

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Sistem ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami perubahan-perubahan yang sangat mendasar. Perubahan-perubahan itu juga mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ Negara Republik Indonesia yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Banyak pokok-pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Salah satu pikiran baru yang diadopsi ke dalam konstitusi, melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas melalui ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) yang berbunyi, “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Apabila kita memperhatikan pidato dan uraian Soepomo mengenai Negara Republik Indonesia sebagaimana kemudian diproklamasikan tanggal 17 Agustus 1945, maka dalam membentuk Negara Republik Indonesia tersebut bangsa Indonesia mendasarkan atas teori bernegara “Republik Desa”. Baik mengenai hakekat Negara Indonesia yang di dalamnya terkandung cita

negaranya, mengenai terbentuknya Negara Indonesia, maupun mengenai tujuan Negara Indonesia, ternyata semua itu sama dengan hakekat, pembenaran adanya, terbentuknya, dan tujuan dari Desa. Semua itu tentunya dalam lingkup yang jauh lebih besar dan dalam konstelasi yang lebih modern, sesuai dengan zaman dan masa diproklamasikannya Negara Republik Indonesia.<sup>1</sup>

Cita dasar dari pembentukan Negara Republik Indonesia sama dengan cita pembentukan “Republik Desa”, yaitu yang “disesuaikan dengan *sociale structuur* masyarakat Indonesia yang nyata pada masa sekarang, serta harus disesuaikan dengan panggilan zaman” yang modern, maka cita dasar membentuk “bidang ketatanegaraan” yang meliputi “tata organisasi”. “tata jabatan”, dan “tata hukum” dalam arti “himpunan tata hukum berdasarkan suatu sistem tertentu”.<sup>2</sup>

Dalam pandangan ketatanegaraan, Indonesia memiliki hierarki struktural pemerintahan yang diatur secara tertulis dalam Undang-Undang. Pada masa pasca-reformasi, Model ketatanegaraan ini menganut sistem sentralisasi dan desentralisasi, dalam konteks sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia yang membagi daerah Indonesia atas daerah-daerah besar dan daerah kecil. Pembagian daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk dan susunan tingkatan pemerintahan terendah adalah Desa dan kelurahan. Dalam konteks ini, pemerintahan Desa merupakan sub sistem penyelenggaraan

---

<sup>1</sup> A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 101-102

<sup>2</sup> *Ibid.*, hal. 103

pemerintahan nasional yang langsung berada di bawah pemerintah Daerah Kabupaten.

Jejak pengaturan tentang Desa dapat ditelusuri jauh sebelum Indonesia merdeka. Kumpulan masyarakat yang terikat pada adat tertentu hidup di setiap Desa atau nama lain sesuai dengan karakteristik setempat. Dalam hubungan organisasi pemerintahan Hindia Belanda, Desa diakui sebagai suatu kesatuan hukum yang berdasar pada adat. Hakim-hakim Desa diakui secara resmi pada tahun 1935.<sup>3</sup>

Desa sudah lebih dahulu tercipta sebagai kesatuan masyarakat adat yang memiliki sistem tata pemerintahan secara adat (tidak tertulis). Fakta sejarah menunjukkan bahwa sebelum ada kerajaan, imperium, dan sebelum ada Negara-negara nasional, telah ada terlebih dahulu kesatuan-kesatuan masyarakat adat yang lahir dan tumbuh secara alamiah pada sebuah kawasan.<sup>4</sup>

Sejak dahulu, keberagaman semua Desa di seluruh wilayah Indonesia sudah menjadi pusat penghidupan masyarakat setempat, yang memiliki otonomi dalam mengelola tata kuasa dan tata kelola atas penduduk, pranata lokal dan sumber daya ekonomi. Masyarakat Desa memiliki kearifan lokal, dimana sebagian kearifan lokal itu mengatur masalah pemerintahan, pengelolaan sumber daya alam dan hubungan sosial. Pada hakikatnya kearifan lokal itu bertujuan menjaga keseimbangan dan keberlanjutan

---

<sup>3</sup> Mr. R. Tresna, 1957, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, Amsterdam-Jakarta: NV. W. Versluys, hal. 67-68

<sup>4</sup> Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, hal. 108

hubungan antar manusia, dan antara manusia dengan alam dan Tuhan.<sup>5</sup> Desa merupakan insititusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat, dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini antara lain ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi sehingga membuat Desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling konkret. Struktur sosial sejenis Desa, masyarakat adat, dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting.

Perkembangan otonomi desa merupakan konsekuensi berbagai tuntutan perkembangan lingkungan pemerintahan dan lingkungan masyarakat sosial yang dinamis. Sesungguhnya kebijakan pengembangan otonomi desa merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kebijakan umum pembangunan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Provinsi dan Pusat. Wujud nyata dari perkembangan itu sendiri berupa adanya pengakuan otonomi yang dimiliki oleh Desa ataupun dengan sebutan lainnya dan Kepala Desa melalui Pemerintah Desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari Pemerintah ataupun Pemerintah Daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu.

Dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggung jawab 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

---

<sup>5</sup> Muhammad Yasin dkk, 2014, *Anotasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*, Pusat Telaah dan Informasi Regional, Jakarta, hal. 24

menuntut tanggung jawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>6</sup> Inti dari otonomi Desa itu sendiri yaitu berupa penyelenggaraan Desa yang pada implementasinya dapat berkembang sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Indonesia adalah negara hukum atau *rechtstaat* yang dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Konsekuensi dari pernyataan tersebut adalah setiap tindakan yang dilakukan oleh negara/pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas kenegaraan/pemerintahan harus berdasarkan hukum dan memberikan kepastian hukum yang dapat diwujudkan melalui peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan adalah pedoman berperilaku dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Secara formal, pengertian Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam

---

<sup>6</sup> H.A.W. Widjaja, 2003, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat, dan Utuh*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta , hal. 166

peraturan perundang-undangan. Pada tesis ini akan digunakan terminologi ‘regulasi’ untuk memaknai istilah peraturan perundang-undangan, dan ‘regulasi di daerah’ untuk memaknai Peraturan Daerah.

Dalam penyelenggaraan negara, regulasi adalah instrumen untuk merealisasikan kebijakan-kebijakan negara dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Sebagai instrumen untuk merealisasikan setiap kebijakan negara, maka regulasi harus dibentuk dengan cara yang benar sehingga mampu menghasilkan regulasi yang baik dan mampu mendorong terselenggaranya dinamika sosial yang tertib serta mampu mendorong kinerja penyelenggaraan negara.<sup>7</sup>

Pemerintah sebagai penyelenggara negara telah banyak menerbitkan regulasi, baik dari tingkat undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, hingga peraturan menteri. Pada periode 2000 hingga 2015, pemerintah telah menerbitkan 12.471 regulasi. Dari total jumlah tersebut, regulasi yang paling banyak diterbitkan adalah dalam bentuk peraturan setingkat menteri, yakni 8.311 regulasi. Jumlah terbanyak selanjutnya adalah peraturan pemerintah sebanyak 2.446 regulasi dan paling sedikit adalah berbentuk peraturan pengganti undang-undang sebanyak 49 regulasi.<sup>8</sup>

Pada dasarnya regulasi memiliki tiga fungsi utama, yaitu:

---

<sup>7</sup> Kementerian PPN/ Bappenas, 2015, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*, Jakarta, hal 3

<sup>8</sup> *Ibid* hal 5

1. Sebagai sarana ketertiban atau pedoman perilaku, regulasi menjadi pedoman untuk terselenggaranya dinamika sosial, dalam hal ini baik terhadap kegiatan formal maupun informal;
2. Sebagai instrumen pembangunan, regulasi menggerakkan sumber daya untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan
3. Sebagai faktor integrasi, regulasi mengintegrasikan wilayah maupun kebijakan-kebijakan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan ke dalam suatu Sistem Regulasi Nasional yang merupakan agregasi dari semua regulasi yang ada<sup>9</sup>

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Praturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Era otonomi daerah saat ini memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumahtangganya sendiri kecuali yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Daerah otonom sebagai satuan

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hal. 4

pemerintahan yang mandiri yang memiliki wewenang atributif, lebih-lebih sebagai subjek hukum (*publick rechtspersoon publick legal entity*) berwenang membuat peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Pelaksanaan kewenangan pembentukan produk hukum daerah dilaksanakan bersama oleh pemerintah daerah (pejabat administrasi daerah) dan DPRD sebagai pemegang fungsi legislasi di daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Dalam ketentuan umum pasal 1 angka 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Selanjutnya Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menggariskan materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Kemudian dalam penyusunan prolegda, Pemerintah Daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, penyusunan daftar rancangan peraturan daerah didasarkan atas:

1. Perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi;

2. Rencana pembangunan daerah;
3. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
4. Aspirasi masyarakat daerah.

Berdasarkan Pasal 116 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diberikan amanat untuk menetapkan Peraturan Daerah tentang Penetapan Desa dan Desa adat di wilayahnya Desa. Penetapan Desa sebagaimana dimaksud, merupakan salah satu unsur penataan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4), dimana penataan Desa meliputi:

- a. Pembentukan;
- b. Penghapusan;
- c. Penggabungan;
- d. Perubahan status; dan
- e. Penetapan Desa.

Terkait dengan penetapan Desa, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 1 angka 43 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengakui Desa dengan memberikan definisi bahwa Desa adalah desa dan desa adat 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.

Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi luas yang dianut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal usul. Konsekuensi dari pengakuan atas otonomi asli adalah Desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat (*self governing community*), dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atasan pada Desa.<sup>10</sup> Sehingga pada prinsipnya dengan diaturnya penetapan Desa dengan Peraturan Daerah, maka Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota telah mengakui dan menghormati otonomi Desa di wilayahnya masing-masing.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka semakin mempertegas amanat dan makna Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, sekaligus akan semakin memperjelas posisi (kedudukan) dan kewenangan Desa serta memperjelas makna otonomi Desa itu sendiri. Dalam hal ini, Negara telah melakukan redistribusi sumber daya serta memberikan mandat kewenangan dan penyelenggaraan Desa yang didahului dengan sebuah pengakuan dan penghormatan secara penuh melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan amanat peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan diatas sudah seharusnya

---

<sup>10</sup> Drs. E.B. Sitorus, M.Si. dkk, 2014, *NA RUU Desa*, Jakarta, hal. 1

memfasilitasi Pemerintah Desa dengan menetapkan Peraturan Daerah tentang Penetapan Desa. Artinya, keberadaan Desa secara tertulis diakui (status) dan memiliki otoritas kebijakan (hak otonomi baku) dengan dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Penetapan Desa. Sehingga makna otonomi Desa, yaitu Desa memiliki kewenangan dalam melaksanakan penyelenggaraan “rumah tangga” atau pemerintahannya sendiri dapat terwujud.

Berdasarkan latar belakang sebagaimana tersebut diatas, penulis tertarik untuk menulis dan melakukan penelitian tesis dengan judul Peran Pemerintah Daerah dalam menetapkan Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Selain itu penyusunan penelitian ini juga didukung dengan peraturan perundang-undangan yang terkait lainnya, dan pernyataan atau teori melalui argumen yang dikemukakan oleh para ahli.

## **B. Rumusan Masalah**

Menurut uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah peran Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam menetapkan Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa?
2. Apa saja materi muatan yang akan diatur di dalam penetapan Desa oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota?
3. Bagaimana akibat hukum berdasarkan materi muatan yang diatur dalam Penetapan Desa oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota?

### C. Tujuan Penelitian

Dalam suatu kegiatan penelitian pasti terdapat suatu tujuan yang hendak dicapai. Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji peran Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam menetapkan Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
2. Untuk mengkaji materi muatan apa saja yang akan diatur di dalam penetapan Desa oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
3. Untuk mengetahui akibat hukum berdasarkan materi muatan yang diatur dalam Penetapan Desa oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

### D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian atau kegunaan penelitian yang diharapkan dari seluruh rangkaian kegiatan penelitian tesis dengan judul Peran Pemerintah Daerah dalam menetapkan Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, meliputi:

1. Teoretis

Teori adalah alur logika atau penalaran yang merupakan seperangkat konsep, definisi dan proposisi yang disusun secara sistematis.

Secara umum teori mempunyai tiga fungsi yaitu:<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, dalam Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan*, Jakarta, Alfabeta, 2011, hal 81

*Pertama*, untuk menjelaskan (*explanation*). Fungsi teori ini digunakan untuk memperjelas dan mempertajam ruang lingkup variable yang akan diteliti.

*Kedua*, adalah meramalkan (*prediction*). Teori ini berfungsi untuk merumuskan hipotesis dan menyusun instrument penelitian, karena pada dasarnya hipotesis itu merupakan pernyataan yang bersifat prediktif.

*Ketiga*, fungsi yang mengendalikan (*control*) suatu gejala, digunakan membahas hasil penelitian dan selanjutnya digunakan untuk memberikan saran dalam upaya pemecahan masalah dalam landasan teori perlu dikemukakan deskripsi teori dan kerangka berfikir, sehingga selanjutnya dapat dirumuskan hipotesis dan instrumen penelitian.

Landasan teori ini perlu menjadi landasan utama agar penelitian tesis ini mempunyai dasar yang kokoh, dan bukan sekedar perbuatan percobaan. Adanya landasan teoretis ini merupakan ciri bahwa penelitian itu merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data.

## 2. Praktis

Secara garis Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten/Kota, dan Desa. Sejarah penyelenggaraan pemerintahan Desa di Indonesia menunjukkan, bahwa terbentuknya suatu wilayah hukum disebut “Desa” adalah karena adanya satuan organisasi kewilayahan dan satuan-satuan rakyat hukum, yang tersebar diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disebutkan bahwa Desa adalah sekelompok rakyat, termasuk didalamnya

sekelompok rakyat hukum yang bertempat tinggal dalam satu wilayah tertentu dengan batas-batasnya yang jelas, memiliki ikatan lahir batin sangat kuat, baik karena seketurunan maupun karena kesamaan kepentingan politik, ekonomi, sosial, dan keamanan, dimana strukturnya memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama, memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa yang dimaksud dengan 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.

Berdasarkan pengertian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa Negara/pemerintah memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap suatu wilayah Desa di dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan alasan:

*Pertama*, bahwa yang menjadi dasar bagi masyarakat Desa dalam mengurus rumah tangganya tidak hanya asal usul/adat istiadat, melainkan mereka juga dapat menggunakan prakarsa atau inisiatif yang berkembang. Tentunya prakarsa atau inisiatif ini haruslah dalam bentuk suatu regulasi.

*Kedua*, selain memiliki kewenangan untuk mengelola berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala Desa, Desa juga dapat menyelenggarakan urusan berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

*Ketiga*, keberadaan desa harus secara nyata diakui oleh Pemerintah dalam bentuk peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Peraturan Daerah tentang Penetapan Desa. Bila proses kesepakatan ini tidak dilakukan, maka suatu desa menjadi tidak berhak menerima bagian keuangan negara, baik dalam bentuk Alokasi Dana Desa (ADD) maupun dana-dana yang diberikan berdasarkan asas pembantuan dan hibah, termasuk dari Pemerintah Daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

### E. Kerangka Konseptual/Kerangka Berpikir

Kerangka teori merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, thesis, si penulis mengenai sesuatu kasus ataupun permasalahan (*problem*), yang bagi si pembaca menjadi bahan perbandingan, pasangan teoritis, yang mungkin ia setuju ataupun tidak disetujuinya dan ini merupakan masukan eksternal bagi pembaca.<sup>12</sup>

Menurut Kaelan M.S. Landasan teori pada suatu penelitian adalah merupakan dasar-dasar operasional penelitian. Landasan teori dalam suatu penelitian adalah bersifat strategis artinya memberikan realisasi pelaksanaan penelitian.<sup>13</sup> Oleh sebab itu kerangka teoritis bagi suatu penelitian mempunyai kegunaan sebagai berikut :

1. Teori tersebut berguna untuk lebih mempertajam atau lebih mengkhususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya;
2. Teori sangat berguna dalam mengembangkan sistem klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep serta memperkembangkan definisi-definisi;
3. Teori biasanya merupakan suatu ikhtisar dari pada hal-hal yang diteliti;
4. Teori memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang, oleh karena telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa-masa mendatang.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, hal. 80

<sup>13</sup> Kaelan M.S, 2005, *Metode Penelitian Kualitatif bidang Filsafat (Paradigma bagi Pengemangan Penelitian interdisipliner bidang Filsafat, Budaya, Sosial, Semiotika, Sastra, Hukum dan Seni)*,Paradigma, Yogyakarta, hal. 239

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, hal. 121

Penelitian ini memfokuskan pada studi tentang peran Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam menetapkan Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Peran Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam menetapkan Desa diatur dalam Pasal 116 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang mengamanatkan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menetapkan Peraturan Daerah tentang penetapan Desa dan Desa adat di wilayahnya. Selanjutnya materi muatan dalam Peraturan Daerah ini tentu harus disusun melalui proses pengkajian dan penyelerasan untuk mengetahui keterkaitan materi yang akan diatur dengan peraturan perundang-undangan terkait lainnya baik vertikal maupun horizontal, sehingga dapat mencegah tumpang tindih pengaturan atau kewenangan.

Dengan pokok permasalahan di atas, maka terdapat beberapa teori yang dipergunakan sebagai pisau analisis diantaranya teori mengenai Konsep tentang Peraturan Perundang-undangan, Pemerintahan Daerah, dan konsep Pembangunan Hukum Nasional.

#### 1. Konsep Tentang Peraturan Perundang-Undangan

##### a. Norma Hukum dan Keberlakuan Norma Hukum

Suatu peraturan perundang-undangan dapat diberlakukan, maka peraturan perundang-undangan tersebut harus memenuhi persyaratan kekuatan berlaku. Ada tiga macam kekuatan berlaku antara lain sebagai berikut:

- 1) Keberlakuan atau hal berlakunya secara yuridis, yang mengenai hal ini dapat dijumpai anggapan-anggapan sebagai berikut:
  - a) Hans Kelsen menyatakan bahwa kaedah hukum mempunyai kelakuan yuridis, apabila penentuannya berdasarkan kaedah yang lebih tinggi tingkatnya;
  - b) W. Zevenbergen menyatakan, bahwa suatu kaedah hukum mempunyai kelakuan yuridis, jikalau kaedah tersebut, "*op de vereischte wijze is tot stant gekomen*" (Terjemahannya: "...terbentuk menurut cara yang telah ditetapkan");
  - c) J.H.A Logemann mengatakan bahwa secara yuridis kaedah hukum mengikat, apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya.
- 2) Keberlakuan sosiologi atau hal berlakunya secara sosiologis, yang intinya adalah efektivitas kaedah hukum di dalam kehidupan bersama. Mengenai hal ini dikenal dua teori:
  - a) Teori Kekuasaan ("*Machttheorie*"; "*The Power Theory*") yang pada pokoknya menyatakan bahwa kaedah hukum mempunyai kelakuan sosiologis, apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa, diterima ataupun tidak oleh warga-warga masyarakat;
  - b) Teori Pengakuan ("*Anerkennungstheorie*", "*The Recognition Theory*") yang berpokok pangkal pada pendapat, bahwa kelakuan kaedah hukum didasarkan pada penerimaan atau

pengakuan oleh mereka kepada siapa kaedah hukum tadi tertuju.

3) Keberlakuan filosofis atau hal berlakunya secara filosofis. Artinya adalah, bahwa kaedah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum (*"Rechtsidee"*) sebagai nilai positif yang tertinggi (*"Uberpositieven Wert"*), misalnya, Pancasila, Masyarakat Adil dan Makmur, dan seterusnya.

b. Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori jenjang hukum (*Stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Dalam teori tersebut Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Norma Dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan *pre-supposed*.

Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky mengatakan suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar antara lain:<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie & M.Ali Safa'at. 2006, *Teori Hans Kelsen*, Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hal. 170

- 1) Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
- 2) Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara);
- 3) Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang "Formal");
- 4) Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana/Aturan otonom).

Menurut Hans Nawiasky, isi *staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar. Selanjutnya Hans Nawiasky mengatakan norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara. Grundnorm mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah atau bersifat tetap, sedangkan di dalam suatu negara norma fundamental negara itu dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya pemberontakan, kudeta, dan sebagainya.

Berdasarkan teori Hans Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Hans Kelsen dan

menerapkannya pada struktur dan tata hukum di Indonesia. Untuk menjelaskan hal tersebut, A. Hamid S. Attamimi menggambarkan perbandingan antara Hans Kelsen dan Hans Nawiasky tersebut dalam bentuk piramida. Selanjutnya A. Hamid S. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Hans Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah<sup>16</sup>:

- 1) *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945);
- 2) *Staatsgrundgesetz* : Batang Tubuh UUD Negara Republik Indonesia 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
- 3) *Formell Gesetz* : Undang-Undang;
- 4) *Verordnung & Autonome Satzung* : secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

c. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Selain peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan kekuatan berlaku, hal lain yang harus dipenuhi adalah asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dirumuskan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan khususnya dalam Pasal 5 dan Pasal 6.

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hal 170

Adapun rumusan asas dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomer 12 Tahun 2011 meliputi:

1) Kejelasan tujuan

Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2) Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat

Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

3) Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan

Asas kesesuaian antara jenis hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

4) Dapat dilaksanakan

Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

5) Kehasilgunaan dan kedayagunaan

Asas kehasilgunaan dan kedayagunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6) Kejelasan rumusan

Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7) Keterbukaan

Asas keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sementara itu, asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan di Negara Republik Indonesia dirumuskan dalam pasal 6 sebagai berikut:

- 1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:
  - a) Asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
  - b) Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
  - c) Asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
  - d) Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
  - e) Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang

berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- f) Asas bhineka tunggal ika adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g) Asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proposional bagi setiap warga negara.
- h) Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i) Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j) Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan bangsa dan negara.

- 2) Selain asas sebagaimana dimaksud pada angka 1, Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Selain kedua ketentuan dalam pasal 5 dan pasal 6 tersebut, pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus berpedoman, serta bersumber dan berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal tersebut ditetapkan dalam pasal 2 dan pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan negara, Burkhard Kreams menyebutkan dengan istilah *Staatsliche Rechtssetzung*, sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut:<sup>17</sup>

- 1) Isi peraturan (*Inhalt der Regelung*);
- 2) Bentuk dan susunan peraturan (*Form der Ausarbeitung der Regelung*);
- 3) Metode pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan

---

<sup>17</sup> Muhammad Ikhwan. 2010. *Urgensi Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah* dalam [http://studihukum.blogspot.co.id/2010/12/urgensi-partisipasi-publik-dalam\\_5632.html](http://studihukum.blogspot.co.id/2010/12/urgensi-partisipasi-publik-dalam_5632.html)

4) Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*).

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka asas bagi pembentukan peraturan perundang-undangan negara akan meliputi asas-asas hukum yang berkaitan dengan itu. Beberapa ahli mengemukakan berbagai asas yang berhubungan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, maka penyusun akan mengemukakan pendapat dua ahli yang selama ini berkecimpung dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu pendapat dari I.C. van der Vlies dan pendapat dari A. Hamid S. Attamimi. Di dalam bukunya yang berjudul "*Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*" I.C. van der Vlies membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material.

Asas-asas yang formal meliputi:

- 1) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- 2) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
- 3) Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- 4) Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- 5) Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Sedangkan asas-asas materil meliputi:

- 1) Asas tentang terminologi dan sitematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*);
- 2) Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*);
- 4) Asas kepastian hukum (*het rechtzekerheidsbeginsel*);
- 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).<sup>18</sup>

A. Hamid Attamimi dalam bukunya berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut:

- 1) Cita hukum Indonesia;
- 2) Asas Negara Berdasar Atas Hukum dan Asas Pemerintahan Berdasarkan Sistem Konstitusi;
- 3) Asas-asas lainnya.

Dengan demikian, asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh:

- 1) Cita Hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (silasila dalam hal tersebut berlaku sebagai Cita (Idee), yang berlaku sebagai “bintang pemandu”.

---

<sup>18</sup> I.C. Van der Vlies, *Het Wetsbeigrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage:Vuga hal.186 seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, *Op. cit*, hal. 330

- 2) Norma Fundamental Negara yang juga tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Norma);
- 3) asas-asas Negara Berdasar atas hukum yang menempatkan Undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der primat des Rechts*);

Asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan Undang-Undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut ini meliputi juga:

- 1) asas tujuan yang jelas;
- 2) asas perlunya pengaturan;
- 3) asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
- 4) asas dapatnya dilaksanakan;
- 5) asas dapatnya dikenali;
- 6) asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- 7) asas kepastian hukum;
- 8) asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.<sup>19</sup>

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, maka A. Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam:

---

<sup>19</sup>*Ibid.*, hal. 344-345.

- 1) asas-asas formal, dengan perincian:
  - a) asas tujuan yang jelas;
  - b) asas perlunya pengaturan;
  - c) asas organ/lembaga yang tepat;
  - d) asas materi muatan yang tepat;
  - e) asas dapatnya dilaksanakan; dan
  - f) asas dapatnya dikenali
- 2) asas-asas material, dengan perincian:
  - a) asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;
  - b) asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
  - c) asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasar Atas Hukum; dan
  - d) asas sesuai prinsip-prinsip Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan selain dilakukan untuk memenuhi ketentuan dalam pasal 96 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta beberapa peraturan lainnya yang berkaitan, sebenarnya juga untuk memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, terutama asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, serta asas keterbukaan.

## 2. Pemerintahan Daerah

### a. Otonomi dan Desentralisasi

Menurut C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil<sup>20</sup>, otonomi daerah itu dinamis, dapat berkembang dan berubah sesuai dengan keadaan yang timbul dan berkembang dalam masyarakat. Oleh karena itu, ada kemungkinan penambahan penyerahan urusan. Namun, ada juga kemungkinan penarikan kembali suatu urusan yang telah diserahkan kepada daerah. Bahkan suatu daerah mungkin juga dihapuskan dan daerah-daerah baru dibentuk.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui sistem desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi sangat mutlak di dalam negara demokrasi. Sehingga dapat dikatakan bahwa desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkatan lebih rendah.

Istilah otonom menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia<sup>21</sup> berarti memiliki hak dan kekuasaan untuk mengatur diri sendiri. Sedangkan menurut Kamus Hukum<sup>22</sup>, otonomi berasal dari kata *autonomi* yang berarti hak dari daerah untuk mengurus sendiri rumah tangganya dalam batas-batas tertentu. Dalam kaitan dengan politik atau pemerintahan, otonomi

---

<sup>20</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2004, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia: Hukum Administrasi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 16.

<sup>21</sup> J.S. Badudu dan Sutan Mohammad Zain, 1994, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal. 969

<sup>22</sup> J.C.T. Simorangkir, dkk, 2008, *Kamus Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, , hal. 11

daerah berarti kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas, wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan suatu negara kesatuan<sup>23</sup>.

Menurut Bagir Manan dalam Juanda<sup>24</sup>, otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan, satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan yang merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut.

Konsep pemikiran tentang otonomi daerah, mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menurut Siswanto Sunarno, terdapat 2 (dua) pemikiran tentang otonomi daerah sebagai berikut<sup>25</sup>:

- a. Prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Arti seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan partisipasi, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.
- b. Prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu

---

<sup>23</sup> Syaiful Watni, dkk, 2006, *Kamus Hukum Umum*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, hal. 23

<sup>24</sup> Juanda, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, hal. 126

<sup>25</sup> Siswanto Sunarno, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 8

prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekahasaan daerah.

Agar otonomi daerah itu dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman, seperti dalam penelitian, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Oleh karena itu, pemerintah wajib memberikan fasilitas-fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan<sup>26</sup>.

Menurut Siswanto Sunarno<sup>27</sup>, berdasarkan asas umum pemerintahan ini, yang menjadi urusan pemerintahan daerah meliputi hal sebagai berikut:

- a. Bidang legislasi, yakni atas prakarsa sendiri membuat peraturan daerah (Perda) dan peraturan kepala daerah yang meliputi peraturan daerah provinsi kabupaten/kota. Peraturan kepala daerah meliputi peraturan gubernur dan/atau peraturan bupati/walikota.
- b. Masalah perimbangan keimbangan antara pemerintah dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam

---

<sup>26</sup>*Ibid.*, hlm. 9

<sup>27</sup>*Ibid.*

rangka pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

- c. Perencanaan APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

Menurut Juanda,<sup>28</sup> sebagai salah satu sendi negara yang demokratis (*democratischerechtsstaat*), desentralisasi merupakan pilihan yang tepat dalam rangka menjawab berbagai persoalan yang dihadapi negara dan bangsa sekarang dan di masa datang. Pentingnya desentralisasi pada prinsipnya agar persoalan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkunginya seperti budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat atau pemerintah atasan merupakan hal yang tidak mungkin dengan keterbatasan dan kekurangan hampir di semua aspek.

Menurut Tresna dalam Juanda<sup>29</sup> desentralisasi dibedakan menjadi *ambtelijke decentralisatie* atau *deconcentratie* yang diartikan sebagai pemberian (pemasrahan) kekuasaan dari atas ke bawah di dalam rangka kepegawaian, guna kelancaran pekerjaan semata-mata. Selanjutnya, terdapat *staatkundige decentralisatie* yang diartikan sebagai pemberian (pemasrahan) kekuasaan mengatur kepada daerah-daerah di dalam lingkungannya, guna mewujudkan asas demokrasi di dalam pemerintahan negara.

---

<sup>28</sup>Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, *Op. cit*, hal. 111

<sup>29</sup>*Ibid.*, hal. 118.

Menurut Juanda, dalam arti ketatanegaraan desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah, yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonomi). Lazimnya desentralisasi itu dapat dibagi ke dalam 2 macam, yaitu<sup>30</sup>:

- a. Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan, misalnya pelimpahan kekuasaan dan wewenang Menteri kepada Gubernur.
- b. Desentralisasi Ketatanegaraan atau disebut juga desentralisasi politik, yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelende en besturende bevoegheid*) kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Dalam desentralisasi politik ini, rakyat dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam pemerintahan, dengan batas wilayah daerah masing-masing.

Desentralisasi merupakan salah satu sendi dalam negara kesatuan dan mencirikan dari negara demokrasi. Akan tetapi menurut Bhenyamin Hoessein dalam Juanda<sup>31</sup>, hal tersebut tidaklah ada artinya jika dalam implementasinya tidak dilaksanakan secara konsisten dan sungguh-sungguh. Untuk terlaksananya dengan konsisten dan sungguh-sungguh, perlu sarana dan perangkat pokoknya, yaitu: *Pertama*, pembentukan pemerintahan daerah otonom dan penyerahan kewenangan tertentu

---

<sup>30</sup>*Ibid.*, hal. 118-119.

<sup>31</sup>*Ibid.*, hal. 122.

kepadanya oleh pemerintah pusat. *Kedua*, penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonom yang telah dibentuk oleh pemerintah pusat.

b. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Membentuk Peraturan Perundang-undangan

Sebagai daerah otonom, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang untuk membuat Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 236 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang 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. Substansi atau materi muatan Peraturan Daerah adalah: *Pertama*, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan *Kedua*, penjabaran lebih lanjut ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain materi muatan tersebut, Peraturan Daerah juga dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam penjelasan di atas, dapat digolongkan dalam dua hal, yaitu (1) Kewenangan Atribusi; dan (2) Kewenangan Delegasi. Kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan

Daerah adalah kewenangan yang diperolehnya dari Peraturan Perundang-undangan. kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah terlihat dari ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”, dan Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang 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 yang menyatakan bahwa: “Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Peraturan Daerah”. Sedangkan kewenangan delegasi dari Pemerintah Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah kewenangan yang diperoleh dari Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah. Artinya, Peraturan Daerah dibentuk untuk melaksanakan/menjabarkan Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan dibentuknya Peraturan Daerah.

### 3. Pembangunan Hukum Nasional.

Arah pembangunan hukum bukan sesuatu yang berdiri sendiri, melainkan terintegrasi dengan arah pembangunan di bidang lainnya memerlukan penyerasian. Betapapun arah pembangunan hukum bertitik tolak pada garis-garis besar gagasan dalam UUD NRI Tahun 1945, dibutuhkan penyesuaian dengan tingkat perkembangan masyarakat yang dimimpikan akan tercipta pada masa depan. Pembangunan hukum tidak identik dan tidak boleh diidentikan dengan pembangunan undang-undang atau peraturan perundangan menurut istilah yang lazim digunakan di Indonesia. Membentuk undang-undang sebanyak-banyaknya, tidak berarti sama dengan membentuk hukum. Negara hukum bukan negara undang-undang. Pembentukan undang-undang hanya bermakna pembentukan norma hukum. Padahal tatanan sosial, ekonomi budaya, dan politik bukan tatanan normatif semata. Karena itulah maka diperlukan ruh tertentu agar tatanan tersebut memiliki kapasitas.

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Pasal ini berimplikasi bahwa segala aspek penyelenggaraan negara harus berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) dan bukan berdasarkan kekuasaan (*machtstaat*) dengan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar dan hierarki tertinggi dalam peraturan perundang-undangan. Pembangunan Hukum Nasional merupakan kewajiban negara untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum. Pembangunan Hukum

Nasional dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Dilihat dari sisi tujuan hukum, Gustav Radbruch menyatakan bahwa tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Keadilan harus mempunyai posisi yang pertama dan yang paling utama dari pada kepastian hukum dan kemanfaatan. Secara historis, pada awalnya menurut Gustav Radbruch tujuan kepastian hukum menempati peringkat yang paling atas diantara tujuan yang lain. Namun, setelah melihat kenyataan bahwa dengan teorinya tersebut di Jerman di bawah kekuasaan Nazi melegalisasi praktek-praktek yang tidak berperikemanusiaan selama masa Perang Dunia II dengan jalan membuat hukum yang mensahkan praktik-praktik kekejaman perang pada masa itu. Gustav Radbruch pun akhirnya meralat teorinya tersebut diatas dengan menempatkan tujuan keadilan menempati posisi diatas tujuan hukum yang lain. Sebagaimana diketahui bahwa didalam kenyataannya sering kali antara kepastian hukum terjadi benturan dengan kemanfaatan, atau antara keadilan dengan kepastian hukum, antara keadilan terjadi benturan dengan kemanfaatan.<sup>32</sup>

Dalam melakukan perumusan konsep penyelenggaraan negara Indonesia berdasarkan konsep negara hukum, sebelumnya perlu diketahui apakah tujuan penyelenggaraan negara Indonesia, atau apakah tujuan negara

---

<sup>32</sup> Sidharta Arief, 2007, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, PT. Refika Aditama, Bandung, hal. 20-21

Indonesia. Hal ini penting karena konsep penyelenggaraan negara hukum harus selalu tertuju pada terwujudnya tujuan negara Indonesia. Tujuan negara Indonesia secara definitif tertuang dalam alenia keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu :

- a. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b. Memajukan kesejahteraan umum;
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa; serta
- d. Ikut melaksanakan perdamaian dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Terwujudnya tujuan negara ini menjadi kewajiban negara Indonesia sebagai organisasi tertinggi bangsa Indonesia yang penyelenggaraannya harus didasarkan pada lima dasar negara (Pancasila). Dari sini dapat dipahami bahwa Pancasila merupakan pedoman utama kegiatan penyelenggaraan negara yang didasarkan atas prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam rangka terwujudnya tujuan negara Indonesia tersebut maka dalam setiap kebijakan negara yang diambil oleh para penyelenggara negara (termasuk di dalamnya upaya melakukan pembangunan sistem hukum nasional) dalam upaya penyelenggaraan negara hukum Pancasila harus sesuai dengan empat prinsip cita hukum (*rechtsidee*) Indonesia (Pancasila), yakni:

- a. Menjaga integrasi bangsa dan negara baik secara ideologis maupun secara teritorial;
- b. Mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum (nomokrasi) sekaligus, sebagai satu kesatuan tidak terpisahkan;
- c. Mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia; dan
- d. Menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan berkeadaban dalam hidup beragama.

Sebagaimana perspektif hukum progresif yang menempatkan hukum untuk manusia dimana pengangan, optik atau keyakinan dasar ini tidak melihat hukum sebagai sesuatu yang sentral dalam ber hukum, melainkan manusialah yang berada di titik pusat perputaran hukum. Hukum itu berputar di sekitar manusia sebagai manusia sebagai pusatnya. Hukum ada untuk manusia, bukan manusia untuk hukum. Apabila kita berpegangan pada keyakinan, bahwa manusia itu adalah untuk hukum, maka manusia itu akan selalu diusahakan, mungkin juga dipaksakan, untuk bisa masuk ke dalam skema-skema yang telah dibuat oleh hukum. di sisi lain saaf ini konsep negara hukum tidak begitu efektif secara analitis sama sekali karena begitu beragamnya definisi yang ada. Dengan kata lain, negara hukum harus selalu didefinisikan secara jelas sebelum dapat digunakan untuk tujuan tersebut. Jika, di lain pihak, negara hukum digunakan sebagai suatu sistem hukum yang ideal, memandu program dan orang menuju masa depan yang lebih baik, maka suatu gagasan yang menyeluruh dapat memberikan suatu

kepraktisan yang efektif bagi keseluruhan mekanisme dan gagasan yang secara potensial berkontribusi dalam melayani kedua fungsi yaitu melindungi warga negara terhadap negara dan melindungi warga negara dari warga negara lainnya. Sisi sebaliknya dari hal ini tentunya adalah bahwa negara hukum akan kehilangan hampir seluruh dari nilai analitisnyanya.<sup>33</sup>

Oleh karenanya dalam penyelenggaraan negara hukum, harus dibangun suatu sistem hukum nasional yang:<sup>34</sup>

- a. Bertujuan untuk menjamin integrasi bangsa dan negara baik secara ideologis maupun secara teritorial;
- b. Berdasarkan atas kesepakatan rakyat baik diputuskan melalui musyawarah mufakat maupun pemungutan suara, dan hasilnya dapat diuji konsistensinya secara yuridis dengan *rechtsidee*;
- c. Bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial;
- d. Bertujuan untuk mewujudkan toleransi beragama yang berkeadaban, dalam arti tidak boleh mengistimewakan atau mendiskriminasikan kelompok-kelompok atau golongan-golongan tertentu.

Wujud nyata Pembangunan Hukum Nasional yaitu dengan dilaksanakannya reformasi regulasi. Reformasi regulasi adalah perubahan-perubahan yang dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas regulasi, baik secara individual maupun integral (terintegrasi dalam suatu sistem regulasi

---

<sup>33</sup> Satjipto Rahardjo, *Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif: Urgensi dan Kritik*, 2011, Epistema Institute, Jakarta, hal. 167-168

<sup>34</sup> Moh. Mahfud M.D., *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, 2006, Jakarta, hal. 19

yang komprehensif dan utuh).<sup>35</sup> Definisi reformasi regulasi tersebut merupakan definisi umum yang digunakan pada pelbagai negara. Tujuan jangka pendeknya adalah meningkatkan kualitas regulasi. Namun, substansi reformasi regulasi tersebut dapat berbeda antara negara yang satu dengan negara lainnya, tergantung pada kompleksitas permasalahan yang dihadapi. Tujuan utama dari Reformasi Regulasi adalah untuk mewujudkan Sistem Regulasi Nasional (SRN) yang berkualitas, sederhana, dan tertib. Dengan begitu, maka regulasi akan dapat lebih mampu untuk bekerja secara efektif dan efisien dalam mendukung upaya mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana yang ditetapkan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>36</sup>

Reformasi regulasi di Indonesia pada intinya ada 2 (dua) macam berdasarkan waktunya yaitu reformasi yang dilakukan saat ini dan reformasi yang dilakukan di masa yang akan datang. Reformasi yang dilakukan saat ini adalah Simplifikasi Regulasi yang merupakan cara cepat untuk menyederhanakan regulasi dengan cara melihat kembali (*review*) dan menata kembali (rekonstruksi) regulasi yang ada. Review yang dilakukan dengan menggunakan kriteria legalitas dan kebutuhan, dan pada akhirnya memberikan rekomendasi alternatif tindakan regulasi untuk dipertahankan, direvisi atau dicabut, dengan langkah-langkah sebagai berikut:

---

<sup>35</sup> Yanuarto, S.H (Biro Hukum Setda DIY) dalam [http://www.birohukum.jogjapro.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=477:reformasi-regulasi-untuk-mewujudkan-perencanaan-yang-sinergis-dalam-rencana-pembangunan-jangka-menengah-nasional-rpjm-&catid=104:nasional&Itemid=529](http://www.birohukum.jogjapro.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=477:reformasi-regulasi-untuk-mewujudkan-perencanaan-yang-sinergis-dalam-rencana-pembangunan-jangka-menengah-nasional-rpjm-&catid=104:nasional&Itemid=529)

<sup>36</sup> [http://dapp.bappenas.go.id/upload/file\\_article/document/\(buku-strategi-nasional-reformasi-regulasi\)-Buku%20Reformasi%20Regulasi%20-%20FINAL%20FIX\(1\).pdf](http://dapp.bappenas.go.id/upload/file_article/document/(buku-strategi-nasional-reformasi-regulasi)-Buku%20Reformasi%20Regulasi%20-%20FINAL%20FIX(1).pdf) hal 13-14

- a. Inventarisasi regulasi (*stock taking*);
- b. Identifikasi masalah dan stake holder;
- c. Evaluasi regulasi bermasalah; dan
- d. Mencabut regulasi yang tidak diperlukan, merevisi yang diperlukan tetapi berkualitas buruk, dan mempertahankan yang baik dan diperlukan.

Reformasi hukum yang akan dilakukan dimasa yang akan datang adalah pembentukan regulasi baik itu pembentukan regulasi yang baru, revisi, amandemen atau penggantian. Dalam pelaksanaan pembentukan regulasi, perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Rekonseptualisasi tata cara pembentukan regulasi dengan cara melihat kembali (*review*) dan menata kembali (rekonstruksi) tata cara pembentukan regulasi agar pembentukan regulasi menjadi lebih tertib.
- b. Restrukturisasi kelembagaan pembentuk regulasi dengan cara melihat kembali (*review*) dan menata kembali (rekonstruksi) struktur kelembagaan pembentuk regulasi.
- c. Penguatan/pemberdayaan Sumber Daya Manusia (SDM) di bidang perancangan regulasi melalui pendidikan kepada para pembentuk Undang-Undang termasuk perumus kebijakan. Penguatan SDM di bidang perancangan regulasi menjadi penting agarkualitas regulasi yang dibentuk menjadi lebih baik.

Pembangunan Hukum Nasional merupakan keniscayaan yang mesti diterima oleh bangsa Indonesia, karena kondisinya sebagai negara yang

memiliki tingkat kemajemukan masyarakat yang sangat tinggi dan pluralitas sosial yang kompleks. Komposisi masyarakat Indonesia terdiri atas suku, agama, dan identitas kedaerahan yang sangat majemuk. Sehingga oleh Nurcholis Madjid, kondisi bangsa Indonesia yang dianggap pluralis tersebut, maka pokok pangkal kebenaran yang universal adalah Ketuhanan Yang Maha Esa atau *tawhid* (secara harfiah berarti me-Maha esakan Tuhan).<sup>37</sup>

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka diharapkan dapat terwujud pembangunan hukum nasional yang (1) menjamin integrasi bangsa dan negara baik secara ideologis maupun secara teritorial; (2) berdasarkan atas kesepakatan rakyat baik diputuskan melalui musyawarah mufakat maupun pemungutan suara, dan hasilnya dapat diuji konsistensinya secara yuridis dengan *rechtsidee*; (3) dapat mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial; (4) dapat mewujudkan toleransi beragama yang berkeadaban, dalam arti tidak boleh mengistimewakan atau mendiskriminasikan kelompok-kelompok atau golongan-golongan tertentu. Selain itu, sesuai dengan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pembentukan hukum nasional perlu dilandasi asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini merupakan derivasi dari nilai-nilai luhur Pancasila sebagai cita

---

<sup>37</sup> Nurcholis Madjid, 2008, *Islam Doktrin dan Peradaban*, Paramadina, Jakarta, hal. 156

hukum (*rechtsidee*). Dengan demikian, Pancasila menjadi ruh dan spirit yang menjiwai Pembangunan Hukum Nasional.

## F. Metode Penelitian

Istilah “Metodologi” berasal dari kata “Metode” yang berarti “Jalan ke”, namun demikian, menurut kebiasaan metode dirumuskan dengan kemungkinan-kemungkinan sebagai berikut:<sup>38</sup>

1. Suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian;
2. Suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan;
3. Cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur.

Mengenai “Penelitian”, menurut Bambang Sunggono, penelitian pada dasarnya merupakan, “suatu upaya pencarian” dan bukannya sekedar mengamati dengan teliti terhadap sesuatu obyek yang mudah terpegang di tangan. Penelitian merupakan terjemahan dari bahasa Inggris yaitu *research*, yang berasal dari kata *re* (kembali) dan *to search* (mencari). Dengan demikian secara logawiyah berarti “mencari kembali”.<sup>39</sup> Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan, oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten.

---

<sup>38</sup> Soerjono Soekanto, *Op.Cit, Pengantar Penelitian Hukum*, hal. 5

<sup>39</sup> Bambang Sunggono, 2009, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 27

Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.<sup>40</sup>

Metode penelitian yang digunakan pada penulisan tesis ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*yuridis normatif*), yaitu penelitian yang bertujuan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum.<sup>41</sup> Dalam buku Metode Penelitian Hukum, menurut Soejono Soekanto pada penelitian yuridis normatif penelitian ini difokuskan untuk mengkaji dan meneliti materi hukum, yaitu berupa peran Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam menetapkan Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, peraturan perundang-undangan terkait lainnya, dan literatur yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang dibahas.

Adapun langkah penelitian tesis ini dilakukan dengan cara sebagai berikut:

#### 1. Pendekatan

Nilai ilmiah suatu pembahasan dan pemecahan masalah terhadap *legal issue* yang diteliti sangat tergantung kepada cara pendekatan (*approach*) yang digunakan.<sup>42</sup> Sesuai dengan tipe penelitian yang

---

<sup>40</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2011, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 1

<sup>41</sup> Soerjono Soekanto, *Op.cit*, *Pengantar Penelitian Hukum*, hal. 52

<sup>42</sup> Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Kedua, Bayu Media Publishing, Jawa Timur, hal 292, hal. 299

digunakan yaitu yuridis normatif maka pendekatan masalah yang dilakukan adalah sebagai berikut:

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan merupakan suatu hal yang mutlak dalam penelitian yuridis normatif, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.<sup>43</sup> Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangan.<sup>44</sup>

b. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan historis dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu. Disamping itu, melalui pendekatan demikian penelitian ini juga dapat memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut.<sup>45</sup> Penelitian normatif yang menggunakan pendekatan sejarah memungkinkan seorang peneliti untuk memahami hukum secara lebih mendalam tentang suatu pengaturan hukum tertentu sehingga dapat memperkecil kekeliruan,

---

<sup>43</sup> *Ibid*, hal. 302

<sup>44</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hal 93

<sup>45</sup> *Ibid*, hal. 126

baik dalam pemahaman maupun penerapan suatu lembaga atau ketentuan hukum tertentu.<sup>46</sup>

## 2. Sumber Data

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan sebagai sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.<sup>47</sup> Berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini menggunakan sumber data berupa:

### a. Bahan hukum primer

Yaitu bahan hukum yang mengikat terdiri dari : a. norma dasar atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, b. Peraturan Dasar, c. Peraturan perundang-undangan, d. Bahan hukum yang tidak dikodifikasi, e. Yurisprudensi, f. Traktat dan g. bahan hukum yang masih berlaku sampai saat ini.<sup>48</sup> Bahan hukum primer yang dipergunakan tentunya peraturan perundang-undangan yang mempunyai relevansi dengan judul yang penulis pilih. Dari penelitian ini, maka diperoleh bahan-bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah dan berbentuk peraturan perundang-undangan,<sup>49</sup> yang menunjang kelengkapan tulisan ini yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945  
(Sebelum dan Sesudah Perubahan);
- 2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;

---

<sup>46</sup> Satjipto Raharjo, 1986, *Ilmu Hukum*, Alumni Bandung, Bandung, hal 332

<sup>47</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit*, Jakarta, hal. 141

<sup>48</sup> *Ibid*

<sup>49</sup> Soerjono Soekanto, *Op. cit*, Pengantar Penelitian Hukum, hal. 52

- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
  - 4) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa);
  - 5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2015 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan;
  - 6) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa;
  - 7) Peraturan perundang-undangan terkait lainnya.
- b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah semua bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.<sup>50</sup> Bahan hukum sekunder yang digunakan penulis berupa literatur-literatur ilmu hukum, hasil

---

<sup>50</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op. cit*

penelitian, literatur dan dokumen resmi lainnya yang terkait dengan masalah yang diteliti.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tertier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti, kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.<sup>51</sup> Sehingga bahan hukum tertier yang digunakan penulis berupa kamus hukum, kamus bahasa, dan kamus yang terkait dengan pemerintahan yang dapat memperjelas istilah-istilah yang digunakan dalam penulisan tesis ini.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Mengingat penelitian ini memusatkan perhatian pada data sekunder maka pengumpulan data terutama ditempuh dengan cara menginventarisasi, mempelajari dan mengaplikasikan teori, konsep-konsep, asas-asas, dan norma-norma hukum yang diperoleh dari sumber data primer, sekunder dan tersier, untuk diaplikasikan ke dalam analisis penelitian tesis ini. Bahan hukum yang bermanfaat bagi penulisan ini diperoleh dengan cara studi dokumen atau bahan pustaka (documentary study), yaitu teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan dengan cara mempelajari bahan-bahan kepustakaan atau data tertulis, terutama yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas, lalu menganalisis isi data tersebut.

---

<sup>51</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*

#### 4. Metode Analisis Data

Adapun bahan hukum yang telah diperoleh dari penelitian studi kepustakaan, akan diolah dan dianalisis secara kualitatif, yakni analisa data dengan cara menganalisis, menafsirkan, menarik kesimpulan sesuai dengan permasalahan yang dibahas, dan menuangkannya dalam bentuk kalimat-kalimat.<sup>52</sup>

Teknik analisis data yang akan digunakan penulis dalam penelitian ini adalah dengan metode deduktif, yaitu cara berpikir berpangkal pada prinsip-prinsip dasar, kemudian penelitian menghadirkan objek yang akan diteliti yang akan digunakan untuk menarik kesimpulan terhadap fakta-fakta yang bersifat khusus. Cara pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif yakni menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi.<sup>53</sup> Hal senada juga dipaparkan oleh Peter Mahmud Marzuki, bahwa penggunaan logika dalam penelitian hukum pada metode deduksi adalah berpangkal dari pengajuan premis mayor, kemudian diajukan premis minor dan dari kedua premis tersebut ditarik suatu kesimpulan atau *conclusión*.<sup>54</sup>

Dalam penulisan hukum ini yang dimaksud fakta umum adalah pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimana negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan

---

<sup>52</sup> Mardalis, 2010, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Cetakan 15, Bumi aksara, Jakarta, hal. 83

<sup>53</sup> Johnny Ibrahim, *Op.cit*, hal. 393

<sup>54</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit*, hal. 7

sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Sedangkan fakta khususnya adalah aspek hukum mengenai penetapan Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang ditinjau dari asas desentralisasi dan otonomi di Indonesia.

## **G. Sistematika Penulisan**

### **BAB I : Pendahuluan**

Mengantarkan pembaca ke dalam tesis ini dan memberikan deskripsi yang komprehensif, sehingga dapat memahami dengan baik dan utuh tentang tesis ini. Bab pendahuluan ini terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

**BAB II :** Merupakan tinjauan pustaka tentang Sejarah Desa, Pengertian Desa, Otonomi Desa, Unsur-unsur Desa, Pembentukan dan Penetapan Desa, serta Penetapan Desa berdasarkan Peraturan Perundang-undangan tentang Desa.

**BAB III :** Bab ini merupakan uraian hasil penelitian yang telah dilakukan dan pembahasan terhadap permasalahan yang menjadi fokus penelitian. Pada bab ini akan diuraikan hasil penelitian mengenai peran Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam menetapkan Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

BAB IV : Merupakan bagian penutup. Pada bagian ini disajikan kesimpulan yang dapat diambil dari analisis dari hasil penelitian dan saran-saran yang perlu disampaikan oleh penulis.