

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Berdasarkan sejarahnya, Desa ialah asal-usul terciptanya masyarakat politik serta pemerintahan bahkan ketika Indonesia belum ada. Dengan bentuk otonomi dan adat istiadat yang relatif mandiri.<sup>1</sup> Yando Zakaria berpendapat bahwa desa sebuah negara kecil, karena desa mempunyai semua perangkat yang menyusun negara, seperti daerah, masyarakat, peraturan serta pemerintahan. Pemerintahan desa juga terdapat aparatur seperti polisi serta pengadilan dan mempunyai kedaulatan menegakkan keadilan dalam wilayahnya.<sup>2</sup> Hal itu membuatnya menjadikannya institusi yang bersifat relatif mandiri. Maka desa dapat dipandang sebagai sekumpulan masyarakat yang mempunyai hak serta kewenangan dalam mengatur daerahnya untuk kepentingan masyarakat. Hal inilah yang dikatakan sebagai otonomi desa.<sup>3</sup>

Sekarang sudah terjadi perubahan pandangan di kehidupan politik dan ketatanegaraan Indonesia yakni dalam sistem absolut dalam tatanan

---

<sup>1</sup> H A W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2004, hlm 4-5.

<sup>2</sup> Yando Zakaria, *Pemulihan Kehidupan Desa dan UU No 22 Tahun 1999 Dalam Desentralisasi, Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, Jakarta, LP3S, 2005, hlm.332.

<sup>3</sup> i

demokrasi dari bentuk yang terpusat ke bentuk otonom.<sup>4</sup> Perubahan pandangan ini berakibat ke dalam sistem hukum saat ini yang bergantung pada kepentingan rezim dibanding kesejahteraan masyarakat. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) sebelum amandemen menetapkan pembagian daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia (yang selanjutnya disebut sebagai NKRI). Dimana pasal tersebut menyatakan “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan berbentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang”.

Selanjutnya pada penjelasan Pasal 18 dikatakan di wilayah Negara Indonesia, ada sekitar 250 (dua ratus lima puluh) *zelfbesturendelandchappen* (Desa Otonom), *volksgetneenschappen* (Desa Adat), Daerah tersebut memiliki susunan asli yang akhirnya dipandang sebagai daerah yang istimewa. Frasa tersebut menyatakan bahwa NKRI wajib menghargai adanya desa di Indonesia yang heterogen.<sup>5</sup>

Istilah *zelfbesturendelandchappen* mirip Desa Praja, yaitu desa ialah sekumpulan penduduk berhak serta mempunyai kewenangan mengurus urusan wilayahnya sendiri. Menurut keterangan juga dipaparkan : “*Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi akan dibagi pula dalam*

---

<sup>4</sup> Romli Atmasasmita, “Menata Kembali Masa Depan Pembangunan Hukum Nasional”, Seminar *Pembangunan Hukum Nasional VIII*, yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar 2003, hlm. 1.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta, PT Bhuna Ilmu Populer, 2008, hlm 287.

*daerah yang lebih kecil*”. Hal itu memiliki arti wilayah yang lebih kecil menyangkut kabupaten/kota dan desa.

Kartohadikoesoemo menyatakan kalau desa atau nama lainnya berasal dari bahasa sanskerta yang artinya tanah air yang mengarah kepada kesatuan hidup, norma dan mempunyai batas jelas. Setelah terbitnya UU No. 5 tahun 1979, ditegaskan bahwa pengaturan tentang desa ditujukan untuk menyamakan bentuk dan sistem pemerintahan desa berskala nasional. Peraturan tersebut menjadikan desa sebuah daerah, di dalamnya terdapat sekumpulan masyarakat hukum dengan institusi pemerintahan yang menyelenggarakan urusannya sendiri serta kedudukannya di bawah camat.

Terbitnya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah membuat desa bukan berada pada bawah camat lagi, tapi kesatuan masyarakat hukum independen agar mengurus serta mengatur kepentingannya sendiri. Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan, menegaskan “*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*”. Oleh karena perubahan itu, terbitlah UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Desa dan kedudukannya tak dapat disisihkan dari wilayah yang

lain. Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan kalau Indonesia merupakan Negara Kesatuan berbentuk Republik.<sup>6</sup>

Desa berkedudukan di kabupaten/kota, pernyataan tersebut sangat kontradiktif, oleh karena kabupaten/kota melahirkan pemerintahan otonom lain. Namun pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan: "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten/kota*". Frasa 'dibagi atas' mengartikan kalau pemerintah pusat serta daerah ialah hierarki yang berjenjang serta memiliki sifat vertikal. Selanjutnya frasa 'daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota' mengartikan pemisahan wilayah kecil serta besar. Definisi wilayah berpatok ke pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 memiliki wewenang mengurus serta mengatur urusan pemerintahan sendiri sesuai azas tugas pembantuan serta otonomi. UU No. 32 tahun 2004 menegaskan sinkronisasi kabupaten/kota dengan desa bersifat inkonsisten, seperti konstitusi mengatur sinkronisasi pusat dengan provinsi kemudian provinsi dengan kabupaten atau kota.

Tatanan struktur desa, masyarakat adat sebagainya sudah memiliki peranan yang sangat penting. Desa adalah lembaga dengan tradisi serta hukumnya sendiri yang relatif mandiri. Dapat dilihat dari tingginya keragaman desa, yang membentuk desa sebagai bentuk negara yang nyata.

---

<sup>6</sup> Kaho J Riwu, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Yogyakarta, Polgov Fisipol UGM, 2012.

Untuk itu, adanya kedudukan yang tegas sangat dibutuhkan dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi sah.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan beberapa rumusan masalah, yakni:

1.2.1 Bagaimana hierarki kedudukan desa secara konstitusional menurut UUD NRI Tahun 1945 ?

1.2.2 Apa faktor-faktor yang menyebabkan ketidakjelasan kedudukan Desa dalam Konstitusi Ketatanegaraan Republik Indonesia?

## **1.3 Tujuan Penulisan**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini memiliki tujuan yaitu:

1.3.1 Untuk mengetahui hierarki kedudukan Desa secara konstitusional menurut UUD NRI Tahun 1945.

1.3.2 Untuk mengetahui faktor yang membuat kedudukan Desa di Konstitusi menjadi tidak jelas.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat penulisan ini yaitu :

#### 1.4.1 Manfaat Teoritis

- a. Dapat menemukan dan menjelaskan hierarki kedudukan Desa secara konstitusional menurut UUD NRI Tahun 1945.
- b. Membuka pemikiran baru terkait faktor yang membuat kedudukan Desa tidak jelas di Konstitusi.

#### 1.4.2 Manfaat Praktis

- a. Dapat memberikan penjelasan mengenai kedudukan Desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dilihat dari sudut pandang UUD NRI Tahun 1945.
- b. Dapat memberikan penjelasan mengenai apa saja faktor yang membuat ketidakjelasan kedudukan Desa di UUD NRI Tahun 1945.

### 1.5 Keaslian

#### 1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penulisan skripsi dengan judul “Hierarki Kedudukan Desa Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” ini, sebelumnya pernah diteliti dan dibahas oleh skripsi orang lain dengan judul dan tema yang berbeda.

Tabel: Orisinalitas Penelitian dan Korelasinya

| No | Peneliti sebelumnya   | Judul penelitian                                                                                                                                     | Fokus pembahasan                                                                                                                                                                           | Korelasi                                                            |
|----|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| 1. | Wayan Suprpta Ginting | Makna Pasal 18b Ayat (2) Terhadap Kedudukan Desa Adat Dokan Kecamatan Merek Kabupaten Karo Sumut Di Hubungkan Dengan UU No 6 tahun 2014 Tentang Desa | Menganalisis tentang kedudukan Kepala adat dan Kepala Desa Adat Dokan Kecamatan Merek Kabupaten Tanah karo Berdasarkan UU No. 6 tahun 2014 Tentang Desa dilihat dari tupoksi masing-masing | Persamaan: Sama sama membahas tentang kedudukan Desa dan Desa adat. |
| 2. | Akbar Rahman          | Kedudukan Struktur Desa                                                                                                                              | Kedudukan struktur Desa menurut                                                                                                                                                            | Persamaan : Sama sama                                               |

|    |                   |                                                                                                                   |                                                                                        |                                                                                          |
|----|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                   | Dalam Rangka Mempercepat Pembangunan Menurut Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa.                       | Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa                                          | membahas kedudukan Desa dan juga struktur Desa.                                          |
| 3. | Afriawery, Achmad | <i>Kedudukan pemerintahan Desa menurut Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 tentang desa (studi di kota pariaman)</i> | Kedudukan Pemerintahan Desa di Kota Pariaman sebagai bagiandari pemerintahan terendah. | Persamaan : Sama sama membahas kedudukan Desa dilihat dari peraturan perundang-undangan. |

Sumber : Kreasi/Karya Penulis

## 1.6 Metode Penelitian

### 1.6.1 Jenis Penelitian

#### a. Dari Sudut Tujuannya

Jenis penulisan pada karya tulis ini yaitu menggunakan Penelitian Normatif di mana penelitian normatif merupakan penelitian hukum doktriner, yang hanya ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis. Memiliki tujuan agar mengetahui asas hukum, teori hukum, sinkronisasi hukum, sistematika hukum, sejarah hukum serta perbandingan hukum.

#### b. Dari Sudut Penerapannya

Penelitian ini terfokus pada masalah.<sup>7</sup> Yakni, masalah yang dimaksud merupakan Kekosongan Hukum (*rechtsvacuum*).

#### c. Dari Tujuan Pembuatannya

Penelitian ini dibuat agar dapat menjadi penelitian yang dapat memecahkan masalah (*Problem Solution*).

### 1.6.2 Pendekatan Penelitian

Penulis memakai pendekatan perundang-undangan serta pendekatan historis, dimana dalam pendekatan perundang-undangan dijabarkan mengenai pasal 18 ayat (1), pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa

---

<sup>7</sup> Bambang S, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, PT.Raja Grafindo Persada, 2001, hlm.43.

serta UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan pendekatan historis yaitu menggunakan analisa atas peristiwa-peristiwa dalam masa silam untuk merumuskan prinsip-prinsip umum.<sup>8</sup>

### 1.6.3 Sumber Bahan Hukum

#### a. Bahan Hukum Primer, yakni:

1. Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
2. Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.
3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7.
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 244.

#### b. Sumber Bahan Hukum Sekunder, antara lain yaitu :

1. Buku yang terkait dengan Judul Karya Ilmiah;
2. Pendapat Ahli;
3. Karya Tulis;
4. Jurnal Hukum;
5. Artikel Hukum;

---

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Jakarta, Prenadamedia Group, 2005.

## 6.Literatur lainnya.

### c. Sumber Bahan Hukum Tersier, yakni:

1. Kamus Besar Bahasa Indonesia
2. Ensiklopedia
- 3.Wiktionary Bahasa Indonesia.

### 1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan data pada penelitian ini menggunakan Studi Kepustakaan, studi tersebut dimaksudkan menemukan dasar-dasar teori serta melakukan kajian serta mengkaji dokumen, laporan, buku, arsip, hasil penelitian baik cetak ataupun elektronik serta peraturan perundang-undangan terkait permasalahan yang dibahas.

### 1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Setelah bahan hukum diperoleh, disajikan secara yuridis kemudian dianalisis secara kualitatif , dengan cara:

- a. Bahan hukum yang telah ada, terlebih dahulu dilakukan pembagian dan pengklarifikasian bahan hukum sesuai topik permasalahan yang dibahas.

- b. Bahan hukum yang telah terbagi, diolah sehingga bisa mendapat gambaran serta jawaban yang jelas dari permasalahan yang dibahas.
- c. Kemudian dianalisis dengan mengedepankan penalaran hukum yang salah satunya menggunakan penafsiran hukum. Beberapa penafsiran hukum tersebut, diantaranya penafsiran otentik yang dimaksudkan sebagai “penafsiran berdasarkan kehendak pembentuk Undang-undang”. Penafsiran tersebut dipergunakan<sup>9</sup> dalam pemaknaan arti yang ada di peraturan perundang-undangan yang tidak diatur dalam konstitusi.

### **1.7 Sistematika Penulisan**

Sistem penulisan pada penelitian ini tersusun oleh 4 Bab, yakni:

BAB 1 PENDAHULUAN, isinya adalah latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan, manfaat, keaslian serta metode penelitian. Metode penelitian ini ada beberapa bagian, yakni: jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber bahan hukum, teknik pengumpulan bahan hukum serta analisis bahan hukum.

BAB II KAJIAN PUSTAKA yang isinya adalah awal mula yang akan membahas tentang kedudukan desa dalam UUD NRI Tahun 1945.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN yang isinya adalah hasil penelitian dan analisis bagaimana hierarki atau kedudukan desa dalam UUD NRI Tahun 1945 , serta apa saja faktor-faktor ketidakjelasan kedudukan desa di dalam Konstitusi Ketatanegaraan Republik Indonesia.

BAB IV PENUTUP yang isinya adalah kesimpulan dan saran, yang pertama kesimpulan dari pembahasan hasil penelitian serta analisis. Kemudian saran di mana usulan solusi upaya dari penelitian hierarki kedudukan desa dilihat dari UUD NRI Tahun 1945 dan ditutup dengan Daftar Pustaka.