BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa "Indonesia adalah Negara Hukum".[1] Prinsip negara hukum pada dasarnya mengisyaratkan adanya aturan main dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan sebagai aparatur penyelenggara negara, dengan inilah kemudian Hukum Administrasi Negara muncul sebagai pengawas jalannya penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Berdasarkan asumsi tersebut tampak bahwa Hukum Administrasi Negara mengandung dua aspek yaitu pertama, aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan Negara itu melakukan tugasnya. kedua, aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan antara alat perlengkapan administrasi negara dengan para warga negaranya,[2]

Hukum Administrasi Negara adalah hukum yang berkenaan dengan pemerintahan dalam arti sempit (*Bestuursrecht of administratief Recht omvat regels, die betrekking hebben op de administratie*) yaitu hukum yang cakupannya secara garis besar mengatur :

1. Perbuatan pemerintahan (pusat dan daerah) dalam bidang politik.
2. Kewenangan pemerintahan (dalam melakukan perbuatan dibidang publik tersebut) di dalamnya diatur mengenai dari mana, dengan cara apa, dan

[1] Terdapat Pada Pasal 1 ayat (3), Undang-Undang Dasar 1945
[2] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press Yogyakarta, 2003 Hlm. 26.

bagaimana pemerintah menggunakan kewenangannya; pengguna kewenangan ini dituangkan dalam bentuk instrumen hukum, karena itu di atur pula tentang pembuatan dan penggunaan instrument hukum.

3. Akibat hukum yang lahir dari perbuatan atau penggunaan kewenangan pemerintahan itu.
4. Penegakan hukum dan penerapan sanksi sanksi dalam bidang pemerintahan[3]

Negara Republik Indonesia sebagai Negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya, dengan memberikan keleluasaan dan juga peluang bagi daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Makna yang paling mendasar dari Otonomi Daerah adalah adanya kewenangan yan luas pada Pemerintahan Daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, menurut prakarsa dan aspirasi yang tumbuh di dalam masyarakat. Dalam pasal 18 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan sebagai berikut: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur undang-undang"

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Dalam konteks sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang membagi daerah Indonesia atas daerah-daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk dan susunan tingkatan pemerintahan terendah adalah Desa atau kelurahan. Dalam konteks ini, Pemerintahan Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan Pemerintahan Nasional yang langsung berada di bawah

[3] *Ibid*, Hlm. 33.

Pemerintah Kabupaten.[4] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah telah memberikan berbagai perubahan ke arah peningkatan kesejahteraan kepada masyarakat melalui pelayanan yang baik, serta kinerja yang maksimal secara langsung dan transparan, dengan adanya Otonomi Daerah ini Pemerintah daerah dapat lebih memperhatikan daerah terpencil dalam rangka pemerataan pembangunan.[5] Peningkatan kesejahteraan di daerah secara langsung dilakukan dengan cara pemerataan pembangunan seperti dibidang pendidikan dan pertanian, khususnya di Desa yang tepat sasaran akan menumbuhkan tingkat partisipasi masyarakat.[6]

Secara etimologis kata Desa berasal dari bahasa sansekerta, *Deca* yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, Desa atau *village* yang diartikan sebagai "*a groups of houses in a country area, smaller than town*. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat yang diakui dalam Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.[7]

Desa menurut H.A.W. Widjaja dalam bukunya berjudul "Otonomi Desa" adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

---

[4] Undang-Undang Nomor. 6 Tahun 2014 Pasal 1 ayat 2

[5] https://www.kompasiana.com/simonmanalu/54f97771a333111a648b46a8/konsep-otonomi-daerah-good-governance-dan-reinventing-government-dalam-pembangunan-daerah?page=all di akses pada Jumat 12 April 2019 Pukul 20.00

[6] Ibid hlm.1.

[7] https://hedisasrawan.blogspot.com/2016/01/pengertian-desa-artikel-lengkap.html. di akses pada Jumat 12 April 2019 Pukul 20.23

mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, Otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.[8]

Menurut R. Bintarto, berdasarkan tinjauan geografi yang dikemukakannya, desa merupakan suatu hasil perwujudan geografis, sosial, politik, dan cultural yang terdapat disuatu daerah serta memiliki hubungan timbal balik dengan daerah daerah lain.[9] Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Desa adalah suatu kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang Kepala Desa) atau Desa merupakan kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan.[10]

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 25 bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan dibantu oleh perangkat desa atau yang disebut staf. Staf profesional diartikan sebagai pegawai yaitu pimpinan yang memiliki keahlian dalam bidangnya, bertanggungjawab, dan berprerilaku profesional dalam menjalankan tugasnya. Selanjutnya pada pasal 26 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 disebutkan, Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa perangkat Desa adalah pembantu Kepala Desa dan pelaksanaan tugas

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

[8] Prof. Drs. Widjaja, HAW, *Pemerintahan Desa*, Marga. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2003. hlm. 3.

[9] R. Bintarto, *Dalam Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya* . Jakarta:Ghalia Indonesia, 1989. hlm. 34.

[10] Kamus Besar Bahasa Indonesia, cetakan 1.

menyelenggarakan pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa. Sesuai dengan undang-undang kepala desa dibantu oleh perangkat desa. Perangkat Desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa tercantum dalam Pasal 48. Perangkat Desa terdiri atas:[11]

1. Sekretariat Desa;
2. Pelaksanaan Kewilayahan;
3. Pelaksanaan Teknis

Berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan menggerakkan masyarakat untuk berpartispasi dalam pembangunan fisik Desa dan penyelenggaraan Administrasi Desa, maka setiap keputusan yang diambil harus berdasarkan atas musyawarah Desa untuk mencapai keputusan bersama. Pemerintahan Desa sangat berperan penting dalam pembangunan Desa dalam hal ini Kepala Desa beserta jajarannya diberikan wewenang untuk mengurus wilayahnya. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014, dijelaskan bahwa Desa memiliki organisasi Pemerintahan sendiri, yaitu Kepala Desa beserta perangkat Desa. Kepala Desa merupakan pimpinan pemerintah desa yang dibantu oleh perangkat Desa sebagai unsur pembantu Kepala Desa. Dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 61, BPD merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang berfungsi menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, melaksanakan

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

[11] Lihat Pasal 48 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

tugas pengawasan kinerja Kepala Desa, serta bersama-sama dengan Kepala Desa membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa (Perdes). Anggota BPD adalah wakil dari penduduk Desa berasangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. Anggota BPD terdiri dari tokoh masyarakat, pemangku adat, golongan profesi, serta pemuka agama. BPD mempunyai hak untuk mengawasi dan mendapatkan keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa dari Kepala Desa.

Sebagai lembaga perwakilan masyarakat di tingkat Desa dan melaksanakan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan di Desa, BPD merupakan mitra kerja Pemerintah Desa dan untuk saling mendukung dalam musyawarah setra membahas peraturan pembangunan di tingkat Desa, dengan demikian kedua belah pihak bersama-sama mengemban amanah dari masyarakat.[12] BPD memiliki tugas bersama dengan Kepala Desa untuk merencanakan dan menetapkan kebijakan dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan fisik Desa. BPD juga adalah perwakilan masyarakat dalam hal ini dapat berpartisipasi dalam pengawasan penyelenggaraan pembangunan serta pemerintahan di Desa. Selain itu BPD juga berkewajiban untuk memperlancar pelaksanaan tugas Kepala Desa. BPD dan Kepala Desa perlu meningkatkan pelaksanaan koordinasi guna mewujudkan kerjasama yang baik dalam proses pembangunan di Desa. Oleh karena itu, BPD sebagai badan permusyawaratan yang anggotanya berasal dari masyarakat Desa tersebut dan

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

[12] A.W Widjaya, Pemerintahan desa/marga, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003. hlm. 29.

dipilih secara demokratis, di samping menjalankan fungsinya sebagai tempat yang menghubungkan, antara Kepala Desa dengan masyarakat. Dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:

1. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
2. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
3. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Rancangan yang datang dari Kepala Desa diserahkan kepada BPD untuk dibahas dalam rapat BPD untuk mendapatkan persetujuan dari anggota BPD, demikian juga sebaliknya apabila rancangan Peraturan Desa datang dari BPD maka harus dimintakan persetujuan Kepala Desa. Setelah mendapatkan persetujuan bersama, maka rancangan tersebut diserahkan kepada Desa untuk dijadikan sebuah peraturan Desa. Masalah yang terjadi di tataran Pemerintahan Desa Jatitengah BPD belum optimal dalam merumuskan Peraturan Desa, dimana BPD tidak ikut membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa. Namun dengan demikian terkadang apa yang telah disepakati oleh Pemerintah Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa tidak sesuai apa yang diinginkan masyarakat sehingga pembentukan peraturan desa hanya menjadi sebuah agenda Pemerintah Desa yang tidak substantif dan kooperatif atas kepentingan Rakyat, yang seharusnya BPD (Badan Permusyawaratan Desa) menjadi wadah penyaluran aspirasi masyarakat. Kurangnya sosialisasi peraturan yang dibuat oleh Perangkat Desa dengan Badan

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Permusyawaratan Desa yang menjadi permasalahan yang dalam proses penyusunan dan penetapan peraturan tidak sesuai apa yang diinginkan masyarakat sehingga masih banyak aspirasi yang tidak dapat diakomodir oleh BPD.

Lemahnya koordinasi antara aparatur desa dapat menjadikan permasalahan yang serius karena dapat mengakibatkan frekuensi penyelesaian masalah semakin jarang dilakukan sehingga semakin membuka jarak penyatuan visi dan misi program. Hal ini akan berpengaruh kepada tingkat pemahaman kinerja yang dilakukan sehingga dapat berimbas kepada peran serta masyarkat sebagai sumber partisipasi dalam pembangunan karena merupakan modal suksesnya pelaksanaan di dalam pembangunan.

Jadi, dalam hal ini pengikutsertaan BPD untuk turut bertanggungjawab didalam pemerintahan diwujudkan dengan adanya lembaga BPD yang menjalankan fungsi legislatif, tugas kontrol dan pengawasan dan pelaksanaan tugas Kepala Desa (eksekutif) dalam melaksanakan tugasnya. Melalui fungsinya sebagai legislatif itulah BPD mengemban tugas sebagai penyalur aspirasi dari masyarakat. Artinya, dalam melahirkan kebijaksanaan, BPD harus berlandaskan kepada kepentingan bersama atau untuk seluruh rakyat yang diwakilinya. Namun perkembangan yang terjadi di Desa Jatitengah tidaklah seperti yang diharapkan, kemudian dari beberapa fungsi yang dimiliki BPD belum dapat dilaksanakan dengan maksimal sesuai dengan harapan masyarakat.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis merasa tertarik serta menganggap penting untuk melakukan penelitian tentang: "**FUNGSI**

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DALAM PEMBENTUKAN PERDES DI DESA JATITENGAH KECAMATAN JATITUJUH KABUPATEN MAJALENGKA DIHUBUNGKAN DENGAN PERMENDAGRI NOMOR 111 TAHUN 2014"

B. Rumusan Masalah

1. Kedudukan dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan Perdes berdasarkan Permendagri Nomor 111 tahun 2014?
2. Bagaimana Implementasi Fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan Peraturan Desa di Desa Jatitengah Kecamatan Jatitujuh Kabupaten Majalengka dihubungkan dengan Permendagri Nomor 111 Tahun 2014?
3. Bagaimana kekuatan hukum Peraturan Desa yang dibentuk tanpa melibatkan Badan Permusyawaratan Desa di Desa Jatitengah Kecamatan Jatitujuh Kabupaten Majalengka?

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

C. Tujuan penelitian

Adapun tujuan penelitian ini:

1. Untuk mengetahui kedudukan dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan Peraturan Desa berdasarkan Permendagri Nomor 111 tahun 2014.
2. Untuk mengetahui implementasi fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan Peraturan Desa di Desa Jatitengah Kecamatan

Jatitujuh Kabupaten Majalengka di hubungkan dengan Permendagri Nomor 111 Tahun 2014.

3. Untuk mengetahui kekuatan hukum Peraturan Desa yang dibentuk tanpa melibatkan Badan Permusyawaratan Desa di Desa Jatitengah Kecamatan Jatitujuh Kabupaten Majalengka.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun Kegunaan yang dapat diambil dari Penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

   Diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan Ilmu Hukum, khususnya dalam bidang pemerintahan daerah/desa serta menambah khasanah pemikiran bagi pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan perdes.

2. Kegunaan Praktis

   Diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintahan Desa Jatitengah dalam rangka pembentukan perdes yang efektif.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

E. Kerangka Pemikiran

Indonesia merupakan negara hukum, hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) disebutkan, “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Dikaitkan dengan kalimat tersebut, arti Negara Hukum tidak terpisahkan dari pilarnya yaitu kedaulatan hukum. Di samping itu para pendiri Negara dalam membentuk pemerintahan

Negara Indonesia telah menentukan pilar lainnya, yaitu kedaulatan rakyat. Hal yang demikian mewujudkan perpaduan integral secara komunis antara paham kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat. Kemudian hal tersebut dikontradiktifkan dan dipisahkan secara tegas antara Negara hukum pada satu pihak dan Negara kekuasaan di pihak lain yang dapat menjelma seperti dalam bentuk diktaktur atau bentuk lainnya semacam itu, yang tidak dikehendaki dilaksanakan di persada pertiwi ini.[13]

Pada zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu rechsstaat. Adapun dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan *The Rule of Law*. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah Rechsstaat itu mencakup empat elemen penting, yaitu:[14]

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Peradilan tata usaha negara.

Adapun A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah *The Rule of Law*, yaitu:[15]

---

[13] Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung:Alumni, 1992, hlm.1.

[14] Stahl, Julius dalam Jimly Asshiddqie, *Konstitusi & Konstitualisme Indonesia*, Cet. 2. Jakarta: Sinar Grafika, 2011. hal. 125.

[15] Ibid. hlm. 126.

1. *Supremacy of Law.*
2. *Equality before the Law.*
3. *Due Process of Law.*

Keempat prinsip *rechsstaat* yang dikembangkan oleh Julius Stahl di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip *The Rule of Law* yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh "*The International Commission of Jurists*", prinsip-prinsip negara hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang pada zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi.[16]

Penjelasan teori negara hukum ini kembali lagi ditegaskan Muhammad Yamin, yang menyatakan Indonesia adalah Negara Hukum (*rechstaat, government of law*) tempat keadilan Hukum tertulis berlaku.[17] Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan, bahwa "Negara Indonesia negara hukum." Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supermasi hukum yang menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak di pertanggung jawabkan.[18]

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

---

[16] Ibid. hlm. 127.

[17] Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta : Ghalia Indonesia,1989, hlm. 72.

[18] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Makalah Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekertaris Jendral MPR RI, Jakarta, 2009, hlm. 46.

Demokrasi dikenal dengan berbagai macam istilah, antara lain:[19] demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, dan demokrasi Nasional. Dari sekian banyak aliran pemikiran mengenai demokrasi, terdapat 2 (dua) kelompok yang sangat penting, yaitu: demokrasi konstitusional dan kelompok demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental di antara ke 2 (dua) kelompok tersebut ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintahan yang terbatas kekuasannya, yaitu suatu negara (*rechtsstaat*) yang tunduk pada *rule of law*. Sedangkan demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme, mencitacitakan bahwa pemerintahan kekuasaannya tidak terbatas (*machtsstaat*) dan yang bersifat totaliter.

Ciri khas demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.[20] Kekuasaan negara dibagi sedimikian rupa, hal tersebut dilakukan sebagai upaya agar penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara tidak memusatkan pada 1 (satu) pemerintahan atau 1 (satu) badan saja. Perumusan yuridis dan prinsip-prinsip ini terkenal dengan istilah Negara Hukum (*Rechtsstaat*) dan *Rule of Law*.[21] Dalam pandangan kelompok aliran demokrasi yang mendasarkan dirinya atas paham komunis selalu bersikap ambivalen terhadap negara. Negara dianggapnya

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

[19] 9 Ni"matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 263.

[20] *Ibid* hlm. 265.

[21] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008. hlm.108.

sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya akan lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis.[22]

Demokrasi dan negara hukum adalah dua konsepsi mekanisme kekuasan dalam menjalankan roda pemerintahan negara. Kedua konsepsi tersebut saling berkaitan yang satu sama lainnya tidak dapat dipisahkan, karena pada satu sisi demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia, pada sisi yang lain negara hukum memberikan patokan bahwa yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, tetapi hukum. Konsepsi demokrasi, di dalamnya terkandung prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) sedangkan di dalam konsepsi negara hukum terkandung prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*), yang masing-masing prinsip dari kedua konsepsi tersebut dijalankan secara beriringan sebagai 2 (dua) sisi dari 1 (satu) mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal dengan sebutan "negara hukum yang demokratis" (*democratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*.[23]

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Demikian pula yang dikatakan oleh Mahfud MD bahwa satu asas yang merupakan pasangan logis dari asas demokrasi adalah asas negara hukum, artinya bagi satu negara demokrasi pastilah menjadikan pula hukum sebagai salah satu asasnya yang lain. Alasannya, jika satu negara diselenggarakan dari, oleh dan untuk rakyat, maka untuk menghindari hak rakyat dari kesewenang-wenangan dan untuk melaksanakan kehendak rakyat bagi pemegang kekuasaan

[22] Ni"matul Huda, *Hukum Tata*, Opcit..hlm.265.

[23] Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstiusi, Jakarta, 2008, hlm.690.

negara haruslah segala tindakannya dibatasi atau dikontrol oleh hukum, pemegang kekuasaan yang sebenarnya tak lain hanyalah memegang kekuasaan rakyat, sehingga tidak boleh sewenang-wenang. Disebutkan bahwa negara hukum menentukan alat-alat perlengkapannya yang bertindak menurut dan terikat kepada peraturan-peraturan yang ditetapkan terlebih dahulu yang dikuasakan untuk mengadakan peraturan-peraturan itu,[24] seperti tercantum di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa: "Negara Indonesia adalah negara hukum".

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat.[25] Variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan itu berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya, baik di tingkat pusat atau nasional maupun di tingkat daerah atau lokal. Gejala perkembangan semacam itu merupakan kenyataan yang tak terelakkan karena tuntutan keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks dewasa ini. Sebenarnya, semua corak, bentuk, bangunan, dan struktur organisasi yang ada hanyalah mencerminkan respons negara dan para pengambil keputusan (*decision makers*) dalam suatu negara dalam mengorganisasikan berbagai kepentingan yang timbul dalam masyarakat

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

---

[24] Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm.85.

[25] Stephen P. Rob-bins, Organization Theory*: Structure Designs and Applications, 3rd edition, Prentice Hall*, New Jersey, 1990. dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 1.

negara yang bersangkutan. Karena kepentingan-kepentingan yang timbul itu berkembang sangat dinamis, maka corak organisasi negaranya juga berkembang dengan dinamika nya sendiri.

Membahas otonomi daerah di Indonesia akan berkaitan dengan konsep dan teori pemerintahan lokal (*local government*) dan bagaimana aplikasinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. *Local government* merupakan bagian dari negara maka konsep ini tidak bias dilepaskan dari konsep-konsep tentang kedaulatan negara dalam system unitary dan federal serta sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.[26]

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan. Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Latar belakang otonomi daerah secara internal, timbul sebagai tuntutan atas buruknya pelaksanaan mesin pemerintahan yang dilaksanakan secara sentralistik. Terdapat kesenjangan dan ketimpangan yang cukup besar antara pembangunan yang terjadi di daerah dengan pembangunan yang dilaksanakan di

[26] H. M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta, 2013, hlm. 67.

kota-kota besar, khususnya Ibu Kota Jakarta. Kesenjangan ini pada gilirannya meningkatkan arus urbanisasi yang kemudian hari justru telah melahirkan sejumlah masalah termasuk tingginya angka kriminalitas dan sulitnya penataan kota di daerah Ibu Kota.

Ketidak puasan daerah terhadap pemerintahan yang sentralistik juga didorong oleh masifnya eksploitasi sumber daya alam yang terjadi di daerahdaerah yang kaya akan sumber daya alam. Eksploitasi kekayaan alam di daerah yang kemudian tidak berbanding lurus dengan optimalisasi pelaksanaan pembangunan di daerah terseebut. Bahkan pernah mencuat adanya dampak negatif dari proses eksploitasi sumber daya alam terhadap masyarakat local. Inilah 23 yang menginginkan kewenangan untuk mengatur dan mengurus daerah sendiri dan menjadi salah satu latar belakang otonomi daerah di Indonesia.[27]

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat (2) menegaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas Otonomi dan tugas pembantu dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai mana di maksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.[28] Setelah itu di keluarkan dengan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dengan

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

[27] Hambali, *Ilmu Administrasi Birokrasi Publik*, Yayasan Kodama, Yogyakarta, 2015, hlm. 58.

[28] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 2

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pengertian peraturan perundang-undangan menurut para ahli sendiri sangatlah beragam.Seperti pendapat Bagir Manan, bahwa Peraturan Perundang-Undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.[29] Pengertian lain mengenai Peraturan Perundang-Undangan menurut Attamimi adalah peraturan Negara, di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.[30] Menurut Maria Farida Indrati, istilah perundang-undangan (legislation, wetgeving, atau gesetzgebung) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:[31]

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

a. Perundang-Undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.

---

[29] Bagir manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, hlm.18.

[30] Rosjidi Ranggawidjaja. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung. 1998. Hlm. 19.

[31] Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius. Yogyakarta. 2006. Hlm. 3.

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 yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.[32]

Desa merupakan salah satu Daerah Otonom yang berada pada level terendah dari hierarki Otonomi Daerah di Indonesia, sebagaimana yang dinyatakan oleh Nurcholis bahwa, "Desa adalah satuan pemerintahan terendah". Salah satu bentuk urusan pemerintahan Desa yang menjadi kewenangan Desa adalah pengelolaan keuangan Desa. Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban.[33]

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Otonomi desa dimaknai sebagai otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari Pemerintah. Sebaliknya Pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, Desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.[34]

---

[32] Undang-undang Nomor 6 Tahun 20014 tentang Desa, Ketentuan Umum

[33] Nurcholis Hanif, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Penerbit Erlangga. Jakarta, 2011. hlm. 81

[34] Widjaja, HAW, *Otonomi Desa*, Jakarta : PT Raja Grafindo Pustaka, 2003, hal. 165.

Bagi masyarakat Desa, otonomi Desa bukanlah menunjuk pada otonomi pemerintah Desa semata-mata, tetapi juga otonomi masyarakat Desa dalam menentukan diri mereka dan mengelola apa yang mereka miliki untuk kesejahteraan mereka sendiri. Otonomi Desa berarti juga memberi ruang yang luas bagi inisiatif dari bawah/Desa. Kebebasan untuk menentukan dirinya sendiri dan keterlibatan masyarakat dalam semua proses baik dalam pengambilan keputusan berskala Desa, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan maupun kegiatan-kegiatan lain yang dampaknya akan dirasakan oleh masyarakat Desa sendiri, merupakan pengejawantahan otonomi Desa. Keberadaan otonomi Desa mengacu pada konsep komunitas, yang tidak hanya dipandang sebagai suatu unit wilayah, tetapi juga sebagai sebuah kelompok sosial, sebagai suatu sistem sosial, maupun sebagai suatu kerangka kerja interaksi.[35]

Tujuan pembentukan Desa adalah untuk meningkatkan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna dan peningkatan pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan tingkat perkembangan dan kemajuan pembangunan. Dalam menciptakan pembangunan hingga di tingkat akar rumput, maka terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi untuk pembentukan Desa yakni: Pertama, faktor penduduk, minimal 2500 jiwa atau 500 kepala keluarga. Kedua, faktor luas yang terjangkau dalam pelayanan dan pembinaan masyarakat. Ketiga, faktor letak yang memiliki jaringan perhubungan atau komunikasi antar dusun. Keempat, faktor sarana prasarana, tersedianya sarana perhubungan, pemasaran, sosial, produksi, dan

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

[35] Duto Sosialismanto, Hegemoni Negara, Jakarta: Lapera Pustaka Utama, 2009, hal. 43.

sarana pemerintahan desa. Kelima, faktor sosial budaya, adanya kerukunan hidup beragama dan kehidupan bermasyarakat dalam hubungan adat istiadat. Keenam, faktor kehidupan masyarakat, yaitu tempat untuk keperluan mata pencaharian masyarakat.

Desa mempunyai pemerintahan sendiri, yang dinamakan dengan pemerintah desa. Pemerintahan desa ini adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asalusul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan Pemerintahan, sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.

Peraturan Desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah Peraturan Perundang-Undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa,dan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 83 ayat 2 yakni Badan Permusyawaratan Desa dapat mengusulkan rancangan Peraturan Desa kepada Pemerintahan Desa, Ayat 4 menyebutkan rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. [36]

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

[36] Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 83 Ayat 2 dan 4.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa, Peraturan Desa yaitu Peraturan Desa adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama BPD. Peraturan Desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Desa, dengan demikian maka pemerintahan Desa harus merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan-peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta harus memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat dalam upaya mencapai tujuan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat jangka panjang, menengah dan jangka pendek.

Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Adapun jenis Peraturan di Desa dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa, meliputi:

1. Peraturan Desa.
2. Peraturan Bersama Kepala Desa.
3. Peraturan Kepala Desa.

Peraturan di Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan desa yang dimaksud berisi materi pelaksanaan kewenangan desa dan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.[37]

Pada masa akhir jabatan Kepala Desa, BPD bertugas untuk memberitahukan secara tertulis kepada Kepala Desa tentang berakhirnya masa jabatan enam bulan sebelumnya. Kemudian, BPD berhak untuk membentuk panitia pemilihan Kepala Desa yang bersifat mandiri dan tidak berpihak. Panitia ini terdiri dari unsur perangkat Desa, lembaga kemasyarakatan dan tokoh masyarakat Desa. Mengingat kedudukan, kewenangan, dan keuangan Desa yang semakin kuat, penyelenggaraan Pemerintahan Desa diharapkan lebih akuntabel yang didukung dengan sistem pengawasan dan keseimbangan antara Pemerintah Desa dan lembaga Desa. Lembaga Desa, khususnya BPD yang dalam kedudukannya mempunyai fungsi penting dalam menyiapkan kebijakan Pemerintahan Desa bersama Kepala Desa, harus mempunyai visi dan misi yang sama. Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Desa yang telah ditetapkan, BPD berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Itulah salah satu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Desa. Selain BPD, masyarakat Desa juga mempunyai hak untuk melakukan

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

[37] Pasal 3-4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa

pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan Peraturan Desa.

F. Langkah-langkah Penelitian

Langkah-langkah dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1. Metode Penelitian

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu menggambarkan hasil penelitian berdasarkan yang penulis kemukakan serta data yang berbentuk uraian-uraian kalimat yang tersusun secara sistematis. Sumber data berkaitan dengan perumusan masalah dan pemecahan masalah serta pendekatan masalah.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris. Pendekatan yuridis empiris adalah suatu metode pendekatan dalam penelitian hukum yang menggunakan data primer pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

3. Sumber Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini diperoleh dari sumber data sebagai berikut:

a. Sumber data primer, yaitu bahan hukum yang mengikat dan terkait, antara lain:

   1) Undang-Undang Dasar 1945

2) UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

3) Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2005 tentang Desa.

4) Permendagri No. 110 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa

b. Sumber data sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan atau keterangan mengenai Perundang-Undangan dan etika, berbentuk buku yang ditulis oleh sarjana hukum, literasi hasil penelitian, jurnal hukum, dan lain-lain.

c. Sumber data tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder, antara lain seperti artikel, surat kabar, majalah, dan bahan-bahan yang didapat dengan cara mengakses website melalui internet.

4. Jenis Data

Jenis data yang ditemukan memaparkan data kualitatif, dengan klasifikasi sebagai berikut:

a. Jenis data primer yang penulis ambil adalah bahan hukum terikat dan terkait, yaitu yang tersedia di Desa.

b. Jenis data sekunder adalah bahan-bahan yang penulis ambil dari keterangan dan penjelasan tentang peraturan perundang-undangan dan buku-buku yang ditulis oleh para sarjana hukum.

c. Jenis data tersier yang penulis ambil adalah bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan-bahan hukum primer dan

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

sekunder, antara lain seperti artikel, surat kabar, majalah, dan bahan-bahan yang didapat di situs intemet.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik penelitian ini melalui dua cara yaitu:

a. Studi Kepustakaan

Merupakan penelitian terhadap dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian ini, untuk memperoleh informasi dalam bentuk ketentuan formal dan data-data melalui naskah yang ada.

b. Wawancara

Cara yang digunakan untuk memperoleh keterangan lisan guna mencapai tujuan tertentu.[38] Dan dapat juga diartikan wawancara adalah tanya jawab secara langsung dengan responden dan narasumber. Teknik yang dilakukan penulis adalah wawancara terstruktur dan bebas dengan menyiapkan bahan pertanyaan sehubungan dengan permasalahan yang ada dan penulis juga mengembangkan pertanyaan lain yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

6. Analisis Data

Untuk menganilisis, penulis memulai dari pengolahan data. Pengolahan data ini dilakukan dengan cara pengumpulan, pemilahan dan penyusunan data. Pengolahan data merupakan kegiatan memilih kembali

[38] Ronny Hanitijio Soemantri, *Metode Penelitian Hukum, Jakarta*, Ghalia, 1994, hlm. 144

data-data yang diperoleh atau melakukan pengecekan ulang terhadap hasil penelitian sehingga data yang dipergunakan benar-benar relevan dengan judul dan dapat melahirkan suatu kesimpulan. Setelah diperoleh atau dikumpulkan dari penelitian yang dilakukan, maka penganalisaan data penulis dilakukan dengan cara kualitatif. Di mana penulis akan mempelajari hasil penelitian baik berupa data primer, sekunder, maupun secara tersier yang kemudian dijabarkan dalam bentuk kalimat yang disusun secara sistematis.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG