**POLITIK HUKUM PEMBAHARUAN MASA JABATAN KEPALA DESA DARI 6 TAHUN MENJADI 8 TAHUN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2024 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA**

****

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat dalam rangka penyelesaian studi untuk mencapai Gelar Magister Hukum**

**Program Pascasarjana Ilmu Hukum**

# OLEH FAQIH MAULANA NPM : 7219600013

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM PROGRAM PASCASARJANA**

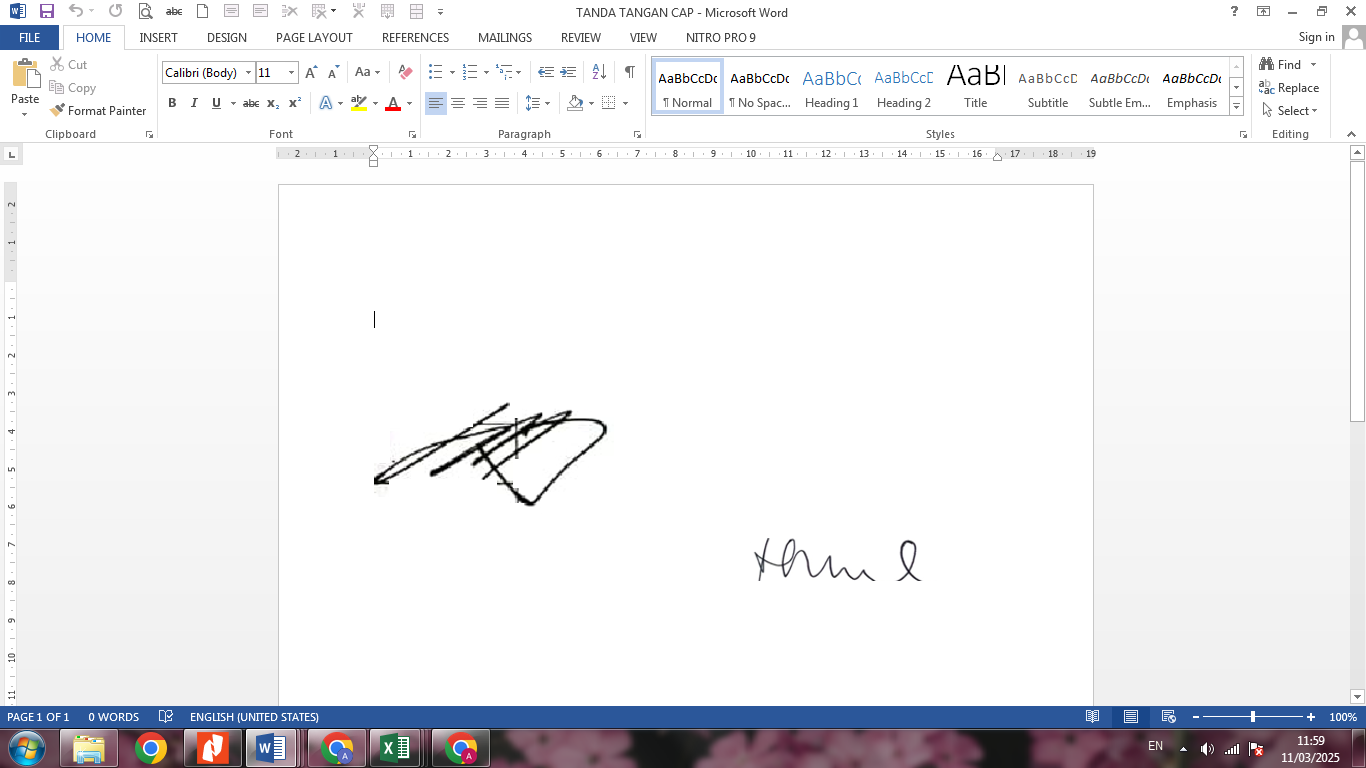
**UNIVERSITAS PANCASAKTI TEGAL 2024**

**POLITIK HUKUM PEMBAHARUAN MASA JABATAN KEPALA DESA DARI 6 TAHUN MENJADI 8 TAHUN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2024 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA**

# OLEH FAQIH MAULANA NPM : 7219600013

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing

Tegal, Desember 2024

Pembimbing I Pembimbing II



Dr. Imawan Sugiharto, S.H., M.H Dr. Moh. Khamim,S.H., M.H

NIDK : 8924540022 NIDN : 0617026101

Mengetahui

****Direktur Pascasarjana

**Dr. Fajar Ari Sudewo S.H.,M.H**

NIDN.0606066001

##### PENGESAHAN UJIAN TESIS

Tesis Dengan Judul “Politik Hukum Pembaharuan Masa Jabatan Kepala Desa Dari 6 Tahun Menjadi 8 Tahun Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa” karya:

Nama : Faqih Maulana

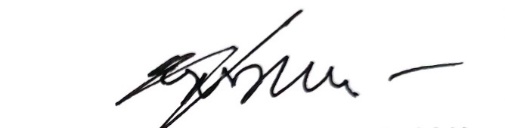
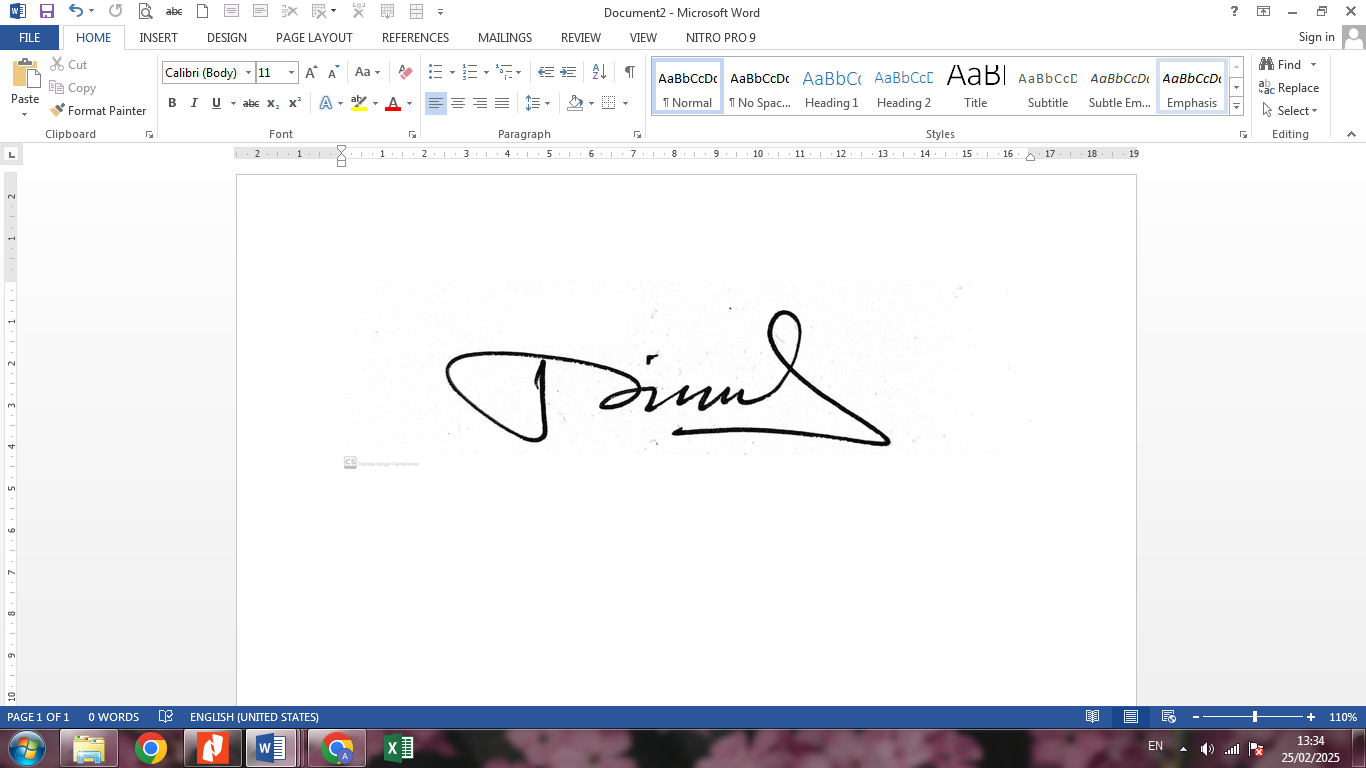
NPM : 7223800031

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

telah dipertahankan dalam sidang panitia ujian tesis Pascasarjana Universitas Pancasakti Tegal pada hari Rabu tanggal 19 Februari 2025

Tegal, 19 Febuari 2025

Panitia Ujian

Ketua, Sekretaris,

**Dr. Taufiqulloh, S.Pd., M.Hum Dr. Fajar Ari Sudewo, S.H., M.H**

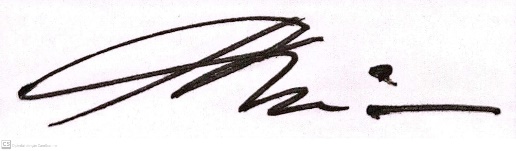
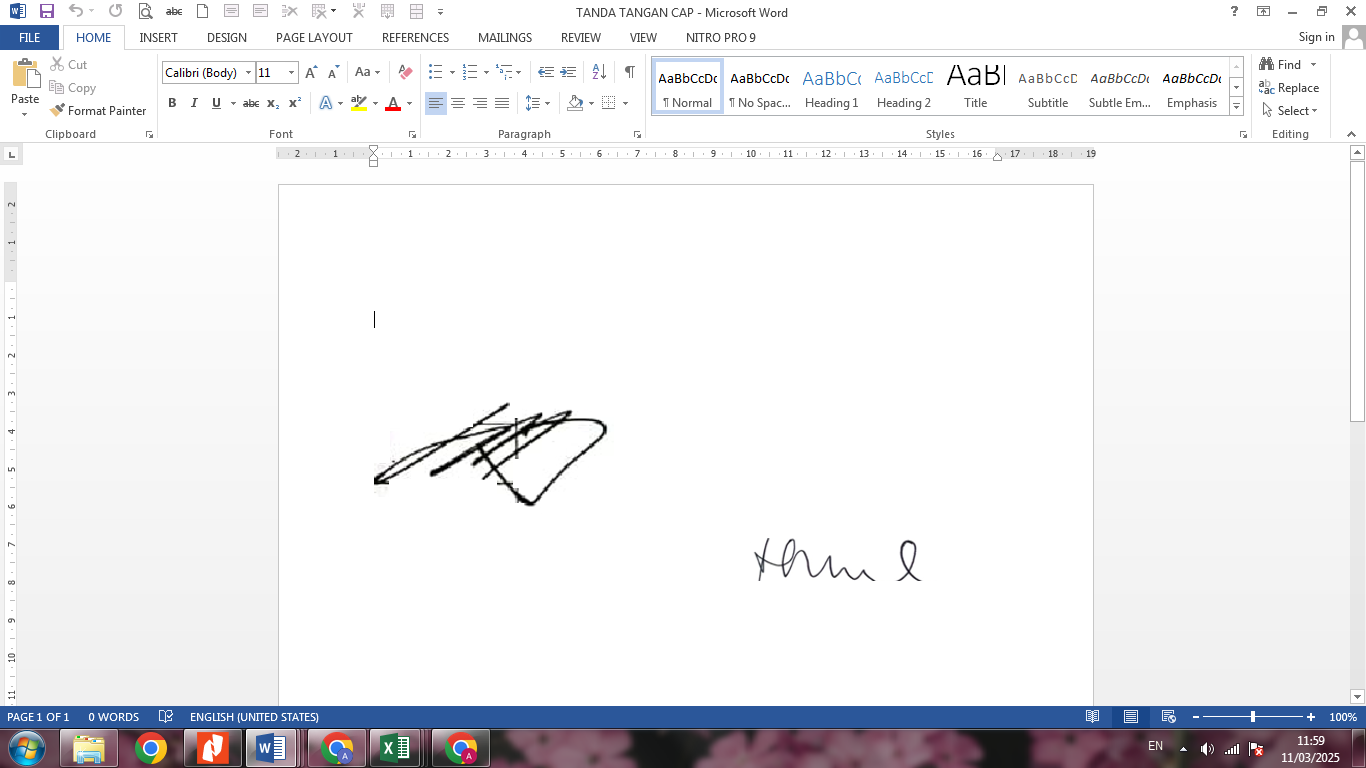
NIDN. 0615087802NIDN. 0606066001



Penguji Utama,

**Dr. Nuridin, SH., M.Hum.**

NIDN 0610116002

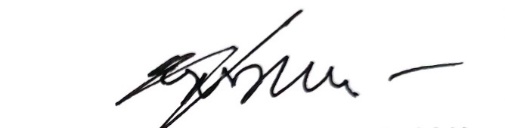
Penguji I, Penguji II,

**Dr. Imawan Sugiharto, S.H., M.H Dr. Moh. Khamim.S.H.,M.H**

NIDK 8924540022 NIDN. 0609086202



Mengetahui,

Direktur Pascasarjana, Ketua Program Studi,

**Dr. Fajar Ari Sudewo, S.H., M.H. Dr. Sanusi, S.H., M.H.**

NIDN. 0606066001 NIDN. 0609086202

##### PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

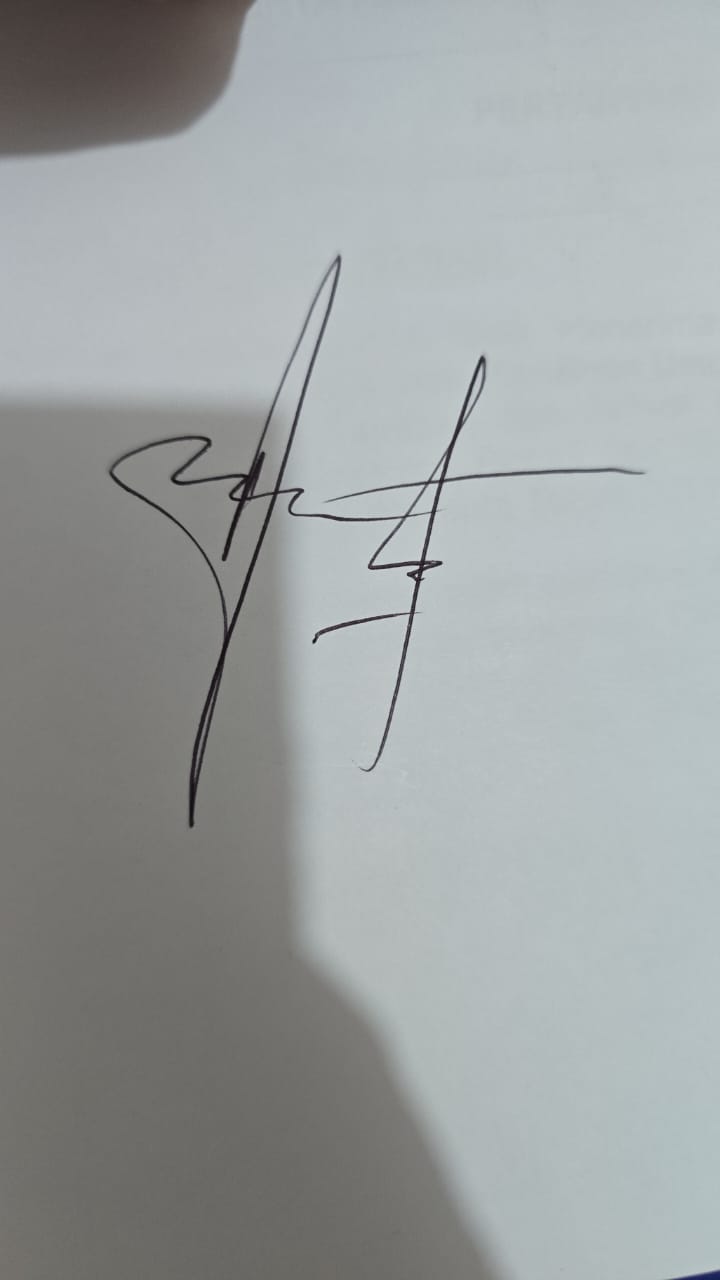
Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Faqih Maulana

NPM : 7223800031

Jenjang : S2/ Maagister Ilmu Hukum

Menyatakan bahwa tesis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian saya, kecuali pada bagian – bagian yang dirujuk sumbernya. Apabila dikemudian hari ditemui ada yang tidak sesuai, maka saya siap meanggung akibatnya

 Tegal, Januari 2025

Yang menyatakan,



**Faqih Maulana**

# DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i

HALAMAN PERSETUJUAN TESIS ii

HALAMAN PENGESAHAN TESIS iii

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN TESIS iv

ABSTRAK vi

KATA PENGANTAR vii

[DAFTAR ISI xii](#_TOC_250008)

[BAB I PENDAHULUAN 1](#_TOC_250007)

1. Latar belakang penelitian 1
2. [Identifikasi masalah 10](#_TOC_250006)
3. [Tujuan penelitian 11](#_TOC_250005)
4. [Kegunaan penelitian 11](#_TOC_250004)
5. [Kerangka pemikiran 12](#_TOC_250003)
6. [Metode penelitian 26](#_TOC_250002)
   1. [Jenis penelitian 26](#_TOC_250001)
   2. [Metode pendekatan ……………………………………. 27](#_TOC_250000)
   3. Spesifikasi penelitian …………………………………. 28
   4. Sumber data …………………………………………… 28
   5. Teknik pengumpulan data …………………………….. 29
   6. Analisa data …………………………………………. 29
7. Sistematika Skripsi ……………………………………… 29

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **BAB** | **II** | **TINJAUAN KEPUSTAKAAN TENTANG TEORI NEGARA HUKUM, HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH**  **DAN HUKUM PEMERINTAHAN DESA** | **31** |
|  |  | A. Teori Negara Hukum Kesejahteraan …………………….. | 31 |
|  |  | B. Hukum Pemerintahan Daerah …………………………… | 55 |
|  |  | C. Konsep Pemerintahan Desa ………………………………. | 68 |
| **BAB III** |  | **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN** | **78** |
|  |  | A. Politik Hukum Pembaharuan Masa Jabatan Kepala Desa |  |
|  |  | Dari 6 Tahun Menjadi 8 Tahun …………………………….. | 78 |
|  |  | B. Landasan Filosofis Pembaharuan Masa Jabatan Kepala Desa |  |
|  |  | Dari 6 Tahun Menjadi 8 Tahun ……………………………… | 92 |
|  |  | C. Landasan Sosiologis Pembaharuan Masa Jabatan Kepala Desa |  |
|  |  | Dari 6 Tahun Menjadi 8 Tahun ………………………… | 106 |
|  |  | D. Landasan Yuridis Pembaharuan Masa Jabatan Kepala Desa |  |
|  |  | Dari 6 Tahun Menjadi 8 Tahun ……………………………… | 123 |

E. Landasan Politis Pembaharuan Masa Jabatan Kepala Desa

Dari 6 Tahun Menjadi 8 Tahun ……………………………. 132

F. Implikasi Perubahan Masa Jabatan Kepala Desa Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berdasarkan Ketentuan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kedua Atas

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa …… 138

# BAB V PENUTUP 149

A. Kesimpulan …………………………………………….. 149

B. Saran-saran ……………………………………………… 151

**DAFTAR PUSTAKA**

**DAFTAR TABEL**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tabel** | **1** | Perbandingan negara hukum dari berbagai pandangan Eropa Kontinental, Anglo Saxon, Sosialis, dan  Negara Hukum Indonesia ……………………………… | 35 |
| **Tabel** | **2** | Konsep Otonomi Daerah Secara Yuridis ……………… | 62 |
| **Tabel** | **3** | Perbandingan Periodesasi dan Masa Jabatan Kepala Desa Berdasarkan Perundang-undangan di Indonesia …………… | 132 |

# BAB I PENDAHULUAN

## Latar Belakang

Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), terdapat perubahan yang mendasar dalam sistem tata kelola pemerintahan, terutama dalam pelaksanaan tata kelola pemerintahan daerah. Prinsip terpenting tata kelola sistem Pemerintahan Daerah secara konstitusional ditentukan di dalam Pasal 18 UUD 1945, sebagai berikut :

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di atas, Pemerintah Daerah mengurus sendiri urusan tata kelola Pemerintahan Daerah dengan berpedoman terhadap asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi urusan Pemerintahan Daerah dilaksanakan seluas-luasnya

kecuali yang ditentukan oleh Pemerintah Pusat merupakan urusan Pemerintah Pusat. Hal ini merujuk terhadap ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengklasifikasi urusan pemerintahan yaitu : urusan pemerintahan absolut; urusan pemerintahan konkuren; dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemertintahan dengan klasifikasi absolut ini adalah urusan : politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; agama.

Menurut Ni’matul Huda, secara konseptual maupun hukum, ketentuan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, memuat berbagai paradigma baru dan arus politik. Hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan sebagai berikut :

* 1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi pembuatan;
  2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya;
  3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah;
  4. Prinsip mengaku dan menghormati kesatuan, masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya;
  5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa;
  6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam pemilihan umum. 1

Kepentingan terbesar sistem tata kelola Pemerintahan Daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip

1 Ni’matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, PT Pustaka Fajar,2005, hlm.20

demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perkembangan dan dinamika tata kelola Pemerintahan Daerah terus berkembang sejalan dengan tuntutan masyarakat. Sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota bergeser dalam lingkup pengelolaan sistem pemerintah unit terkecil dalam Pemerintah Daerah yaitu Pemerintahan Desa.

Pemerintahan Desa mempunyai peran penting untuk mempercepat proses perwujudan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Hal ini mengingat, Pemerintahan Desa merupakan perangkat pemerintah *scala* kecil dalam Pemerintahan Daerah yang berhubungan langsung dengan masyarakat di wilayahnya masing-masing, sehingga dengan kata lain, Pemerintahan Desa merupakan ujung tombak terselenggaranya Pemerintahan.

Menyadari pentingnya eksistensi desa sebagai wajah Indonesia dan pentingnya perubahan orientasi manajemen dan tata kelola pemerintahan desa sebagaimana paradigma *new public service* konseptualisasikan maka pemerintah Indonesia terus melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kapasitas desa dalam modernisasi manajemen dan tata kelola pemerintahan. Pelibatan masyarakat dalam setiap tahapan manajemen dan tata kelola pemerintahan desa menjadi kunci dalam memodernisasi pemerintahan desa. Dengan demikian

tujuan-tujuan pemerintahan dan tujuan-tujuan masyarakat dapat dicapai secara bersamaan.2

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, banyak hal yang harus dikerjakan oleh Pemerintah Desa, baik menyangkut kebutuhan administrasi masyarakat/penduduk desa, kebutuhan peningkatan kesejahteraan masyarakat, kesehatan masyarakat, pendidikan masyarakat dan lain sebagainya. Disamping pelayanan aspek administratif, Pemerintahan Desa/Perangkat Desa dituntut untuk mempunyai troboson sebagai langkah-langkah progresif dalam mewujudkan aspirasi/kebutuhan masyarakat, sehingga warga masyarakat yang mendiami desa tersebut tertpenuhi kebutuhannya dan terlayani secara lebih baik.

Perubahan yang mendasar manajemen dan tata kelola pemerintahan desa terjadi setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa sebagaimana telah diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) dengan merubah sistem dan struktur desa secara hakiki. Perubahan sistem dan struktur desa ini membawa dampak yang sangat luas bagi penyelenggaraan pemerintahan, perencanaan pembangunan, pengelolaan keuangan dan sistem penganggaran dalam menunjang penyelenggaraan pemerintahan di desa. Undang-Undang tentang Desa ini melengkapi Undang- Undang otonomi daerah yang lebih dulu diundangkan, serta memberi ruang bagi

2 H. Mansyur Achmad KM, *Manajemen Dan Tata Kelola Pemerintahan Desa Perspektif Regulatif Dan Aplikatif,* Balai Pustaka, Jakarta, 2018, hlm, 4

tata kelola pemerintahan ditingkat daerah antara provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa.3

Desa merupakan institusi yang sangat dekat dengan masyarakat, sehingga pemerintah desa memiliki peran penting dalam kemajuan desa dan bangsa Indonesia. Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Mohammad Hatta “Indonesia tidak akan besar karena obor di Jakarta, tapi akan bercahaya karena lilin-lilin di Desa”. Tentunya ungkapan tersebut memiliki makna yang mendalam untuk peta jalan pembangunan Indonesia. 4

Sebelum terbentuknya negara modern, desa merupakan entitas sosial yang memiliki identitas dan kelengkapan budaya asli, tradisi atau pranata lokal yang beragam, sebuah pemerintahan yang demokratis, dan pernah memiliki otonomi khas (asli) dalam mengatur kehidupannya sendiri *(self governing community)*. Antara desa, kerajaan, ataupun negara merupakan sama-sama bentuk organisasi yang berbeda kawasannya, namun sama obyek dan subyek pelakunya, yaitu rakyat.

Mengatur tata kelola Pemerintahan Desa dengan jumlah kurang lebih 83.794 Desa di Indonesia5 bukan perkara yang mudah. Keragaman tradisi, perbedaan kepeningan masyarakat dan perbedaan asal-usul, menjadi point penting dalam pengaturan tata kelola Pemerintahan Desa. Pemerintah Desa merupakan etalase tata kelola sistem Pemerintahan, karena kedudukannya berada pada garda terdepan sekaligus juga sebagai ujung tombak Pemerintah dengan masyarakat

3 *Ibid.,* hlm, 4

4 Rudy, *Hukum Pemerintahan Desa,* CV. Anugrah Utama Raharja, Bandar Lampung, 2022, hlm, 58

5 Sumber data : Laporan Badan Pusat Statistik Tahun 2022

setempat. Peran dan kedudukannya yang strategis ini, Pemerintahan Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

Untuk menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera, baru- baru ini tepatnya pada tanggal 25 April 2024, Presiden Republik Indonesia Joko Widodo telah menandatangani Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Perubahan tersebut tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 (selanjutnya disebut UU Desa), tercatat pada Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 77.

Salah satu *reasoning* Perubahan Kedua UU Desa adalah beberapa ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2Ol4 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika dan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat, serta kehidupan ketatanegaraan sehingga perlu diubah.

Selain sebagai tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi, perubahan dilakukan terhadap beberapa pasal dan/atau ayat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2Ol4 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang- Undang. Beberapa perubahan terkait dengan Putusan Mahkamah Konstitusi dan sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, yaitu antara lain mengatur mengenai: kedudukan Desa; penyelenggaraan Pemerintahan Desa; asas dan tujuan di dalam pengaturan Desa; tugas, hak, kewajiban, persyaratan, dan masa jabatan Kepala Desa; Keuangan Desa; Pembangunan Desa; serta ketentuan peralihan mengenai masa jabatan Kepala Desa yang saat ini menjabat.

Perubahan masa jabatan Kepala Desa dari sebelumnya 6 (enam) tahun dalam 1 (satu) periodenya berubah menjadi 8 (delapan) tahun dalam 1 (satu) periodenya sesuai ketentuan Pasal 39 UU Desa, memunculkan pandangan pro dan kontra di masyarakat. Pandangan yang kontra meletakan dasar argumentasinya yaitu ketentuan masa jabatan Kepala Desa 8 tahun tergolong lama, ketentuan ini secara tidak langsung menjadi *legacy* lahirnya *“raja-raja kecil”* di desa. Terlebih lagi dengan kewenangan yang diberikan pada setiap kepala desa cukup bebas dan keuntungan-keuntungan menjadi kepala desa yang dapat menggiurkan bagi setiap orang, memungkinkan seseorang dengan segala cara agar dapat menduduki jabatan sebagai kepala desa. Selain itu, fakta menunjukkan, pada masa jabatan Kepala Desa 6 (enam) tidak sedikit Kepala Desa yang harus berhadapan dengan hukum yang akhirnya mereka harus dipenjara, karena menyalahgunakan anggaran desa untuk kepentingan pribadi Kepala Desa.

Pandangan yang memberikan dukungan terhadap masa jabatan Kepala Desa 8 tahun didasarkan pada argumentasi untuk memberikan kesempatan kepada Kades menuntaskan program pembangunan desa sampai dengan paripurna.

Kemudian meningkatkan pemberdayaan dan kemandirian ekonomi masyarakat serta menyelesaikan polarisasi masyarakat di desanya sebagai imbas dari adanya perbedaan dukungan/pilihan calon Kades dalam Pilkades. Hal ini karena pada aturan sebelumnya, masa jabatan 6 tahun dirasa kurang maksimal untuk menyelesaikan berbagai program yang dilaksanakan seperti infrastruktur, pemberdayaan masyarakat, hingga peningkatan kesejahteraan desa.

Pandangan yang tidak setuju (kontra) dengan masa jabatan Kepala Desa selama 8 (delapan) tahun dalam 1 (satu) kali masa jabatannya menilai terlalu lama dan dimungkinkan berimplikasi terhadap tidak seriusnya Kepala Desa dalam melaksanakan pembangunan desa karena mempunyai suatu alasan masih punya banyak waktu, melanggengkan kekuasaan bagi Kepala Desa yang kinerjanya tidak baik dalam mengelola Pemerintahan Desa. Disamping itu, implikasi yang membahayakan adalah potensi penyalahgunaan wewenang oleh Kepala Desa sangat terbuka luas, baik itu penyalahgunaan wewenang dalam penggunaan anggaran, maupun menyalahgunakan jabatan untuk kepentingan-kepentingan tertentu yang tidak sepatutnya dilakukan oleh Kepala Desa.

Sudah tidak terhitung kasus Kepala Desa di seluruh wilayah yang harus menjalani proses hukum karena telah menyalahgunakan wewenang atau jabatan. Dari kasus hukum yang banyak dilakukan oleh Kepala Desa adalah kasus menyalahgunakan anggaran desa. Contohnya kasus Kepala Desa Wadung, Kecamatan Pakisaji, Kabupaten Malang Suhardi (68) yang saat ini sudah ditetapkan sebagai tersangka atas dugaan tindak pidana korupsi menyalahgunakan anggaran desa sebesar Rp. 680.000.000,-

Selanjutnya, kasus AR (56), Kepala Desa Cibalanarik, Kecamatan Tanjungjaya, Kabupaten Tasikmalaya, yang diduga melakukan tindak pidana korupsi anggaran desa untuk keperluan pribadi dengan jumlah kerugian keuangan negara sebesar Rp. 253.224.922,-.

Kasus-kasus di atas, mengkonfirmasi bahwa dengan jabatan Kepala Desa 8 (delapan) tahun dalam 1 (satu) kali periode jabatannya, dipandang akan berpotensi terjadinya penyalahgunaan jabatan untuk kepentingan pribadi. Keadaan ini, tentunya akan mengganggu capaian tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Desa yaitu untuk mengurus kepentingan masyarakat setempat.

Disamping terdapat kasus-kasus Kades yang menjalani proses hukum atas perbuatan menyalahgunakan jabatannya, perlu juga disampaikan fakta yang menunjukkan tidak sedikit Kepala Desa yang berprestasi atas capaian pembangunan masyarakat desa dalam mempercepat proses pembangunan dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa. Abdul Halim Kepala Desa Sekapuk Kabupaten Gresik sukses membangun Desa Sekapuk dari desa miskin menjadi desa miliarder. Program trobosannya menjadikan Desa Sekapuk menjadi destinasi wisata bertaraf nasional yang mampu mendongkrak pendapatan bagi masyarakat dan Pemerintah Desa.

Kepala Desa yang berhasil mengukir prestasi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai Kepala Desa tentu bukan persoalan mendasar masa jabatan Kades 6 tahun atau 8 tahun. Prinsip terpenting dalam menjalankan jabatannya adalah melakukan trobosan melalui program yang produktif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat. Argumentasi pro dan kontra

terhadap masa jabatan Kades 8 (delapan) tahun yang berkembang di masyarakat tidak menjadi

Pandangan pro dan kontra terhadap masa jabatan Kepala Desa (Kades) 8 tahun ini menarik untuk Penulis diteliti secara mendalam dengan judul penelitian “Tinjauan Yuridis Implikasi Masa Jabatan Kepala Desa 8 Tahun Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berdasarkan Ketentuan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa”.

## Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, adapun identifikasi masalahnya sebagai berikut :

* 1. Apa politik hukum pembaharuan masa jabatan Kepala Desa dari 6 tahun menjadi 8 tahun ?
  2. Bagaimana landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis dan landasan politis perubahan masa jabatan Kepala Desa dari 6 tahun menjadi 8 tahun berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ?
  3. Bagaimana implikasi perubahan masa jabatan Kepala Desa terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan ketentuan Undang- Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ?

## Tujuan Penelitian

Tujuan penulis meneliti permasalahan di atas adalah :

* 1. Untuk menemukan politik hukum pembaharuan masa jabatan Kepala Desa dari 6 tahun menjadi 8 tahun di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
  2. Untuk mengetahui dan menganalisis landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis dan landasan politis perubahan masa jabatan Kepala Desa dari 6 tahun menjadi 8 tahun berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
  3. Untuk menganalisis implikasi perubahan masa jabatan Kepala Desa terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

## Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan mempunyai kegunaan sebagai berikut :

* 1. Kegunaan secara teoritis diharapkan hasil penelitian ini berguna dalam pengembangan ilmu hukum pemerintahan, khususnya dalam tata kelola pemerintahan desa dalam mempercepat mewujudkan masyarakat bangsa Indonesia yang adil, makmur dan sejahtera.
  2. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat :
     1. Bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbang saran/pemikiran untuk merumuskan kebijakan yang lebih operasional sebagai tindak lanjut dari Perubahan Kedua UU tentang Desa.
     2. Bagi Pemerintah Desa hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam merumuskan kebijakan atau program pembangunan desa yang berbasis terhadap kepentingan masyarakat di desanya.
     3. Bagi masyarakat diharapkan hasil penelitian ini menjadi referensi/wawasan baru terkait dengan hak dan kewajiban masyarakat dalam mendukung tata kelola Pemerintahan Desa yang bersih dan berwibawa, terbebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme.

## Kerangka pemikiran

Kerangka pemikiran adalah landasan teori untuk menganalisis dan memecahkan masalah yang Penulis teliti. Landasan teoritis yang Penulis gunakan sebagai pisau analisis adalah :

* 1. Teori Negara Hukum
  2. Hukum Pemerintahan Daerah;
  3. Hukum Pemerintahan Desa.

Berdasarkan landasan teoritis di atas, kerangka berfikir dalam Skripsi ini Penulis deskripsikan dalam alur berfikir sebagai berikut.

## Bagan 1



Perlu Penguatan Peran dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Untuk Melaksanakan Pengawasan Terhadap Kepala Desa, Sehingga Masa Jabatan 8 Tahun Efektif

Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Implikasi positif (baik)/idealnya :

1. Program pembangunan desa berjalan dan tuntas
2. Banyak peluang bagi Kepala Desa untuk berinovasi dalam perencanaan pembangunan desa;
3. Banyak kesempatan menggalang partisipasi masyarakat;
4. Polarisasi dukungan pemilihan calon Kades mereda.

Implikasi negative (buruk)

1. Berpotensi menyalahgunakan jabatan yang merugikan keuangan negara;
2. Berpotensi menyalahgunakan wewenang menjadi “raja-raja kecil”;
3. Pembangunan Desa stagnan;
4. Ruang partisipasi masyarakat tersumbat;
5. Demokratisasi masyarakat desa terhambat;
6. Masyarakat jenuh dengan kepemimpinan Kades yang tidak mempunyai inovasi.

**Alur Pemikiran Tesis**

**POLITIK HUKUM PEMBAHARUAN MASA JABATAN KEPALA DESA DARI 6 TAHUN MENJADI 8 TAHUN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2024 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA**

LANDASAN TEORI IDENTIFIKASI MASALAH

1. Apa politik hukum pembaharuan masa jabatan Kepala Desa dari 6 tahun menjadi 8 tahun ?

Teori Negara Hukum

1. Bagaimana landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis dan landasan politis perubahan masa jabatan Kepala Desa dari 6 tahun menjadi 8 tahun berdasarkan ketentuan Undang- Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ?

Hukum Pemerintahan Daerah

1. Bagaimana implikasi perubahan masa jabatan Kepala Desa terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ?

Hukum Pemerintahan Desa

Berdasarkan alur pemikiran di atas, teori negara hukum didudukkan sebagai teori utama dalam menganalisis permasalahan yang Penulis teliti. Alasannya adalah dalam negara hukum terdapat beberapa unsur pokok yaitu :

1. Negara memiliki hukum yang adil;
2. Berlakunya prinsip distribusi kekuasaan;
3. Semua orang termasuk penguasa negara harus tunduk kepada hukum;
4. Semua orang mendapat perlakuan yang sama dalam hukum;
5. Perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat.6

Gagasan Negara hukum yang dipahami dan banyak diadopsi sebagai asas bernegara pada Abad ke 21 saat ini, telah melewati suatu proses perjalanan panjang. Menurut R. Kranenburg, Negara adalah organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh kelompok manusia yang disebut bangsa. Sedangkan menurut Logemann, Negara adalah organisasi kekuasaan yang menyatukan kelompok manusia yang disebut bangsa.7

Negara hukum menurut pendapat beberapa sarjana dianggap sebagai satu konsep dan pilihan yang ideal untuk melaksanakan tata kelola pemerintahan dalam mewujudkan tujuan yang hakiki yaitu mencapai pada satu titik yang sejahtera.8 Makna terpenting di dalam negara yang berdasarkan pada hukum adalah hukum didudukan sebagai panglima, sehingga segala aktivitas apapun dalam berbangsa dan bernegara, senantiasa berdasarkan pada rambu-rambu hukum yang sudah menjadi konsensus bersama baik masyarakatnya maupun

6 Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat*), Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm, 6

7 Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta : Liberty, 1980, hlm. 141.

8 B. Hestu Cipto Handayono*, Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Jakarta: Universitas Atma Jaya, 2009, hlm. 17.

pemerintahnya sebagai otoritas yang diberi mandat untuk melaksanakan tata kelola pemerintahan dengan baik.

Konsep negara hukum yang dipahami dalam era sekarang ini sudah termodifikasi oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta perubahan dinamika masyarakat. Sebagai sandaran Penulis dalam menguraikan konsep/teori negara hukum, Penulis menggunakan teori negara hukum yang dipopulerkan oleh Aristoteles yang merumuskan bahwa negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya yang tertuang dalam peraturan hukum.

Negara Indonesia adalah negara hukum, hal tersebut tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil amandemen Ketiga Tahun 2001. Negara hukum pada prinsipnya menghendaki segala tindakan atau perbuatan pemerintah mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis.9

Pemikiran tentang Negara hukum sudah sangat luas sekali jauh lebih tua dari ilmu Negara ataupun ilmu kenegaraan. Cita negara hukum untuk pertama kali dicetuskan oleh Plato dalam bukunya yang berjudul *Nomoi (the law)*. Kemudian ide ini dikembangkan oleh muridnya Aristoteles yang mengatakan bahwa negara yang baik adalah negara yang diperintah berdasarkan konstitusi dan kedaulatan hukum.

9 Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari,*Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia,*PT.UII Press,Yogyakarta,2015,hlm.1

Perkembangan konsep negara hukum merupakan produk dari sejarah. Rumusan pengertiannya terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan masyarakat dalam bernegara. Akar terjauh awal pemikiran negara hukum dapat dirujuk pada masa yunani Kuno dan Romawi dengan konsep kedaulatan rakyat, Mesir Kuno dengan sistem hukum kerajaan, Dataran China, juga Indo-Malaya. Namun secara praktis pembahasan negara hukum merujuk pada konsep negara modern mainstream sejak abad ke-19; eropa Kontinental dengan konsep rechtstaats, dan Anglo Saxon dengan konsep *the rule of law.10*

Konsep negara hukum yang terkenal dengan *rule of law* yang dipelopori oleh Albert Venn Dicey yang berkembang di negara-negara *Anglo Saxon*, dalam konsep *rule of law* menekankan pada tiga unsur utama yaitu :

1. Supremasi hukum atau *supremacy of law*;
2. Persamaan di depan hukum atau *equality before the law*; dan
3. Konstitusi yang didasarkan hak-hak perseorangan atau *the constitution based on individual rights*.11

Pendapat yang lain tentang negara hukum itu dikemukakan oleh W. Friedman, yang menyatakan bahwa istilah “ *Rule of Law*” paling tidak dapat dugunakan dalam dua arti yaitu dalam arti formil dan arti materiil. Dalam arti formil, *Rule of Law* merupakan kekuasaan publik yang terorganisasi. Hal itu berarti bahwa setiap norma/kaidah yang didasarkan pada hierarkhi kekuasaan merupakan *Rule of Law*. Dengan pengertian rule of law justru dapat menjadi alat

yang sangat epektif untuk menjalankan pemerintahan yang absolut sebab

10 Achmad Irwan Hamzani,”*Menggagas Indonesia Sebagai Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*”,Yustisia Edisi 90 September-Desember ,2014,hlm,136

11 Didi Nazmi Yunaz,*Konsepsi Negara Hukum,* PT.Angkasa Raya,Padang, 2012,hlm,24-25

berlakunya norma hukum hanya dilihat dari kewenangan pembuatannya tanpa dipertimbangkan bagaimana isi dari norma hukum tersebut, apakah bertentangan atau tidak dengan rasa keadilan masyarakat, hak azasi manusia dan sebagainya.

Sedangkan *rule of law* dalam arti materiil yaitu mencakup ukuran-ukuran tentang hukum yang baik dan yang buruk, antara lain mencakup aspek-aspek sebagai berikut :

1. Ketaatan dari segenap warga masyarakat terhadap kaidah-kaidah hukum yang dibuat serta diterapkan oleh badan-badan legislatif, eksekutif dan yudikatif.
2. Kaidah – kaidah hukum harus selaras dengan hak – hak azasi manusia.
3. Negara mempunyai kewajiban untuk menciptakan kondisi-kondisi sosial yang memungkinkan terwujudnya aspirasi-aspirasi masyarakat dan adanya penghargaan yang wajar terhadap martabat manusia.
4. Terdapatnya tata cara yang jelas dalam proses mendapatkan keadilan terhadap perbuatan yang sewenang-wenang dari penguasa.
5. Adanya badan yudikatif yang merdeka dan bebas dari tindakan- tindakan kesewang-wenagan eksekutif dan legislatif.20

Dari pendapat tersebut dilihat suatu pendirian bahwa dalam kehidupan negara, yang diharapakan bukan sekedar adanya aturan hukum yang mengatur tindakan pemerintah dan warga negara, akan tetapi lebih dari itu aturan hukum dimaksud harus benar-benar ditaati, isinya mencerminkan perasaan hukum masyarakat dan penghargaan yang wajar terhadap martabat kemanusiaan,

20 Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Krangka Pembangunan di Indonesia*, Yayasan Perbit UI, Jakarta, 2006, hlm, 51

selanjutnya terdapat pula suatu kondisi yang memungkinkan warga masyarakat mengejar keadilan manakala harus berhadapan dengan perlakuan yang tidak wajar.

Secara historis, kebangkitan negara hukum dimulai dari perkembangan pemikiran filsafat hukum pada Tahun 1800 SM. Menurut Jimly Asshiddiqie akar terjauh awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani kuno. Gagasan kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum21.

Salah satu persoalan pokok negara hukum adalah persoalan kekuasaan, khususnya persoalan kewenangan dan wewenang. Secara historis persolaan kekuasaan (*authority*) telah muncul sejak zaman Plato dengan menempatkan kekuasaan sebagai sarana untuk menegakkan hukum dan keadilan. Sejak itu hukum dan keadilan dihadapkan dengan kekuasaan.22

Semenjak abad XIX muncul dua alternatif dalam hal organisasi kekuasaan, yakni apakah kekuasaan itu ditumpukkan (*concentrated*) atau disebar (*disperse*). Jika alternatif ini diterapkan dalam tata pemerintahan, maka ia menjelma menjadi alternatif antara pemusatan kekuasaan (*centralization*) atau otonomi daerah (*local otonomy*). Jika pilihan jatuh pada otonomi daerah, maka konsekuensinya adalah pemerintah pusat harus menyelenggarakan desentralisasi.

Solly Lubis menjelaskan dua urgensi diterapkannya desentralisasi, yakni urgensi desentralisasi dari segi politik dan urgensi desentralisasi dari segi teknik.

21 Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Mahkamah Konstitusi, RI, Jakarta, 2006, hlm, 39-40

22 S.F. Marbun, *Peradialan Administratif Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2011, hlm, 1

Dari segi politik, desentralisasi bertujuan menghindarkan penumpukkan atau konsentrasi kekuasaan di satu pihak saja, yang akhirnya dapat mengakibatkan tirani. Desentralisasi dipandang sebagai usaha demokratisasi untuk mengikutsertakan rakyat dalam pemerintahan. Sementara dari segi teknik, urgensi desentralisasi dilihat dari teknik organisatoris pemerintahan, dimana hal-hal yang dirasa lebih tepat diurus oleh pemerintah setempat (lokal) diserahkan pengurusannya pada pemerintah lokal tersebut, begitupun sebaliknya. Pemerintah Indonesia memilih alternatif otonomi dengan pertimbangan memberdayakan potensi-potensi lokal. 12

Menurut Logemann, otonomi merupakan kekuasaan bertindak merdeka (*vrijebeweging*) yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu, adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri, yang dapat dipergunakannya untuk menyelenggarakan kepentingan umum, dimana Vollenhoven menyebutnya *eigenmeesterschap.13*

Otonomi daerah merupakan kebijakan strategis untuk penyelenggaraan Pemerintahan Indonesia mengingat luas geografis wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terluas di dunia dengan jumlah 1.905 milliar km² terdiri atas luas daratan 1.922.570 km2 dan luas perairan 3.257.483 km2, yang terbentuk secara kepulauan dengan jumlah pulau 13.466, pulau. Melihat realitas geografis wilayah NKRI, jika penyelenggaraan Pemerintahannya terpusat pada Pemerintahan Pusat, maka akan banyak menimbulkan kesenjangan, karena Pemerintah Pusat tidak akan mampu mengurus semua wilayah yang ada di daerah.

12 M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 2002, hlm, 155.

13 *Ibid.,* hlm, 152.

Bagian terpenting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menerapkan sistem otonomi daerah (desentralisasi), pengakuan kemajukan dan ke-khasan di setiap daerah adalah sistem tata kelola Pemerintahan yang tidak terpisahkan dari tujuan efesiensi dan efektivitas dalam pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Untuk meralisasikan prinsip efesiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, penguatan Pemerintahan Desa diletakkan sebagai fokus penyelenggaraan sistem pemerintahan.

Desa menurut ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diperbaharui dengan UU Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, 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. Sedangkan di dalam ayat (2) ditentukan, Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di dalam ayat (3), yang dimaksud dengan Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Ketentuan Pasal 2 UU Desa mengatur,

“Desa menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat berdasarkan pancasila, undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka tunggaf lka sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “Dalam territori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “*Zelfbesturende landschappen*” dan “*Volksgemeenschappen*”, seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan Asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Kesatuan Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengiati hak-hak asal usul daerah tersebut”. Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keberagaman karakteristik dan jenis Desa, atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (*founding fathers*) ini untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan.

Suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya. Dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan

Pemerintahan Daerah, setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengaturan Desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) yang menegaskan bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang”. Hal itu bahwa Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Melalui perubahan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas melalui ketentuan dalam Pasal 18 huruf B ayat (2) 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”.

Sejarah Perundang-undangan Desa, telah mengalami banyak perubahan yaitu mulai dari Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonsia Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indoesia Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang- Undang Negara Kesatuan Republik Indonsia Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintah Daerah, Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indosia Nomor 5

Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan yang terakhir Undang-undang Negara Kesatuan Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang saat ini telah diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Pemerintahan Desa yang semula merupakan unit pemerintahan terendah di bawah Camat, berubah menjadi sebuah *“self governing society*” yang mempunyai kebebasan untuk mengurus kepentingan masyarakat setempat dan mempertanggungjawabkannya pada masyarakat setempat pula. Kedudukan Pemerintahan Desa berada di Kabupaten/Kota, hal ini sebagaimana ditentuan di dalam Pasal 5 sebagai berikut, “Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota”.

Ditentukannya kedudukan desa ini untuk memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, dalam upaya mewujudkan pelaksanaan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa agar mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan penyelenggaraan administrasi Desa, maka setiap keputusan yang diambil harus berdasarkan atas musyawarah untuk mencapai mufakat. Oleh karena itulah, Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi mengayomi adat istiadat, menetapkan peraturan Desa bersama Kepala Desa.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

1. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;
2. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
3. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota; dan
4. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa adalah urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Untuk itu, Kepala Desa mempunyai kewenangan :

1. memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;
2. mengajukan rancangan peraturan desa;
3. menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD;
4. menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD;
5. membina kehidupan masyarakat desa;
6. membina perekonomian desa;
7. mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
8. mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kepala Desa mempunyai kewajiban :

1. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
3. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
4. melaksanakan kehidupan demokrasi;
5. melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme;
6. menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan desa;
7. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundangundangan;
8. menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik;
9. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa;
10. melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa;
11. mendamaikan perselisihan masyarakat di desa;
12. mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa;
13. membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat;
14. memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa; dan
15. mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.

Selain kewajiban di atas, Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat. Laporan penyelenggaraan pemerintahan desa ini disampaikan kepada Bupati melalui Camat 1 (satu) kali dalam satu tahun. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD disampaikan 1 (satu) kali dalam satu tahun dalam musyawarah BPD. Menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat, dapat berupa selebaran yang ditempelkan pada papan pengumuman atau diinformasikan secara lisan dalam berbagai pertemuan masyarakat desa, radio komunitas atau media lainnya.

## Metode Penelitian

## Jenis penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau disebutkan juga dengan penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum normatif/penelitian doktrinal merupakan suatu kegiatan penelitian yang akan mengkaji aspek- aspek internal dari hukum positif. Hal ini dilakukan sebagai konsekuensi dari adanya pandangan bahwa hukum merupakan sebuah lembaga yang

otonom yang tidak mempunyai hubungan apapun dengan lembaga- lembaga sosial lainnya. Sehingga untuk menyelesaikan masalah yang ada, maka yang dipandang sebagai masalah dalam penelitian dengan pendekatan ini hanya terbatas pada masalah yang ada di dalam sistem hukum itu sendiri, tidak sampai pada perilaku manusia yang menerapkan peraturan hukum.

Penelitian hukum normatif lebih fokus pada lingkup konsepsi hukum, asas hukum, dan kaidah hukum. Dapat disimpulkan berdasarkan doktrin yang ada, bahwa penelitian hukum normatif adalah jenis metodologi penelitian hukum yang mendasarkan analisisnya pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan relevan dengan permasalahan hukum yang menjadi fokus penelitian. Dalam hal ini adalah norma-norma hukum yang terkandung di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

## Metode Pendekatan

Berdasarkan jenis penelitian di atas, maka pendekatan yang penulis gunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statuta approach)* dilakukan dengan menelaah semua regulasi (peraturan perundang- undangan) yang bersangkut paut dengan isu hukum yang diteliti yaitu tentang Pemerintahan Desa.

## Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi dalam penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif preskriptif yaitu peneliti menggambarkan suatu fakta/fenomena hukum terkait dengan pelaksanaan tata kelola Pemerintahan Desa yang terkait dengan masa jabatan Kepala Desa.

## Sumber Data

Sumber data penelitian ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh peneliti dari penelitian kepustakaan dan dokumentasi, yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan orang lain, yang sudah tersedia atau milik pribadi peneliti. Keutamaan data sekunder : Memudahkan peneliti memperoleh data; Data yang diperoleh lebih objektif; Hasil analisis data lebih terukur, karena terdapat perbandingan dengan hasil penelitian oleh peneliti terdahulu.

Data sekunder ini meliputi : bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan tertier.

* 1. Bahan hukum primer yang penulis gunakan adalah :
     1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
     2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
     3. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
  2. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi:
     1. buku-buku teks
     2. jurnal-jurnal hukum
     3. penjelasan-penjelasan perundang-undangan.
     4. komentar-komentar atas putusan pengadilan
  3. Bahan tertier berupa bahan-bahan yang diperoleh selain bahan ilmu hukum seperti ilmu sosial dan politik, psikologi, kamus, ensiklopedi.

## Metode Pengumpulan data

Data penulis kumpulkan dengan cara studi pustaka yaitu mempelajari, memahami, mengidentifikasi dan mencatat literatur, peraturan perundang- undangan serta data-data/dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah penelitian.

## Metode analisa data

Setelah data terkumpul, tahap selanjutnya adalah analisis data. Analisis data yang penulis lakukan yaitu secara kualitatif. Artinya, data yang sudah terkumpul disajikan dalam bentuk uraian, kemudian dianalisis berdasarkan ketentuan hukum positif, asas-asas hukum dan teori hukum.

## Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan merupakan sistematika penyajian laporan penelitian skripsi yang terdiri dari bab-bab dari awal sampai akhir, sebagai berikut :

**BAB I Pendahuluan** yang meliputi : Latar Belakang Penelitian; Identifikasi Masalah; Tujuan Penelitian; Kegunaan Penelitian; Kerangka Pemikiran; Metode Penelitian; Sistematika Penulisan.

## BAB II Tinjauan Pustaka Tentang Teori Negara Hukum, Hukum Pemerintahan Daerah dan Hukum Pemerintahan Desa

Pada bab ini Penulis menguraikan teori-teori tentang : 1). Teori Negara Hukum Kesejahteraan; 2) Hukum Pemerintahan Daerah;

3) Hukum Pemerintahan Desa.

## BAB III Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pada bab ini Penulis menyampaikan landasan-landasan pemikiran yang menjadi *reasoning* dilakukannya pembaharuan masa jabatan Kepala Desa dari 6 tahun menjadi 8 tahun. Ruang lingkup landasan pembaharuan ini, meliputi : 1) aspek politik hukum pembaharuan masa jabatan Kepala Desa dari 6 tahun menjadi 8 tahun; 2) Landasan filosifis, 3) Landasan yuridis; 4) Landasan soisologis; 5) Landasan politis.

## BAB IV Penutup

Pada bab ini Penulis menyimpulkan hasil analisis permasalahan yang diteliti. Kesimpulan ini merupakan jawaban dari pertanyaan yang disebutkan dalam Identifikasi Masalah. Penulis sekaligus menyampaikan saran yang diusulkan Penulis sebagai alternatif solusi untuk menyelesaikan permasalahan.

# BAB II

**TINJAUAN KEPUSTAKAAN TENTANG TEORI NEGARA HUKUM, HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH DAN HUKUM PEMERINTAHAN DESA**

## Teori Negara Hukum

Gagasan Negara hukum yang dipahami dan banyak diadopsi sebagai asas bernegara pada Abad ke 21 saat ini, telah melewati suatu proses perjalanan panjang. Menurut R. Kranenburg, Negara adalah organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh kelompok manusia yang disebut bangsa. Sedangkan menurut Logemann, Negara adalah organisasi kekuasaan yang menyatukan kelompok manusia yang disebut bangsa.14

Negara hukum menurut pendapat beberapa sarjana dianggap sebagai satu konsep dan pilihan yang ideal untuk melaksanakan tata kelola pemerintahan dalam mewujudkan tujuan yang hakiki yaitu mencapai pada satu titik yang sejahtera.15 Makna terpenting di dalam negara yang berdasarkan pada hukum adalah hukum didudukan sebagai panglima, sehingga segala aktivitas apapun dalam berbangsa dan bernegara, senantiasa berdasarkan pada rambu-rambu hukum yang sudah menjadi konsensus bersama baik masyarakatnya maupun pemerintahnya sebagai otoritas yang diberi mandat untuk melaksanakan tata kelola pemerintahan dengan baik.

Konsep negara hukum yang dipahami dalam era sekarang ini sudah

termodifikasi oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta

14 Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta : Liberty, 1980, hlm. 141.

15 B. Hestu Cipto Handayono*, Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Jakarta: Universitas Atma Jaya, 2009, hlm. 17.

31

perubahan dinamika masyarakat. Sebagai sandaran Penulis dalam menguraikan konsep/teori negara hukum, Penulis menggunakan teori negara hukum yang dipopulerkan oleh Aristoteles yang merumuskan bahwa negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya yang tertuang dalam peraturan hukum.

Pembaharuan konsep negara hukum Penulis uraikan dalam beberapa perspektif yaitu perspektif terminologis, historis, dinamika politik, dan aspek sosiologis masyarakat.

## Negara Hukum Dalam Perspektif Terminologi

Negara hukum merupakan kata majemuk, yaitu Negara dan hukum. Dalam memberikan pengertiannya setiap orang dapat memberikan bobot penilaian yang berlebihan baik terhadap kata hukum maupun terhadap kata negara. Demikian juga halnya bobot nilai dari masing-masing unsur negara hukum. Unsur-unsur Negara hukum mempunyai kaitan yang erat dengan perkembangan sejarah suatu bangsa dan perkembangan masyarakatnya. Karena setiap Negara memiliki sejarah yang tidak sama, maka pengertian Negara hukum di berbagai Negara pun akan berbeda-beda isi dan unsurnya.16

Pengertian negara hukum sebenarnya sudah lama ada. Dalam perpustakaan Yunani Kuno sudah disinggung tipe negara yang ideal yang dikemukakan oleh Aristoteles. Menurut Aristoteles yang dimaksud dengan negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Pemerintah yang memerintah dalam negara

16 Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta

: Universitas Indonesia Press, 1995, hlm. 3.

bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil yang tertuang dalam peraturan hukum, sedangkan penguasa hanya memegang hukum dan keseimbangan saja.17

Terdapat beberapa pendapat para ahli hukum yang mendefinisikan mengenai Negara hukum. Dari beberapa pendapat ini penulis melihat bahwa masing-masing mempunyai pengertian yang berbeda. Beberapa istilah asing yang dipersamakan pengertiannya dengan negara hukum, yaitu : *rule of law, rechtsstaat,* dan *etat de droit.* Perbedaan istilah dalam penyebutan negara hukum ini dilatarbelakangi oleh perkembangan teoritis-konseptual maupun dalam kerangka praktis-oprasional.

Penggunaan istilah yang maknanya sama dengan “negara hukum” dan unsur-unsur yang terkandung di dalam negara hukum, dalam penerapannya di berbagai negara, dipengaruhi oleh tradisi sistem hukum yang dianut oleh masing-masing negara tersebut. Sekurang-kurangnya terdapat 4 (empat) tradisi sistem hukum yang dinaut oleh masing-masing negara, yang akan penulis deskripsikan dalam bentuk tabel sebagai berikut.

17 J.J. von Schmid, *Pemikiran tentang Negara dan Hukum*, Jakarta : Pembangunan, 2008, hlm. 106.

## Tabel 1

**Perbandingan negara hukum dari berbagai pandangan Eropa Kontinental, Anglo Saxon, Sosialis, dan Negara Hukum Indonesia**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Konsep Negara Hukum Eropa Kontenental | Konsep Negara Hukum Anglo Saxon | Konsep Negara Hukum Sosialis | Konsep Negara Hukum Indonesia |
| Pengakuan hak-hak asasi | supremasi hukum (*supremacy of law*) tidak adanya kekuasaan  sewenang-wenang | Kedudukan sama di dalam hukum | Hukum bersumber pada Pancasila |
| Pemisahan Kekuasaan | Kedudukan sama di depan hukum (*Equality*  *before the law*) | Hak yang sama bagi warga negara | Kedaulatan Rakyat |
| Pemerintahan berdasar atas undang-undang | Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang- undang dan keputusan-  keputusan pengadilan | Hak sosial, ekonomi, politik | Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi |
| Peradilan administrasi |  | Hak untuk turut dalam kegiatan kenegaraan | Persamaan kedudukan  dalam hukum dan pemerintahan |
|  |  | Hak berbicara  berkumpul dan berserikat | Kekuasaan kehakiman  yang bebas dari kekuasaan lainnya |
|  |  | Hak untuk memeluk agama apapun | Pembentuk undang-  undang Presiden bersama-sama DPR |
|  |  | Hak kebebasan individu | Sistem Perwakilan |

Memahami konsep negara hukum tidak dapat melepaskan dari dua ahli hukum yaitu Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl. Kant memahami negara hukum sebagai *nachtwakker staat* atau *nachtwachterstaat* atau

“negara penjaga malam” yang tugasnya menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat. Gagasan hukum menurut konsep Kant disamakan negara hukum liberal.18

Konsep *rechstaat* menurut Philipus M. Hadjon lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini terlihat dari isi maupun kriteria *rechtsstaat* dan *rule of law* itu sendiri.19

Peristilahan *rechtsstaat* mengandung unsur-unsur :

1. Negara memiliki hukum yang adil;
2. Berlakunya prinsip distribusi kekuasaan;
3. Semua orang termasuk penguasa negara harus tunduk kepada hukum;
4. Semua orang mendapat perlakuan yang sama dalam hukum;
5. Perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat.20

Istilah *rule of law* oleh A.A.V. Dicey, secera sederhana diartikan dengan keteraturan hukum, terdapat tiga unsur fundamental dalam istilah tersebut yaitu :

1. Supremasi aturan-aturan hukum, tidak adanya kekuasaan sewenang- wenang dalam arti, seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum;

18 *Ibid.,* hlm. 106.

19 Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia,* Surabaya : PT. Bina Ilmu, 2007, hlm. 72.

20 Munir Fuady, *Op. Cit.,* hlm. 6.

1. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum. Petunjuk ini berlaku baik bagi masyarakat biasa maupun para pejabat; Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.21

Gagasan *rechsstaat* dari Stahl ini dinamakan negara hukum formil, karena lebih menekankan pada suatu pemerintahan yang berdasarkan undang- undang. Dalam perkembangannya, pemerintahan yang berdasarkan undang- undang dianggap “lamban”, karena itu diganti pemerintahan yang berdasarkan hukum atau prinsip rechtmatig bestuur.

Negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi seluruh warga negara. Dengan adanya keadilan dalam masyarakat maka akan tercapai kebahagian dalam masyarakat itu. Untuk mendasari keadilan tersebut kepada setiap warga negara perlu diajarkan norma-norma susila agar mereka menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sesungguhnya itu hanya ada apabila peraturan dimaksud mencerminkan keadilan dalam pergaulan hidup antar warga negaranya.22

Negara hukum ialah negara yang menjalankan pemerintahannya berdasarkan atas kekuasaan hukum (supermasi hukum) dan bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum. Hal ini memberikan pengertian bahwa Negara, termasuk di dalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga lainya

21 Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta : Mahkamah Konstitusi, RI, 2006, hlm. 39-40.

22 Bambang Arumanadi, & Sunarto, *Konsepsi Negara Hukum Menurut UUD 1945*, Semarang : IKIP Press, 2010, hlm. 6.

dalam melaksanakan tindakan apapun yang harus didasari oleh kepastian hukum. Suatu negara hukum dapat diartikan sebagai negara apabila tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum, untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak pemerintah atau penguasa dan tindakan rakyat yang dilakukan menurut kehendaknya sendiri.

## Negara Hukum Dalam Prespektif Historis

Secara historis, kebangkitan negara hukum dimulai dari perkembangan pemikiran filsafat hukum pada Tahun 1800 SM. Di dalam catatan sejarah diungkapkan bahwa konsep negara hukum dapat dibedakan menurut konsep Eropa Kontinental yang biasa dikenal dengan *Rechtsstaat* dan dalam konsep Anglo Saxon dikenal dengan *Rule of Law*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa *Rechtsstaat* tersebut direduksi dalam sistem hukum yang dinamakan *Civil Law* atau yang biasa disebut dengan *Modern Roman Law*. Konsep *Rechtsstaat* ini ditelaah secara historis merupakan penentangan secara tajam atas pemikiran kaum Hegelianisme yang mengembangkan absolutisme, jadi dapat dikatakan *rechsstaat* sebagai gerakan revolusioner. Berbeda dengan *Rule of Law* yang berkembang dengan metode evolusioner, yang direduksi dalam sistem hukum *Common Law.23*

Teguh Prasetyo mengemukakan bahwa secara formal istilah negara hukum dapat disamakan dengan *Rechtsstaat* ataupun *Rule of Law*, istilah ini memiliki arah dan tujuan yang sama menghindari adanya kekuasaan yang bersifat absolut dan mengedepankan serta menyatakan adanya pengakuan

23 Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.,* hlm. 90.

serta perlindungan akan hak-hak asasi manusia. Adapun perbedaan yang dapat diungkapkan hanya terletak pada segi historis masing-masing tentang sejarah dan sudut pandang suatu bangsa. Layaknya ahli-ahli Hukum Eropa Kontinental seperti Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl menggunakan istilah *rechtsstaat* sedangkan ahli-ahli Anglo-Saxon seperti Dicey memakai istilah *Rule of Law*. Mungkin penyebutan ini hanyalah bersifat teknis yuridis untuk mengungkapkan suatu kajian ilmu bidang hukum yang memiliki pembatasan karena, bagaimanapun juga, paham klasik akan terus mengilhami pemahaman para ahli-ahli hukum seperti halnya konsep negara tidak dapat campur tanan dalam urusan warganya, terkecuali dalam hal yang menyangkut kepentingan umum seperti adanya bencana atau hubungan antar-negara. Konsepsi ini yang dikenal dengan “Negara adalah Penjaga Malam” (*Nachtwachterstaat*).24

Menurut Jimlly Asshiddiqie akar terjauh awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani Kuno yaitu gagasan kedaulatan rakyat yang tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani Kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum.25

Salah satu persoalan pokok negara hukum adalah persoalan kekuasaan, khususnya persoalan kewenangan dan wewenang. Secara historis persolaan kekuasaan (authority) telah muncul sejak zaman Plato dengan menempatkan

24 Teguh Prasetyo, “Rule Of Law Dalam Dimensi Negara Hukum Indonesia”, dalam Jurnal *Ilmu Hukum Refleksi Hukum* Edisi Oktober 2010, hlm. 136.

25 Jimly Ashiddiqie, *Op. Cit.,* hlm. 39-40.

kekuasaan sebagai sarana untuk menegakkan hukum dan keadilan. Sejak itu hukum dan keadilan dihadapkan dengan kekuasaan.26

Plato dan Aristoteles mengintrodusir Negara Hukum adalah negara yang diperintah oleh negara yang adil. Dalam filsafatnya, keduanya menyinggung angan-angan (cita-cita) manusia yang berkorespondensi dengan dunia yang mutlak yang disebut :

1. Cita-cita untuk mengejar kebenaran (*idée der warhead*);
2. Cita-cita untuk mengejar kesusilaan (*idée der zodelijkheid*);
3. Cita-cita manusia untuk mengejar keindahan (*idee der schonheid*);
4. Cita-cita untuk mengejar keadilan *(idée der gorechtigheid*).27

Plato dan Aristoteles menganut paham filsafat idealisme. Menurut Aristoteles, keadilan dapat berupa komunikatif (menjalankan keadilan) dan distribusi (memberikan keadilan). Menurut Plato yang kemudian dilanjutkan oleh Aristoteles, bahwa hukum yang diharapkan adalah hukum yang adil dan dapat memberikan kesejahteraan bagi msyarakat, hukum yang bukan merupakan paksaan dari penguasa melainkan sesuai dengan kehendak warga Negara, dan untuk mengatur hukum itu dibutuhkan konstitusi yang memuat aturan-aturan dalam hidup bernegara.28

Sikap absolutisme raja itu telah menyebabkan bangkitnya gerakan- gerakan penentang raja yang dipelopori oleh golongan masyarakat kota yang terkemuka, golongan cendekiawan yang berfikiran maju, seperti Montesquieu

26 S.F. Marbun, *Peradialan Administratif Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Yogyakarta : FH UII Press, 2011, hlm. 1.

27 Moh. Kusnardi dan Bintan Saragih, *Ilmu Negara* (edisi revisi), Jakarta : Gaya Media, Cet. 4, 2000, hlm. 131.

28 *Ibid.,* hlm. 133.

(1689-1755) seorang ahli hukum Perancis yang merasa tidak puas melihat keadaan negaranya, terutama karena sistem absolut yang menindas rakyat. Tokoh lainnya seperti jean Jacques Rousseau dan Voltaire juga sependapat dengan Montesquie.29

Pada masa Yunani kuno pemikiran tentang negara hukum dikembangkan oleh para filsuf besar Yunani kuno seperti Plato, dalam karya ketiganya Nomoi Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tersebut semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, Aristoteles, dalam bukunya Politica menyatakan bahwa suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.

Menurut Aristoteles terdapat tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu:

1. Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum;
2. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi;
3. Pemerintahan yang berkonstitusi adalah pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan atau tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.30

29 Muntoha, *Negara hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Bantul : Kaukaba Dipantara, 2013, hlm. 2.

30 Suganda Wirananggapati, dkk, *Sejarah Nasional Indonesia dan Dunia*, Jakarta : PT. Galaxy Puspa Mega, 1992, hlm. 2.

Pada abad pertengahan, ide negara hukum muncul untuk membendung adanya kesewenang-wenangan dari kekuasaan yang mempraktikan sistem yang absolute dan mengabaikan hak-hak dari rakyat. Peristiwa revolusi Prancis merupakan sebuah pelajaran nyata yang sangat berharga untuk direnungkan. Absolutisme di Prancis yang dilakukan oleh Raja Louis XIV dengan sabda rajanya yang fenomenal. Sabda raja tersebut melahirkan semboyan “*I` etat e`est moi*” yang berarti “negara adalah saya”31.

Sikap raja yang absolute menyebabkan bangkitnya gerakan-gerakan menentang raja. Terbukti seiring perjalanan waktu, peralihan masyarakat agraris ke masyarakat industri atau terjadinya revolusi industri melalui proses transformasi yang panjang (1750-1850) melahirkan para pebisnis atau kaum kapitalis yang juga menggugat absolutisme raja. Mereka menghendaki kebebasan bekerja dan berusaha keluar dari intervensi penguasa dengan mengusung dalil “*laissez faire, laissez aller*” yang berarti “dengan menyerahkan segalanya kepada aktifitas dan inisiatif individu, dan mencegah campur tangan kekuasaan publik, maka kesejahteraan umum akan tercipta dengan sendirinya.32

Kejadian-kejadian tersebut sejalan dengan doktrin politik John Locke. Dalam hal ini, Locke beranggapan bahwa fungsi pemerintah dan masyarakat adalah menyiapkan perangkat yang sangat kuat secara memadai untuk melindungi eksistensi hak-hak alami yang terbebas dari intervensi negara.

Dalam doktrin filsafat politiknya Locke juga berasumsi bahwa keadaan

31 *Ibid.,* hlm. 3.

32 *Ibid.,* hlm. 3.

alamiah (*state of nature*) manusia terlebih dahulu ada dibanding eksistensi negara. Dalam keadaan alamiah manusia sudah memiliki hak-hak asasi, untuk menjaga hak-hak asasi itu terjamin, manusia mendirikan negara melalui kontrak sosial. Menurut Locke, negara diciptakan untuk melindungi hak-hak asasi setiap individu warganya.33

## Negara Hukum Dalam Perspektif Dinamika Politik

Sekalipun berbagai teori negara hukum mengharuskan lembaga- lembaga pemegang kekuasaan negara menjalankan kekuasaannya di bawah kendali hukum, namun sejarah telah mencatat bahwa batas-batas keluasan dan fungsi negara ditentukan oleh tipe-tipe negara yang dianut. Pada umumnya negara yang berideologi hukum formal (klasik) mengenal tipe negara liberal individualis kapitalistik, sehingga dalam perwujudannya, negara yang bertipe semacam ini semata-mata bertindak sebagai penjaga malam (*nachtwaschterstaat, Nachwachter*).34

Dari sisi politik, tugas pokok negara yang menganut ideologi semacam ini, dititikberatkan pada bagaimana menjamin dan melindungi status ekonomi dari kelompok yang menguasasi alat-alat pemerintahan yang dalam sistem kelas dikenal dengan istilah ruling elite, yang merupakan kelas penguasa atau golongan eksekutif. Paham negara hukum formal seperti ini menimbulkan berbagai akibat buruk bagi kalangan selain *the ruling class* atau kelas bahwa dalam wujud (1) kelas bawah tidak mendapat perhatian serius oleh alat-alat

33 Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta : Genta Publishing, 2009, hlm. 18.

34 E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Ichtiar Baru, 1985, hlm. 3-4.

pemerintahan; (2) lapangan pekerjaan alat-alat pemerintahannya sangat sempit; (3) terjadi pemisahan antara negara dan masyarakatnya.35

Pada Abad Pertengahan (abad ke-14 sampai abad ke-15) negara-negara di Eropa Barat belum mengenal adanya pembagian kekuasaan (*separation of power*). Pada waktu itu kekuasaan negara disentralisir dalam tangan raja kemudian ditangan birokrasi kerajaan. Bentuk negara seperti ini biasa disebut *political state*. Dalam praktiknya political state melahirkan kekuasaan yang absolute dan kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh raja. Hal tersebut mengakibatkan munculnya pemikiran untuk mengurangi kekuasaan raja, karena pemberian kewenangan mutlak kepada satu tangan dianggap gagal dalam menjalankan pemerintahan. Kegagalan yang dialami oleh konsep political state ini kemudian melahirkan suatu gagasan yang menempatkan pemerintah hanya sebagai penjaga kemanan dan ketertiban (*legal state*).36

Perjalanan konsep *legal state* mengalami nasib yang sama dengan konsep *political state*. Kegagalan yang dialami konsep legal state atau negara penjaga malam ini kemudian melahirkan suatu gagasan baru yang dikenal dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat. Dengan kata lain, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkret dari peralihan prinsip *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi staatsbemoeienis yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif

35 *Ibid.,* hlm. 4.

36 *Ibid.,* hlm. 19.

dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*).37

Perkembangan pemikiran negara hukum konsepsi *nachtwakerstaat* (negara penjaga malam) tidak lagi dianut. Pada saat ini sesuatu yang tak bisa terelakkan terlebih bagi negara yang lahir pada penghujung abad ke-XX adalah keterlibatan negara melalui pemerintah dalam kehidupan warga negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum (*welfarestate*).38

Paham negara hukum formal liberalistik semacam itu jika pertahankan akan menyebabkan rakyat semakin menderita dan semakin miskin karena negara semacam itu hanya memberikan perlindungan bagi elite yang akan bertambah kaya karenanya. Kenyataan buruk ini mendorong para pemikir kenegaraan untuk mencari konsep negara yang dipandang sesuai dengan nilai-nilai yang dikehendaki rakyat.

Upaya ini melahirkan dua ideologi yaitu : *Pertama*, aliran pemikiran yang memandang bahwa upaya untuk menghilangkan keburukan-keburukan sosial yang ditimbulkan oleh sistem negara yang berideologi liberal kapitalistik hanya dengan sosialisasi masyarakat sepenuh penuhnya. Kaum sosialis ini, utamanya yang beraliran sosialis ilmiah yang dipelopori Karl Marx secara radikal mendasarkan pandangannya pada konsep sosialisai mutlak. Baginya, keburukan-keburukan sosial yang ditimbulkan konsep negara berideologi liberal individualistik berakar pada dibenarkannya hak

37 Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Jakarta : Bulan Bintang, 2002, hlm. 66.

38 *Ibid.,* hlm. 67.

milik perseorangan atas alat-alat produksi untuk mengejar keuntungan pribadi. *Kedua*, aliran pemikiran yang berusaha mempertahankan tingkat kebebasan sejauh mungkin dalam negara hukum sembari membenarkan perlunya negara campur tangan dalam penyelenggaraan kesejahteraan rakyat (umum) semaksimal mungkin. Ideologi dan paham negara demikian berusaha mengkombinasikan asas negara sosialis. Aliran pemikiran ini sampai pada konsepsi tentang socio-capitalist state yang mengutamakan fungsi kesejahteraan sebagaimana diperkenalkan oleh MacIver. Dalam perkembangannya, aliran ini memandang bahwa negara tidak lagi berfungsi sebagai instrumen kekuasaan semata (*instrument of power*) melainkan mulai dipandang sebagai tool pelayanan (*an agency of service*).39

## Negara Hukum Dalam Perspektif Sosiologis

Manusia sebagai mahluk sosial selalu hidup bersama, berkelompok, karena manusia secara inheren menyadari dalam dirinya terdapat berbagai keterbatasan kemampuan. Berbagai keterbatasan tersebut tidak memungkinkan seseorang untuk memenuhi semua kebutuhannya secara memuaskan apabila bekerja sendiri-sendiri, untuk itulah diperlukan kerjasama dalam suatu kolektivitas dalam tatanan kemasyarakatan. Pada tatanan masyarakat yang lebih kompleks dalam bentuk negara maka pengaturan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan akibat berbagai keterbatasan tersebut diatur oleh negara dan pemerintahannya supaya terjadi keteraturan dan

keharmonisan masyarakat dalam bentuk peraturan hukum.

39 Marilang, “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat (Studi Pengelolaan Tambang)”, Jurnal Penelitian dan Pengembangan Keilmuan Secara Aktual, Edisi Khusus, Makassar: Ikhtiar, 29 Juni 2010, hlm. 110.

Menurut E. Utrecht, sejak Negara turut serta dalam pergaulan masyarakat, lapangan pekerjaan pemerintah makin lama makin luas. Administrasi Negara diserahi kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Dalam menjalankan kesejahteraan umum‚ pemerintahan atau administrasi negara melakukan berbagai perbuatan‚ yaitu membuat peraturan *(regeling)*‚ membuat keputusan *(besichiking)* dan *mateirele daad.* Perbuatan membuat peraturan dan keputusan berada di ranah hukum public sedangkan membuat matierele daad (membuat perjanjian) berada di ranah hukum privat.40Dalam suasana alam pikiran semacam inilah timbul dan berkembang gejala “*welfare state*” sebagai jawaban para pemikir kenegaraan terhadap keburukan-keburukan sosial yang ditimbulkan konsep negara yang berideologi liberal individualis kapitalistik dan konsep negara yang berideologi socio-capitalist state.41

Ide negara kesejahteraan lahir sebagai jawaban atas keburukan- keburukan sosial yang ditimbulkan konsep negara berideologi liberal individual kapitalistik dan konsep negara sosio-kapitalis.42 Ideologi negara kesejahteraan (*welfare state*) menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuurfunctie*) oleh negara-negara modern. Konsep negara kesejahteraan lahir atas dasar pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara, khususnya eksekutif yang

40 E. Utrecht, *Op. Cit.,* hlm. 5.

41 W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : Universitas Atma Jaya, 2008, hlm. 23.

42 *Ibid.,* hlm. 23.

pada masa monarki absolut telah terbukti banyak melakukan penyalahgunaan wewenang/kekuasaan.43

Mengingat Indonesia adalah negara kesejahteraan (*welfare state*), itulah konsep negara yang dianut oleh bangsa Indonesia sebagaimana pernyataan Jimly Ashiddiqie bahwa, “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bukan hanya konstitusi politik, tetapi juga konstitusi ekonomi dan sosial budaya, dan karena itulah konsep negara yang dianut dalam Undang- Undang Dasar 1945 adalah negara kesejahteraan. Namun berbagai masalah pendidikan, kesehatan, pendidikan rasa aman dan kesejateraan umum belum terselesaikan dengan baik, artinya cita-cita nasional seperti yang dituangkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan implementasi dari Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 belum berhasil dicapai dengan baik”44

Negara kesejahteraan sejatinya adalah strategi pembangunan kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar kepada negara dalam penyelenggaraan sistem jaminan sosial secara terencana, melembaga dan berkesinambungan. Bentuk perlindungan negara mencakup jaminan sosial dasar yang melindungi warga negara dari risiko kehilangan pendapatan karena sakit, kematian, menganggur, kecelakaan kerja dan kehamilan.45

Ciri utama *walfare state* adalah munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahtraan umum bagi warga warganya. Dengan kata lain ajaran *walfare state* merupakan bentuk peralihan prinsip

*staatsonthouding* (pembatasan peran Negara dan pemerintah untuk

43 *Ibid.,* hlm. 9.

44 Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara…*, *Op. Cit.,* hlm. 98.

45 Ridwan HR.. *Hukum Administrasi Negara.* Jakarta : PT. Raja Grafindo, 2006, hlm. 14.

mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat) menjadi *staatsbemoeienis* yang menghendaki Negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjalankan ketertiban dan keamanan *rust en orde*.46

Pemberian kewenangan kepada administrasi Negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri itu lazim dikenal dengan istilah *freies ermessen* atau *discrectionary power* yaitu kewajiban dan kekuasaan yang luas. *Freies Ermessen* merupakan konsekuensi logis dari konsepsi *welfare state*, akan tetapi dalam kerangka negara hukum, *freies Ermessen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas. Atas dasar itu, Sjachran Basah mengemukakan unsur- unsur *freies Ermessen* dalam suatu negara hukum yaitu sebagai berikut :

1. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;
2. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
3. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
4. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
5. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan- persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
6. Sikap tindak itu dapat dipertanggung jawab baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.47

Negara kesejahteraan, pemecahan masalah kesejahteraan sosial, seperti

kemiskinan, pengangguran, ketimpangan dan ketelantaran tidak dilakukan

46 *Ibid.,* hlm. 14.

47 Sjachran Basah, *Ilmu Negara, Pengantar, Metode, dan Sejarah Perkembangan,* Bandung : Citra Aditya Bakti, 2017, hlm. 19.

melalui proyek-proyek sosial parsial yang berjangka pendek. Melainkan diatasi secara terpadu oleh program-program jaminan sosial (social security), seperti pelayanan sosial, rehabilitasi sosial, serta berbagai tunjangan pendidikan, kesehatan, hari tua, dan pengangguran.

Berdasarkan uraian di atas bisa dipahami apabila konsep negara hukum memiliki karakteristik berbeda-beda untuk setiap negara, sehingga di Indonesia dikenal konsep Negara Hukum Pancasila. Padmo Wahyono mengatakan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari konsep negara hukum pada umumnya, namun dikodifikasikan dengan situasi Indonesia atau digunakan dengan ukuran pandangan hidup atau pandangan negara.48

Pancasila adalah falsafah negara dan pandangan hidup bangsa Indonesia, oleh sebab itu semua semua sistem hukum yang berlaku di Indonesia harus mengacu pada Pancasila. Pancasila sebagai dasar negara juga memberikan pengaruh besar bagi hukum yang berlaku di Indonesia. Philipus

M. Hadjon memberikan pendapat mengenai ciri-ciri negara hukum Pancasila, yaitu:

* 1. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.
  2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan- kekuasaan Negara.
  3. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir.

48 Juniarso Ridwan & Ahmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrsi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung : Nuansa, 2009, hlm. 24.

* 1. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.49

Negara Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 termasuk dalam negara bertipe *welfare.* Sesuai dengan UUD 1945 fungsi Negara Republik Indonesia dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Tugas keamanan, pertahanan dan ketertiban (*defence, security and protection function)* penjabaran fungsi ini Negara harus mempertahankan apabila ada serangan dari luar dan rongrongan atau pemberontakan dari dalam, pencegahan terhadap pencurian kekayaan di lautan serta kekayaan alam lainnya, baik di laut maupun di udara, pelanggaran wilayah oleh angkatan perang asing, dan sebagainya. Termasuk juga dalam fungsi ini perlindungan terhadap hak milik dan hak-hak lainnya sesuai yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan.
2. Tugas kesejahteraan atau *welfare state function* tugas ini pun dalam arti yang seluas-luasnya termasuk social service dan social welfare, seperti bantuan bencana alam, kemiskinan, pengangguran, penentuan upah minimun, bantuan kesehatan, panti asuhan dan lain- lain. Yang jelas seluruh kegiatan yang ditujukan terwujudnya kesejahteraan masyarakat serta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
3. Tugas pendidikan (*educational function*) ini pun harus ditafsirkan

dalam arti seluas-luasnya. Termasuk dalam fungsi ini misalnya

49 Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya : Bina Ilmu, 1987, hlm. 90.

tugas untuk penerangan umum, *nation character building*, peningkatan kebudayaan dan lain-lain.

1. Tugas untuk mewujudkan ketertiban serta kesejahteraan dunia (*world peace and human welfare*) dalam arti yang paling luas. Dalam politik bebas aktif, Negara Republik Indonesia ikut menciptakan kedamaian yang kekal dan abadi bagi kehidupan manusia pada umumnya.50

Bekerjanya fungsi negara Republik Indonesia secara serasi dan seimbang, perlu ditunjang dengan sistem politik hukum yang kokoh dan mapan. Menurut Mahfud M.D, secara sederhana politik hukum adalah kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah. Hal ini mengartikan bahwa politik hukum merupakan kebijaksanaan pemerintah yang dilakukan secara nasional yang berhubungan dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Fokus pengkajian politik hukum adalah tentang latar belakang dan tujuan hukum yang dicita-citakan, dalam pengertian hukum yang dibuat manusia.51

Sebagai *legal policy*, politik hukum diartikan sebagai arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama. Dalam arti yang seperti ini politik hukum harus berpijak pada tujuan negara dan

50 Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Negara di Indonesia,* Yogyakarta : Liberty, 2000, hlm. 8.

51 Mohammad Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2010, hlm, 5

sistem hukum yang berlaku di negara yang bersangkutan yang dalam konteks Indonesia melahirkan kaidah-kaidah penuntun hukum.52

Tarik menarik antara hukum dan politik dapat saja dikatakan sebagai sebuah fakta. Untuk melihat hubungan itu tergantung pada asumsi, konsep, atau dasar pandangan yang digunakan. Dalam hal ini hubungan hukum dan politik bisa didasarkan pada pandangan *das sollen* (keinginan atau keharusan) dan *das sein* (kenyataan). *Das sollen* mengandung arti bahwa hukum berada pada posisi tertinggi yang menentukan bagaimana seharusnya politik diselenggarakan. Dalam pandangan ini, politiklah yang diposisikan sebagai variabel terpengaruh (*dependent variable*) oleh hukum. Sedangkan *Das sein* dalam pandangan ini beranggapan bahwa politik determinan atas hukum. Artinya hukum dapat dikonsepkan sebagai undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif sehingga dapat dikatakan bahwa hukum adalah produk politik. Bisa juga dalam perspektif gabungan keduanya, *das sollen sein*, yakni hubungan hukum dan politik tidak bisa dikatakan ada yang lebih dominan atau yang lebih unggul karena keduanya secara simetris saling mempengaruhi. Kalau politik diartikan sebagai kekuasaan, maka lahirlah pernyataan politik dan hukum itu ‘interdetermin’, sebab “politik tanpa hukum itu zalim”, sedangkan “hukum tanpa politik itu lumpuh”.53

Berdasarkan pengertian di atas, dapat dikatakan bahwa politik hukum merupakan produk peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan

52 Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitudi,* Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm.5

53 Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesinambungan dan Perubahan,* Cetakan ketiga, LP3ES, Jakarta, 2013, hlm.vii

disahkan oleh lembaga yang sudah diberikan kewenangan untuk itu. Pelaksanaan politik hukum banyak dipengaruhi oleh berbagai macam faktor. Faktor-faktor tersebut tidak hanya dari kepentingan masyarakat yang ingin membangun cita-citanya, atau hanya tergantung pada kepentingan pembentukan undang-undang saja, atau lembaga yang diberi kewenangan untuk membentuk undangundang, tetapi juga dipengaruhi oleh realitas sosial dan tradisi-tradisi yang terdapat dalam masyarakat Indonesia sebagai salah satu anggota masyarakat dari masyarakat dunia.54

Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenal hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah hukum perkembangan hukum yang dibangun.55

Selanjutnya menurut Sudarto mengatakan bahwa politik hukum adalah:

1. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi suatu saat;
2. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita- citakan.56

54 Nyoman Serikat Putra Jaya, *Politik Hukum*, Semarang: badan penyedia bahan kuliah program studi magister kenotariatan universitas diponegoro, 2017, hlm, 16

55 Teuku Mohammmad Rodhi, “Pembaharuan dan Politik Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional”, Majalah Prisma, Nomor 6 Tahun II Desember 2013, hlm, 3

56 Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2010, hlm, 22

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Oleh karena kehidupan sangat kompleks, maka pendekatan Satjipto dari sudut pandang sosiologi hukum ini mempertanyakan banyak hal :

1. Tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada.

Tujuan ini bisa tunggal atau bisa juga dipisah-pisah ke dalam tujuan yang lebih spesifik;

1. Cara-cara apa yang paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut;
2. Kapan waktu hukum itu diubah dan bagaimana caranya;
3. Dapatkah dirumuskan suatu pola yang mapan dalam menentukan pilihan tujuan, dan bagaimana cara untuk mencapai tujuan tersebut, termasuk cara memperbaharui hukum apakah dengan perubahan total atau sebagiansebagian.57

Politik hukum dapat diindentifikasi melalui 2 (dua) pendekatan formal dan pendekatan materiel. Dalam pendekatan formal, Andi Hamzah berpendapat politik hukum hanya mencakup satu tahap saja, yaitu menuangkan kebijakan pemerintah dalam bentuk produk hukum atau disebut *legislative drafting*. Sedangkan dalam pengertian materiel, politik hukum mencakup *legislative drafting, legal executing, legal review*.58

57 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010, hlm, 352-353

58 Andi Hamzah, *Delik-delik Tersebar di Luar KUHP*, Pradnya Paramita, Bandung, 1983, hlm.9.

## Hukum Pemerintahan Daerah

Perubahan politik hukum ketatanegaraan berkonstribusi besar terhadap perubahan tata kelola pemerintahan termasuk dalam hal ini perubahan tata kelola penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sri Kusriyah mengatakan,

“Dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia selalu mengalami perubahan sesuai dengan perubahan politik hukum ketatanegaraan yang beberapa kali mengalami pergantian yakni masa orde lama, orde baru dan yang sekarang ini orde reformasi. Pemilihan Negara kesatuan dengan sistim desentralisasi yang menjadi dasar berdirinya daerah- daerah otonom sudah menjadi pilihan sejak awal berdirinya Negara Indonesia. Hal ini dapat dilihat dalam UUD 45 yang disahkan pada tanggal

18 Agustus tahun 1945, yakni diatur dalam Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. Dikaitkan dengan Pasal 18 bahwa Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.59

Kebijakan desentralisasi merupakan langkah pembaharuan besar dalam sejarah pemerintahan Indonesia yaitu dengan memberikan otonomi luas kepada daerah. Kebijakan disentralisasi harus pula dimaknai sebagai instrumen yang rasional untuk mempercepat terwujudnya cita-cita Kemerdekaan Republik Indonesia. Hal ini mengingat bangsa Indonesia mempunyai kondisi geografis yang sangat luas, sehingga jika segala sesuatunya harus ditentukan oleh Pemerintahan Pusat, maka akan memperlambat proses pemerataan pembangunan di daerah, karena tidak mungkin Pemerintah Pusat mampu *mengurus* secara keseluruhan kebutuhan masyarakat di daerah.

59 Sri Kusriyah, *Politik Hukum Desentralisasi & Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, UNISSULA PRESS Semarang, 2019, hlm, 1-2

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan

kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya otonomi daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Peran serta partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sangatlah diperlukan adanya respon kritis dari semua pihak terhadap berbagai

dampak yang muncul di masyarakat dengan berlakunya sistem pemerintahan baru tersebut, baik itu dampak positif maupun dampak negatif. Salah satu dampak positif dari kebijakan ini terlihat dari menguatnya posisi tawar (*bargaining position*) pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat serta lebih terbukanya ruang untuk menyampaikan aspirasi. Hal ini membuka peluang bagi daerah untuk dapat mengelola rumah tangga daerahnya relatif lebih mandiri dan memperkecil adanya campur tangan pemerintah pusat. Namun, dampak lain dari terbukanya otoritas yang cukup luas bagi daerah ini juga memunculkan berbagai persoalan birokrasi, seperti *terjadinya tumpang tindih kewenangan pusat dan daerah.* Contohnya, dengan munculnya berbagai Peraturan Daerah (Perda) dan kebijakan yang berkaitan dengan pajak dan retribusi. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah menetapkan pajak dan retribusi untuk obyek kegiatan yang sama di daerah, salah satunya pada kegiatan usaha yang bergerak di sektor kehutanan. Banyak kalangan pengusaha maupun pemegang perizinan di daerah menganggap hal ini sebagai ‘*pungutan ganda*’.

Landasan yang mendorong keinginan kuat menerapkan sistem pemerintahan daerah secara otonom adalah untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Berdasarkan kehendak politik di atas, maka prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah adalah sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah;
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab;
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota;
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta antar Pemerintah Daerah;
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh Pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan Daerah Otonom;
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan60. Dengan demikian, otonomi pada dasarnya memuat makna kebebasan dan kemandirian. Otonomi daerah berarti kebebasan dan kemandirian daerah dalam menentukan langkah- langkah sendiri. Niatan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk itu, dalam tata kelola Pemerintahan Daerah efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

60 Pengertian otonomi dapat juga ditemukan dalam literatur Belanda, di mana otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri). Lihat juga dalam Widarta, *Cara Mudah Memahami Otonomi Daerah*. Lapera Pustaka Utama,Yogyakarta, 2001, hlm, 2

Secara yuridis konsep otonomi daerah sebagai berikut :

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **No** | **Sumber** | **Pengertian** |
| 1 | Pasal 1 huruf h Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang  Pemerintahan Daerah, | Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom61 untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang- undangan |
| 2 | Pasal 1 ayat (5) Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang  Pemerintahan Daerah | Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat  setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan |
| 3 | Pasal 1 ayat (6) Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang  Pemerintahan Daerah | Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. |

Menurut Sarundajang, otonomi daerah pada hakekatnya adalah:

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusang-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah;
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas-batas wilayah daerahnya;
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
4. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.62

Menurut Ni’matul Huda, otonomi daerah dimaknai sebagai pemberian wewenang kepada daerah yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan

61 Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

62 Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm, 35

pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah berdasarkan asas desentralisasi. Mencermati hal tersebut, bahwa pelaksanaan otonomi daerah harus akuntabel dan sejalan dengan tujuan dan tidak bertentangan dengan cita-cita nasional. Penyelenggaraan otonomi daerah juga harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memerhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah yang satu dengan daerah lainnya. Artinya, mampu membangun kerja sama antardaerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antardaerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antardaerah dengan pemerintah. Artinya, harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tegaknya NKRI dalam rangka mewujudkan tujuan negara.63

Pelaksanaan otonomi daerah tidak terlepas dari keberadaan Pasal 18 UUD RI 1945. Pasal tersebut yang menjadi dasar penyelenggaraan otonomi dipahami sebagai normatifikasi gagasan-gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara menyelenggarakan pemerintahan daerah. Otonomi yang dijalankan tetap harus memperhatikan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Sejalan dengan hal tersebut, Soepomo mengatakan bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri dalam kadar negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat

63 Ni’matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Cet. II), Penerbit Nusa Media, Bandung, 2010, hlm, 84

daerah lain. Oleh karena itu, pemerintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model.64

Istilah “otonomi daerah” dipersepsikan sama dengan istilah “desentralisasi” dengan demikian, pengertian desentralisasi itu sendiri memiliki empat (4) bentuk, yaitu :

1. *Devolution,* yang merupakan penyerahan urusan fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih atasnya kepada pemerintah di bawahnya sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah;
2. *Deconcentration,* yang merupakan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat atau pemerintah atasnya kepada para pejabat mereka di daerah;
3. *Delegation,* yang merupakan penunjukan oleh pemrintah pusat atau pemerintah atasnya kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dengan pertanggungjawaban tugas kepada pemerintah atasannya;
4. *Privatisation,* yang merupakan pengalihan kewenangan dari pemerintah kepada organisasi non-pemerintah baik yang berorietasi *profit* maupun *non –profit*.
5. Prinsip *devolution* biasanya mengacu pada desentralisasi politik, *deconcentration* pada pengertian desentralisasi administrasi dan *delegation* maupun *privatisation* sebagai tugas *sub-contracting.65*

64 Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Alternatif,*

RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2000, halaman: 11

Penerapan prinsip-prinsip desentralisasi di atas akan melahirkan fungsi dan peran pemerintah daerah yang berbeda. Dalam hal ini ada dua pandangan untuk menggambarkan peran yang dimainkan oleh pemerintah daerah :

1. *Autonomous model* (model otonomi), yang menggambarkan bahwa pemerintah daerah secara relatif terpisah dari pemerintah pusat. Terlepas seberapa besar cakupan pemerintah daerah, dalam perspektif ini peran negara hanyalah untuk memonitor aktivitas pemerintah daerah. Terdapat suatu pemisahan yang jelas mana yang jadi kewenangan pemerintah pusat dan mana yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.
2. *Integrated model* (model integrasi), yang memandang hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat sebagai bagian yang saling terintegrasi. Pola hubungan yang terjadi antara berbagai tingkatan pemerintahan bersifat pragmatis dan fleksibel tergantung kepada kebutuhan persoalan-persoalan yang dihadapi.

Kerangka teoritis di atas, jelas memberi gambaran bahwasannya hakekat yang hendak dicapai dalam konsepsi otonomi daerah ini adalah adanya kesempatan dan partisipasi yang sama dari berbagai komponen masyarakat yang ada di daerah guna meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat. Dengan kata lain, desentralisasi disamping pendistribusian persoalan-persoalan administrasi kepemerintahan, juga pendistribusian dan pemerataan kesempatan dalam pengelolaan sumber-sumber keuangan dan kekayaan daerah guna mencapai

kesejahteraan masyarakat.

65 Agus Pramusinto, *Paradoks-paradoks Pelaksanaan Otonomo Daerah : Beberapa Catatan dari Lapangan,* dalam Analisis CSIS, Tiga Tahun OTDA : Persoalan yang belum terpecahkan. Tahun XXXI/2022/ No. 4. hlm 463-464

Pemikiran perlunya memberikan kewenangan otonomi kepada daerah seluas-luasnya dan meletakan fokus otonomi daerah pada tingkat wilayah yang paling dekat dengan rakyat di dasarkan pada pemikiran bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah bukan hanya tersimpul makna pendewasaan politik rakyat daerah melainkan sekaligus bermakna mensejahterakan rakyat. Hal ini berbeda dengan kebijakan yang dianut pada masa Orde Baru lebih berorientasi dan mengutamakan pentingnya pemberian pelayanan secara efesien kepada masyarakat di daerah, sehingga akibatnya lebih mendorong intervensi Pemerintah Pusat yang lebih besar untuk mengontrol Pemerintah Daerah dengan mengabaikan nilai-nilai lokal dan keanekaragaman daerah yang pada akhirnya mengabaikan nilai-nilai demokrasi.66

Selanjutnya dalam hubungannya dengan tujuan otonomi daerah dapat diperinci sebagai berikut:

1. Segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
2. Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis- jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
3. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuh-kan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha

66 Lita Tyesta, *Pergeseran Pradigma Baru Dari UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok – Pokok Pemerintahan Di Daerah Ke UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*, Majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, No. 2 April – Juli 2020

pemberdayaan *(empowerment)* masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.

1. Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.67

Mengingat dalam format desentralisasi, seperti yang dikonstatir Cohen68 harus didukung dengan keefektifan dan kualitas sistem yang menyeluruh dalam semua strata pemerintahan (Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota) sesuai dengan prinsip subsidiaritas dalam rangka mendorong prakarsa lokal. Prakarsa lokal ini dalam tataran makro memiliki makna yang positif bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini sejalan dengan pemikiran Nurcholis Hanif,69 yang menegaskan bahwa dalam konteks negara kesatuan penguatan prakarsa local merupakan implementasi dari prinsip desentralisasi dan hal ini tidaklah bersifat dikotomis dengan asas sentralisasi. Kedudukan pemerintah daerah dalam sistem negara kesatuan adalah sub divisi pemerintah pusat. Pemerintah Daerah tidak memiliki kedaulatan sendiri sebagaimana negara bagian dalam sistem federal.

Melalui desentralisasi ini telah dinyatakan secara tegas semangat perubahan paradigma dalam pembangunan di daerah yang lebih bersifat otonom dan menekankan kepada aspek kemandirian dalam rangka mengatur rumah

67 Sarundajang, *Op Cit*, hlm, 36

68 Henry Maddick, *Desentralisasi dalam Praktek, Pustaka Kendi*, Jakarta, 2004, hlm, 5

69 Nurcholis Hanif, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, hlm, 5-7

tangga daerahnya, yang dahulunya berkarakter pola sentralistik (*top-down*) berubah/bergeser pada pengutamaan kemandirian daerah (*bottom-up*).

Pada dasarnya desentralisasi melibatkan pemindahan kekuasaan politik, fiskal dan administratif oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Hal Ini secara signifikan dapat diperkuat bila mekanisme-mekanisme yang dibentuk ditingkat lokal untuk mendukung proses perencanaan, menghubungkan pemerintah dan masyarakat dapat bersinergi dengan baik. Dalam perspektif ini, fungsi pemerintah pusat maupun daerah, adalah sebagai institusi yang meyelenggarakan kewenangan politik, ekonomi dan administrasi untuk mengatur urusan di semua tingkatan yang lebih mengabdi kepada kepentingan umum. Dalam konteks pemerintah daerah, desentralisasi mengandung makna adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Pelimpahan kewenangan tersebut, terkait erat dengan tujuan utama otonomi daerah yang sudah tertuang dalam kebijakan desentralisasi sejak tahun 1999, yaitu :

1. Pembebasan pusat, maksudnya membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban tidak perlu menangani urusan domestik sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespons berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama sangat diharapkan pemerintah pusat lebih mampu berkonsentrasi pada kebijakan makro nasional dari yang bersifat strategis.
2. Pemberdayaan lokal atau daerah, maksudnya alokasi kewenangan pemerintah pusat ke daerah maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Artinya *ability* (kemampuan) prakarsa dan kreativitas daerah akan terpacu sehingga kapasitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.
3. Pengembalian *trust* (kepercayaan) pusat ke daerah, maksudnya Desentralisasi merupakan simbol lahirnya kepercayaan dari pemerintah pusat ke daerah. Hal ini dengan sendirinya mengembalikan kepercayaan kepada pemerintah dan masyarakat daerah.

Secara substansial implikasi otonomi daerah ini mengandung makna yang lebih dalam lagi, bukan hanya lebih bersifat administratif, akan tetapi memiliki makna politis yaitu terjadinya proses demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Dengan kata lain bahwa yang memiliki otonomi adalah masyarakat daerah sendiri dan dengan demikian sudah saatnya pemerintah menyerahkan urusan-urusan masyarakat yang bersifat lokalitas secara menyeluruh (luas) kepada masyarakat di daerah itu sendiri.

## Konsep Pemerintahan Desa

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan bangsa yang sejahtera, aman, tentram dan tertib. Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*Machstaat*), maka segala kekuasan negara diatur oleh hukum, begitupun peri kehidupan masyarakat tidak lepas dari aturan permainan hukum itu (*rule of*

*law*). Oleh karena itu, Pembangunan nasional di bidang hukum yaitu terbentuk dan berfungsinya sistem hukum nasional yang mantap, berlandaskan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 dengan memperhatikan berbagai macam tatanan hukum yang berlaku, yang mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakkan dan perlindungan hukum.70

Pengertian Desa berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang 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”.

Di dalam Pasal 1 ayat (2) didefinisikan, bahwa

“Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Kepala Desa merupakan *top liader* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa yaitu sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Dalam Pasal 1 ayat

(5) Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa dijelaskan, Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul

70 Djamin Awaloedin, *Administrasi Kepolisian, Kenyataan dan Harapan.* Sanyata Sumanasa Wira Sespim Polri. Jakarta, 2005, hlm, 3

dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan pengertian Pemerintahan Desa menurut ketentuan Pasal 1 ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa adalah wilayah yang penduduknya saling mengenal, hidup bergotong royong, memiliki adat istiadat yang sama, dan mempunyai tata cara sendiri dalam mengatur kehidupan masyarakatnya. Desa merupakan garda depan dari sistem pemerintahan Republik Indonesia yang keberadaannya merupakan ujung tombak dari pelaksanaan kehidupan yang demokratis di daerah. Peranan masyarakat desa sesungguhnya merupakan cermin atas sejauh mana aturan demokrasi diterapkan dalam Pemerintah Desa sekaligus merupakan ujung tombak implementasi kehidupan demokrasi bagi setiap warganya. Menurut kamus Wikipedia bahasa Indonesia Pemerintah menurut etimologi berasal dari kata “Perintah”, yang berarti suatu individu yang memiliki tugas sebagai pemberi perintah. Definisi dari Pemerintahan adalah suatu lembaga yang terdiri dari sekumpulan orang-orang yang mengatur suatu masyarakat yang meliliki cara dan strategi yang berbeda- beda dengan tujuan agar masyarakat tersebut dapat tertata dengan baik. Begitupun dengan keberadaan pemerintahan desa yang telah dikenal lama dalam tatanan pemerintahan di Indonesia bahkan jauh sebelum Indonesia merdeka.

Sementara itu dalam sistem pemerintahan Indonesia juga dikenal pemerintahan desa dimana dalam perkembangannya desa kemudian tetap dikenal dalam tata pemerintahan di Indonesia sebagai tingkat pemerintahan yang paling bawah dan merupakan ujung tombak pemerintahan dan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu juga banyak ahli yang mengemukakan pengertian tentang desa diantaranya menurut Roucek dan Warren yang mengemukakan mengenai pengertian desa yaitu desa sebagai bentuk yang diteruskan antara penduduk dengan lembaga mereka di wilayah tempat dimana mereka tinggal yakni di ladang-ladang yang berserak dan di kampung-kampung yang biasanya menjadi pusat segala aktifitas bersama masyarakat berhubungan satu sama lain, bertukar jasa, tolong-menolong atau ikut serta dalam aktifitas-aktifitas sosial”.

Menurut Widjaja pengertian dari desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa dimana landasan pemikiran dalam mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.71

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

71 Widjaja, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah,* Bnadung: Unisco, 2012, hlm, 123

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh desa dan kepada desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedang terhadap desa diluar desa gineologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa atau karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk ataupun heterogen, maka otonomi desa yang merupakan hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan menguius sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat setempat diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa itu sendiri. Dengan demikian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa mencakup urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pdngaturannya kepada Desa, tugas pembantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah, urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan yang diserahkan kepada Desa.

Dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa dan untuk peningkatan pelayanan serta pemberdayaan masyarakat, desa mempunyai sumber pendapatan yang terdiri atas pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota,

bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta hibah dan sumbangan dari pihak ketiga.

Sumber pendapatan yang berasal dari bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah diberikan kepada desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) diluar upah pungut, dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota diberikan kepada desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), sedangkan bantuan Pemerintah Provinsi kepada desa diberikan sesuai dengan kemampuan dan perkembangan keuangan provinsi bersangkutan. Bantuan tersebut lebih diarahkan untuk percepatan atau akselerasi pembangunan desa. Sumber pendapatan lain yang dapat diusahakan oleh desa berasal dari Badan Usaha Milik Desa, pengelolaan pasar desa, pengelolaan kawasan wisata skala desa, pengeloaan galian C dengan tidak menggunakan alat berat dan sumber lainnya.

Kepala desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan dengan masa jabatan 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Pemilihan Kepala Desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat, yang diterapkan dalam Peraturan Daerah dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kepala Desa pada dasarnya bertanggungjawab kepada rakyat desa yang prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Kepada BPD, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawaban dan kepada rakyat

menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya, namun tetap memberikan peluang kepada masyarakat melalui BPD untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud.

Sekretaris Desa diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan. Sekretaris Desa yang ada selama ini bukan PNS dan memenuhi persyaratan secara bertahap diangkat menjadi PNS sesuai peraturan perundangundangan.

Pemerintahan Desa yang semula merupakan unit pemerintahan terendah di bawah Camat, berubah menjadi sebuah *“self governing society*” yang mempunyai kebebasan untuk mengurus kepentingan masyarakat setempat dan mempertanggungjawabkannya pada masyarakat setempat pula. Kedudukan Pemerintahan Desa berada di Kabupaten/Kota, hal ini sebagaimana ditentuan di dalam Pasal 5 sebagai berikut, “Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota”.

Ditentukannya kedudukan desa ini untuk memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, dalam upaya mewujudkan pelaksanaan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa agar mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan penyelenggaraan administrasi Desa, maka setiap keputusan yang diambil harus berdasarkan atas musyawarah untuk mencapai mufakat. Oleh karena itulah, Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi mengayomi adat istiadat, menetapkan peraturan Desa bersama Kepala Desa.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

* 1. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;
  2. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
  3. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota; dan
  4. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa adalah urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Untuk itu, Kepala Desa mempunyai kewenangan :

1. memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;
2. mengajukan rancangan peraturan desa;
3. menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD;
4. menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD;
5. membina kehidupan masyarakat desa;
6. membina perekonomian desa;
7. mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
8. mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang- undangan.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Kepala Desa mempunyai kewajiban :

1. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
3. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
4. melaksanakan kehidupan demokrasi;
5. melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme;
6. menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan desa;
7. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundangundangan;
8. menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik;
9. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa;
10. melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa;
11. mendamaikan perselisihan masyarakat di desa;
12. mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa;
13. membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat;
14. memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa; dan
15. mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.

Selain kewajiban di atas, Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat. Laporan penyelenggaraan pemerintahan desa ini disampaikan kepada Bupati melalui Camat 1 (satu) kali dalam satu tahun. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD disampaikan 1 (satu) kali dalam satu tahun dalam musyawarah BPD. Menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat, dapat berupa selebaran yang ditempelkan pada papan pengumuman atau diinformasikan secara lisan dalam berbagai pertemuan masyarakat desa, radio komunitas atau media lainnya.