

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Secara konstitusional, bentuk Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk republik. Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menyebutkan “*Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk republik.*”¹ Menunjukkan bahwa para pendiri Negara (*the founding fathers and mather*) telah dengan sengaja memilih bentuk kesatuan (*eenheidstaat, unitary state*) bagi Indonesia, bukan bentuk Negara Serikat (*federal state*) dan bukan pula bentuk negara konfederasi. Pertimbangan yang maha agung ini sangat disandarkan pada kondisi empiris bangsa Indonesia yang monolitik yang tercermin dalam sikap gotong royong dan lain sebagainya.²

UUD 1945 adalah sumber utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.³ Disamping itu, undang undang dasar memuat norma norma yang mengatur struktur pemerintahan negara. UUD 1945 mengatur lembaga lembaga negara di tingkat pusat dan membagi-bagi kekuasaan Negara dan memberikan kekuasaan-kekuasaan tersebut kepada daerah sesuai dengan fungsinya.

Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menurut UUD 1945 memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk

¹Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945

² Ateng Syafrudin dan Suprin Na’a, *Republik Desa*, Bandung P.T ALUMNI, 2010, hlm.

³ Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Bandung, Mandar Maju, 2008, hlm. 31

menyelenggarakan Otonomi Daerah.⁴ Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945, mengatur :

*“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”*⁵

Ketentuan tersebut mengandung 2 (dua) hal ⁶, yaitu; pertama, pembagian teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas daerah provinsi, dan kabupaten/kota. Kedua, setiap daerah memiliki pemerintahan daerahnya masing-masing. Hal ini menunjukkan bahwa pembagian wilayah dan pemerintahan di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia hanya sampai pada wilayah Kabupaten/kota.

Ketentuan Pasal diatas yang kemudian menjadi landasan lahirnya UU Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kemudian dirubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan kembali dirubah dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Undang Undang No. 23 Tahun 2014 yang dimaksud dengan Otonomi Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 1 Ayat (6) :

“Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan

⁴ HAW. Widjaja, *Pemerintahan Desa/Marga Berdasarkan Undang Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta RajaGrafindo Persada, 2001, hlm. 1

⁵ Pasal 18 UUD 1945

⁶ http://www.google.co.id/url?q=http://fhukum.unpatti.ac.id/artikel/hukum-tata-negara/307-kajian-yuridis-terhadap-kedudukan-desa-dalam-negara-kesatuan-republik-indonesia&sa=U&ved=0ahUKEwjpn4O_wLnJAhWMnZQKHZq3DI8QFggLMAA&usg=AFQjC NFu-Ny3-KIdtNmXBM5D9BJtGw4Fzw

dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Didalam Undang Undang tersebut selain memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus urusan pemerintahannya sendiri, juga mengatur mengenai keberadaan Desa. Berdasarkan ketentuan umum Pasal 1 Ayat 43 yang mengatur bahwa⁷:

“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.”

Konsekuensi dari konsep atau gagasan hukum NKRI bukan saja hanya desentralisasi kewenangan kepada daerah otonom yang melahirkan otonomi daerah, melainkan lebih dari itu yakni pengakuan ataupun perlindungan terhadap adanya otonomi desa sebagai otonomi asli bangsa Indonesia sejak sebelum datangnya kolonial belanda.⁸

Eksistensi Desa menjadi semakin diakui setelah Pemerintah menetapkan UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa. Menurut Pasal 1 Ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014 menyatakan bahwa :⁹

“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

⁷ Pasal 1 Ayat 43 UU No. 23 Tahun 2014

⁸ H. Ateng Syafrudin dan Suprin Na’a, *Republik Desa*, Bandung P.T ALUMNI, 2010, hlm. 10

⁹ Pasal 1 Ayat (6) UU No. 23 Tahun 2014

diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”¹⁰

Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 juga memberikan kewenangan pada desa untuk mengatur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat desa. Selain itu Undang-Undang tersebut juga mengatur mengenai kedudukan Pemerintahan Desa yang termaktub dalam Pasal 5 Undang Undang tersebut yang mengatur bahwa :

“Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota”

Desa berkedudukan di daerah kabupaten/kota¹¹, Konsepsi ini masih menjadi persoalan karena kabupaten/kota sebagai satuan pemerintahan otonom melahirkan dan membentuk satuan pemerintahan otonom yang lain. Di sisi lain Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang mengatur pembagian daerah sebagai satuan pemerintahan otonom, yang mangatur bahwa :

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota”.

Istilah *dibagi atas* menunjukkan bahwa antara pemerintah pusat dan daerah merupakan hirarki dan bersifat vertikal, karena itu undang-undang menentukan gubernur sekaligus sebagai perangkat pemerintah yang mengawasi daerah.

¹⁰Pasal 1 Ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014

¹¹Iis mardeli, *Kedudukan Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Artikel tesis, program studi magister ilmu hukum program pascasarjana Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2015, hlm. 4

Kemudian daerah propinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota menunjukkan pembagian pada daerah besar dan daerah kecil¹². Pengertian daerah adalah merujuk pada kesatuan masyarakat hukum, dimana masing-masing mempunyai pemerintahan daerah yang menurut Pasal 18 Ayat (2) UUD 1945 berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan pembantuan.

Di dalam UUD 1945 tidak ada pembahasan yang spesifik perihal pemerintahan desa. Dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dalam UUD 1945 pengaturan Desa atau disebut nama lain tidak dapat ditemukan rumusannya secara jelas.¹³

Namun berdasarkan ketentuan Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945 mengatur bahwa :

“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.”

Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945 inilah yang menjadi landasan konstitusional lahirnya Undang Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Hal ini yang kemudian menjadikan desa belum memiliki kejelasan terhadap statusnya, apakah sebagai bagian dari sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah atau merupakan daerah tersendiri sebagai daerah otonom.

Interpretasi (Penafsiran) terhadap suatu Pasal Undang-Undang, termasuk terhadap Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945, seharusnya tidak hanya

¹² *Ibid.* hlm. 5

¹³ Ni'matul huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Malang setara press, 2015, hlm. 210

dipahami berdasarkan rumusan bahasa dalam suatu realitas hukum yang terkandung dalam Pasal-Pasal. Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo mengidentifikasi beberapa metode interpretasi yang lazimnya digunakan oleh hakim (pengadilan) sebagai berikut: (1) interpretasi gramatikal atau penafsiran menurut bahasa; (2) interpretasi teleologis atau sosiologis; (3) interpretasi sistematis atau logis; (4) interpretasi historis; (5) interpretasi komparatif atau perbandingan; (6) interpretasi futuristis.¹⁴

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka permasalahan yang akan dikaji adalah :

1. Bagaimana kedudukan Pemerintahan Desa menurut UUD 1945?
2. Bagaimana hubungan Pemerintahan Desa dengan Pemerintahan Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

- 1.3.1 Untuk mengetahui dan menganalisa kedudukan Pemerintahan Desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
- 1.3.2 Untuk mengetahui dan menganalisa hubungan antara otonomi desa dengan otonomi daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

- 1.4.1 Manfaat Teoritis
 - a. Memberikan pemahaman mengenai sejarah perkembangan kedudukan Pemerintahan Desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

¹⁴ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, Penemuan Hukum, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 14

- b. Memberikan pemahaman mengenai hubungan antara otonomi desa dengan otonomi daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

1.4.2 Manfaat Praktis

- a. Dapat memberikan penjelasan mengenai sejarah perkembangan kedudukan Pemerintahan Desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
- b. Dapat memberikan penjelasan mengenai hubungan antara Otonomi Desa dengan Otonomi Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

1.5 Keaslian

Sehubungan dengan penulisan skripsi ini, penulis telah melakukan penelusuran dari berbagai sumber, baik kepustakaan dan berbagai media online lainnya. Hasilnya Penulis menemukan skripsi yang berjudul Implikasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa terhadap penyelenggaraan pemerintahan dalam konteks hubungan kewenangan kabupaten/kota dan desa, yang ditulis oleh Dila Juli Eka Prasetya, Universitas Sebelas Maret, tahun 2015. Adapun persamaan dengan penulisan skripsi ini adalah sama-sama membahas mengenai pemerintahan desa. Perbedaannya adalah pada pembahasan skripsi tersebut, membahas mengenai hubungan kewenangan desa dengan pemerintah kabupaten/kota serta masalah-masalah yang timbul terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa setelah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Sedangkan pada penulisan skripsi ini, membahas bagaimana kedudukan pemerintahan desa dalam ketatanegaraan

Indonesia dan membahas tentang hubungan kewenangan dan pengawasan pemerintahan kabupaten/kota terhadap pemerintahan desa.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu jenis penelitian hukum normatif, hukum normatif adalah jenis penelitian yang menggunakan analisa pengaturan perundang-undangan.¹⁵ Dalam penelitian hukum normatif meliputi pengkajian mengenai atas asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum serta sejarah hukum.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan perundang undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang diteliti¹⁶. Peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu peraturan perundang undangan yang berkaitan dengan Pemerintahan Desa dan pemerintahan daerah.

Sedangkan pendekatan konseptual adalah pendekatan terhadap konsep-konsep hukum seperti, sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum, dan

¹⁵ Behder Jonh Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum* (Mandar Maju : Bandung, 2004), Hal. 86

¹⁶ Aminuddin, Zainal Asikin, *pengantar metode penelitian hukum*, jakarta PT. Radja Grafindo Persada, 2004, hlm. 93

sebagainya. Konsep hukum ini berada pada tiga ranah atau tataran sesuai dengan tingkatan ilmu hukum itu sendiri, yaitu : tataran hukum dogmatik konsep hukumnya, tehnik yuridis, tataran teori hukum konsep hukumnya, konsep umum, tataran filsafat hukum konsep hukumnya konsep dasar.¹⁷

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Sumber Bahan Hukum yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoratif, yang artinya bahan hukum yang memiliki otoritas,¹⁸ berupa Undang- Undang Dasar 1945, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi yang meliputi buku, jurnal, kamus, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan¹⁹. Bahan hukum sekunder digunakan untuk mengkaji atau menganalisis bahan hukum primer yang berhubungan dengan kedudukan Pemerintahan Desa dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

1.6.4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode yang digunakan adalah studi kepustakaan baik terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, dengan cara mencari, memperoleh, menganalisis semua referensi berupa peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli dalam buku-buku, situs media internet,

¹⁷ Behder Jonh Nasution, *Op.Cit* hlm.86

¹⁸ Peter Mahmud marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, kencana, 2005, hlm. 181

¹⁹ *Ibid.*

narasumber, kamus, yang berkaitan dengan Pemerintahan Desa dan Pemerintahan Daerah.

1.6.5. Metode Analisis Bahan Hukum

Analisis dilakukan dengan mengklasifikasi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Tujuan mengklasifikasi bahan hukum primer dan sekunder yakni untuk mempermudah dalam menganalisis bahan hukum. Analisis bahan hukum primer dimaksudkan untuk mengkaji dan memahami peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kedudukan Pemerintahan Desa dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

1.7 Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini terdiri atas empat bab, dimana setiap bab tersusun menjadi beberapa sub bab, hal ini untuk lebih menjelaskan tentang ruang lingkup penelitian yang dilakukan secara komprehensif, sehingga sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, merupakan suatu pengantar yang berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian,, metode penelitian, dan sistematika dalam penulisan penelitian.

Bab II Tinjauan Pustaka, memuat mengenai penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. berisi tentang konsep pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Dasar 1945, Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta Pengaturan Pemerintahan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

Bab III Pembahasan, yakni uraian mengenai kedudukan Pemerintahan Desa di Indonesia serta hubungannya dengan Pemerintahan Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Bab IV Penutup, yakni memuat tentang kesimpulan hasil analisis terhadap rumusan masalah yang dikaji dan saran merupakan usulan yang menyangkut aspek operasional, konkrit, dan praktis berwujud solusi atas permasalahan hukum yang dikaji.