

BAB II

**TINJAUAN UMUM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA,
OTONOMI DAERAH, DESA DAN BPD**

A. Sistem Pemerintahan Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945

1. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan berasal dari dua kata yaitu “system” dan “pemerintahan”. Menurut Titik Triwulan Tutik, sistem adalah suatu keseluruhan yang terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu. Adapun pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri. Karena itu apabila berbicara tentang sistem pemerintahan pada dasarnya adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara menjalankan kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.¹⁷ Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah perbuatan memerintah yang

¹⁷ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 147-148.

dilakukan oleh badan eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan Negara.¹⁸

Pada garis besarnya sistem pemerintahan yang dilakukan pada negara-negara demokrasi menganut sistem parlementer atau sistem presidensial ataupun bentuk variasi yang disebabkan situasi dan kondisi berbeda sehingga melahirkan bentuk-bentuk semua (quasi). Disebut quasi karena jika dilihat dari salah satu sistem (parlemen atau presidensial), dia bukan merupakan bentuk yang sebenarnya. Quasi pada dasarnya bentuk gabungan antara kedua bentuk sistem pemerintahan tersebut¹⁹, misalnya quasi parlementer atau quasi presidensial.²⁰

Sistem pemerintahan di Indonesia dalam UUD 1945 setelah amandemen menganut sistem presidensial. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya pasal-pasal yang menguatkan posisi presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Tetapi walaupun banyak pasal yang menguatkan posisi presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dalam UUD 1945, belum menjamin bahwa Indonesia menganut sistem presidensial secara murni. Hal yang demikian disebabkan, karena adanya beberapa ketentuan-ketentuan juga, dimana praktek-praktek parlementer itu masuk dalam ketentuan UUD Negara Indonesia.

Seperti Pasal 20 (2) UUD Negara RI 1945 bahwa setiap rancangan undang-undangan dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan

¹⁸ Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 57.

¹⁹ Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit.*, hlm. 148.

²⁰ *Loc.Cit.*

Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Pasal tersebut mempertegas bahwa setiap rancangan undang-undang yang ingin dibuat maka harus mendapat persetujuan bersama antara eksekutif dan legislatif, seandainya itu tidak terjadi maka proses pembahasan undang-undang yang ingin dibuat tidak dapat direalisasikan. Sedangkan salah satu ciri sistem presidensial menurut Jimly Asshiddiqy adalah terdapat pemisahan yang jelas antara legislatif dan eksekutif.²¹

2. Indonesia adalah Negara Hukum

Sistem Pemerintahan Negara Indonesia dijelaskan dengan terang dan sistematis dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dalam hubungannya dengan pembagian kekuasaan ke dalam berbagai lembaga, maka dapatlah dikatakan, bahwa adanya kekuasaan yang dibagi-bagikan menurut fungsi, wewenang dan kedudukan di dalam satu negara menunjukkan bahwa negara tersebut menganut paham demokrasi, bukan negara monarki atau pemerintahan diktator. Pembagian kekuasaan yang demikian haruslah dicantumkan dengan tegas di dalam Undang-Undang Dasar negara tersebut.²²

Demokrasi di Indonesia, yaitu demokrasi berdasarkan Pancasila, masih dalam taraf perkembangan dan mengenai sifat-sifat dan cirinya terdapat pelbagai tafsiran serta pandangan. Tetapi yang tidak dapat disangkal ialah bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2008, hlm. 316.

²² Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 83.

konstitusional cukup jelas tersirat di dalam UUD 1945. Selain itu UUD 1945 menyebut secara eksplisit dua prinsip yang menjiwai naskah itu, yaitu bahwa Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum dan Pemerintahan berdasarkan atas Sistem Konstitusi.²³

Negara Republik Indonesia dengan demikian tak dapat disangkal menganut asas demokrasi, karena persyaratan-persyaratan untuk negara demokrasi telah dipenuhi dan dinyatakan dengan tegas di dalam Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia yakni Undang-Undang Dasar 1945²⁴, seperti tercantum dalam Pasal 1, Pasal 22, Pasal 24, Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28 UUD 1945.

Seperti telah disebutkan di atas UUD 1945 mengeksplisitkan adanya berbagai lembaga negara sebagai pemegang kekuasaan yang masing-masing mempunyai fungsi, wewenang dan kedudukan yang berbeda. Adanya pembagian itu sebenarnya merupakan delegasi kekuasaan dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Di Indonesia yang memegang kedaulatan adalah rakyat yang berarti bahwa Indonesia adalah negara demokrasi jelas-jelas disebut di dalam Undang-Undang Dasar 1945, yakni di dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Berhubung dengan itu perlu diuraikan pula bahwa demokrasi di Indonesia mempunyai kekhasan tersendiri, artinya demokrasi di negara

²³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm. 51.

²⁴ Mahfud MD, *op.cit.*, hlm. 84.

Indonesia mempunyai corak khusus bila dibandingkan dengan negara-negara lain yang menganut asas demokrasi. Jika dihubungkan dengan teori tentang tipe-tipe demokrasi modern maka di Indonesia pada dasarnya menggunakan demokrasi Pancasila dengan presidensiil, yakni demokrasi dengan pemerintahan perwakilan yang representatif. Di sini Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR). Tapi salah satu kelainannya dengan sistem Presidensiil pada umumnya ialah bahwa antara lembaga-lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif di Indonesia tidaklah mempunyai kekuasaan terpisah secara tegas, melainkan mempunyai hubungan saling mempengaruhi satu sama lain. Kekuasaan-kekuasaan yang dipegang lembaga-lembaga negara adalah kekuasaan rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang dibagi-bagikan atau didelegasikan.²⁵

Seperti diketahui bahwa Pancasila adalah dasar dan pandangan hidup negara Indonesia, karena itu sudah semestinya demokrasi Indonesia didasarkan pada Pancasila, maka lahirlah nama baru Demokrasi Pancasila. Secara konseptual, keseluruhan nilai-nilai Pancasila akan menjadi landasan mekanisme dan sekaligus tujuan demokrasi Indonesia.²⁶

Tentang asas demokrasi dengan sistem perwakilan yang representatif di Indonesia, selain tertuang di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945, tertuang juga di dalam Pancasila. Perlu ditekankan

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Bagir Manan, *Teori Dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 54.

bahwa Pancasila adalah merupakan dasar negara Republik Indonesia yang harus menjadi sumber atau dasar utama dari setiap peraturan/hukum yang ada di Indonesia, termasuk juga Undang-Undang Dasar 1945.²⁷

Teori negara berdasarkan hukum secara esensi bermakna bahwa hukum adalah *supreme* dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*).²⁸

Demikian pula yang dikatakan oleh Mahfud bahwa satu asas yang merupakan pasangan logis dari asas demokrasi adalah asas negara hukum, artinya bagi satu negara demokrasi pastilah menjadikan pula hukum sebagai salah satu asasnya yang lain. Alasannya, jika satu negara diselenggarakan dari, oleh dan untuk rakyat, maka untuk menghindari hak rakyat dari kesewenang-wenangan dan untuk melaksanakan kehendak rakyat bagi pemegang kekuasaan negara haruslah segala tindakannya dibatasi atau dikontrol oleh hukum, pemegang kekuasaan yang sebenarnya tak lain hanyalah memegang kekuasaan rakyat, sehingga tidak boleh sewenang-wenang. Disebutkan bahwa negara hukum menentukan alat-alat perlengkapannya yang bertindak menurut dan terikat kepada peraturan-peraturan yang ditetapkan terlebih dahulu

²⁷ Mahfud MD, *op.cit.*, hlm. 85.

²⁸ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, UMM Pres, Malang, 2003, hlm. 11.

yang dikuasakan untuk mengadakan peraturan-peraturan itu²⁹, seperti tercantum di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.

Demikian juga Indonesia yang dengan tegas telah memilih bentuk demokrasi yakni dengan ketentuan terletaknya kedaulatan di tangan rakyat, jelas tak lepas dari konsekuensi untuk menetapkan pula negara hukum maupun di dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 tidak disebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum tidak seperti asas demokrasi yang jelas-jelas disebutkan di dalam alinea IV dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Tetapi sekalipun begitu ada dua bukti otentik dan konstitusional bahwa Indonesia berasas negara hukum, yakni disebutkannya secara eksplisit di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*). Kedua, bila dikaitkan dengan ciri-ciri dari negara hukum, maka secara umum negara Indonesia sudah memenuhi persyaratan untuk disebut sebagai negara hukum.

Sebagai ciri pertama dari negara hukum adalah adanya pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia. Tentang ciri ini bisa kita temui jaminannya di dalam pembukaan dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, yaitu di dalam pembukaan alinea I bahwa kemerdekaan adalah hak segala bangsa, kemudian di dalam alinea IV

²⁹ Mahfud MD, *loc.cit.*

disebutkan pula salah satu dasar yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab, sedangkan di dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 dapat ditemui beberapa pasal terutama Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J.

Sebagai ciri kedua dari negara hukum adalah adanya peradilan yang bebas dari pengaruh sesuatu kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak. Untuk ciri kedua ini dapat dilihat Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan: "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.

Di dalam penjelasan terhadap Pasal 24 ini dijelaskan bahwa kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang tnerdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu harus diadakan jaminan di dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim. Dengan begitu maka untuk ciri kedua negara hukum dapat dipenuhi oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Adapun ciri ketiga dari negara hukum adalah legalitas dalam arti hukum segala bentuknya. Ini dimaksudkan bahwa untuk segala tindakan seluruh warga negara, baik rakyat biasa maupun penguasa haruslah dibenarkan oleh hukum. Di Indonesia berbagai peraturan untuk segala tindakan sudah ada ketentuannya, sehingga untuk setiap tindakan itu harus sah menurut aturan hukum yang telah ada. Untuk mengamankan ketentuan tersebut maka di Indonesia telah dibentuk berbagai badan

peradilan untuk memberi keputusan (peradilan) terhadap hal-hal yang dianggap melakukan hal-hal yang tidak dibenarkan oleh hukum.

Jadi semua landasan yang menjadi ciri dari negara hukum dapat ditemui di dalam Undang-Undang Dasar 1945 sehingga untuk disebut sebagai negara hukum Undang-Undang Dasar 1945 cukup memberikan jaminan.

B. Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Dengan demikian, otonomi pada dasarnya memuat makna kebebasan dan kemandirian. Otonomi daerah berarti kebebasan dan kemandirian daerah dalam menentukan langkah-langkah sendiri.³⁰

Pengertian otonomi dapat juga ditemukan dalam literatur Belanda, di mana otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri).³¹ Sarundajang menyatakan bahwa otonomi daerah pada hakekatnya adalah:

³⁰ Widarta, *Cara Mudah Memahami Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hlm. 2.

³¹ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm. 35.

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

Pengertian menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 5 menyatakan bahwa Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, penguatan otonomi daerah harus membuka kesempatan yang sama dan seluas-luasnya bagi setiap pelaku dalam

rambu-rambu yang disepakati bersama sebagai jaminan terselenggaranya *social order*.³²

Untuk mewujudkan kemandirian atau keleluasaan, otonomi berkaitan erat dengan pola hubungan antara pusat dan daerah yang meliputi berbagai segi yaitu hubungan kewenangan, hubungan pengawasan, hubungan keuangan dan lain sebagainya.

Menurut Bagir Manan, dasar-dasar hubungan antara pusat dan daerah dalam kearangka desentralisasi ada empat macam:³³

- a. Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara: UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah, berarti UUD 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi.
- b. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli: pada tingkat daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
- c. Dasar kebhinekaan: “Bhineka Tunggal Ika”, melambangkan keragaman Indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan *spanning* yang timbul dari keragaman.

2. Tujuan Otonomi Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah tidak terlepas dari keberadaan Pasal 18 UUD RI 1945. Pasal tersebut yang menjadi dasar penyelenggaraan otonomi dipahami sebagai normatifikasi gagasan-gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara

³² Sarundjang dalam Nugroho, D., *Otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000, hlm.46.

³³ Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 161-167.

menyelenggarakan pemerintahan daerah. Otonomi yang dijalankan tetap harus memperhatikan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa.³⁴

Sejalan dengan hal tersebut, Soepomo mengatakan bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri dalam kadar negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain. Oleh karena itu, pemerintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model.³⁵

Tujuan otonomi daerah adalah sebagai berikut:³⁶

- a. Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
- b. Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan

³⁴ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksananya)*, Unsika, Kerawang, 1993, hlm. 9.

³⁵ H. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Alternatif*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 11.

³⁶ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm. 36.

- memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
- c. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.
 - d. Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Martin Jimung mengemukakan bahwa tujuan utama otonomi daerah pada era otonomi daerah sudah tertuang dalam kebijakan desentralisasi sejak tahun 1999 yakni:³⁷

- a. Pembebasan pusat, maksudnya membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban tidak perlu menangani urusan domestik sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespons berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama sangat diharapkan pemerintah pusat lebih mampu berkonsentrasi pada kebijakan makro nasional dari yang bersifat strategis.

³⁷ Martin Jimung, *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Pustaka Nusantara, Jakarta, 2005, hlm. 43.

b. Pemberdayaan lokal atau daerah

Alokasi kewenangan pemerintah pusat ke daerah maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Artinya *ability* (kemampuan) prakarsa dan kreativitas daerah akan terpacu sehingga kapasitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.

c. Pengembalian *trust* (kepercayaan) pusat ke daerah

Desentralisasi merupakan simbol lahirnya kepercayaan dari pemerintah pusat ke daerah. Hal ini dengan sendirinya mengembalikan kepercayaan kepada pemerintah dan masyarakat daerah.

3. Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Adanya pemusatan kekuasaan, wewenang dan tanggung jawab pada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia selama lebih dari 30 (tiga puluh) tahun tidak hanya berdampak negatif di bidang politik, namun juga di bidang ekonomi dan moneter antara lain terjadinya praktek penyelenggara negara yang lebih menguntungkan kelompok tertentu dan memberi peluang terhadap tumbuhnya korupsi, kolusi dan nepotisme. Tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme tidak hanya dilakukan oleh penyelenggara negara, antar penyelenggara negara, melainkan juga penyelenggara negara, dengan pihak lain seperti keluarga, kroni dan para pengusaha, sehingga merusak

sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta membahayakan eksistensi negara.³⁸

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Undang-Undang Dasar.³⁹

Tidak banyak yang menyadari bahwa salah satu fungsi yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah fungsi pendidikan politik. Dengan dibentuknya pemerintahan di daerah maka sejumlah lembaga demokrasi akan terbentuk pula, terutama partai-partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, media massa lokal, dan lembaga perwakilan rakyat. Lembaga-lembaga tersebut akan memainkan peranan yang strategis dalam rangka pendidikan politik warga masyarakat, tentu saja, menanamkan nilai-nilai dan norma-norma yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai tersebut mencakup nilai yang bersifat kognitif, afektif, ataupun evaluatif. Ketiga nilai tersebut menyangkut pemahaman, dan kecintaan serta penghormatan terhadap kehidupan bernegara, yang kemudian diikuti oleh

³⁸ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 303.

³⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 21.

kehendak untuk ikut mengambil bagian dalam proses penyelenggaraan negara atau proses politik.⁴⁰

Dikatakan oleh Mariun bahwa dengan melaksanakan desentralisasi maka pemerintahan akan menjadi lebih demokratis. Hal ini disebabkan karena dalam negara yang menganut paham demokrasi, seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyatnya untuk ikut serta dalam pemerintahan. Semboyan demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*). Kalau semboyan ini benar-benar hendak direalisasi, maka tidaklah cukup dengan melaksanakannya pada tingkat nasional atau pusat saja, tetapi juga pada tingkat daerah. Hal ini berhubungan langsung dengan kenyataan bahwa di dalam wilayah negara itu terdapat masyarakat-masyarakat setempat yang masing-masing diliputi oleh keadaan khusus setempat, sehingga masing-masing masyarakat mempunyai kebutuhan/kepentingan khusus yang berbeda-beda dari daerah ke daerah. Mengusahakan, menyelenggarakan kepentingan masyarakat setempat itu (mengurus rumah tangga daerah) sebaiknya diserahkan kepada rakyat daerah itu sendiri. Jadi dasar, maksud, alasan, dan tujuan bagi adanya pemerintahan daerah adalah

⁴⁰ Syaukani, HR., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 274-275.

pelaksanaan demokrasi, khususnya demokrasi di atau dari bawah (*grass-roots democracy*).⁴¹

4. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan supra struktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Oleh karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, dan lain-lain. Pemerintahan yang dikemukakan tersebut dapat dikatakan sebagai pemerintahan dalam arti umum atau dalam arti luas (*government in the broad sense*).⁴²

Sedangkan Mahfud MD menyebut sistem pemerintahan negara adalah cara bekerja dan berhubungan ketiga poros kekuasaan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Dengan demikian yang dimaksud sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara. Di dalam studi ilmu negara dan ilmu politik

⁴¹ Mariun dalam Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 11.

⁴² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ...*, *op.cit.*, hlm. 100-101.

dikenal adanya tiga sistem pemerintahan negara yaitu presidential, parlementer, dan referendum.⁴³

Dalam rangka menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan-lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu disebut pemerintahan. Berdasarkan aneka legislatif, pemerintah di bidang yudikatif, dan lain sebagainya. Inilah yang diartikan pemerintah (bukan pemerintahan) dalam arti luas. Pemerintahan juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksanaan kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.⁴⁴

Pemerintahan sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap, dapat juga disebut pemerintahan dalam arti statis. Selain itu, pemerintahan dapat juga diartikan secara dinamis. Pemerintahan dalam arti dinamis, berisi gerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemerintahan. Pemerintahan dinamis di bidang eksekutif antara lain melakukan tindakan memelihara ketertiban keamanan, menyelenggarakan kesejahteraan umum dan lain-lain. Pemerintahan dinamis di bidang yudikatif melakukan kegiatan memeriksa, memutus perkara dan lain sebagainya. Pemerintahan dinamis di bidang legislatif melakukan kegiatan membuat undang-undang,

⁴³ Mahfud MD, *op.cit.*, hlm. 74.

⁴⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ...*, *op.cit.*, hlm. 101.

menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, melakukan pengawasan, turut serta dalam mengisi jabatan tertentu dan lain-lain.

Pengertian Pemerintahan dan Pemerintah menurut UU Nomor 32 tahun 2004 dikaitkan dengan pengertian Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemeintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut atau berdasarkan desentralisasi. Pemerintahan dalam ketentuan ini juga mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Satu hal yang perlu ditambahkan, bahwa Pemerintahan Daerah memiliki arti khusus yaitu pemerintahan Daerah Otonom yang dilaksanakan menurut atau berdasarkan cara desentralisasi. Penyebutan cara desentralisasi bagi pemerintahan yang otonom adalah berlebihan. Tidak ada otonom tanpa desentralisasi.

Ditinjau dari isi wewenang, pemerintahan Daerah Otonom menyelenggarakan dua aspek otonomi. Pertama, otonomi penuh yaitu semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut baik mengenai isi substansi mau pun tata cara penyelenggaraannya. Urusan ini dalam ungkapan sehari-hari disebut otonomi. Kedua, otonomi tidak penuh. Daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraan, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya. Urusan ini lazim disebut tugas

pembantuan (*medebewind*, atau dalam ungkapan lama disebut *zelfbestuur*).⁴⁵

Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada Daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuhkan dan mengembangkan kehidupan beragama. Sedangkan kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.⁴⁶

Ditinjau dari lingkungan jabatan, pemerintahan Pusat mewakili cakupan wewenang atau kekuasaan yang lebih luas. Pemerintahan Daerah Otonom hanya menyelenggarakan fungsi pemerintahan di bidang eksekutif atau secara lebih tetap administrasi negara dan fungsi pemerintahan di bidang legislatif.

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 102.

⁴⁶ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *op.cit.*, hlm. 10-11.

Dengan demikian, kalau dilihat dari kekuasaan pemerintahan Daerah Otonom, maka pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok:⁴⁷

- (1) Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara.
- (2) Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan Daerah Otonom.
- (3) Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lain sebagainya.

Pengertian pemerintah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, secara normatif (*positiefrechtelijk*) dibedakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat diartikan sebagai perangkat negara kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden dan Menteri-menteri. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Eksekutif Daerah.

Pengertian-pengertian yuridis tersebut menunjukkan satu persamaan. Pemerintah semata-mata diartikan sebagai penyelenggara kekuasaan eksekutif atau administrasi negara. Seperti diutarakan di muka, pemerintahan dalam kaitan dengan pengertian pemerintahan Pusat mengandung arti yang luas baik di bidang penyelenggaraan pemerintahan

⁴⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ...*, *op.cit.*, hlm. 103.

(eksekutif) mau pun penyelenggaraan negara pada umumnya. Pengertian ini berbeda kalau dilihat dari perspektif hubungan Pusat dengan Daerah. Di sini, pemerintahan pusat hanya dalam arti sempit yaitu penyelenggara kekuasaan eksekutif.⁴⁸ Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat Daerah lainnya, yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kepala Daerah, dan Perangkat Daerah.⁴⁹

Selain Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, Pemerintah Daerah dilengkapi dengan Dinas-Dinas, Kecamatan, dan Kelurahan. Kecamatan yang semula merupakan organ dekonsentrasi, sekarang menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi organ otonomi dalam lingkungan Kabupaten atau Kota. Mengenai Kelurahan merupakan satuan pemerintahan di bawah Kecamatan. Kelurahan menerima pelimpahan sebagian wewenang Kecamatan. Lurah sebagai Kepala Kelurahan diangkat Bupati atau Walikota atas usul Camat dan bertanggungjawab kepada Camat. Dengan demikian, Kelurahan bukan kesatuan otonom seperti Desa. Kelurahan adalah pelaksana wewenang Kecamatan.

C. Desa

1. Pengertian Desa

Desa menurut H.A.W. Widjaja dalam bukunya yang berjudul “Otonomi Desa” menyatakan bahwa “Desa adalah sebagai kesatuan

⁴⁸ *Ibid*, 104.

⁴⁹ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *op.cit.*, hlm. 13.

masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat”.⁵⁰

Selain itu, desa adalah kesatuan organisasi pemerintahan yang terendah, mempunyai batas wilayah tertentu, langsung dibawah kecamatan, dan merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya.⁵¹ Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah, desa atau yang disebut dengan nama lain diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adatistiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam system Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵²

Pasal 1 angka 12 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan pengertian Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁵⁰ H.A.W. Widjaja, *Otonomi Desa*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 3.

⁵¹ Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 1991, hlm. 3.

⁵² Bambang Trisantono Soemantri, *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Fokus Media, Bandung, 2011, hlm. 46.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Desa-desa tersebut berada di Kabupaten, dan dalam upaya mempercepat dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat yang bercirikan perkotaan dapat dibentuk Kelurahan yang merupakan unit pemerintahan yang berada dikawasan perkotaan.

Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang.

Penjelasan umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Desa berdasarkan Undang-Undang ini adalah desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

2. Karakteristik Desa

Karakteristik masyarakat desa dapat digambarkan sebagai berikut:⁵³

- a. Besarnya peranan kelompok primer
- b. Faktor geografis menentukan dasar pembentukan kelompok atau asosiasi
- c. Hubungan lebih bersifat akrab dan langgeng
- d. Homogen
- e. Keluarga lebih ditekankan fungsinya sebagai unit ekonomi
- f. Populasi anak dalam proporsi yang lebih besar

Karakteristik desa sangat diperlukan adanya pembagian desa atau biasa disebut dengan tipologi desa. Tipologi desa itu sendiri akan mudah diketahui jika dihubungkan dengan kegiatan pokok yang ditekuni oleh masyarakat itu dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, adapun pembagiannya sebagai berikut:⁵⁴

- a. Desa Pertanian
Pada jenis desa ini semua kegiatan masyarakatnya terlibat dalam bidang pertanian.
- b. Desa Industri
Pada jenis desa ini pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari lebih banyak bergantung pada sektor industri baik industri kecil maupun industri besar.
- c. Desa Nelayan atau Desa Pantai
Pada jenis desa ini pusat kegiatan dari seluruh anggota masyarakatnya bersumber pada usaha-usaha di bidang perikanan baik perikanan laut, pantai, maupun darat.
- d. Desa Pariwisata
Pada jenis desa ini terdapat obyek wisata seperti peninggalan-peninggalan kuno, keistimewaan kebudayaan rakyat, dan juga terdapat keindahan alam.

⁵³ Jefta Leibo, *Sosiologi Pedesaan*, Andi Ofset, Yogyakarta, 1994, hlm. 7.

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 18.

3. Sistem Pemerintahan Desa

Konteks sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia membagi daerah Indonesia atas daerah-daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk dan susunan tingkatan pemerintahan terendah adalah desa atau kelurahan. Dalam konteks ini, pemerintahan desa merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional yang langsung berada di bawah pemerintah kabupaten.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, berkaitan pemerintahan desa memberikan penjelasan bahwa:

Pasal 1 angka 2 disebutkan bahwa:

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

Pasal 1 angka 3 disebutkan bahwa:

“Pemerintah Desa adalah kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa”.

Pemerintah desa atau yang disebut dengan nama lain adalah kepala desa dan perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahanan desa. Pasal 202 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan pemerintah desa secara lebih rinci dan tegas yaitu bahwa pemerintah terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa, adapun yang disebut perangkat desa disini adalah Sekretaris Desa, pelaksana teknis

lapangan, seperti Kepala Urusan, dan unsur kewilayahan seperti Kepala Dusun atau dengan sebutan lain.

Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya bertanggung jawab kepada rakyat melalui surat keterangan persetujuan dari BPD dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya kepada Bupati dengan tembusan camat. Adapun Perangkat Desa dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Desa. Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Desa dan Perangkat Desa berkewajiban melaksanakan koordinasi atas segala pemerintahan desa, mengadakan pengawasan, dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas masing-masing secara berjenjang. Apabila terjadi kekosongan perangkat desa, maka Kepala Desa atas persetujuan BPD mengangkat pejabat perangkat desa.

Pemerintah desa sebagai ujung tombak dalam sistem pemerintahan daerah akan berhubungan dan bersentuhan langsung dengan masyarakat. Karena itu, sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat didukung dan ditentukan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai bagian dari Pemerintah Daerah. Struktur kelembagaan dan mekanisme kerja di semua tingkatan pemerintah, khususnya pemerintahan desa harus diarahkan untuk dapat menciptakan pemerintahan yang peka terhadap perkembangan dan perubahan yang terjadi dalam masyarakat.