

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara adalah suatu organisasi yang bersifat politis yang merupakan kesatuan dari berbagai kelompok manusia yang membentuk suatu kesatuan tatanan hukum, politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tersebut menjelaskan tentang posisi dan peran strategis Indonesia sebagai Negara yang memiliki bentuk dan kedaulatan bercirikan Negara hukum.

Cita-cita Negara hukum diarahkan pada prinsip-prinsip dan tujuan kesejahteraan masyarakat secara umum, bukan hanya keinginan menerapkan aturan-aturan yang tertulis yang telah disepakati bersama. Dalam Negara Kesejahteraan, secara umum dapat dengan mudah teridentifikasi dengan mengacu pada pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Muatan tersebut dapat dilihat dengan mudah berdasarkan isi teks naskah pembukaan sebagai berikut:¹

"Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu

¹ Bunyi Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."

Sangat relevan sekali jika kita mengutip konsep Negara Kesejahteraan ini yang disampaikan Esping-Andersen sebagaimana dikutip oleh Darmawan Triwibowo:² "Negara Kesejahteraan bukanlah satu konsep dengan pendekatan baku. Negara Kesejahteraan lebih sering ditengarai dari atribut-atribut kebijakan pelayanan dan transfer sosial yang disediakan oleh negara (c.q pemerintah) kepada warganya, seperti pelayanan pendidikan, transfer pendapatan, pengurangan kemiskinan, sehingga kedua-nya (Negara Kesejahteraan dan Kebijakan Sosial) sering diidentikkan. Hal itu tidaklah tepat karena kebijakan sosial tidak mempunyai hubungan berimplikasi dengan Negara Kesejahteraan. Kebijakan sosial bisa diterapkan tanpa keberadaan Negara Kesejahteraan, tapi sebaliknya Negara Kesejahteraan selalu membutuhkan kebijakan sosial untuk mendukung keberadaannya."

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara kepulauan yang terdiri dari bermacam-macam suku, etnis dan golongan yang masing-masingnya memiliki komunitas hukum yang berbeda-beda yang disebut dengan hukum adat. Setiap hukum adat memiliki perbedaan dengan hukum adat yang lainnya. Oleh karena itu dibentuklah hukum nasional Indonesia yang bertujuan untuk menjadi suatu hukum nasional yang dapat menengahi perbedaan tiap-tiap hukum adat yang ada sehingga dapat mencegah terjadinya kesimpangsiuran hukum di Indonesia.

² Darmawan Triwibowo, 2006, *Mimpi Negara Negara Kesejahteraan*, LP3ES, Jakarta, hlm. 8.

Konstitusi Indonesia menegaskan bahwa Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Berdasarkan keadaan empiris Indonesia, secara historis terdapat desa yang merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat dan pemerintahan di Indonesia. Jauh sebelum bangsa-negara modern terbentuk, kelompok sosial sejenis desa atau masyarakat adat dan lain sebagainya, telah menjadi bagian yang penting dalam suatu tatanan negara.³

Berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia sejak Proklamasi Kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, telah memberikan pengaruh terhadap eksistensi desa. Apakah kemudian desa menjadi institusi yang otonom atau merupakan bagian dari organ pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang paling rendah? Keadaan tersebut, dapat dilihat dalam Pembagian wilayah atau teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur di dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa:

“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”.⁴

Ketentuan tersebut di atas mengandung 2 (dua) hal, 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 bila dikaitkan dengan Pasal 18B UUD 1945 menunjukkan bahwa pembagian wilayah dan pemerintahan di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia hanya sampai pada wilayah Kabupaten/Kota.

³ Ni'matul Huda, 2014, *Perkembangan Hukum Tata Negara (Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan)*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm 361.

⁴ Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945 Amandemen ke- 4 menyatakan negara mengakui serta menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal ini merupakan dasar dari pembentukan pemerintahan desa, dalam rangka efisiensi kinerja penyelenggaraan pemerintahan desa dengan menempatkan kepala desa beserta perangkatnya selaku pemerintahan desa.⁵

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. Meskipun disadari bahwa dalam 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 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 berarti bahwa Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara

⁵ Pasal 18B Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Republik Indonesia Tahun 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia.⁶

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menegaskan bahwa 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.⁷

Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli.

Dengan demikian maka posisi desa pada saat ini memiliki otonomi asli yang sangat strategis sehingga memerlukan perhatian seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan otonomi desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah.

Sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, miniature desa sebagai corong pembangunan bangsa tidak bisa dianggap sebelah mata. Kekhasan desa sebagai bentuk sistem pemerintahan yang memiliki otonomi

⁶ Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁷ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

yang jauh luas dibandingkan otonomi kabupaten, kota maupun provinsi menjadikan desa sudah seidealnya dianggap sebagai ujung tombak pembangunan secara nasional. Di pihak lain, desa menjadi bagian terpenting dengan argumentasi wilayah-wilayah terluar atau yang berbatasan langsung dengan Negara tetangga merupakan wilayah yang terdiri dari desa-desa dengan adat istiadat yang berbeda-beda antara satu dengan yang lain. Oleh karenanya sudah tepat sekali apabila pembangunan desa tidak bisa dianaktirikan dalam sistem pembangunan secara nasional.⁸

Melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa pada tanggal 15 Januari 2014 tersebut merupakan upaya untuk semakin mewujudkan semangat otonomi daerah hingga pada level Pemerintahan Desa (atau dengan nama lain telah diatur khusus/tersendiri). Pemerintah mulai mengarahkan fokus pembangunannya ke desa. Pengaturan tentang desa mengalami perubahan secara signifikan. Desa-desa di Indonesia mengalami reposisi dan pendekatan baru dalam pelaksanaan pembangunan dan tata kelola pemerintahannya.

Adanya otonomi daerah, membantu Pemerintah Desa dalam melakukan improvisasi kinerja dan program-program yang telah di tentukan bisa dijalankan dengan maksimal. Otonomi tersebut memberi peranan seutuhnya pada Pemerintah Desa dalam mengatur rumah tangga sendiri dengan tetap berpegang teguh pada kearifan lokal yang dimiliki masyarakat tersebut, karena

⁸ Muhammad Junaidi, 2016, *Memberdayakan Tata Kelola Aset Desa*, Tribun Jateng, Publikasi pada Rabu, 24 Agustus 2016 <http://jateng.tribunnews.com/2016/08/24/memberdayakan-tata-kelola-aset-desa> , diakses pada tanggal 18 Nopember 2018 Jam 21.30 WIB.

masyarakat adalah unsur yang paling mendasar terciptanya desa yang merupakan pemerintahan yang paling terkecil.⁹

Pelaksanaan administrasi pemerintahan Desa menurut Indrawan¹⁰ adalah suatu proses penyelenggaraan administrasi Pemerintah Desa dalam meningkatkan keberhasilan program pemerintah maupun dalam upaya menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa, karena selain melaksanakan berbagai program pemerintah pusat, Pemerintah Desa juga dituntut untuk dapat melayani masyarakat yang berada di wilayahnya guna melaksanakan bidang pemerintahan, bidang kesejahteraan dan bidang pelayanan.

Sejalan dengan itu, maka pemerintah desa adalah sarana untuk menata dan mengelola administrasi desa, karena dengan pengelolaan administrasi desa secara efektif akan membawa perubahan besar terhadap pemerintahan desa. Tata kelola administrasi desa kedengarannya simple, tapi ini kemudian punya peran penting dalam implementasi sebuah kebijakan yang ada di desa. Tata kelola administrasi desa yang baik dan benar akan menjadi faktor penunjang pembangunan desa terhadap kemasyalatan serta kesejahteraan rakyat. Begitupula sebaliknya, jika pemerintah tidak dengan bijak mengelola serta menata administrasi desa, maka akan menjadi patologi tersendiri terhadap kemajuan suatu desa.¹¹

⁹ M. Indrawan, 2016, *Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa di Desa Loleng Kecamatan Kota Bangun Kabupaten Kutai Kertanegara*, e-Journal Adminsitrasi Negara, Vol. 4, No. 4, 2016, hlm. 5066

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 5067

¹¹ Trisno Mais, dkk, TT, *Tata Kelola Administrasi Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Era Otonomi Desa (Studi di Desa Buo Kecamatan Loloda Kabupaten Halmahera Barat*, Naskah Publikasi, dalam Tunggul Prasodjo, 2017, *Tata Kelola Administrasi dan Pengembangan Desa Inovatif Berbasis Riset*, Jurnal Pemikiran Ilmiah dan Pendidikan Administrasi Perkantoran, Vol. 4, No. 1, 2017.

Desa menempati dan mendapat status baru dalam tata pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Dalam undang-undang tersebut ada beberapa hal penting yang menjadi dasar dalam perkembangan desa pada masa yang akan datang, diantaranya adalah pengakuan (rekognisi), pelimpahan wewenang (subsidiaritas), dan pemberdayaan. Dengan adanya ketiga asas tersebut, kemudian disusul dengan munculnya asas redistribusi untuk dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan. Retribusi yang diterima oleh desa bersumber dari APBN (dana desa), bagi hasil pajak dan retribusi daerah (alokasi dana desa).

Desa memiliki kewenangan untuk mengatur keuangan secara mandiri. Jika kemampuan aparatur desa tidak ditingkatkan, maka taruhannya akan banyak praktik korupsi yang melibatkan aparatur desa. Diperlukan pendekatan yang dapat menjangkau keseluruhan peran serta dalam meningkatkan kapasitas dan kapabilitas desa. Perkembangan tata pemerintahan desa yang demikian dramatis dan mengalami lompatan yang cukup signifikan. Setidaknya sejumlah UU yang mengatur tentang pemerintahan desa sebelumnya tidak berani mengatur (memberikan) kewenangan pada pemerintahan desa sedemikian luas.

Dalam menjalankan pemerintahan, Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.¹² Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi

¹² Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.¹³

Kemandirian desa membawa permasalahan pada sistem pemerintahan desa seperti apa yang cocok diterapkan dalam konteks keberagaman desa di Indonesia. Kemudian, berbagai ketentuan dan persyaratan juga dibuat secara longgar seperti pembentukan desa dan pemilihan kepala desa hingga keanggotaan BPD, serta struktur keperangkatan desa dengan prinsip minimal-maksimal sehingga tidak harus ditentukan secara seragam. Oleh sebab itu, perlunya penetapan standar geografis dan demografis atas desa dalam pengalokasian dana desa atau ADD. Namun, disamping aspek-aspek yang dapat dipilih oleh desa, terdapat hal yang bersifat umum berlaku untuk seluruh desa, yakni pengakuan dan pelebagaan hak-hak desa yang sejak dulu telah dimiliki. Beberapa hak dasar itu adalah memiliki dan mengontrol pengelolaan sumberdaya alam, kontrol atas pengembangan kawasan yang direncanakan oleh pihak luar desa seperti pengusaha dan atau pemerintah. Namun perlu juga diperhatikan agar nilai-nilai negatif feodalisme tidak serta-merta memperoleh justifikasi sebagai “kearifan lokal” dan olehnya harus ditetapkan standar pemerintahan seperti nilai-nilai demokrasi, pluralisme, transparansi, akuntabilitas dan partisipasi masyarakat secara berkualitas.

Partisipasi masyarakat dalam interaksi kedua lembaga itu juga ditampilkan dengan mengusung 3 (tiga) kriteria partisipasi seperti *voice*, *access* dan *control*. Maksudnya bahwa masyarakat memiliki hak

¹³ Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

menyampaikan pendapat di tengah musyawarah desa, juga kemudahan akses terhadap berbagai pelayanan publik dan khususnya informasi terbuka lebar dan mudah bagi masyarakat untuk memperolehnya dan masyarakat memiliki ruang untuk melakukan kontrol atas kinerja pemerintahan desa atau penyelewengan yang mungkin terjadi. Dikarenakan sudah ada ADD, maka *perencanaan desa mandiri* tanpa perlu diusulkan ke atas dapat dilakukan dengan dana yang sudah pasti dialokasikan melalui mekanisme transfer ADD ke desa. Di situasi inilah persoalan akan muncul sebagai dampak dari implementasi Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Penyelenggaraan pemerintahan desa yang diharapkan haruslah mengacu pada beberapa prinsip, diantaranya: transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi. Dalam hal ini, ketiga prinsip pengelolaan tata pemerintahan ini dapat kita ulas dengan mengacu pada paradigma “*good governance*”. Dengan demikian, maka secara garis besar ulasan di dalam Disertasi ini merupakan sebuah tinjauan model pengelolaan tata pemerintahan desa yang ideal dengan mengacu pada konsep *good governance*.

Diperlukan upaya penyuksesan implementasi UU tersebut pada aspek implementasi desa mandiri dan partisipatif, dengan memfokuskan pada pemberdayaan masyarakat, yang juga merupakan amanat Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Aspek inilah yang harus menjadi perhatian dan kecakapan pemerintahan desa.

Dalam pelaksanaan Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa, bahwa Pemerintahan Desa sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan

dan kepentingan masyarakat setempat, sedangkan Kepala Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa sebagaimana tertuang dalam bunyi Pasal 1 ayat (2) dan (3) Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, sebagai berikut:

- (2) Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (3) Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Sebagaimana bunyi Pasal 34 ayat (1) Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, berbunyi “Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk Desa.” Pada dasarnya pemilihan Kepala Desa dilaksanakan dengan dasar pemilihan dari penduduk desa setempat, Kepala Desa dipilih secara langsung melalui proses Pemilihan Kepala Desa (Pilkades). Nantinya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan anggotanya yang terdiri dari unsur perangkat desa, pengurus lembaga kemasyarakatan, dan tokoh masyarakat akan membentuk Panitia Pemilihan guna menyelenggarakan Pemilihan Kepala Desa.

Dalam hal ini mengandung banyak variasi dalam cara pemilihan Kepala Desa yang ada di desa satu dengan desa yang lain. Pemilihan Kepala Desa dan masa jabatan Kepala Desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat.

Sebagaimana pengertian Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menegaskan bahwa 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.¹⁴

Pada dasarnya Desa dan Desa Adat melakukan tugas yang hampir sama, yang menjadi perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli.

Pemerintahan desa merupakan bagian dari pemerintahan daerah, dimana pada Pasal 18 UUD 1945 bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis, akan tetapi masyarakat desa kental dengan musyawarah mufakat. Desa adat memungkinkan adanya keturunan/ trah yang masih hidup dan dijunjung tinggi oleh masyarakat adat tersebut.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada BAB V yang menguraikan tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Dalam Pasal 23, berbunyi: "Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa." Selanjutnya dalam Pasal 24 menyatakan, bahwa Penyelenggaraan pemerintah desa berdasarkan asas: kepastian hukum, tertib penyelenggaraan pemerintahan, tertib kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas,

¹⁴ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

profesionalitas, akuntabilitas, efektifitas dan efisiensi, kearifan lokal, keberagaman, partisipatif.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa beserta peraturan pelaksanaannya telah mengamanatkan pemerintah desa untuk lebih mandiri dalam mengelola pemerintahan dan berbagai sumber daya alam yang dimiliki, termasuk di dalamnya pengelolaan keuangan dan kekayaan milik desa. Selain Dana Desa, sesuai Pasal 72 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Desa memiliki Pendapatan Asli Desa dan Pendapatan Transfer berupa Alokasi Dana Desa; Bagian dari Hasil Pajak dan Retribusi Kabupaten/Kota; dan Bantuan Keuangan dari APBD Provinsi/ Kabupaten/Kota

Peran besar yang diterima oleh desa, tentunya disertai dengan tanggung jawab yang besar pula. Oleh karena itu pemerintah desa harus bisa menerapkan prinsip akuntabilitas dalam tata pemerintahannya, dimana semua akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan.

Dalam Pasal 75 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa sebagaimana bunyinya berikut ini:

Pasal 75

- (1) Kepala Desa adalah **pemegang kekuasaan** pengelolaan Keuangan Desa.
- (2) Dalam melaksanakan **kekuasaan** sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa menguasai **sebagian kekuasaannya** kepada **perangkat Desa**.

Dalam Pasal 75 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tersebut di atas, Kepala Desa sebagai pemegang kekuasaan bermakna memiliki otoritas tertinggi sehingga sangat berpotensi digunakan oleh oknum untuk menyalahgunakan kewenangan tersebut.

Dengan adanya pembaharuan status kewenangan maupun hak dan kewajiban desa sekarang ini, maka potensi penyelewengan pun sangatlah terbuka lebar. Hal ini tampaknya senada dengan apa yang telah diulas pada bagian awal pembahasan ini. Penyelewengan ini sangatlah mudah untuk dijumpai dalam tata kelola pemerintahan desa itu sendiri. Beberapa kasus seperti penyelewengan ataupun kejanggalan administrasi sering ditemukan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, khususnya setelah desa mengalami pembaharuan tersebut.

Peran dan tanggung jawab yang diterima oleh desa belum diimbangi dengan sumber daya manusia (SDM) yang memadai baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Kendala umum lainnya yaitu desa belum memiliki prosedur serta dukungan sarana dan prasarana dalam pengelolaan keuangannya serta belum kritisnya masyarakat atas pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja desa. Besarnya dana yang harus dikelola oleh pemerintah desa memiliki risiko yang cukup tinggi dalam pengelolaannya, khususnya bagi aparatur pemerintah desa. Fenomena pejabat daerah yang tersangkut kasus hukum jangan sampai terulang kembali dalam skala pemerintahan desa. Aparatur pemerintah desa dan masyarakat desa yang direpresentasikan oleh BPD harus memiliki pemahaman atas peraturan perundang-undangan dan ketentuan lainnya, serta memiliki kemampuan untuk melaksanakan pencatatan, pelaporan dan pertanggungjawaban.

Beberapa kendala yang ada di ataslah yang paling banyak ditemukan dalam dinamika tata kelola pemerintahan desa; khususnya ketika desa berada pada fase pembaharuan sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Beberapa kendala yang menjadi penyebab munculnya persoalan-persoalan tersebut, diantaranya adalah Kualitas SDM para penyelenggara pemerintahan desa yang kurang mumpuni, Kurangnya kontrol dari BPD ataupun masyarakat, Kurangnya pengawasan dari pihak otoritas tertentu, Budaya patrimonial yang melekat dalam masyarakat tingkat lokal, yang berimbas pada cara pandang masyarakat melihat kepada desa ataupun birokrat tingkat desa sebagai orang yang harus dipatuhi.

Berkaitan dengan uraian tersebut, penulis bermaksud melakukan penelitian guna penyusunan disertasi dengan judul : **“Rekonstruksi Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa Berbasis Nilai Keadilan.”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pokok persoalan dalam latar belakang permasalahan dalam penelitian ini, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Benarkah Pelaksanaan Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa Pada Saat Ini Belum Berkeadilan ?
2. Bagaimana Kelemahan-Kelemahan Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa Pada Saat Ini?

3. Bagaimana Rekonstruksi Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa Berbasis Nilai Keadilan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menemukan dan menganalisis Pelaksanaan Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa Pada Saat Ini Belum Berkeadilan.
2. Untuk menemukan dan menganalisis Kelemahan-Kelemahan Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa Pada Saat Ini.
3. Untuk Merekonstruksi Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa Berbasis Nilai Keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dalam rangka penyusunan disertasi diharapkan memiliki 2 (dua) kegunaan, yakni kegunaan secara teoritis dan praktis, sebagai berikut:

1. Kegunaan secara teoritis:
 - a. Diharapkan hasil penelitian ini dapat menemukan pemikiran gagasan baru dengan menemukan teori hukum baru yaitu Teori Kebijakan Tata Kelola Desa yang Berkeadilan Sosial;
 - b. Diharapkan hasil temuan teori baru tersebut dapat menjadi konsep ideal guna mewujudkan Pemerintahan Desa dengan Kebijakan Tata Kelola Desa yang Berkeadilan Sosial;
 - c. Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan rujukan bagi pelaksanaan kegiatan pengkajian yang teraktualisasi dari kegiatan

pengajaran, diskusi dan seminar yang dilaksanakan di dunia akademis maupun praktis khususnya berkaitan Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa yang Berkeadilan.

2. Kegunaan secara praktis:

- a. Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi masukan-masukan pemikiran bagi pihak-pihak yang berkepentingan, Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa yang Berkeadilan;
- b. Diharapkan konsep ideal penelitian ini dapat bermanfaat guna mewujudkan Pemerintahan Desa dengan Kebijakan Tata Kelola Desa yang Berkeadilan
- c. Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi sumber rujukan bagi Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa yang Berkeadilan.

E. Kerangka Konseptual

1. Rekonstruksi

Sebelum mendefinisikan rekonstruksi, terlebih dahulu peneliti akan menjelaskan pengertian konstruksi dalam judul penelitian ini, karena kata konstruksi pada rekonstruksi merupakan kata yang menerangkan kata rekonstruksi itu sendiri. Tujuannya adalah agar dapat mengetahui jelas perbedaan-perbedaan dari makna-makna tersebut, sehingga mampu memberikan pemahaman maksud dari penelitian ini.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, konstruksi adalah susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata.

Makna suatu kata ditentukan oleh konstruksi dalam kalimat atau kelompok kata.¹⁵ Menurut Sarwiji, yang dimaksud dengan makna konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan.¹⁶ Jadi, makna konstruksi dapat diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada di dalam sebuah kata dalam kajian kebahasaan.¹⁷

Kata konstruksi ini dalam kenyataannya adalah konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati, kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat didefinisikan secara tunggal, dan sangat tergantung pada konteksnya. Beberapa definisi konstruksi berdasarkan konteksnya perlu dibedakan atas dasar: proses, bangunan, kegiatan, bahasa dan perencanaan.

Dari beberapa uraian di atas, definisi makna konstruksi dalam konteks hubungannya dengan penelitian ini memiliki arti suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada di dalam suatu sistem yang membentuk suatu proses kerja dalam hal ini proses perencanaan peraturan daerah.

Pembaharuan atau rekonstruksi secara terminologi memiliki berbagai macam pengertian, dalam perencanaan pembangunan nasional sering dikenal dengan istilah *rekonstruksi*. Rekonstruksi memiliki arti

¹⁵ Hasan Alwi, 2004, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, BalaiPustaka, Jakarta, hlm. 374.

¹⁶ Sarwiji Suwandi, 2008, *Semantik Pengantar Kajian Makna*, Media Perkasa, Yogyakarta, hlm. 63.

¹⁷ Pusat Bahasa, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 412.

bahwa “*re*” berarti pembaharuan sedangkan “*konstruksi*” sebagaimana penjelasan diatas memiliki arti suatu sistem atau bentuk. Beberapa pakar mendefinisikan rekonstruksi dalam berbagai interpretasi.

B.N Marbun mendefinisikan secara sederhana penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula¹⁸, sedangkan menurut James P.Chaplin *Reconstruction* merupakan penafsiran data psikoanalitis sedemikian rupa, untuk menjelaskan perkembangan pribadi yang telah terjadi, beserta makna materinya yang sekarang ada bagi individu yang bersangkutan.¹⁹

Salah satunya seperti yang disebutkan Yusuf Qardhawi rekonstruksi itu mencakup 3 (tiga) point penting, yaitu: *pertama*, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. *Kedua*, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. *Ketiga*, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya. Dari sini dapat dipahami bahwa pembaharuan bukanlah menampilkan sesuatu yang benar-benar baru, namun lebih tepatnya merekonstruksi kembali kemudian menerapkannya dengan realita saat ini.²⁰

Pada dasarnya hukum tidak hanya dipakai untuk mengukuhkan pola kebiasaan atau tingkah laku yang ada dimasyarakat, melainkan juga untuk

¹⁸ B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 469.

¹⁹ James P. Chaplin, 1997, *Kamus Lengkap Psikologi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 421.

²⁰ Yusuf Qardhawi, 2014, *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, Al-Fiqh Al-Islâmî bayn, Al-Ashâlah wa At-Tajdîd, Tasikmalaya, hlm. 62.

mengarahkan pada tujuan yang dikehendaki sehingga hukum bisa dijadikan instrumen untuk mengatur sesuatu. Supremasi hukum ditempatkan secara strategis sebagai landasan dan perekat bidang pembangunan lainnya serta kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui satu sistem hukum nasional. Hukum sebagai landasan pembangunan bidang lainnya bermakna teraktualisasinya fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial/pembangunan (*law as a tool of social engineering*), instrumen penyelesaian masalah (*dispute resolution*) dan instrumen pengatur perilaku masyarakat (*social control*). Supremasi hukum bermakna pula sebagai optimalisasi perannya dalam pembangunan, memberi jaminan bahwa agenda pembangunan nasional berjalan dengan cara yang teratur, dapat diramalkan akibat dari langkah-langkah yang diambil (*predictability*), yang didasarkan pada kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.²¹

Hukum sebagai sarana rekayasa sosial tidak hanya dipahami bahwa hukum sebagai alat untuk “memaksakan” kehendak pemerintah kepada masyarakatnya saja. Tetapi, sekarang konsep tersebut diperluas maknanya bahwa hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat dan birokrasi. Oleh karena itu menurut Moempoeni Martojo,²² Perundang-undangan suatu negara melukiskan kepada kita tentang adanya pengaturan, pengendalian

²¹ Soetomo, 2008, *Masalah Sosial dan Upaya Pemecahannya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 75.

²²Satjipto Rahardjo, 1981, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Alumni, Bandung, hlm. 153

serta pengawasan yang dilakukan oleh negara kepada warga masyarakat umumnya.



Hukum sebagai alat *social engineering* adalah ciri utama negara modern, hal itu mendapat perhatian serius setelah Roscoe Pound memperkenalkannya sebagai suatu perspektif khusus dalam disiplin sosiologi hukum. Roscoe Pound minta agar para ahli lebih memusatkan perhatian pada hukum dalam praktik (*law in actions*), dan jangan hanya sebagai ketentuan-ketentuan yang ada dalam buku (*law in books*). Hal itu bisa dilakukan tidak hanya melalui undang-undang, peraturan pemerintah, keppres, dan lain-lain tetapi juga melalui keputusan-keputusan pengadilan.

Hukum sebagai rekayasa sosial harus bersifat sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai pada pemecahannya, yaitu:²³

- a. Mengetahui problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut.

²³Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Cipta Aditya Bhakti, Bandung, hlm. 208

- b. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam *social engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti: tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih.
- c. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk dilaksanakan.
- d. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Rekonstruksi hukum merupakan satu langkah untuk menyempurnakan aturan hukum yang ada dengan merespon perubahan masyarakat. Selain itu juga merupakan salah satu cara untuk mengembangkan bahan hukum atau hukum positif melalui penalaran yang logis, sehingga dapat dicapai hasil yang dikehendaki. Artinya, rekonstruksi merupakan menata kembali dan mensinkronkan beberapa aturan hukum yang ada. Dalam melakukan konstruksi hukum Scholten memberikan perhatian terhadap 3 (tiga) syarat yaitu:²⁴

- a. Rekonstruksi harus mampu meliputi seluruh bidang hukum positif yang bersangkutan.
- b. Tidak boleh ada pertentangan logis didalamnya. Misalnya, ada ajaran yang menyatakan, bahwa pemilik bisa menjadi pemegang hipotik atas barang miliknya sendiri. Ajaran ini merupakan pembuatan konstruksi yang salah karena hipotik sendiri merupakan hak yang dipunyai oleh seseorang atas milik orang lain.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 103 – 104.

- c. Rekonstruksi hendaknya memenuhi syarat keindahan. Artinya, tidak merupakan sesuatu yang dibuat-buat hendaknya memberikan gambaran yang jelas dan sederhana.

Peraturan Hukum yang sudah direkonstruksi diharapkan menjadi lebih baik dan menjamin kepastian hukum serta bermanfaat bagi masyarakat.

2. Konsep Pemerintahan Desa

Pemerintah Desa atau sebagai alat pemerintah adalah satuan organisasi terendah pemerintah yang berdasarkan asas dekonsentrasi ditempatkan dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Pemerintah Wilayah Kecamatan yang bersangkutan.

Dalam 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 berarti bahwa Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia.²⁵

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menegaskan bahwa Desa adalah desa dan desa adat atau yang

²⁵ Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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.²⁶

Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli.

Pemerintah Desa tersusun di dalam suatu organisasi. Organisasi itu haruslah sederhana dan efektif. Hal itu perlu diperhatikan, mengingat kenyataan bahwa di Desa tidak ada lagi instansi sektoral atau instansi vertikal. Jumlah pemuka masyarakat juga amat terbatas jumlahnya. Sementara itu, sederhana diartikan mudah disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi setempat. Dalam hubungan ini yang seragamkan ialah struktur minimal itu haruslah mengandung atau terdiri atas ketiga unsur-unsur organisasi, yaitu²⁷ :

- a. Unsur kepala yaitu Kepala Desa;

²⁶ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

²⁷ Taliziduhu Ndraha, 1984, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 24- 25.

- b. Unsur pembantu yaitu kepala atau staf;
- c. Unsur pelaksana (teknis) fungsional dan teritorial.

Kebanyakan pemerintah desa di seluruh Indonesia bentuknya di zaman dulu menurut hukum adat adalah “*collegiaal*”. Sejak tahun 1906 hingga 1 Desember 1979 Pemerintahan Desa di Indonesia diatur oleh perundang-undangan yang dibuat oleh penjajah Belanda. Sebenarnya pada tahun 1965 sudah ada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa praja yang menggantikan perundang-undangan yang dibuat oleh Belanda yang disebut *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) dan *InlanscheGemente Ordonnantie Buitengewesten* (IGOB).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah disepakati oleh Pemerintah dan DPR untuk direvisi dan dipecah menjadi 3 (tiga) undang-undang yang terpisah tetapi tetap terkait yaitu Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah dan Undang- Undang Desa. Hal tersebut telah terwujud seluruhnya dengan disahkannya:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Desa (jo. UU Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang- Undang);
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (jo. UU Nomor 1 Tahun 2015

tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang);

3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Secara umum, disahkannya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut Undang-undang Desa) mendapatkan sambutan baik dari masyarakat. Banyak pihak menilai bahwa Undang-undang Desa tersebut dapat menjadi jawaban bagi kebutuhan masyarakat desa.

Dalam pelaksanaan Undang-undang Desa, berbagai regulasi turunan undang-undang telah diterbitkan untuk mengatur berbagai hal agar pembangunan desa dapat berjalan sebagaimana amanat Undang-Undang Desa. Regulasi tersebut tertuang di dalam berbagai tingkatan, dimulai dari peraturan pemerintah, peraturan menteri terkait (Peraturan Menteri Keuangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri, dan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi), hingga peraturan pelengkap yang diterbitkan oleh daerah.

Agar berbagai peraturan pelaksanaan Undang-undang Desa tersebut dapat diimplementasikan dengan baik, maka perlu dilakukan penyesuaian dalam penyusunan kebijakan di masing-masing kementerian, yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas pemanfaatan Dana Desa. Untuk itu, Pemerintah merancang Keputusan Bersama (SKB) 4 Menteri, yaitu Menteri Dalam Negeri,

Menteri Keuangan, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas, dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi. Rancangan SKB 4 Menteri tersebut antara lain memuat penguatan peran dan sinergi antarkementerian dalam perencanaan, penganggaran, pengalokasian, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi, penguatan supervisi kepada pemda kabupaten/kota, dan desa.

UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pasal 4 ayat (b) menjelaskan bahwa “Pengaturan Desa bertujuan untuk memberikan kejelasan status dan kepastian Hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.” Kemudian pada Pasal 4 ayat (i) dijelaskan pula bahwa UU Desa bertujuan “memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.”

3. Konsep Otonomi Desa dan Pemberdayaan Desa

Otonomi Desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh Desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, Desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.²⁸

²⁸Irawan Soejito, 1984, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 27.

Pada dasarnya otonomi yang dimiliki Desa berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah provinsi atau Kabupaten/Kota. Otonomi yang dimiliki oleh Desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah. Desa atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Landasan pemikiran yang perlu dikembangkan saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Otonomi Desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa, urusan yang menjadi wewenang pemerintahan Kabupaten atau Kota diserahkan pengaturannya kepada Desa.

Pasca terbentuknya UU Nomor 6 Tahun 2014, eksistensi desa tampak memperoleh derajat kewenangan pengaturan sehingga semakin luas hak mengatur dan mengurus yang dikembangkan pemerintah daerah atas nama hak dan kewajiban otonomi, bersamaan dengan itu menyusut pula makna otonomi desa. Desa menjadi *powerless*, kehilangan

kewenangan sekalipun secara eksplisit dikatakan memiliki otonomi. Desa diberi kewenangan untuk mengatur desanya secara mandiri termasuk bidang sosial, politik dan ekonomi. Dengan adanya kemandirian ini diharapkan akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat Desa dalam pembangunan sosial dan politik.

Pengaturan eksistensi desa melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mesti diakui memberi peluang bagi tumbuhnya otonomi desa. Sejumlah tekanan dalam beberapa pasal memberi diskresi yang memungkinkan otonomi desa tumbuh disertai beberapa syarat yang mesti diperhatikan oleh pemerintah desa, masyarakat desa, pemerintah daerah dan pemerintah pusat.

Berdasarkan aspek kewenangan, terdapat tambahan kewenangan desa selain kewenangan yang didasarkan pada hak asal usul sebagaimana diakui dan dihormati negara. Tampak bahwa asas subsidiaritas yang melandasi undang-undang desa memberikan keleluasaan dalam penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa.

Kewenangan lokal berskala desa adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh desa, atau yang muncul karena perkembangan desa dan prakasa masyarakat desa, antara lain tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum, saluran

irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan desa, rembung desa dan jalan desa.

Konsekuensi dari penambahan kewenangan tersebut memungkinkan desa dapat mengembangkan otonomi yang dimiliki bagi kepentingan masyarakat setempat. Implikasinya desa dapat menggunakan sumber keuangan yang berasal dari negara dan pemerintah daerah untuk mengembangkan semua kewenangan yang telah ada, yang baru muncul, dan sejumlah kewenangan lain yang mungkin merupakan penugasan dari supradesa. Untuk mendukung pelaksanaan sejumlah kewenangan tersebut, desa dan kepala desa memiliki kewenangan yang luas guna mengembangkan otonomi asli melalui sumber keuangan yang tersedia

Tentunya hal ini mengisyaratkan bahwa dalam kaitannya pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi Desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggungjawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa Desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggungjawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.

F. Kerangka Teori

Pada bagian ini penulis mengetengahkan pokok bahasan yang berkaitan dengan pemahaman teoritik tentang Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa Yang Berbasis Nilai Keadilan. Pemahaman teoritik ini penting dilakukan sebagai sarana untuk mendeskripsikan dan menjelaskan, serta memahami masalah secara lebih baik, dengan demikian sangat membantu untuk memahami segala sesuatu yang diketahui pada tahap pertama secara intuitif.

Menurut Sudikno Mertokusumo,²⁹ bahwa kata teori berasal dari kata *theoria* yang artinya pandangan atau wawasan. Kata teori mempunyai pelbagai arti. Pada umumnya, teori diartikan sebagai pengetahuan yang hanya ada dalam alam pikiran tanpa dihubungkan dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat praktis untuk melakukan sesuatu.

Menurut Gijssels,³⁰ bahwa kata teori dalam teori hukum dapat diartikan sebagai suatu kesatuan pandang, pendapat dan pengertian-pengertian yang berhubungan dengan kenyataan yang dirumuskan sedemikian, sehingga memungkinkan menjabarkan hipotesis-hipotesis yang dapat dikaji. Setiap teori, sebagai produk ilmu, tujuannya adalah untuk memecahkan masalah dan membentuk sistem. Demikian pula Ilmu Hukum sebagai teori tujuannya adalah untuk menyelesaikan masalah-masalah hukum.³¹

²⁹ Sudikno Mertokusumo, 2012, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 4.

³⁰ Gijssels, Jan dan Mark van Hoecke, 1982, *Wat is rechtstheorie?*, Kluwer rechtswetenschappen, Antwerpen, hlm.134.

³¹ Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, hlm 5.

Menurut Satjipto Rahardjo,³² bahwa dalam dunia ilmu, teori menempati kedudukan yang penting. Ia memberikan sarana kepada kita untuk bisa merangkum serta memahami masalah yang kita bicarakan secara lebih baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri bisa disatukan dan ditunjukkan kaitannya satu sama lain secara bermakna. Teori, dengan demikian, memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakannya.

Menurut Paul Edward, teori adalah “*something assumed as a starting point for scientific investigation*”³³ (asumsi dasar untuk membuktikan penelitian ilmiah). Teori dijadikan prinsip umum yang tingkat kebenarannya menjadi rujukan dan diakui di kalangan ilmuan.³⁴

Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, bahwa teori adalah suatu konstruksi di alam cita atau ide manusia, yang dibangun dengan maksud menggambarkan secara reflektif fenomena yang dijumpai di alam pengalaman, yaitu alam yang tersimak bersaranakan indra manusia.

Membicarakan tentang teori, seseorang akan dihadapkan pada dua macam realitas, yaitu: *Pertama*, Realitas *in abstracto* yang ada di alam ide imajinatif; Kedua, Padanannya yang berupa realita *in concreto* yang berada dalam pengalaman indriawi.³⁵

³²Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 253. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Ratih Lestari, 1988, *Fungsionalisme dan Teori Konflik Dalam Perkembangan Sosiologi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 10.

³³ Paul Edward dan Lewis Mulford Adams, 1965, *Webster World University Dictionary*, Publishers Company inc, Washington DC, hlm. 1037.

³⁴ Juhaya S. Praja, 2011, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Cetakan I, CV. Pustaka Setia, Bandung, hlm. 1

³⁵ Soetandyo Wignjosoebroto, “*Teori, Apakah itu*”, Makalah Kuliah Program Doktor UNDIP Semarang 2003.

Teori berasal dari kata *theoria* (bahasa Latin) yang berarti perenungan, yang pada gilirannya berasal dari kata *thea* (bahasa Yunani) yang secara hakiki menyiratkan sesuatu yang disebut realitas. Para ahli menggunakan kata teori sebagai bangunan berpikir yang tersusun secara sistematis, logis (rasional), empiris (sesuai kenyataan), juga simbolis.³⁶

Pemahaman teori tentang Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa Yang Berbasis Nilai Keadilan yang mencerminkan nilai-nilai keadilan adalah menempati posisi yang sangat strategis dalam studi ini untuk mendeskripsikan dan menjelaskan kebenaran ilmiah,³⁷ karena pada dasarnya teori merupakan sistem yang bertujuan untuk menjelaskan suatu fenomena dengan cara memerinci konstruk-konstruk (yang membentuk fenomena itu), beserta hukum atau aturan yang mengatur keterkaitan antara satu konstruk dengan lainnya.³⁸

Agar pemahaman teoritik dapat dipahami, maka dapat dikemukakan disini beberapa pengertian secara lebih luas:³⁹

- a. Pemahaman tentang hal-hal dalam hubungannya yang universal dan ideal antara satu sama lain. Berlawanan dengan eksistensi faktual dan / atau praktik.
- b. Prinsip abstrak atau umum yang di dalam tubuh pengetahuan yang menyajikan suatu pandangan yang jelas dan sistematis tentang beberapa materi pokoknya, sebagaimana dalam teori seni dan teori atom.

³⁶ Otje Salaman & Anton F.S., 2005, *Teori Hukum*, Refika Atima, Bandung, hlm. 19.

³⁷ Prasetya Irawan, *Logika dan Prosedur Penelitian, Op.Cit.*, hlm. 41.

³⁸ Walter L. Wallace, 1994, *Metoda Logika Ilmu Sosial*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 76-88.

³⁹ Pandangan ini disarikan dari pendapat Loren Bagus, 1996, dalam *Kamus Filsafat*, Gramedia, Jakarta, hlm. 1097-1098.

- c. Model atau prinsip umum, abstrak dan ideal yang digunakan untuk menjelaskan gejala-gejala, sebagaimana dalam "teori seleksi alam".
- d. Hipotesis, suposisi atau bangun yang dianggap betul dan yang berlandaskan atasnya gejala-gejala dapat diperkirakan dan/atau dijelaskan dan darinya dideduksikan pengetahuan lebih lanjut.
- e. Dalam filsafat ilmu pengetahuan, bahwa teori berpijak pada penemuan fakta-fakta maupun pada hipotesis. Dalam bidang ilmu alam, suatu deskripsi dan penjelasan fakta yang didasarkan atas hukum-hukum dan sebab-sebab, niscaya mengikuti konfirmasi fakta-fakta itu dengan pengalaman dan percobaan (*eksperimen*). Deskripsi ini sifatnya pasti, non kontradiktoris, dan matematis (jika mungkin). Bagaimanapun juga, sejauh penjelasan semacam itu mungkin, tetapi sesungguhnya tidak meniadakan penjelasan lainnya, dan tetap merupakan hipotesis yang kurang lebih probable. Hanya bila bukti dikemukakan sedemikian rupa sehingga penjelasan tertentu merupakan satu-satunya penjelasan yang sepadan dengan fakta-fakta, maka penjelasan itu sungguh-sungguh mencapai tingkat teori.

Teori merupakan pendapat yang dikemukakan oleh seseorang mengenai suatu asas umum yang menjadi dasar atau pedoman suatu ilmu pengetahuan, kemudian hukum adalah semua aturan-aturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang dibuat maupun diakui oleh negara sebagai pedoman tingkah

laku masyarakat yang memiliki sanksi yang tegas dan nyata bagi yang melanggarnya.⁴⁰

Penegasan Maria SW. Soemardjo, bahwa antara teori dan penelitian dihubungkan 2 (dua) metode logika yaitu metode deduktif dan induktif.⁴¹ Perkembangan ilmu hukum tidak terlepas dari teori hukum sebagai landasan dan tugas teori hukum adalah untuk menjelaskan nilai-nilai hukum dan postulat-postulatnya hingga dasar-dasar filsafatnya yang paling dalam.⁴²

Kerangka teori merupakan alat untuk menganalisis permasalahan yang muncul dalam prinsip-prinsip kebebasan berkontrak. Kerangka teori digunakan sebagai pisau analisis terhadap pemecahan permasalahan yang diteliti. Di sini pendapat para sarjana hukum yang digunakan untuk mengkaji permasalahan hukum yang timbul saat ini. Dengan demikian kerangka teori merupakan uraian sistematis tentang kumpulan teori yang relevan terhadap fakta hukum dan hasil penelitian sebelumnya yang bersumber dari pustaka terlengkap yang memuat teori, konsep atau pendekatan terbaru yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan.⁴³ Dalam konteks filsafat ilmu, suatu teori merupakan sesuatu yang paling tinggi yang dapat dicapai oleh suatu disiplin ilmu.⁴⁴

⁴⁰ Muchsin, 2006, *Ikhtisar Filsafat Hukum*, Iblam, Jakarta, hlm. 29, dalam Huda Lukoni, *Filsafat Hukum dan Perannya dalam Pembentukan Hukum di Indonesia*, Makalah, Prodi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, hlm. 16.

⁴¹ Tampil Anshari Siregar, 2005, *Metodologi Penelitian Hukum*, Pustaka Bangsa Press, Medan, hlm. 15.

⁴² W. Friedman, 1999, *Teori dan Filsafat Umum*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 2.

⁴³ Johny Ibrahim, 2006, *Theory & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang hal. 293.

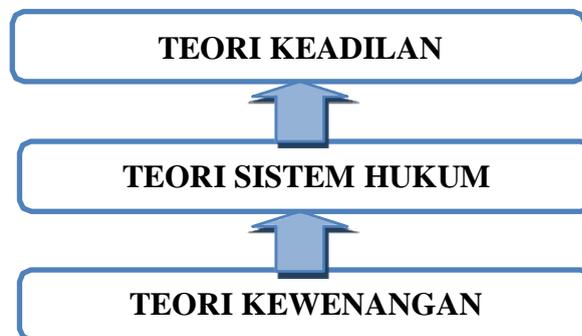
⁴⁴ Lili Rasjidi, Ira Thania Rasjidi, 2007, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 11.

Dalam kerangka penelitian (*research*) pembahasan (*analysis*), dan penyusunan laporan-laporan akademis (*academic report*), sering dikemukakan perihal:

1. *Grand theory*,
2. *Medium theory* atau *middle range theory*
3. *Supporting theory* atau *applied theory*⁴⁵

Penelitian hukum dalam tatanan teori ini ingin mengembangkan suatu kajian di bidang hukum tertentu. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan dan memperkaya pengetahuannya dalam penerapan aturan hukum. Dengan melakukan telaah mengenai konsep-konsep hukum, para ahli hukum akan lebih meningkatkan daya interpretasi dan juga mampu menggali teori-teori yang ada di belakang ketentuan hukum tersebut.⁴⁶

Teori yang dipergunakan dalam bentuk skema sebagai berikut:



⁴⁵ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian.*, Ad. 1. *Grand theory* merupakan induk teori atau kerangka teori yang prima dengan sifat dan karakter yang genaral (umum), yang dalam penggunaannya akan berlanjut kepada “*medium theory (teori tengah)* dan *Supporting theory (teori pendukung)*”. Penentuan yang mana yang akan menjadi *Grand theory* tergantung pada fokus kasus dan problem yang sedang dihadapi. ad. 2. *Medium theory* atau *middle range theory* adalah teori tengah pada tataran ini yang dianggap sebagai derivat (jabaran, turunan, implementasi) dari tataran pertama tadi lebih mengintensifkan analisisnya. ad. 3. *Supporting theory* atau *applied theory* adalah teori pendukung untuk mendukung *grand theory* dan *medium theory.*, *Op. Cit.*, hlm. 112-113.

⁴⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm.73.

1. Teori Keadilan Sebagai *Grand Theory* (Teori Utama)

Diskursus antara hukum dan keadilan selalu diarahkan pada upaya untuk menemukan keduanya pada sebuah subsistem dalam Negara. Dalam sila kelima Pancasila, yaitu “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Adapun hukum yang adil bagi bangsa Indonesia juga harus mencerminkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penjabaran keadilan Pancasila dapat ditemukan dalam 45 nilai-nilai yang berkaitan dengan nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dijabarkan sebagai berikut :

- a. Mengembangkan perbuatan yang luhur, yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan.
- b. Mengembangkan sikap adil terhadap sesama.
- c. Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban.
- d. Menghormati hak orang lain.
- e. Suka memberi pertolongan kepada orang lain agar dapat berdiri sendiri.
- f. Tidak menggunakan hak milik untuk usaha-usaha yang bersifat pemerasan terhadap orang lain.
- g. Tidak menggunakan hak milik untuk hal-hal yang bersifat pemborosan dan gaya hidup mewah.
- h. Tidak menggunakan hak milik untuk bertentangan dengan atau merugikan kepentingan umum.
- i. Suka bekerja keras.
- j. Suka menghargai hasil karya orang lain yang bermanfaat bagi kemajuan dan kesejahteraan bersama.
- k. Suka melakukan kegiatan dalam rangka mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial.

Tentunya apa yang ada dalam praktik keadilan Pancasila tersebut harus didukung dengan struktur kelembagaan yang tepat. Menurut Pancasila yang diletakkan dalam Undang-Undang Dasar kita itu keadaan adalah lain tidak kekuasaan, melainkan tugas wajib, karena organisasi diadakan untuk

mencapai agar manusia yang berorganisasi itu (100 juta bangsa Indonesia) hidup bahagia, maka alat-alat perlengkapan negara mempunyai tugas untuk berdaya upaya mencapai tujuan tadi. Karena tugas itu tidak dapat dilaksanakan jika tidak diberi alat-alat yang diperlukan, maka tiap alat perlengkapan negara itu diperlengkapi dengan alat tadi, ialah wewenang (kewenangan) sebutlah kekuasaan kalau mau.⁴⁷

Jika kita perbandingan yang ada dalam teori keadilan Pancasila, tidak jauh beda dengan teori keadilan yang lain dengan menitiktekan, bahwa keadilan merupakan nilai penting dalam hukum. Hanya saja, berbeda dengan nilai kepastian hukum yang lebih bersifat umum, nilai keadilan ini lebih bersifat personal atau individual kasuistik.⁴⁸

Bangunan keadilan di antaranya telah tertuang dalam pemikiran teori keadilan yang salah satunya digagas oleh Aristoteles. Aristoteles memandang keadilan dalam dua bentuk yaitu keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan “pembuktian” matematis, jelaslah bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi

⁴⁷ Soediman Kartihadiprojo, 2009, *Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Tanpa Penerbit, Bandung/Jakarta, hlm 126-127

⁴⁸ Sidharta, 2006, *Moralitas Profesi Hukumsuatau Tawaran Kerangka Berfikir*, Refika Aditama, Bandung, hlm 80

yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebaikannya, yakni nilainya bagi masyarakat.⁴⁹

Di sisi lain, keadilan korektif berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu pelanggaran dilanggar atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan; jika suatu kejahatan telah dilakukan, maka hukuman yang sepantasnya perlu diberikan kepada si-pelaku. Bagaimanapun, ketidakadilan akan mengakibatkan terganggunya “kesetaraan” yang sudah mapan atau telah terbentuk. Keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan tersebut. Berdasarkan uraian tersebut, nampak bahwa keadilan korektif merupakan wilayah peradilan sedangkan keadilan distributif merupakan bidangnya pemerintah.⁵⁰

Pandangan kedua keadilan di atas yaitu keadilan distributif dan keadilan korektif merupakan ruang lingkup keadilan yang berdimensi *jama*'. Keadilan yang berdimensi *jama*' adalah keadilan yang mencoba ingin mempertahankan kepentingan bersama dibandingkan legitimasi kepentingan individu.

Lebih jauh memahami keadilan Aristoteles menempatkan keadilan dengan membaginya ke dalam kategori sebagai berikut⁵¹ ;

- a. Keadilan Komutatif : perlakuan terhadap seseorang dengan tidak melihat jasa-jasa yang telah diberikannya;

⁴⁹Carl Joachim Friedrich, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, hlm 25

⁵⁰*Ibid.*

⁵¹Keadilan menurut Aristoteles, diunduh pada tanggal 12 November 2018 jam 17.00 WIB, pada situs yang beralamat di <http://harris-setyawan.blogspot.com>

- b. Keadilan Distributif : perlakuan terhadap seseorang sesuai dengan jasa-jasa yang telah diberikannya;
- c. Keadilan Kodrat Alam : memberi sesuatu sesuai dengan yang diberikan orang lain kepada kita;
- d. Keadilan Konvensional : keadilan yang diberikan jika seorang warga negara telah menaati segala peraturan perundang-undangan yang telah diberikan;
- e. Keadilan Perbaikan: keadilan yang diberikan jika seseorang telah bersaha memulihkan nama baik orang lain yang telah tercemar.

Pandangan tentang keadilan juga dikemukakan oleh Jhon Rawls dengan menegaskan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*Reciprocal Benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung⁵².

Di sini keadilan secara umum dapat diartikan merupakan kondisi kebenaran ideal dan secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang. Menurut sebagian besar teori, keadilan memiliki tingkat kepentingan yang besar. John Rawls, filsuf Amerika Serikat yang dianggap salah satu filsuf politik terkemuka abad ke-20, menyatakan bahwa "Keadilan

⁵²John Rawls, 1973, *A Theory of Justice, London: Ox ford University press*, yang sudah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, 2006, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 37

adalah kelebihan (*Virtue*) pertama dari institusi sosial, sebagaimana halnya kebenaran pada sistem pemikiran"⁵³.

Keadilan tentunya jika dipahami sebagai hal yang bersifat ideal. Sifat yang ideal dalam hal ini akan menjadi bentuk yang bersifat prioritas. Arah dan bentuk dari suatu karakter prioritas tentunya akan mewujudkan tatanan yang lebih mengedepankan bentuk keserasian dan keseimbangan dalam menjadikan hasil akhir dari kata-kata adil.

Pandangan keadilan juga dikemukakan oleh Thomas Aquinas dengan membagi keadilan secara umum dan keadilan secara khusus. Keadilan umum dijalankan untuk memenuhi kepentingan umum yang dalam hal ini melalui peraturan yang ada. Sedangkan keadilan khusus atas dasar kesamaan atau proporsionalitas.

Senada yang disampaikan oleh Thomas Aquinas, Soekanto menyebut dua kutub citra keadilan yang harus melekat dalam setiap tindakan yang hendak dikatakan sebagai tindakan adil. Pertama, *Neminem Laedere*, yakni "jangan merugikan orang lain", secara luas asas ini berarti "Apa yang anda tidak ingin alami, janganlah menyebabkan orang lain mengalaminya". Kedua, *Suum Cuique Tribuere*, yakni "bertindaklah sebanding". Secara luas asas ini berarti "Apa yang boleh anda dapat, biarkanlah orang lain berusaha mendapatkannya". Asas pertama merupakan sendi *equality* yang ditujukan kepada umum sebagai asas pergaulan hidup. Sedangkan asas kedua

⁵³ Keadilan menurut Aristoteles, *Op.Cit.*

merupakan asas *equity* yang diarahkan pada penyamaan apa yang tidak berbeda dan membedakan apa yang memang tidak sama⁵⁴.

Ketentuan untuk mendapatkan keadilan memang bukan semata-mata sebagai perwujudan sikap cara memperolehnya, akan tetapi ketentuan yang secara hakiki merupakan wujud dari adanya keberpihakan melalui ketentuan yang telah disepakati. Praktik tersebut nantinya akan menjelaskan bahwa keadilan adalah pengingkaran terhadap keberpihakan secara buta.

Keadilan dalam Islam sebagaimana dikatakan Ibn Jubayr bahwa keadilan yang hendak diwujudkan adalah keadilan yang sejalan dengan firman Allah, memenuhi prinsip-prinsip moral-etis dan selalu berusaha untuk mewujudkan keadilan substansial dengan mewujudkan kebahagiaan individu maupun kelompok, kebahagiaan hidup lahir dan batin, dan kebahagiaan di dunia dan akhirat. Keadilan juga mengandung pengertian perimbangan (mauzun), tidak pincang, keadilan juga bermakna persamaan (musawab), tidak ada diskriminasi, keadilan juga tidak akan utuh jika tidak diperhatikan maknanya sebagai pemberi perhatian kepada hak-hak pribadi dan penuaian hak kepada siapa saja yang berhak.⁵⁵

Makna keadilan yang sangat penting adalah keadilan Tuhan, baik berupa kemurahan maupun kemurkaannya yang semuanya dapat dipulangkan kepada manusia itu sendiri sebagaimana firman Allah pada Alqur'an surat Fusshilat ayat 46 yang artinya "barangsiapa yang mengerjakan amal yang

⁵⁴ Abdul Ghofur Anshori, 2006, *Filsafat Hukum Sejarah, Aliran dan Pemaknaan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm 51

⁵⁵ Mahmutarom HR, 2016, *Rekonstruksi Konsep Keadilan*, Penerbit: Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 52-53

saleh maka (pahalanya) untk dirinya sendiri dan barangsiapa mengerjakan perbuatan jahat, maka (dosanya) untuk dirinya sendiri; dan sekali-kali tidaklah Rabb-mu menganiaya hamba-hambaNya”. Dalam karakter Pancasila telah menguraikan keadilan secara objektif dan harus didapatkan setiap masyarakat.⁵⁶

Keadilan dalam Pancasila di uraikan secara jelas dalam sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sesuai dengan 45 butir nilai Pancasila dalam Ekaprasetia Pancakarsa yang dikembangkan oleh Badan Pembina Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (BP7) telah dijabarkan bahwa nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dengan uraian :

- a. Mengembangkan perbuatan yang luhur, yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan.
- b. Mengembangkan sikap adil terhadap sesama.
- c. Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban.
- d. Menghormati hak orang lain.
- e. Suka memberi pertolongan kepada orang lain agar dapat berdiri sendiri.
- f. Tidak menggunakan hak milik untuk usaha-usaha yang bersifat pemerasan terhadap orang lain.
- g. Tidak menggunakan hak milik untuk hal-hal yang bersifat pemborosan dan gaya hidup mewah.

⁵⁶ *Ibid.*

- h. Tidak menggunakan hak milik untuk bertentangan dengan atau merugikan kepentingan umum.
- i. Suka bekerja keras.
- j. Suka menghargai hasil karya orang lain yang bermanfaat bagi kemajuan dan kesejahteraan bersama.
- k. Suka melakukan kegiatan dalam rangka mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial.

2. Teori Sistem Hukum sebagai *Middle Theory* (Teori Tengah)

Cara dalam menggambarkan 3 (tiga) unsur hukum itu oleh Friedman,⁵⁷ adalah struktur hukum diibaratkan seperti mesin, substansi hukum diibaratkan sebagai apa yang dikerjakan dan apa yang dihasilkan mesin tersebut, sedangkan kultur atau budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin tersebut digunakan.

Dalam buku yang sama, Achmad Ali menambahkan 2 (dua) unsur Negara Hukum yakni⁵⁸ :

- a. Profesionalisme, yang merupakan unsur kemampuan dan keterampilan secara person dari sosok-sosok penegak hukum.
- b. Kepemimpinan, juga merupakan unsur kemampuan dan keterampilan secara *person* dari sosok-sosok penegak hukum utamanya kalangan petinggi hukum.

⁵⁷ <http://www.surabayapagi.com>, diunduh 5 Desember 2018 Jam 21.30 WIB..

⁵⁸ Achmad Ali, *Op.cit*, hlm, 205.

Lawrence M. Friedman melihat bahwa keberhasilan penegakan hukum selalu menyaratkan berfungsinya semua komponen sistem hukum. Negara hukum dalam pandangan Friedman terdiri dari tiga komponen,⁵⁹ yakni komponen struktur hukum (*legal structure*) merupakan kerangka, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberikan semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan instansi-instansi penegak hukum. komponen substansi hukum (*legal substance*) merupakan aturan-aturan, norma-norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu termasuk produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan atau aturan baru yang mereka susun, dan komponen budaya hukum (*legal culture*) merupakan gagasan-gagasan, sikap-sikap, keyakinan-keyakinan, harapan-harapan dan pendapat tentang hukum.

Konsep negara hukum modern mengalami pertumbuhan menjelang abad ke XX, yang ditandai dengan lahirnya negara *welfare state* [tugas negara berubah dari penjaga malam dan keamanan menjadi pemerintah harus bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyat], akibat banyaknya kecemasan terhadap ekseseks dalam industrialisasi dan sistem kapitalisme, serta tersebarnya paham sosialisme yang menginginkan pembagian kekuasaan dan kemenangan partai sosialis di Eropa.⁶⁰

Sejalan dengan perubahan konsep negara hukum modern (*welfare state*), maka konsep negara hukum klasik seperti yang diajukan oleh A.V.

⁵⁹ teknoringan.blogspot.com/2008_06_01_archive.html, diunduh 5 Desember 2012.

⁶⁰ *Welfare state* adalah suatu bentuk masyarakat yang ditandai dengan suatu sistem kesejahteraan yang demokratis dan ditunjang oleh pemerintah yang ditempatkan atas landasan baru, memberikan satu jaminan perawatan sosial yang kolektif pada warga-warganya. *Welfare state* (negara kesejahteraan) atau *social service state* yaitu negara yang memberikan pelayanan kepada masyarakat. Lihat Miriam Budiardjo, 1996, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 59.

Dicey dan Stahl ditinjau ulang dan dirumuskan kembali sesuai dengan tuntutan abad ke XX. Menurut F. Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya *Rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu: perlindungan hak asasi manusia, pembagian atau pemisahan kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan peradilan tata usaha negara. A.V. Dicey mengetengahkan 3 (tiga) ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah *The Rule of Law* sebagai berikut.⁶¹

- (1) Supremasi absolut atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif, atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah.
- (2) Persamaan dihadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary court*, ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum; tidak ada peradilan administrasi negara.
- (3) Konstitusi adalah hasil dari *the authority law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.

Negara Indonesia merupakan negara hukum yang demokratis, ialah negara yang melembagakan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat sekaligus prinsip-prinsip negara hukum dalam segala aspek kehidupan kenegaraan. Negara demokrasi berprinsipkan bahwa sumber legitimasi kekuasaan dalam negara yang dijalankan oleh organ-organnya berasal dari rakyat, sehingga dengan demikian pemerintahan sejatinya berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.⁶² Secara garis besar perwujudan kedaulatan rakyat dalam kehidupan bernegara dapat ditunjukkan dalam 2 (dua) hal, yaitu dalam

⁶¹ Piet Thoenes, *The Elite in The Welfare State*, Dalam Mustaming Daeng Matutu, "Selayang Pandang tentang Perkembangan Tipe-tipe Negara Modern", Pidato pada lustrum ke IV Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Hassanuddin di Makasar, 3 Maret 1972, Hasanuddin University Press, Ujung Pandang, hlm. 20-23.

Lihat juga La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan DPR dengan BPK dalam Sitem Ketatanegaraan Indonesia*, CV Utama, Bandung, 2005, hlm. 80.

⁶² Istilah demokrasi yang dimaknakan sebagai "pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat" diintrodusir oleh Presiden Lincon, seorang Presiden yang menjadi ikon bagi perjuangan demokrasi dan gerakan anti rasialisme dan perbudakan di Amerika Serikat.

lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, dan dalam bentuk konstitusi sebagai wujud perjanjian masyarakat.⁶³ Sementara negara hukum menghendaki kekuasaan agar kekuasaan tertinggi dalam negara adalah hukum. Hukum adalah panglima, sehingga yang memerintah sejatinya adalah hukum dan bukan manusia (*the rule of law and not of man*). Secara konstitusional, penganutan konsep negara hukum dan negara yang berkedaulatan rakyat tersebut tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yaitu: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, dan “Negara Indonesia adalah negara hukum”.⁶⁴

Konsep negara hukum menempatkan konstitusi sebagai hukum dasar, hukum tertinggi. Sebagai hukum dasar, maka menjadi rujukan dan landasan terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan kedudukan tersebut, maka supremasinya harus selalu terjaga agar tidak terjadi deviasi (penyimpangan atau pembelokan) dari setiap rumusan pasal-pasal yang di dalamnya terkandung substansi politik hukum. Pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hirarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi dan secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang

⁶³ Teori Perjanjian Masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh John Locke dan Rousseau menjadi landasan teoritik legitimasi produk hukum, apakah itu konstitusi atau produk legislatif lainnya.

⁶⁴ Syarat-syarat mendasar agar suatu negara dikatakan sebagai negara hukum yang demokratis (negara demokratis di bawah *rule of law*) dapat dilihat rumusannya pada hasil seminar International Commission of Jurists di Bangkok Tahun 1965, yaitu sebagai berikut: (i) perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain menjamin hak-hak individu harus menentukan juga cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin itu; (ii) badan kehakiman yang bebas (*independent dan impartial tribunals*); (iii) pemilihan umum yang bebas; (iv) kebebasan untuk menyatakan pendapat; (v) kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi; dan (v) pendidikan kewarganegaraan (*civic education*). Lihat Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar...*, *Op.Cit.*, hlm. 60.

mendasarkan diri pada aturan hukum, termasuk dalam pemencaran kekuasaan secara vertical melalui desentralisasi.⁶⁵

Praktik desentralisasi merupakan sistem pengelolaan pemerintahan yang berkebalikan dengan asas sentralisasi. Jika sentralisasi adalah pemusatan pengelolaan pemerintahan pada pemerintah pusat, maka desentralisasi adalah pembagian dan pelimpahan pemerintahan pada pemerintah di bawahnya.⁶⁶ Hakikat pragmatis desentralisasi tersebut, adalah perspektif kepentingan rakyat, melalui tanggungjawab, efisiensi dan efektif pelayanan publik. Tolok ukurnya adalah pada upaya pemaksimalan pelaksanaan fungsi pemerintahan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat secara otonom.⁶⁷

Konteks mengatur dan mengurus inilah, setiap produk hukum yang dibentuk oleh pemerintahan daerah harus berkarakter responsif. Suatu produk hukum dikatakan responsif, jika proses pembuatan, substansinya,

⁶⁵ Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Dasar Tentang Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Melalui www.jimly.com/makalah, diakses pada tanggal 5 Desember 2018 Jam 22.30 WIB.

⁶⁶ Terminologi desentralisasi dari segi sifatnya terbagi dalam 2 (dua) dimensi, yaitu: desentralisasi teritorial atau kewilayahan, yakni pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada wilayah di dalam negara; dan desentralisasi fungsional, yakni pelimpahan wewenang kepada organisasi fungsional (atau teknis) yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat. Sedangkan Dari segi isi/luasnya kewenangan yang disentralisasikan, terdapat 4 (empat) bentuk desentralisasi, yakni: (i) desentralisasi menyeluruh (*comprehensive local government system*); (ii) sistem kemitraan (*partnership system*); (iii) sistem ganda (*dual system*); dan (iv) sistem administrasi terpadu (*integrated administrative system*). Jimly Asshiddiqie, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Makalah disampaikan dalam Pendidikan Sespati dan Sespim Polri, Bandung, 19 April 2008, hlm. 11.

⁶⁷ Desentralisasi dan otonomi adalah kata yang sering dipertukarkan. Otonomi berasal dari kata Yunani *autos* (sendiri) dan *nomos* (perintah). Otonomi bermakna "memerintah sendiri". Dalam wacana administrasi publik, Daerah Otonom disebut *local self government*, yang praktis berbeda dengan "daerah" saja yang merupakan penerapan dari kebijakan [dalam wacana administrasi publik disebut sebagai *local state government*]. Otonomi Daerah dapat diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Secara prinsipil terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi, yakni hak dan wewenang untuk mengelola daerah, dan tanggungjawab untuk kegagalan dalam mengelola daerah. Sementara "daerah" dalam arti *local state government* adalah Pemerintah Daerah yang merupakan kepanjangan tangan dari Pemerintah Pusat. Lihat Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan Jakarta, hlm. 27-43.

dan manfaatnya searah dengan keharusan-keharusan dalam visi desentralisasi. Dikatakan tidak responsif, jika keadaan sebaliknya. Sampai derajat tertentu, konsep responsif yang peneliti gunakan dalam studi ini masih terkait dengan model *responsive law* dari Nonet-Selznick,⁶⁸ terutama dalam soal hakikatnya, yakni sebagai fasilitator respons atau sarana tanggapan terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial. Sifat instrumental dari hukum sebagai sarana pelayanan kebutuhan dan aspirasi sosial itulah yang menjadi norma konstitutif hukum responsif Nonet-Selznick maupun yang peneliti pakai sebagai tujuan dan titik tolak tatanan hukum responsif.

Hukum memiliki *multiface* yang terkonsepkan dalam 5 (lima) macam bentuk sebagai berikut.

- (1) Hukum adalah asas-asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal. Dalam konteks ini hukum berorientasikan pada hal-hal yang bersifat falsafati, oleh karena konsep hukum ini masuk dalam tipe kajian filsafat hukum, dan masuk dalam ranah pemikiran hukum normatif-*self evidence*.
- (2) Hukum adalah norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan hukum nasional. Dalam ranah ini hukum dikonsepsikan sebagai hukum undang-undang (*law in the book*), hukum adalah norma-norma positif yang tersistematisasi dan tertulis. Paradigma yang dianut adalah positivisme.
- (3) Hukum adalah apa yang diputuskan oleh hakim *in concreto* dan tersistematisasi sebagai *judges through judicial processes*. Tipe kajian dalam konsep hukum ini adalah *American Sociological Jurisprudence* yang mengkaji *law as it is decided by judge*, dengan telaah *court behaviour*, sehingga dapat berada pada dua ranah pemikiran, baik pemikiran hukum doktriner maupun nondoktriner.
- (4) Hukum adalah pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan. Hukum eksis sebagai variabel sosial empirik, karenanya hukum adalah bagian

⁶⁸ Tatanan hukum yang responsif ini, sangat berbeda dengan model hukum represif dan model hukum otonom (*autonomous law*). Hukum represif lebih mengarah pada pelayanan kekuasaan dan menafikan aspirasi publik. Philippe Nonet & Philip Selznick, 1978, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper and Row Publisher, London, hlm. 17-27.

dari sistem sosial dalam masyarakat. Konsep hukum ini masuk dalam pemikiran hukum non-doktriner dengan tipe kajian Sosiologi hukum, *Law as it is in society*.

- (5) Hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik para pelaku sosial sebagaimana tampak dalam interaksi antar mereka. Tipe kajian ini berorientasi pada aspek simbolik interaksional dan menjadi tipe kajian dari Sosiologi dan atau antropologi hukum, pengkaji *Law as it is in (human) actions*.⁶⁹

Persoalan hukum yang dihadapi sangat kompleks, di satu sisi hukum dipandang sebagai sistem nilai, yang dipayungi oleh sebuah norma dasar yang disebut “*grundnorm*” atau *basicnorm*. Norma dasar itulah yang dipakai sebagai dasar dan sekaligus penuntun penegakan hukum. Sebagai sistem nilai, maka *grundnorm* itu merupakan sumber nilai dan sebagai pembatas dalam penerapan hukum. Hans Kelsen menyatakan, *Grundnorm* sebagai “*the basic norm as the source of identity and as the source of unity o legal system*.”⁷⁰ Hukum tidak bisa dilepaskan dari masyarakat sebagai basis bekerjanya. Di sini tampak bahwa hukum berada di antara dunia nilai atau ide dengan dunia kenyataan sehari-hari.⁷¹

Kearifan lokal merupakan perwujudan dari daya tahan (*resilience*) dan daya tumbuh yang dimanifestasikan melalui pandangan hidup, pengetahuan, dan pelbagai strategi kehidupan yang berupa aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat lokal untuk menjawab berbagai masalah dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya, sekaligus memelihara kebudayaannya.⁷²

⁶⁹ Soetandyo Wignjosoebroto, 2011, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) dan Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat (HUMA), 2002. Baca juga Paulus. Hadisuprpto *Metodologi Penelitian Hukum*, Bahan Kuliah Program Studi Kenotariatan, FH UNDIP, Semarang, 2011.

⁷⁰ Esmi Warassih, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryandaru Utama, Semarang, hlm, 80.

⁷¹ Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, hlm. 170.

⁷² Dalam pengertian inilah kearifan lokal sebagai jawaban untuk bertahan dan menumbuhkan secara berkelanjutan kebudayaan yang didukungnya. Setiap masyarakat termasuk

Perbincangan mengenai kebudayaan di Indonesia dipengaruhi, khususnya budaya hukum sangat dipengaruhi oleh konsep budaya hukum (*legal culture*) yang diperkenalkan oleh Lawrence M. Friedman di Amerika Serikat.

Sebagaimana layaknya pengertian sistem, sistem hukum dimaksud terdiri dari subsistem-subsistem, baik unsur substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*).⁷³

Budaya hukum memiliki subunsur yang terdiri dari subunsur kekuatan-kekuatan sosial (*social forces*) dan subunsur kekuatan-kekuatan hukum (*legal forces*) itu sendiri. Kedua sub-unsur budaya hukum itulah kemudian masuk ke dalam proses interaksional pada unsur struktur hukum untuk berinteraksi dengan sub-unsur pada unsur struktur hukum di atas dan akhirnya menghasilkan putusan hukum yang substansinya mengategorikan suatu tindakan benar atau salah sebagaimana disebut sebelumnya. *Social forces* berupa seperangkat nilai-nilai hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat itu yang keduanya peneliti maksud sebagai budaya hukum. Budaya hukum berisikan seperangkat nilai yang diyakini sebagai hal yang benar oleh sebagian besar warga masyarakat dan menjadi pedoman masyarakat. Bentuknya beragam, ungkapan-ungkapan lawas, *pepatah-petitih*, peribahasa, dan lainnya yang masih hidup dan terpelihara dalam

masyarakat tradisional, dalam konteks kearifan lokal seperti itu, pada dasarnya terdapat suatu proses untuk menjadi pintar dan berpengetahuan. Hal itu berkaitan dengan adanya keinginan agar dapat mempertahankan dan melangsungkan kehidupan, sehingga warga masyarakat secara spontan memikirkan cara-cara untuk melakukan, membuat, dan menciptakan sesuatu yang diperlukan dalam mengolah sumberdaya alam demi menjamin keberlangsungan dan ketersedianya sumberdaya alam tanpa mengganggu keseimbangan alam. Lihat Sartini, *Menggali Kearifan Lokal Nusantara: Sebuah Kajian Filsafat*, Jurnal Filsafat, Vol. 3, No. 7, 2004, hlm. 97-111.

⁷³ Lihat dalam Lawrence W. Friedman, *The Legal System: A Social Sciences Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, 1975.

masyarakat. Produk hukum yang disebut terakhir merupakan hasil dari proses interaksional yang mengakomodasi kekuatan-kekuatan sosial, kekuatan-kekuatan hukum yang hidup dalam masyarakat, dan hukum formal terkait itu sendiri itulah yang akan menghasilkan *outcome* berupa ketertiban dan keadilan masyarakat luas.⁷⁴

3. Teori Kewenangan sebagai *Applied Theory* (Teori Aplikasi)

Kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap golongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu bidang tertentu saja. Jadi, kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang. Misalnya wewenang menandatangani suatu surat keputusan oleh seorang pejabat menteri sedangkan kewenangannya tetap berada ditangan menteri. Dalam hal yang demikian yang terjadi adalah pemberian mandat, dimana tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pemberi mandat.⁷⁵ Lebih lanjut dikatakan bahwa wewenang merupakan kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh UU yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.

⁷⁴ Friedman dalam memahami hukum mengadopsi model sebuah sistem, ada *input*, *process*, *output*, *outcome* dan *impact*. Sebaliknya, jika hukum dipahami secara positivistik sebagai seperangkat aturan atau norma tertulis maupun tidak tertulis yang mengategorikan suatu perilaku benar atau salah, kewajiban dan hak, maka pemahaman demikian ini tergolong merupakan gagasan konvensional yang dikhawatirkan semakin menjauhkan jarak dan melebarkan ruang antara keadilan yang dikehendaki masyarakat dengan isi hukum itu sendiri, bahkan semakin menegaskan pada tidak ada keterkaitannya antara hukum dalam teori dengan hukum dalam praktik. Lihat dalam Friedman, Lawrence W. "*Legal Culture and Welfare State*". Dalam Gunther Teubner (Penyunting), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Walter de Gruyter, New York, 1986.

⁷⁵ SF, Marbun Dan Moh. Mahfud, et.al., (Ed.), 2001, *Dimensi-dimensi Pemilihan Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, hal 201

Menurut H. D. Stout⁷⁶, wewenang tak lain adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik. Menurut Bagirmanan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Secara vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan Negara secara keseluruhan.

Sifat wewenang pemerintahan adalah jelas maksud dan tujuannya serta terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis maupun pada hukum yang tidak tertulis. Sedangkan isinya dapat bersifat umum (*abstrak*) misalnya membuat suatu peraturan dan dapat pula bersifat konkrit dalam bentuk suatu keputusan atau suatu rencana, misalnya membuat Rencana Tata Ruang serta memberikan nasehat.

Wewenang atau kekuasaan diperoleh dari Undang-Undang (Azas Legalitas), sesuai dengan prinsip negara hukum yang meletakkan Undang-Undang sebagai sumber kekuasaan. Badan pemerintah tanpa dasar peraturan umum tidak mempunyai wewenang untuk melaksanakan perbuatan administrasi. Dengan demikian semua wewenang hukum administrasi

⁷⁶ Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal 56

pemerintah harus berlandaskan atas peraturan umum dan dalam peraturan itu harus pula dicantumkan wewenangnya.⁷⁷

Sementara itu dikenal pula adanya wewenang pemerintahan bersifat *fakultatif* yaitu apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana wewenang tersebut dapat dipergunakan. Jadi, badan /pejabat tata usaha Negara tidak wajib menggunakan wewenangnya karena masih ada pilihan (alternatif) dan pilihan itu hanya dapat dilakukan setelah keadaan atau hal-hal yang ditentukan dalam peraturan dasarnya terpenuhi. Untuk mengetahui apakah wewenang itu bersifat fakultatif atau tidak tergantung pada peraturan dasarnya.

Secara teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku tersebut diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat, yang defenisinya adalah sebagai berikut:

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang-undang kepada organ pemerintah.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Menurut F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek⁷⁸ menyebutkan bahwa :

“hanya 2 cara organ pemerintah memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada orang lain. Jadi delegasi secara logis selalu didahului atribusi, sedangkan

⁷⁷ SF, Marbun dan Moh. Mahfud, 1987, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hal 51

⁷⁸ *Ibid.* Ridwan. hal 756

mandat tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang, didalam mandat tidak terjadi pula perubahan wewenang apapun, namun yang ada hanyalah hubungan internal. Dalam mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan adalah sangat penting oleh karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum (*rechtelijke verantwoording*) dalam penggunaan wewenang tersebut seiring dengan salah satu prinsip dalam Negara hukum yaitu tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban”.

Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, akan tersirat di dalamnya pertanggungjawaban-pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Wewenang yang diperoleh secara atribusi merupakan perolehan kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan

Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dimana tanggung jawab intern pelaksanaan wewenang tersebut diatribusikan sepenuhnya kepada penerima wewenang (*atributaris*).

Menurut Ridwan⁷⁹ “Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, melainkan hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu ke pejabat yang lain . tanggungjawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*) tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*) semetara pada mandat, penerima mandate (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandate (*mandans*), tanggungjawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada *mandans* karena pada dasarnya penerima mandat tersebut bukan pihak lain dari pemberi mandat “.

Dalam konteks Pemerintahan Desa berdasarkan aspek kewenangan, terdapat tambahan kewenangan desa selain kewenangan yang didasarkan pada hak asal usul sebagaimana diakui dan dihormati negara. Tampak

⁷⁹ *Ibid.*, Ridwan, hlm. 77.

bahwa asas subsidiaritas yang melandasi undang-undang desa memberikan keleluasaan dalam penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa.

Kewenangan lokal berskala desa adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh desa, atau yang muncul karena perkembangan desa dan prakarsa masyarakat desa, antara lain tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan desa, rembung desa dan jalan desa.

Konsekuensi dari penambahan kewenangan tersebut memungkinkan desa dapat mengembangkan otonomi yang dimiliki bagi kepentingan masyarakat setempat. Implikasinya desa dapat menggunakan sumber keuangan yang berasal dari negara dan pemerintah daerah untuk mengembangkan semua kewenangan yang telah ada, yang baru muncul, dan sejumlah kewenangan lain yang mungkin merupakan penugasan dari supradesa. Untuk mendukung pelaksanaan sejumlah kewenangan tersebut, desa dan kepala desa memiliki kewenangan yang luas guna mengembangkan otonomi asli melalui sumber keuangan yang tersedia.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa kewenangan Desa meliputi:

1. Kewenangan berdasarkan hak asal usul;
2. Kewenangan lokal berskala Desa;
3. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota; dan

Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Tentunya hal ini mengisyaratkan bahwa dalam kaitannya pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi Desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggungjawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa Desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggungjawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.

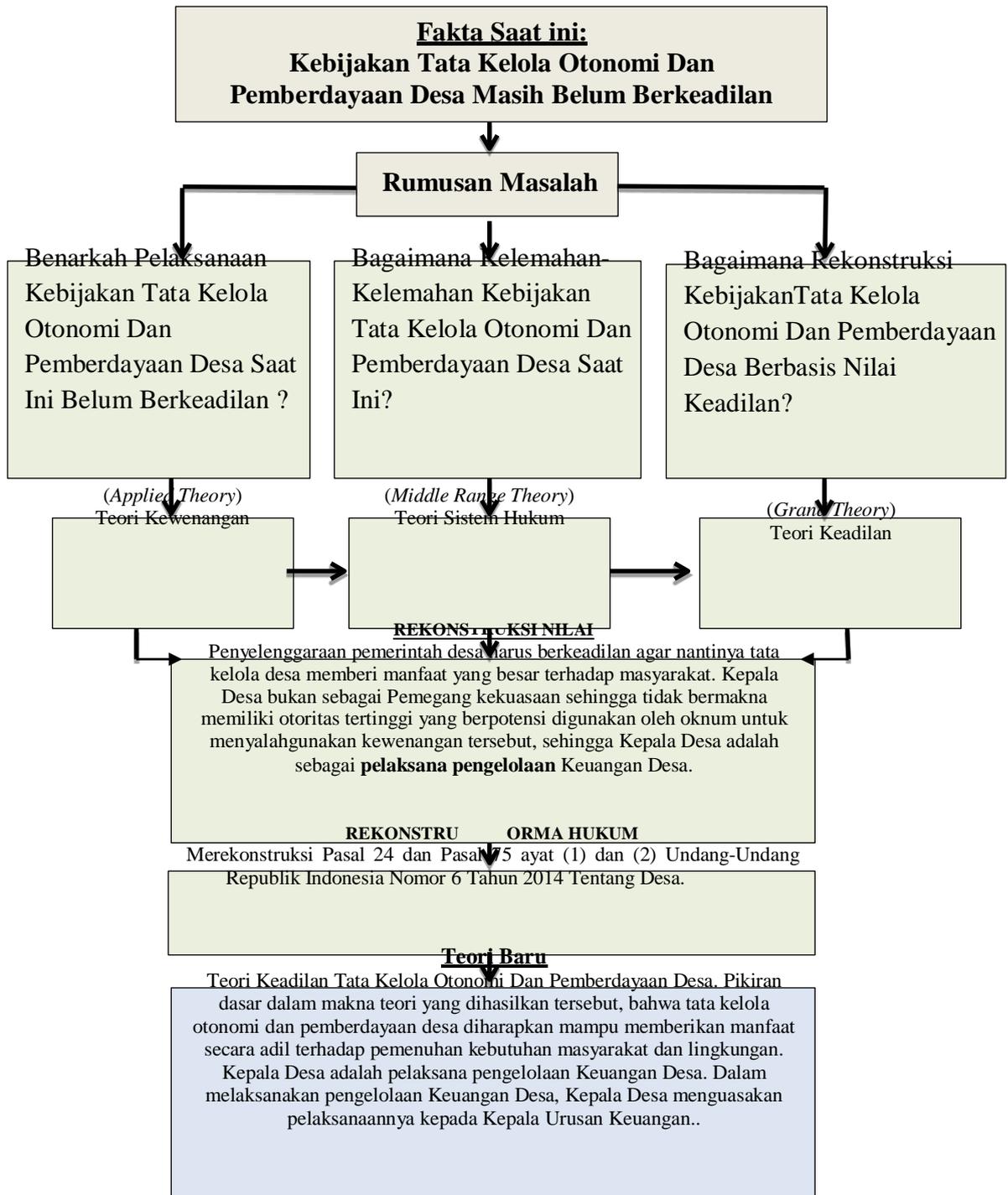
Kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa secara nasional tergolong berkarakter/mengusung rasionalitas substantif (*wertrational*) atau rasional nilai, jika sarana-sarananya didesain sesuai nilai-nilai fundamental yang diamanatkan UUD 1945 untuk mencapai tujuan akhir yang dikehendaki. Sebaliknya tergolong berkarakter rasionalitas formal atau rasional bertujuan (*zweckrational*), apabila baik sarana maupun tujuan akhir yang hendak dicapai semata-mata bertumpu pada kalkulasi politik-ekonomi.⁸⁰

⁸⁰ Raionalitas bertujuan yang terpenting adalah tercapainya tujuan berupa manfaat yang sebesar-besarnya.. Ignas Kleden, 1987, *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*, Cetakan 1, LP3ES, Jakarta, hlm. 91.

G. Kerangka Pemikiran

Alur kerangka pemikiran penelitian ini divisualisasikan pada Skema berikut ini:

Alur Kerangka Pemikiran



Dalam konteks ke-Indonesia-an, konsepsi tentang negara hukum belum dapat dikatakan sebagai bangunan final, karena negara hukum Indonesia masih secara terus menerus dibangun sesuai ciri ke-Indonesia-an berdasarkan Pancasila, dengan nilai dan komitmen moral untuk membangun negara yang membahagiakan rakyatnya. Segenap hal dalam Pancasila, Pembukaan dan rincian Pasal UUD 1945 menunjukkan arah *moral reading* ala Ronald Dworkin, bahwa negara hukum Indonesia adalah negara hukum yang bernurani atau negara yang memiliki kepedulian (*a state with conscience and compassion*).

Indonesia bukan negara yang sekedar bertugas menyelenggarakan berbagai fungsi publik *by job description*, melainkan negara yang ingin mewujudkan komitmen moral untuk mensejahterakan rakyat. Karena itu pula paradigma yang diusung negara hukum Indonesia adalah paradigma hukum untuk manusia. Suatu paradigma yang mensyaratkan agar cara bernegara hukum tidak linier, melainkan progresif karena meninggalkan cara berhukum yang hanya didasarkan pada olah pikir atau logika yang linear dan mengoreksinya dengan cara berhukum yang mengejar makna kemanusiaan dari hukum.⁸¹

Sejauhmanakah pengaturan hukum maupun kearifan lokal dalam Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa telah berpihak pada paradigma hukum untuk manusia, mengusung ajaran negara hukum yang mensejahterakan, dan mengusung keadilan substantif? Semua pertanyaan ini

⁸¹ Satjipto Rahardjo, 2008, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Press, Yogyakarta, hlm. 17.

hendak dijawab dengan menempatkan cita hukum⁸² Pancasila sebagai pisau analisis, dalam hal ini khususnya cita hukum pertama [ketetapan tidak boleh ada hukum yang menyebabkan disintegrasi sosial, politik maupun ekonomi], cita hukum kedua [ketetapan bahwa hukum mutlak mengusung ‘keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia’]; dan cita hukum ketiga [ketetapan untuk membentuk hukum melalui partisipasi yang cukup dari semua unsur *nation state* sesuai paham demokrasi dan nomokrasi].⁸³

H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Dalam pandangannya, Soerjono Soekanto mengartikan metode berarti “jalan ke” atau cara menganalisis dan memahami suatu persoalan yang

⁸² Cita hukum atau *rechtsidee* merupakan konstruksi pikir atau ide-ide yang mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan. Menurut Stammler, *rechtsidee* berfungsi sebagai *leitstern* (bintang pemandu) bagi terwujudnya cita-cita hukum dari suatu entitas masyarakat. A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 308.

⁸³ Menggali nilai hukum yang hidup dalam masyarakat sesuai dengan ajaran teori-teori hukum sebagaimana dikembangkan oleh Jeremy Bentham, Frederick Karl von Savigny, Sir Henry Maine, Nathan Roscoe Pound, maupun Leopold Pospisil. Kriteria hukum yang baik menurut pandangan sarjana-sarjana tersebut, misalnya, Leopold Pospisil dalam bukunya *The Anthropological of Law* (1971), mengemukakan bahwa hukum yang baik, materinya harus mencerminkan perilaku pengguna hukum dan memiliki empat elemen yaitu: adanya wewenang, ciri universalitas, kewajiban, dan pemberlakuan sanksi. Sumber hukum yang paling utama bukan berasal dari negara (*positivistik*) melainkan dari perilaku masyarakat dan hukum harus mampu mewadahi pluralisme masyarakat. Demikian pula Frederick Karl von Savigny memandang bahwa hukum yang baik harus bersumber dari adat-istiadat, kebiasaan, dan kemauan masyarakat yang diwujudkan melalui lembaga perwakilan sehingga hukum yang dihasilkan dapat memenuhi kehendak masyarakat dalam rangka memenuhi kehidupan sosialnya. Sejalan dengan itu, Sir Henry Maine mengemukakan bahwa hukum senantiasa mengikuti perkembangan kehidupan sosial masyarakat. Jeremy Bentham pun senada bahwa hukum yang dibangun harus mampu mewujudkan sistem aturan yang memiliki resiko paling sedikit terhadap kehidupan masyarakat. John Rawls yang mengembangkan pemikiran Jeremy Bentham melalui teori keadilan (*theory of justice*) menyebut bahwa tujuan hukum paling penting adalah mewujudkan dan menjamin keadilan bagi masyarakat. Baca J. Barnes, 1984, *The Complete Works of Aristotle*. Princeton University Press. Princeton, New York, hlm. 21-41.

diteliti oleh seorang peneliti.⁸⁴ Dalam metode penelitian terdapat istilah paradigma penelitian. Paradigma memiliki peranan penting dalam sebuah penelitian. Konsep paradigma yang diperkenalkan oleh Kuhn kemudian dipopulerkan oleh Robert Friedrichs dalam sosiologi.

Anton Tabah menjelaskan,⁸⁵ bahwa definisi (terminologi) paradigma dari konsep Thomas Kuhn's mengandung makna antara lain:

- a. Konstalasi komitmen dalam komunitas ilmuwan berkenaan dengan asumsi dasar, orientasi dasar dan model dasar yang perlu dioperasionalkan;
- b. Seluruh konstelasi tentang kepercayaan, nilai-nilai teknik sebagai model interpretatif, model penjelasan dan model pemahaman konsep-konsep;
- c. Paradigma memberi acuan, kiblat dan pedoman dalam menentukan cara melihat persoalan dan cara menyelesaikannya;
- d. Paradigma juga bisa berarti konstalasi komitmen intelektual dijadikan kerangka keyakinan bersama yang dianut oleh masyarakat;
- e. Paradigma juga menyediakan kerangka referensi untuk membangun suatu model masyarakat untuk memperbaharui tatanan lama yang diapndang kurang relevan lagi;
- f. Paradigma juga sebuah model ideal yang memberi cara bagaimana fenomena dijelaskan di lain pihak menjadi dasar untuk penyelesaian permasalahan-permasalahan sekaligus model teori ideal untuk menjelaskan fenomena-fenomena juga sebuah framework untuk konsep-konsep dan prosedur-prosedur suatu kerja dan aktifitasnya distrukturisasikan; sedangkan ;
- g. Menurut Jurgen Mittelstroone, diartikan Paradigma adalah sebuah cara melihat sesuatu asumsi yang disepakati dan menjadi wawasan sebuah era (jaman);
- h. Paradigma juga wacana membangun sebuah visi tentang masyarakat ke depan sesuai dengan nilai-nilai baru yang disepakati dari perkembangan idealnya. Misal : visi *Civil Society* dengan wacana baru yaitu : (a) melawan absolutisme negara; (b) konsep kesejahteraan rakyat; (c) konsep hukum panglima; (d) pemberdayaan masyarakat; dan (e) membedakan antara kehidupan sosial dengan kehidupan negara;

⁸⁴ Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, h. 5

⁸⁵ Anton Tabah, 2002, *Polri Dalam Transisi Demokrasi*, Mitra Hardhasuma, Jakarta, h. 38-39

- i. Paradigma juga merupakan konsep dasar yang dianut oleh masyarakat tertentu.

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivisme. Paradigma konstruktivisme ialah paradigma dimana kebenaran suatu realitas sosial dilihat sebagai hasil konstruksi sosial, dan kebenaran suatu realitas sosial bersifat relatif. Paradigma konstruktivisme ini berada dalam perspektif interpretivisme (penafsiran) yang terbagi dalam 3 (tiga) jenis, yaitu interaksi simbolik, fenomenologis dan hermeneutik.⁸⁶

Paradigma konstruktivisme dalam penelitian ini digunakan untuk menelaah realitas sosial yang terjadi di dalam kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa. Paradigma juga kemudian menarik interpretivisme (penafsiran) atas kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa melalui perspektif nilai-nilai keadilan melalui interaksi simbolik, fenomenologis dan hermeneutic yang konsep paradigmanya ditelaah dari pendekatan filosofis, sosiologis dan yuridis.

Paradigma konstruktivisme dalam ilmu sosial merupakan kritik terhadap paradigma positivis. Menurut paradigma konstruktivisme realitas sosial yang diamati oleh seseorang tidak dapat digeneralisasikan pada semua orang, seperti yang biasa dilakukan oleh kaum positivis. Konsep mengenai konstruksionis diperkenalkan oleh sosiolog *interpretative*, Peter L. Berger bersama Thomas Luckman. Dalam konsep kajian komunikasi, teori konstruksi sosial bisa disebut berada diantara teori fakta sosial dan definisi sosial.⁸⁷

⁸⁶ Eryanto, 2004, *Analisis Wacana, Pengantar Analisis Isi Media*, LKIS, Yogyakarta, hlm. 13.

⁸⁷ *Ibid.*

Paradigma konstruktivisme yang ditelusuri dari pemikiran Max Weber yang menilai perilaku manusia secara fundamental berbeda dengan perilaku alam, karena manusia bertindak sebagai agen yang mengkonstruksi dalam realitas sosial mereka, baik itu melalui pemberian makna maupun pemahaman perilaku menurut Weber, menerangkan bahwa substansi bentuk kehidupan di masyarakat tidak hanya dilihat dari penilaian objektif saja, melainkan dilihat dari tindakan orang per orang yang timbul dari alasan-alasan subjektif. Weber juga melihat bahwa tiap individu akan memberikan pengaruh dalam masyarakatnya.⁸⁸

Teori yang dipakai sebelumnya memiliki kemungkinan untuk diganti dengan teori yang lebih relevan dengan temuan di lapangan. Artinya teori dalam penelitian kualitatif lebih bersifat pasif dan tidak mengintervensi kenyataan alamiah dari fenomena sosial yang hendak diteliti,⁸⁹ melalui upaya konstruktivisme yang dilakukan atas kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa sejatinya mencoba memikirkan gagasan baru dalam perspektif penggunaan teori dengan berbasis nilai-nilai keadilan. Dimensi yang dikembangkan oleh paradigma konstruktivisme melalui penelitian ini bukan hanya mengembangkan suatu teori baru akan tetapi mengembangkan model yang tepat melalui perwujudan Undang-undang yang sesuai basis nilai keadilan.

Paradigma konstruktivisme tercipta atas dasar relativitas ontologism dimana dipaparkan bahwa terbentuknya realita adalah tergantung dari

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Burhan Bungis, *Analisis Data Penelitian Kualitatif : Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, Jakarta Raja Grafindo Persada, 2003 hlm, 45.

bagaimana orang memandangnya, dan tidak ada pandangan orang yang diatur oleh data-data empiris.⁹⁰

Paradigma konstruktivisme menjadi bagian untuk memberikan kondisi dan situasi agar masyarakat bisa terlibat, memahami dan melaksanakan dengan tanpa paksaan karena peraturan sangat aspiratif, maka perlu ada perubahan atau pelaksanaan agar peraturan dapat tercapai untuk mendapat kepastian hukum serta menjamin Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa. Perubahan konsep hukum yang sesuai dengan tuntutan-tuntutan terhadap kebutuhan sosial sesuai situasi dan waktunya menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick.⁹¹

Kearifan lokal merupakan warisan nenek moyang kita dalam tata nilai kehidupan yang menyatu dalam bentuk religi, budaya dan adat istiadat. Dalam perkembangannya masyarakat melakukan adaptasi terhadap lingkungannya dengan mengembangkan suatu kearifan yang berwujud pengetahuan atau ide, peralatan, dipadu dengan norma adat, nilai budaya, Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa.⁹²

Realitas yang diamati dalam studi ini meliputi ide atau gagasan yang terbatas ruang dan waktu. Cara mendapatkan kebenaran (aspek epistemologi) dari ide atau gagasan tersebut adalah dengan mempelajari 'proses interaksi' pelembagaan kebijakan hukum daerah dalam kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa dengan berbagai variabel sosial yang ada, khususnya

⁹⁰ Michael Quin Patton, *Qualitative Research dan Evaluation Methods, 3^d Edition*, California, Sage, 2001, hlm, 92.

⁹¹ Nonet, Philip & Selznick, Philip, *Law and Society Transition; Toward Responsive Law*, New York and Row, New York, 1978, hlm. 259-260.

⁹² L. Tanya, Bernard, *Beban Budaya Masyarakat Lokal Menghadapi Hukum Negara; Analisis Budaya dan Kesulitan Sosio Kultural Masyarakat Sabu Menghadapi Regulasi Negara*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Undip, Semarang, 2000, hlm. 77.

nilai kearifan lokal.⁹³ Karena itulah maka pada aras metodologis, studi ini berpihak pada pendekatan atau metode *hermeneutics* dan *dialectics*.⁹⁴ Metode *hermeneutics* digunakan untuk mengidentifikasi kebenaran atau konstruksi pendapat dari orang perorang atau kasus per-kasus, sedangkan metode *dialectics* lebih kepada cara membandingkan pendapat dari orang-orang atau kasus per kasus yang didapat melalui metode *hermeneutics*. Hal ini mutlak, karena menurut paradigma konstruktivis, realitas (tak terkecuali, realitas hukum) merupakan konstruksi sosial yang diciptakan oleh individu ataupun kelompok sosial secara dialektis.⁹⁵

Beranjak dari pemahaman bahwa Paradigma konstruktivisme sebagai seperangkat keyakinan atas sebuah realitas hukum (kebijakan hukum daerah dalam kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa) sebagai hasil konstruksi yang bersifat relatif/nisbi, spesifik dan kontekstual, posisi relatif (*stand point*) peneliti terhadap masalah penelitian pada aras episteme bukanlah partisipan tetapi sebaliknya observer. Sebagai observer, peneliti akan mencari jawaban dari setiap masalah yang diajukan dengan mempelajari realitas hukum (hasil konstruksi) yang tersebar dalam peraturan perundangan atau kebijakan terkait. Pemahaman paripurna yang diperoleh merupakan produk interaksi antara peneliti dengan objek yang diteliti. Ada hubungan

⁹³ Pejelasan yang relatif lengkap, baca Agus Salim, 2001, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial (dari Denzin Guba dan Penerapannya)*, Tiara Wacana, Yogyakarta, hlm. 33-61.

⁹⁴ Lihat Soetandyo Wignyosoebroto, *Perubahan Paradigma dalam Ilmu Hukum Pada Masa Peralihan Milenium: dari abad 20 ke abad 21*, Bahan Kuliah Program Doktor Ilmu Hukum UI, Jakarta, 2003, hlm.13.

⁹⁵ Menurut Berger, momen dialektis bergerak dalam 3 (tiga) momentum, yakni momen internalisasi, momen eksternalisasi, dan momen objektivasi. Peter L. Berger, *Pyramids of Sacrifice: Political Ethic and Social Change*. Terjemahan A. Rahman Tolleng, 2004, LP3ES, Jakarta, hlm. 91.

transaksional yang relatif subjektif antara peneliti dengan subjek penelitian. Peneliti adalah instrumen penelitian, sehingga pada tataran aksiologi kedudukan peneliti adalah sebagai fasilitator yang menjembatani keragaman data dan subjek yang ada.

Sesuai catatan sejarah pemikiran, paradigma konstruktivis antara lainnya merupakan rumpun cara berpikir sosiologi interpretatif yakni interaksi simbolik, fenomenologis dan hermeneutik. Secara umum, sosiologi interpretatif menggambarkan manusia sebagai identitas otonom yang melakukan pemaknaan dan membentuk realitas, menyusun institusi dan norma yang ada. Manusia menurut sosiologi interpretatif merupakan aktor yang aktif dan kreatif mengembangkan respons terhadap dunia kognitifnya. Dalam proses sosial, manusia dipandang sebagai pencipta realitas sosial yang relatif bebas. Sosiolog interpretatif seperti Peter L. Berger bersama Thomas Luckman, juga mengajarkan bahwa manusia dan masyarakat adalah produk yang dialektis, dinamis dan plural terus-menerus. Masyarakat adalah produk manusia. Sebaliknya manusia adalah hasil atau produk dari masyarakat.⁹⁶

Penelitian ini dilakukan melalui 2 (dua) strategi, yakni studi kepustakaan dan studi kasus, dalam hal ini studi kasus instrumental

⁹⁶ Bagi Berger, realitas itu tidak dibentuk secara alamiah, tidak juga sesuatu yang diturunkan oleh Tuhan, tapi sebaliknya dibentuk dan dikonstruksikan. Setiap orang bisa mempunyai konstruksi yang berbeda-beda atas dasar suatu realitas. Konstruktivisme merupakan ajaran tentang sebuah kerja kognitif individu untuk menafsirkan dunia relitas. Karena itu landasan berpikir seorang peneliti yang beranjak dari ajaran konstruktivisme hendaklah memperlakukan pelaku sosial sebagai interpreter-interpreter yang dapat menginterpretasikan segala aktivitasnya melalui simbol-simbol. Aktivitas-aktivitas simbolik yang dimaksud dapat berupa makna konsensual atau kesepakatan kolektif, seperti aturan main bersama berwujud hukum. Baca Poloma, Margaret M. *Sosiologi....Op.Cit.*, hlm.117.

(*instrumental case study*), dengan pola kualitatif.⁹⁷ Studi kepustakaan dilakukan terhadap semua dokumen ataupun literatur tentang kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa. Dokumen atau literatur, dikelompokkan sesuai dimensi ruang dan waktu, sehingga informasi yang didapat cukup representatif mewakili *mainstream* pemikiran tentang kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa.

Selanjutnya perihal studi kasus,⁹⁸ secara khusus studi ini menelaah kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa. Urgensi studi terhadap kasus-kasus yang dipilih adalah untuk merekam fakta sosial yang berkaitan dengan gangguan terhadap kearifan lokal yang ada. Kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa dianalisis secara berjenjang. Jenjang pertama, analisis sebatas mendapat deskripsi tentang: (i) posisi kasus sengketa; (ii) kontradiksi-kontradiksi, negasi maupun aspek mediasi yang implisit maupun eksplisit yang menyertai kasus; dan (iii) makna dibalik kontradiksi, negasi dan mediasi yang terbaca dan kasat mata. Jenjang berikutnya adalah memahami kekhususan (*particularities*) kasus, yang bertujuan: (i) menyingkap nilai-nilai dan atau ideologi-ideologi yang memberi bentuk/pola kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa yang terbilang ideal; dan (ii) mengungkap basis teori dan acuan norma yang digunakan sebagai basis kebijakan hukum daerah dalam kebijakan tata kelola

⁹⁷ Penelitian kualitatif yang mendasari pertanyaannya pada *how* dan *why*, sejatinya memilih strategi studi kasus karena dimaksudkan untuk mengungkap peristiwa masa lalu dan sekaligus masa kini dan kemungkinan masa depan. Baca Robert K.Yin, 1981, *Case Study Research: Design and Methods*, Sage, London, hlm. 20.

⁹⁸ *Case study* adalah studi kasus yang hanya digunakan untuk alasan-alasan internal. Telaahan terhadap kasus hanya sebagai alat atau instrumen untuk mengetahui hal-hal di luar kasus. Agus Salim, *Op.Cit.*, hlm. 94.

otonomi dan pemberdayaan desa baik yang telah, maupun yang sedang digunakan sebagai pedoman kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan *socio-legal research*.⁹⁹ Pendekatan ini dilakukan untuk memahami hukum dalam konteks, yaitu masyarakatnya. Sebagaimana *core conception* dari *socio-legal studies* yang memahami hukum tidak sebagai entitas normatif yang normologik dan esoterik semata, maka kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa dalam studi ini dipahami sebagai entitas yang sangat dipengaruhi faktor-faktor non hukum. Formulasi substansi/isi, pilihan tujuan, dan cara yang digunakan untuk mencapai tujuan atau kebijakan hukum/politik hukum kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa diyakini sebagai hasil interaksi dengan faktor-faktor non hukum.¹⁰⁰

Pada aras *legal studies*, kerangka kerja dalam penelitian ini dilakukan sesuai metode kajian hukum positif yakni: (i) mengkaji semua dokumen yang

⁹⁹ Pendekatan *socio-legal research* meliputi dua aspek penelitian, yaitu: (i) aspek *legal research*, yakni objek penelitian tetap ada yang berupa hukum dalam arti “norm” peraturan perundang-undangan; dan (ii) aspek *socio-research*, yaitu digunakannya metode dan teori ilmu-ilmu sosial tentang hukum untuk membantu peneliti dalam melakukan analisis. Pendekatan ini menurut penulis tetap berada dalam ranah hukum, hanya perspektifnya yang berbeda. Bandingkan dengan pendapat Terry Hutchinson yang mengakui bahwa *socio-legal research* sebagai bagian dari penelitian hukum dengan istilah “Fundamental Research”. Lihat Hutchinson, Terry. *Researching and Writing in Law*, Pyramont-NSW, 2002, hlm. 9-10. Istilah lainnya adalah pendekatan *socio-legal studies* yang melihat hukum sebagai salah satu faktor dalam sistem sosial yang dapat menentukan dan ditentukan. Ada sejumlah istilah yang digunakan untuk menggambarkan hal ini, seperti: *apply social science to law*, *social scientific approaches to law*, *disciplines that apply social scientific perspective to study of law*. Lihat Simarmata, Rikardo. “Socio-Legal Studies dan Gerakan Pembaharuan Hukum”, Dalam *Journal of Digest Law, Society & Development*, Vol. I, Desember 2006-Maret 2007.

¹⁰⁰ Lihat Soerjono Soekanto, dkk, 1988, *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, PT Bina Akasara, Jakarta, hlm. 9.

berkaitan dengan kebijakan hukum daerah dalam kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa. Semua dokumen yang ada diinventarisasi, diklasifikasi sesuai perkembangan yang terjadi, lalu dicari premis mayornya untuk selanjutnya dirumuskan silogisme-silogisme induksi dan deduksi; dan (ii) merumuskan silogisme formal (deduksi) dari doktrin/azas hukum yang berlaku universal, kemudian mengkerangkakan pemahaman penafsiran.¹⁰¹ Manfaatnya selain untuk mengoreksi kebijakan hukum daerah dalam kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa yang berlaku (*ius constitutum*), sekaligus mendapatkan proyeksi kebijakan hukum untuk masa yang akan datang (*ius constituendum*).

Sebaliknya pada aras *socio-legal studies*, studi ini mempertimbangkan faktor non hukum seperti: *mainstream* pemikiran tentang kearifan lokal, potensi lokal, dan desakan lingkungan strategis global maupun regional, sebagai elemen yang sangat menentukan dialektika antara nilai-nilai kearifan lokal dengan kebijakan hukum daerah dalam kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa. Asumsi dasarnya, hukum tidak terletak di dalam ruang hampa. Hukum tidak dipelajari dalam ruang yang vakum, tetapi sebaliknya dalam ruang sarat nilai yang saling mempengaruhi dan bahkan mengkondisikan tujuan (=politik hukum) kebijakan hukum daerah dalam

¹⁰¹ Menurut Bloom pemahaman penafsiran merupakan distingsi dari pemahaman terjemahan yang terbatas pada pengubahan simbol hitungan statistik per se, dan pemahaman ekstrapolasi yang menghubungkan antara yang tersurat dan tersirat dengan sesuatu yang ada di luarnya. Dengan distingsi yang demikian, Bloom mengartikan pemahaman penafsiran sebagai upaya menjangkau yang tersirat, bukan hanya yang tersurat, yaitu makna logik atau etiknya. H. Noeng. Muhadjir, 1996, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi ke-III, Penerbit Rakesarasin, Yogyakarta, hlm. 136-138.

kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa, termasuk karakterisasinya secara keseluruhan.

Dalam penelitian ini akan dilakukan rekonstruksi realitas sosial, dengan mengedepankan interaksi antara peneliti dengan apa yang dikaji melalui sumber-sumber dan informan, serta memperhatikan konteks yang membentuk masukan, proses dan hasil penelitian, maupun pemaknaan-pemaknaannya. Konstruksi akan ditelusuri melalui interaksi antara dan sesama informan dan objek observasi dengan metode pendekatan *hermeneutik*.¹⁰²

3. Sifat Penelitian

Jenis penelitian yang akan dilakukan termasuk dalam kategori penelitian kualitatif.¹⁰³ Penelitian ini mengkaji berbagai nilai kearifan lokal (*local genius norm*) yang diperlukan untuk mendukung pelaksanaan hukum (*the administration of law*), maupun penegakan hukum (*the law enforcement*) dalam kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa. Kemudian dievaluasi mengenai dialektika antara nilai kearifan lokal (*local genius norm*) dan kebijakan hukum (*legal policy*) daerah dalam kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa. Muara penelitian ini ialah merumuskan model fungsionalisasi nilai kearifan lokal (*local genius norm*) dalam

¹⁰² *Hermeneutik* secara etimologis memiliki makna penafsiran atau interpretasi, dan secara terminologis adalah proses mengubah sesuatu atau situasi ketidaktahuan menjadi mengerti dan pertukaran dialektikal, dapat pula dimaknai sebagai teori atau filsafat tentang interpretasi makna. Hermeneutika merupakan cara pandang untuk memahami realitas, terutama realitas, seperti teks, sejarah, dan tradisi. Baca Muhammad Muslih, 2004, *Filsafat Ilmu*, Belukar, Yogyakarta, hlm. 179.

¹⁰³ Penelitian kualitatif mempunyai empat unsur, yaitu: (i) Pengambilan/penentuan sampel secara *purposive*; (ii) Analisis induktif; (iii) *Grounded Theory*; dan (iv) Desain sementara akan berubah sesuai dengan konteksnya. Baca Noeng Muhadjir, 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit Rake Sarasin, Yogyakarta, hlm. 165-168.

kebijakan hukum (*legal policy*) daerah dalam kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa agar sesuai dengan cita hukum Pancasila yang mengedepankan keadilan substantif, yaitu keadilan yang hakiki dan dapat dirasakan oleh publik sebagai keadilan sesungguhnya. Rasa keadilan yang diakui dan “hidup” di dalam masyarakat.¹⁰⁴

4. Sumber Data Penelitian

Sumber data penelitian terdiri dari sumber data primer dan sumber data sekunder, sumber data primer dan sekunder peneliti uraikan sebagai berikut:

- a. Sumber data primer yaitu data yang diperoleh langsung melalui sumber di lapangan penelitian. Sumber data primer memungkinkan peneliti menemukan data/hasil penelitian secara otentik dari sumber yang dipercaya.
- b. Sumber data sekunder yaitu sumber data yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier yang kesemuanya dapat ditemukan melalui peraturan perundang-undangan, buku-buku, tulis-tulisan, koran, majalah dan sumber data tertulis lainnya yang diperoleh dari hasil studi pustaka, studi dokumentasi dan studi arsip.
 - a) Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat

¹⁰⁴ Mahkamah Konstitusi, *Mengawal Demokrasi dan Menegakkan Keadilan Substantif*, (Laporan Tahunan 2009, Setjen dan Kepaniteraan MK, Jakarta, 2010), hlm. 10.

Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 84; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2779)

- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1979 Nomor 56, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3153)
- 4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839);
- 5) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75 (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851)
- 6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389)
- 7) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125 (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437)
- 8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)

- 9) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495)
- 10) Undang-Undang Desa Nomor 06 Tahun 2014 tentang Desa
- 11) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa;
- 12) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
- 13) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan;
- 14) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang–Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123)
- 15) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- 16) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja
- 17) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2006 tentang Pedoman Administrasi Desa;
- 18) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa;
- 19) Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 140/640SJ tanggal 22 Maret 2007 tentang Pedoman Alokasi Dana Desa dari Pemerintah Kabupaten kepada Pemerintah Desa.

- 20) Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi Tentang Nomor 900/5356/Sj Nomor 959/Kmk.07/2015 Nomor 49 Tahun 2015 Tentang Percepatan Penyaluran, Pengelolaan, Dan Penggunaan Dana Desa
- 21) Peraturan Menteri Desa Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2017.
- 22) Peraturan Menteri Desa Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Indek Desa Membangun
- 23) Peraturan Menteri Desa Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pedoman (Pengelolaan Data Dan Informasi Desa, Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi
- 24) Peraturan Menteri Desa Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pelatihan Masyarakat
- 25) Peraturan Menteri Desa Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Desa Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016
- 26) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016
- 27) Peraturan Menteri Desa Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015
Peraturan Menteri Desa Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Pedoman Tata Tertib Dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa
- 28) Peraturan Menteri Desa Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pendampingan Desa

- 29) Peraturan Menteri Desa Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengelolaan, Dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa (BUMD)
- b) Bahan hukum sekunder terdiri dari rancangan peraturan perundang-undangan, Hasil karya ilmiah para pakar, baik yang telah diterbitkan atau yang belum atau tidak diterbitkan tetapi terdokumentasi dalam lembaga perpustakaan tertentu, hasil penelitian, baik yang telah dipublikasikan maupun yang belum dan hasil seminar dan diskusi.
- c) Bahan hukum tertier dalam hal ini terdiri dari ensiklopedi, Kamus-kamus hukum dan kamus umum, Bibliografi. Metode ini digunakan untuk mendapatkan data berupa dokumen yaitu arsip-arsip yang dibutuhkan untuk penelitian ini.¹⁰⁵

5. Metode Pengumpulan Data

Metode atau tehnik pengumpulan data adalah pencarian dan pengumpulan data yang dapat digunakan untuk membahas masalah yang terdapat dalam judul penelitian ini. Adapun pengumpulan data yang akan penulis lakukan dengan:

a. Metode Pengumpulan Data Primer

1) Observasi

Observasi merupakan pengamatan langsung di lapangan. Observasi akan menjadi instrumen pembantu dalam rencana penelitian ini. Harapannya, dengan catatan lapangan ini mampu menjadi perantara antara apa yang sedang dilihat dan diamati antara peneliti dengan realitas dan fakta sosial. Berdasarkan hasil

¹⁰⁵ Suharsimi Arikunto, 1998, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 236.

observasi kita akan memperoleh gambaran yang jelas tentang masalahnya dan mungkin petunjuk-petunjuk tentang cara pemecahannya.

2) Wawancara

Wawancara adalah proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dalam mana dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan.¹⁰⁶

Metode wawancara yang dipakai adalah bebas terpimpin untuk melakukan penelaahan data secara langsung melalui sumber-sumber yang dapat dipercaya. Dalam Penelitian ini Penulis berencana akan mewawancarai Pemerintah Desa.

Dalam wawancara, pewawancara hanya membuat pokok-pokok pertanyaan yang akan diteliti, selanjutnya dalam proses wawancara berlangsung mengikuti situasi pewawancara harus pandai mengarahkan yang diwawancarai apabila ternyata ia menyimpang. Sementara itu, pengambilan sampel melalui *purposive non random sampling*. *Purposive non random sampling* diartikan sebagai pengambilan sampel secara bertujuan. Sumber data melalui wawancara peneliti temukan dari pihak-pihak yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan.

b. Metode Pengumpulan Data Sekunder

¹⁰⁶ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, 2001, *Metodologi Penelitian*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 81.

Tehnik pengumpulan data sekunder dimanfaatkan untuk menelaah data yang berkaitan dengan hal-hal atau variabel dalam rekaman, baik gambar, suara, tulisan, transkrip buku, surat kabar, majalah, prasasti, notulen, rapat, agenda dan sebagainya. Metode ini di gunakan untuk mendapatkan data berupa dokumen yaitu arsip-arsip yang dibutuhkan untuk penelitian ini¹⁰⁷.

Pengumpulan data sekunder dapat diklasifikasikan dalam bentuk sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum (peraturan perundang-undangan) atau mempunyai kekuatan mengikat bagi para pihak (kontrak, konvensi, dokumen hukum dan putusan hakim).
2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer (buku ilmu hukum, jurnal hukum, laporan hukum dan media cetak dan elektronik). Bahan hukum sekunder adalah seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku atau semua informasi yang relevan dengan permasalahan hukum. Jadi bahan hukum sekunder adalah hasil kegiatan teoritis akademis yang mengimbangi kegiatan-kegiatan praktik legislatif (atau praktik yudisial juga).¹⁰⁸

¹⁰⁷ Suharsimi Arikunto, 1998, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 236.

¹⁰⁸ Soetandyo Wignjosoebroto, 2002, *Hukum (Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya)*, ELSAM dan HUMA, Jakarta, hlm. 155.

3. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder (rancangan undang-undang, kamus hukum, dan ensiklopedia).

6. Analisis Data

Analisis data yang peneliti gunakan adalah deskriptif *kualitatif*. Analisis secara *kualitatif* dalam hal ini adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.¹⁰⁹

Selanjutnya dilakukan analisis secara tajam apakah kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa pada saat ini di Pemerintah Desa dapat mewujudkan keadilan, kestabilan hidup dan kesejahteraan di dalam masyarakat. Untuk itulah dilakukan penelitian sosial yang untuk akurasi dan pencapaian kebenarannya didasarkan pada paradigma. Penelitian sosial itu lalu bisa disimpulkan aturan-aturan hukum itu dapat memberikan keadilan atau tidak.¹¹⁰

¹⁰⁹ Lexi J. Moleong, 2007, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 248

¹¹⁰ Fx.Adji Samekto, *Menempatkan Paradigma Penelitian Dalam Pendekatan Hukum Non-Doktrinal dan Penelitian Dalam Ranah Sosio-Legal*, Pedoman Bagi Mahasiswa S3 Ilmu Hukum UNDIP.

I. Orisinalitas Penelitian

Tabel
Orisinalitas Penelitian

NO	JUDUL	PENULIS	BAHASAN	KEBAHARUAN PENULIS
1	Rekonstruksi Pemberdayaan Lembaga Kemasyarakatan Desa Untuk Mengentaskan Kemiskinan (Studi Kasus Di Kabupaten Demak)	Dr. Fathur Rohman, S. Sos, S. Pd.i. M.H. Disertasi Tahun 2016 Program Doktor Ilmu Hukum UNISSULA Semarang	❖ Rekonstruksi pemberdayaan lembaga kemasyarakatan desa dari yang didasarkan pada Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan kini menjadi Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) yang didasarkan pada Pemberdayaan masyarakat mandiri untuk mewujudkan desa yang mandiri, maju, kuat, demokratis, makmur, dan sejahtera.	Berdasarkan kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa agar berbasis nilai keadilan, perlu merekonstruksi kewenangan Kepala Desa bukan sebagai Pemegang kekuasaan bermakna memiliki otoritas tertinggi, karena sangat berpotensi digunakan oleh oknum untuk menyalahgunakan kewenangan tersebut, sehingga Kepala Desa adalah sebagai pelaksana pengelolaan Keuangan Desa . Dalam melaksanakan pengelolaan Keuangan Desa , Kepala Desa menguasai pelaksanaannya kepada perangkat Desa.
2	Model Fungsionalisasi Nilai-Nilai Kearifan Lokal (Local Genius) Dalam Kebijakan Hukum (<i>Legal Policy</i>) Daerah Di Provinsi	Dr. Drs. Budiyanto, S.H., M.Hum. Disertasi Tahun 2016 Program Doktor Ilmu	❖ Kebijakan hukum daerah di bidang pengelolaan SDA & pelestarian LH harus dapat mengakomodasi nilai-nilai kearifan lokal Sedulur Sikep agar dapat memberikan	❖ Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa, bahwa Adanya otonomi daerah, membantu Pemerintah Desa dalam melakukan improvisasi kinerja dan program-

	Jawa Tengah (Kajian Konstitusional Penguatan Komunitas Adat Sedulur Sikep Pati Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Dan Pelestarian Lingkungan Hidup)”	Hukum UNISSULA Semarang	pengakuan, penghormatan & perlindungan yang utuh terhadap masyarakat hukum adat (sedulur sikep) beserta kearifan lokalnya dalam sistem hukum negara	program yang telah di tentukan bisa dijalankan dengan maksimal. Otonomi tersebut memberi peranan seutuhnya pada Pemerintah Desa dalam mengatur rumah tangga sendiri dengan tetap berpegang teguh pada kearifan lokal yang dimiliki masyarakat tersebut, karena masyarakat adalah unsur yang paling mendasar terciptanya desa yang merupakan pemerintahan yang paling terkecil.
3	Prinsip Pemerintahan Desa Dalam sistem pemerintahan negara Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa	Dr. Yok Sunaryo, S.H., M.H. Disertasi Tahun 2016 Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga, Surabaya	Rumusan masalah adalah 1) Filosofi Pembentukan Pemerintahan Desa dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia, 2) Ratio legis pemberian wewenang desa dalam penyelenggaraan otonomi desa, dan 3) Prinsip pembentukan peraturan desa pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. ❖ Bahwa kewenangan pada desa yang	Rumusan masalah adalah: 1) Bagaimana Pelaksanaan Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa Pada Saat Ini? 2) Bagaimana Kelemahan-Kelemahan Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa Pada Saat Ini? 3). Bagaimana Rekonstruksi Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa Berbasis Nilai Keadilan? Bahwa dalam

			<p>memiliki hak asal-usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat terkait pembentukan desa adat yang diamanatkan Undang-Undang Desa harus mandiri dari campur tangan pemerintah daerah/kota. Segera dibuat peraturan pelaksanaan terhadap beberapa pasal dalam Undang-Undang Desa, supaya tidak salah tafsir. Seyogyanya ada penataan beberapa pengaturan peraturan perundang-undangan</p>	<p>kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa agar berbasis nilai keadilan, perlu merekonstruksi kewenangan Kepala Desa bukan sebagai Pemegang kekuasaan bermakna memiliki otoritas tertinggi, karena sangat berpotensi digunakan oleh oknum untuk menyalahgunakan kewenangan tersebut, sehingga Kepala Desa adalah sebagai pelaksana pengelolaan Keuangan Desa. Dalam melaksanakan pengelolaan Keuangan Desa, Kepala Desa menguasai pelaksanaannya kepada perangkat Desa</p>
--	--	--	---	---

J. Sistematika Penulisan

Sistematika penelitian disertasi ini disusun dalam 6 (enam) bab, dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan. Dalam bab ini, Penulis akan menyampaikan secara umum mengenai latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, kerangka teori, metode penelitian, orisinalitas penelitian, sistematika penulisan.

Bab II Kajian Pustaka. Bab ini akan menguraikan mengenai pengertian tentang Pemerintahan, Pengertian Tentang Otonomi Daerah, Pengertian Tentang Pemerintahan Daerah, Pengertian tentang Pemerintahan Desa, Pengertian tentang Otonomi Desa, Pengertian tentang Tata Kelola Pemerintahan Desa,.

Bab III Pembahasan Permasalahan Pertama. Bab ini akan menyampaikan uraian tentang Pelaksanaan Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa Saat Ini belum berkeadilan yang dianalisis menggunakan pisau analisis Teori kewenangan sebagai *Applied Theory* (Teori Aplikasi).

Bab IV Pembahasan Permasalahan Kedua. Bab ini akan menyampaikan uraian tentang Kelemahan-Kelemahan Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa Saat Ini yang dianalisis menggunakan pisau analisis Teori Sistem Hukum sebagai *Middle Theory* (Teori Tengah).

Bab V Pembahasan Permasalahan Ketiga. Bab ini akan menyampaikan uraian tentang Rekonstruksi Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa Berbasis Nilai Keadilan yang dianalisis menggunakan pisau analisis Teori Keadilan Sebagai *Grand Theory* (Teori Utama) dengan Studi Perbandingan di berbagai negara.

Bab VI Penutup. Bab terakhir ini akan disampaikan kesimpulan, implikasi kajian Disertasi dan saran-saran serta rekomendasi Disertasi.