemegang kekuasaan di dalam Negara dan saling melakukan hubungan fungsional diantara organ-organ Negara tersebut baik secara vertical maupun horizontal untuk mencapai suatu tujuan yang dicapai.¹⁸

VII. Susunan Kekuasaan Pemerintahan Indonesia

Indonesia adalah Negara hukum yang menerapkan pemisahan atau pembagian kekuasaan yaitu kekuasaan horizontal dan kekuasaan vertikal. Kekuasaan Horizontal adalah yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsi lembaga-lembaga tertentu (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) sedangkan pembagian kekuasaan vertikal merupakan pembagian kekuasaan menurut tingkatannya, yaitu pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan¹⁹ yaitu sebagai berikut:

a. Pembagian Kekuasaan Secara Horizontal

Pembagian kekuasaan menurut fungsi lembaga-lembaga tertentu (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) yang mana berdasarkan UUD Republik Indonesia Tahun 1945 secara horizontal pembagian kekuasaan Negara dilakukan pada tingkatan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Pada tingkat pemerintah pusat berlangsung antar lembaga-lembaga Negara yang sederajat. Setelah Amandemen UUD Republik Indonesia Tahun 1945 mengalami pergeseran klasifikasi kekuasaan Negara dari 3 (tiga) jenis kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif menjadi 6 (enam) kekuasaan Negara yaitu:

¹⁷ Ibid

¹⁸ Ibid

¹⁹ Rika Marlina. "Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia", Jurnal Daulat Hukum Isnn.2614-560X, Vol.1, Maret 2018, hlm.171

- Kekuasaan Konstitutif
- Kekuasaan Eksekutif
- Kekuasaan Legislatif
- Kekuasaan Yudikatif
- Kekuasaan Eksaminatif/Inspektif
- Kekuasaan Moneter.

Pembagian Kekuasaan Horizontal pada tingkatan pemerintahan daerah berlangsung antar lembaga-lembaga daerah yang sederajat yaitu antara Pemerintah Daerah yaitu (Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pada Tingkat provinsi, pembagian kekuasaan berlangsung antara Pemerintah Provinsi (Gubernur/Wakil Gubernur) dan DPRD Provinsi. Pada tingkatan kabupaten/kota pembagian kekuasaan berlangsung antara Pemerintah Kabupaten/Kota (Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota) dan DPRD Kabupaten/Kota.²⁰

b. Pembagian Kekuasaan Secara Vertikal

Pasal 18 ayat (1) UUD Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “**Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang**”.

Kekuasaan vertikal di Indonesia berlangsung antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota). Pada Pemerintah Daerah berlangsung pula pembagian kekuasaan secara vertikal yang ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Hubungan antara

²⁰ Ibid.

Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota terjalin dengan koordinasi, pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat dalam bidang administrasi dan kewilayahan. Pembagian Kekuasaan secara vertikal muncul sebagai konsekuensi dari diterapkannya asas desentralisasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan asas desentralisasi Pemerintah Pusat menyerahkan wewenang pemerintahan kepada pemerintahan daerah otonom (Provinsi dan Kabupaten/Kota) untuk mengurus diri sendiri urusan pemerintahan di daerahnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, yaitu kewenangan yang berkaitan dengan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, agama, moneter, dan fiskal.²¹

VIII. Otonomi Daerah

Dalam pasal 1 ayat (1) Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara kesatuan berbentuk Republik. Negara yang merdeka dan berdaulat dimana seluruh Negara yang berkuasa hanya satu pemerintahan (pusat) yang mengatur daerah. Negara Kesatuan memakai asas sentralisasi, asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas pembantuan.²² yaitu sebagai berikut:

1) Asas Sentralisasi

Dimana segala sesuatu dalam Negara itu langsung diatur, diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya melaksanakannya.

2) Asas Desentralisasi

Kepala Daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Hans menyatakan pengertian desentralisasi berkaitan dengan Negara, sedangkan Negara merupakan tatanan hukum karena itu pengertian “desentralisasi menyangkut sistem hukum atau kaedah-kaedah hukum yang berlaku dalam suatu Negara, ada daerah

²¹ Ibid

²² C.S.T Kansil, Op.Cit. hlm.91.

yang berlaku umum dalam suatu Negara disebut juga kaedah sentral. Adapula kaedah-kaedah yang hanya berlaku dalam daerah atau wilayah tertentu disebut kaedah lokal.²³

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah menyatakan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

3) Asas Dekonsentrasi

Pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

4) Asas Tugas Pembantuan

Asas yang menyatakan tugas turut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang memberi tugas. Misalnya Kota menarik pajak-pajak tertentu ke masyarakat. Berdasarkan prinsip-prinsip di atas, jelaslah bahwa wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah otonom dan wilayah-wilayah administrasi.²⁴

²³ Ibid

²⁴ C.S.T. dkk, Sistem Pemerintahan Indonesia, (Jakarta:Bumi Aksara,2008), hlm.142.

Semangat reformasi dan perubahan di berbagai bidang serta dorongan dan dampak dari proses demokratisasi telah mendorong pemerintah dan parlemen untuk melahirkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang menjadi dasar bagi proses desentralisasi dan otonomi daerah. Dimana secara tegas dimandatkan dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan Pemerintah Daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Tujuan utama desentralisasi adalah untuk mendekatkan pemerintah kepada masyarakat yang dilayaninya sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih baik dan kontrol masyarakat kepada pemerintah menjadi lebih kuat dan nyata. Desentralisasi dan otonomi daerah dapat dikatakan berhasil apabila pelayanan pemerintah kepada masyarakat menjadi lebih baik dan masyarakat menjadi lebih berperan dalam meningkatkan kesejahteraan bersama. Desentralisasi kewenangan tersebut akan berakhir dengan semakin meningkatnya peran serta masyarakat dan berubahnya peran pemerintah menjadi fasilitator.²⁵

Secara garis besar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dengan jelas mengatur pembagian kewenangan pemerintah mulai dari tingkat lokal bertambah dan mencakup kewenangan pada hampir seluruh bidang pemerintahan. Kemudian Pemerintah menyempurnakan lagi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan terakhir disempurnakan lagi melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun

²⁵ Deddy Supriady Bratakusumah, "Penyelenggaraan Kewenangan dalam Konteks Otonomi Daerah", Naskah No.20, Juni-Juli 2000. hlm.1

2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dimana pada intinya secara tegas menyatakan kewenangan daerah adalah "Mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara kesatuan Republik Indonesia yang mana dalam Pasal 1 angka 1 (satu) menyatakan" pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia". Lebih rinci lagi kewenangan daerah yang diatur yaitu sebagai berikut:

- 1) Mengelola sumberdaya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- 2) Mengelola wilayah laut sejauh 12 mil dari garis pantai ke arah laut lepas dan berwenang melakukan:
 - Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut;
 - Pengaturan kepentingan administratif;
 - Pengaturan tata ruang;
 - Penegakan hukum; dan
 - Perbantuan penegakan keamanan dan kelautan Negara.
- 3) Melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, dan kesejahteraan pegawai, serta pendidikan dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;
- 4) Membiayai pelaksanaan tugas pemerintah daerah dan DPRD;

- 5) Melakukan peminjaman dari sumber dalam negeri dan atau luar negeri dengan persetujuan DPRD dan Pusat untuk pinjaman luar negeri;
- 6) Menentukan tarif dan tata cara pemungutan retribusi dan pajak daerah;
- 7) Membentuk dan memiliki Badan Usaha Milik Daerah
- 8) Menetapkan APBD;
- 9) Melakukan kerjasama antar daerah atau badan lain, dan dapat membentuk Badan Kerjasama baik dengan mitra didalam maupun di luar negeri;
- 10) Menetapkan pengelolaan Kawasan Perkotaan;
- 11) Pemerintahan kota/kabupaten yang wilayahnya
- 12) Membentuk, menghapus dan menggabungkan desa yang ada di wilayahnya atas usul dan prakarsa masyarakat dan persetujuan DPRD;
- 13) Mengatur penyelenggaraan pemerintahan desa;
- 14) Membentuk Satuan Polisi Pamong Praja.

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah maka hubungan hierarki secara implisit sudah tidak ada lagi namun demikian hubungan fungsional dan koordinatif masih tetap diperlukan dalam konteks persatuan dan kesatuan bangsa. Dalam alam desentralisasi yang demokratis yang diwujudkan dengan otonomi yang luas tersebut, "pengarahan" akan diganti oleh "konsultasi dan koordinasi yang mendalam dan meluas", sehingga menghasilkan konsensus yang positif dan produktif. Yang perlu dihindari adalah otonomi yang akan terjadi justru akan menghilangkan keduanya, pengarahan dan konsultasi sehingga menjadi anarkis bahkan menjauhkan kita dari tujuan otonomi dalam rangka

Negara kesatuan yang dicita-citakan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah tersebut.²⁶

Prinsip-prinsip pelaksanaan otonomi daerah adalah sebagai berikut²⁷:

- 1) Prinsip Otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah di luar yang menjadi urusan pemerhati.
- 2) Prinsip Ekonomi yang nyata dan bertanggung jawab yaitu berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah, maka isi dan jenis otonomi daerah setiap tidak selalu sama.
- 3) Pelaksanaan otonomi daerah harus berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dan memperhatikan aspirasi masyarakat.

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk pembangunan dalam arti luas, yang meliputi semua segi kehidupan dan penghidupan dengan mengutamakan kewajiban daripada hak. Daerah berkewajiban melancarkan jalannya pembangunan dengan sungguh-sungguh dan penuh rasa tanggungjawab sebagai sarana untuk mencapai cita-cita bangsa yaitu masyarakat yang adil dan makmur, baik material maupun spiritual.²⁸

Asas dekonsentrasi dan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah sama pentingnya. Apakah suatu urusan pemerintah di daerah akan tetap diselenggarakan oleh perangkat pemerintah pusat (atas dasar dekonsentrasi) atau diserahkan kepada daerah sehingga

²⁶ Ibid.hlm.5.

²⁷ Nurmi Chatim, Op Cit, hlm. 68.

²⁸ C.S.T. Kansil dkk,Op cit.hlm.144.

menjadi urusan otonomi (atas dasar asas desentralisasi) terutama didasarkan pada daya guna dan hasil guna penyelenggaraan urusan pemerintah itu.²⁹

IX. Pemerintahan Desa

A. Istilah dan Pengertian Desa

Desa secara etimologi berasal dari bahasa sansekerta yaitu “*deca*” yang berarti tanah air, tanah adat atau tanah kelahiran. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia desa adalah kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa) atau desa merupakan kesatuan. Desa terbentuk atas prakarsa beberapa kepala keluarga yang sudah bertempat tinggal menetap dengan memperhatikan asal-usul wilayah dan keadaan bahasa, adat, ekonomi serta sosial budaya orang-orang setempat yang pada akhirnya terbentuklah desa. Desa merupakan kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang sudah menetap dan ketergantungannya pada sumber daya alam sekitarnya dengan harapan memperhatikan hidup untuk mencapai kesejahteraan. Desa merupakan satuan pemerintahan di bawah kabupaten/kota. Akan tetapi status Desa tidak sama dengan kelurahan yang tidak mengatur segala kepentingan masyarakat di wilayah tersebut.³⁰. Kelurahan hanyalah wilayah kerja Lurah untuk melaksanakan administrasi kecamatan dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.

Istilah desa sendiri dikenal di Jawa, sedangkan di luar Jawa ada banyak istilah yang dipakai, misalnya di Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi sebutan untuk wilayah dengan pengertian serupa desa sangat beranekaragam. Sesuai dengan asal mula terbentuklah area desa

²⁹ Ibid

³⁰ H.A.Tabrani Rusyan, Membangun Eektivitas Kinerja Kepala Desa, (Jakarta:Bumi Aksara,2018) hlm.1.

tersebut, baik berdasarkan prinsip-prinsip ikatan genealogis atau ikatan teritorial dan bahkan berdasarkan tujuan fungsional tertentu dan sebagainya. Pimpinan yang berwenang dalam pemerintahan desa ialah Kepala Desa atau dengan istilah adat dengan sebutan Lurah, Kuwu, Bekel, Petinggi (Jawa Tengah), Mandor, Lembur, Kokolot (Jawa Barat, Banten) Kejuron, Penghulu Suku Kencik Pentua (Gayo Alas Aceh), Penghulu Andiko (Sumatera Barat) Penyimpang, Kepala Marga (Sumatera Selatan) Orang Kaya, Kepala Desa (Hitu, Ambon) Raja Penusunan (Sekitar Danau Toba) Kesair Pengulu (Karo Batak) Parek, Klien (Bali) Marsaoleh (Gorontalo) Komehalo (Kalimantan Selatan).³¹

Desa atau nama lainnya sebagai sebuah entitas budaya ekonomi, dan politik yang telah ada sebelum produk-produk hukum masa kolonial dan sesudahnya diberlakukan, telah memiliki asas-asas pemerintahan sendiri yang asli, sesuai dengan karakteristik sosial dan ekonomi serta kebutuhan dari rakyatnya. Konsep desa tidak hanya menyangkut geografis dengan jumlah penduduk tertentu, melainkan sebagai suatu unit teritorial yang dihuni oleh sekumpulan orang dengan kelengkapan budaya termasuk sistem politik dan ekonomi yang otonom.

Jika kita rujuk definisi Desa, menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yaitu :

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional”

³¹ Sugiman, "Pemerintahan Desa", Jakarta: Binamulia Hukum Vol.7, (2018), hlm. 3.

Pengertian Desa menurut Pasal 1 ayat (43) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu:

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnyandisebut 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 dn dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Beberapa pengertian desa menurut Para Ahli yaitu sebagai berikut³²:

1) R. Bintaro

Desa adalah perwujudan atau kesatuan geografi, sosial ekonomi, politik serta kultural yang terdapat di suatu daerah dalam hubungan dan pengaruhnya secara timbal balik dengan daerah lain.

2) Rifhi Siddiq

Desa adalah suatu wilayah yang mempunyai tingkat kepadatan rendah yang dihuni oleh penduduk dengan interaksi sosial yang bersifat homogen, bermata pencaharian di bidang agraris serta mampu berinteraksi dengan wilayah lain di sekitarnya.

3) Paul H. Landis

Desa adalah suatu wilayah yang penduduknya kurang dari 2500 jiwa dengan ciri-ciri antara lain memiliki pergaulan hidup yang saling mengenal satu sama lain atau kekeluargaan, ada pertalian perasaan yang sama tentang kesukaan terhadap kebiasaan

³² Ani Sri Rahayu, Pengantar Pemerintahan Daerah:Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya, (Jakarta:Sinar Grafika,2018),hlm.179.

serta cara berusaha bersifat agraris dan sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor alam, seperti iklim, keadaan alam dan kekayaan alam.

4) Sutardjo Kartohadikusumo

Desa adalah suatu kesatuan hukum dan didalamnya bertempat tinggal sekelompok masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan Desa merupakan bagian terkecil dalam sistem otonomi daerah melalui desentralisasi sehingga tidak dapat dipisahkan dengan otonomi daerah. Desa juga merupakan suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat pemerintahan sendiri.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

I. Ruang Lingkup Penelitian

Adapun ruang lingkup dalam penelitian ini adalah terkait Tinjauan Yuridis masa jabatan Kepala Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terhadap Asas-Asas Umum Pemerintah Yang Baik.

Metode penelitian dalam karya ilmiah ini dapat tersusun dari adanya penelitian dengan mengolah data dari berbagai sumber referensi literatur yang faktual. Penelitian untuk karya ilmiah ini dilakukan dari pendekatan, yaitu: Penelitian secara Normatif, yaitu penelitian yang dilakukan terhadap substansi atau kaidah-kaidah hukum yang biasa disebut *Law In Book* yang dimaksudkan untuk mengetahui sejauh mana kelengkapan perangkat atau kaidah-kaidah hukum dalam pemerintahan Kepada Desa sehingga mampu diimplikasikan kepada realitas masyarakat desa.

Penelitian ini bermaksud meneliti aspek yuridis dan asas-asas hukum. Aspek yuridis terhadap masa jabatan kepala desa dan asas-asas Pemerintahan yang Baik agar terhindar dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

II. Metode Penelitian

A. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan adalah dalam penelitian Tinjauan Yuridis masa jabatan kepala desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa terhadap Asas-Asas Umum Pemerintah yang Baik (AAUPB) ini adalah penelitian hukum normatif yaitu dengan melakukan penelitian terhadap bahan hukum pustaka atau data sekunder (Sukanto dan Mamuji, 1995:13). Penelitian hukum normatif mengkaji norma hukum positif

yang berupa peraturan perundang-undangan. Penelitian ini bersifat deskriptif analisis dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kedudukan Desa dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan antara lain Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan. Pendekatan Perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi (Marzuki, 2005:137). Pendekatan dengan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Peraturan Perundang-undangan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kedudukan Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Pendekatan Perundang-undangan digunakan untuk mengkaji kedudukan Desa dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia.

C. Sumber Data

Sumber Data yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat otoritatif, yang artinya bahan hukum yang memiliki otoritas (Marzuki, 2005:181) berupa Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Peraturan

Pemerintahan Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa. Bahan hukum sekunder adalah prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para ahli yang mempunyai kualifikasi tinggi (Marzuki, 2005:182). Bahan hukum sekunder merupakan pendapat hukum dan non hukum yang yang di peroleh dari buku, jurnal, kamus,dan interne. Bahan hukum sekunder digunakan untuk mengkaji, atau menganalisis bahan hukum primer yang berhubungan dengan kedudukan Desa dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

D. Metode Pengumpulan Data

Metode Pengumpulan Data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode yang digunakan adalah studi kepustakaan baik terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, dengan cara mencari, memperoleh, menganalisis semua referensi berupa peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli dalam buku-buku, situs media internet, narasumber, kamus yang berkaitan dengan kedudukan Desa dalam sistem Ketatanegaran Republik Indonesia.

E. Metode Analisis Data

Analisis Data dilakukan dengan mengklarifikasi data bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Tujuan mengklarifikasi bahan hukum primer dan sekunder yakni untuk mempermudah dalam menganalisis data. Analisis data bahan hukum primer dimaksudkan untuk mengkaji dan memahami peraturan perundang-undangan.

F. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif adalah penelitian ini menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia terkait dengan kedudukan Pemerintah Desa dalam pengelolaan penggunaan dana desa

G. Pendekatan Penelitian

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan kedudukan pemerintahn desa dalam pengelolaan dana desa.

H. Data Penelitian

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang terbagi atas :

a) Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif, artinya mempunyai otoritas yang terdiri dari Undang-Undang Dasar 1945, 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, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku, jurnal-jurnal hukum.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier adalah berbagai bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti dalam buku kamus bahasa Indonesia, kamus bahas Inggris, serta pada website-website yang relevan.

III. Analisis Data

Analisis data yang digunakan peneliti dalam melakukan penelitiannya ini yaitu secara normatif yakni mengenai teori-teori, asas-asas, norma-norma, doktrin dan pasal-pasal didalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa terpenting yang relevan dengan permasalahan. Dengan membuat sistematika dengan data-data tersebut sehingga akan menghasilkan klarifikasi tertentu yang sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini. Data yang dianalisa secara normatif akan dikemukakan dalam bentuk uraian sistematis pula, selanjutnya semua data diseleksi, diolah kemudian dinyatakan secara deskriptif sehingga dapat memberikan jawaban terhadap permasalahan yang dimaksud.

