

**IMPLEMENTASI PEMBENTUKAN PERATURAN DESA SETELAH  
LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG  
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
(STUDI DI KECAMATAN DEPOK)**

**T E S I S**



**diajukan oleh :**

**NAMA : ANIE SUSANTIE, S.H.**  
**NIP : 09912409**  
**BKU : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

**Juli 2013**



**IMPLEMENTASI PEMBENTUKAN PERATURAN DESA SETELAH  
LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG  
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
(STUDI DI KECAMATAN DEPOK)**

**NAMA : ANIE SUSANTIE, S.H.  
NIP : 09912409  
BKU : HUKUM TATA NEGARA**

Telah diperiksa dan disetujui oleh dosen Pembimbing untuk diajukan  
Kepada Tim Penguji dalam ujian akhir/tesis  
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

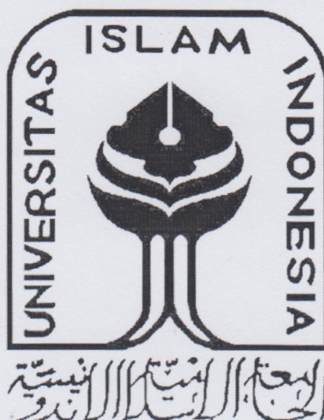
**Pembimbing**

**Dr. Hj. Ni'matul Huda S.H., M.Hum**

**Tanggal 4 Desember 2015**

Mengetahui Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia (UII)

**Drs. AGUS TRIYANTA, M.A., M.H., Ph.D**



**IMPLEMENTASI PEMBENTUKAN PERATURAN DESA SETELAH  
LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG  
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
(STUDI DI KECAMATAN DEPOK)**

**Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran  
pada tanggal 31 Januari 2015 dan dinyatakan LULUS**

Tim Penguji

Dr.H. Saifudin, S.H. M.Hum

Tanggal 31 Januari 2015

Dr. Hj. Ni'matul Huda S.H, M.Hum

Tanggal 31 Januari 2015

Sri Hastuti Puspitasari, S.H, M.H.

Tanggal 31 Januari 2015

Mengetahui Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia (UII)

Drs.AGUS TRIYANTA, M.A, M.H, Ph.D

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

NAMA : ANIE SUSANTIE, S.H.  
NIP : 09912409  
BKU : HUKUM TATA NEGARA

Dengan ini saya mengajukan

1. Tesis yang diajukan ini adalah asli dan tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Universitas Islam Indonesia atau Perguruan Tinggi lainnya
2. Tesis ini adalah murni merupakan gagasan dan penelitian penulis sendiri serta dibuat sendiri tanpa bantuan pihak lain
3. Dalam tesis ini, tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dalam naskah ini dan bagian – bagian tertentu yang diberikan keterangan kutipan sebagaimana etika akademisi yang berlaku

Demikian pernyataan ini penulis buat dengan sesungguhnya dan apabila pernyataan penulis tersebut tidak benar, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Direktorat Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, 31 Januari 2015

**ANIE SUSANTIE, S.H.**

## **MOTTO**

WAKTU, KESEMPATAN, DAN KEHIDUPAN HANYA AKAN DATANG SEKALI ..... MAKA PERGUNAKAN WAKTUMU UNTUK MERAHAI KEBAIKAN, KESEMPATAN, DAN PRESTASI DALAM MENJALANI KEHIDUPAN

TIDAK ADA MANUSIA YANG SEMPURNA DI DUNIA, TETAPI MANUSIA YANG BAIK ADALAH MANUSIA YANG DAPAT MEMBERIKAN MANFAATNYA DAN MENGHARGAI MARTABAT MANUSIA LAIN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PERSEMBAHAN

Tugas akhir ini penulis persembahkan untuk Kedua orang tua, suamiku tercinta, anak-anakku tersayang, kedua adikku terkasih, keluarga besar Mbah Moelyodiharjo, keluarga besar Mbah Soekardi. Yang selalu memberikan dukungan baik moral maupun materiil, serta curahan kasih sayangnya, dengan tetesan keringat dan air mata kepada penulis hingga tugas akhir ini dapat diselesaikan oleh penulis.

Teman – teman yang datang silih berganti, dimana keberadaannya selalu memberikan ide, nasehat, semangat, dan warna baru dalam kehidupan penulis

Sang pencipta yang telah memberikan kesempatan untuk menyelesaikan tugas ini walaupun penuh dengan air msts dan segala keterbatasan penulis.

## ABSTRAK

Semenjak adanya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) pada tahun 2002, di Desa Caturtunggal, Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman telah dibuat beberapa Peraturan Desa. Di mana dalam pembentukan Peraturan Desa tersebut, dibuat bersama Kepala Desa. Pembentukan Peraturan Desa tersebut masih mengacu pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pemerintah Desa Caturtunggal, Desa Condongcatur, dan Desa Maguwoharjo Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, telah membuat 2 (dua) peraturan desa, yaitu Peraturan Desa tentang Pengelolaan Tanah Kas Desa tahun anggaran 2013 dan Peraturan Desa tentang Pungutan Desa tahun anggaran 2013.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi pembentukan Peraturan Desa di Desa Caturtunggal, Desa Condongcatur, dan Desa Maguwoharjo setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan apakah pemerintah desa masih dibenarkan membentuk Peraturan Desa setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Data yang diperoleh dari penelitian baik dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, kemudian dianalisa dengan menggunakan metode diskriptif kualitatif.

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa di Desa Caturtunggal, Desa Condongcatur, dan Desa Maguwoharjo masih menggunakan Perdes, karena Perdes yang mengatur penyelenggaraan pemerintah baik itu APBDes, perhitungan APBDesanya, Laporan pertanggungjawabannya itu setiap saat diminta oleh Pemerintah Kabupaten. Dalam hal ini juga Pemerintah Kabupaten sebagai fungsi kontrol. Perdes merupakan prasyarat juga dalam mencairkan dana dari kabupaten ke desa. Dihilangkannya Peraturan Desa dalam hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa Caturtunggal, Desa Condongcatur, dan Desa Maguwoharjo tidak mempengaruhi perangkat Desa-Desa tersebut dalam pembuatan Perdes. Perdes bukan masalah hirarkinya, tetapi kaitannya dengan mengatur rumah tangga sendiri di Pemerintahan Desa yang bersumber dari Undang – Undang No. 32 Tahun 2004

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb

Dengan mengucap puji syukur atas kehadiran Allah SWT, akhirnya thesis ini telah terselesaikan walaupun dalam proses penyusunannya penuh dengan air mata dan terdapat beberapa hambatan – hambatan dan rintangan.

Thesis ini berjudul “ **IMPLEMENTASI PEMBENTUKAN PERATURAN DESA SETELAH LAHIRNYA UNDANG – UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN (STUDI DI KECAMATAN DEPOK)** “. Dimana dalam pengkajiannya menitikberatkan pada masih berlakunya Peraturan Desa setelah lahirnya Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011.yang mana Perdes tersebut sudah tidak ada lagi di dalam hierarki susunan perundang – undangan. Pemerintah Desa masih dibenarkan membentuk Perdes, serta dampak dihilangkannya Perdes dari hierarki tata urutan perundang – undangan.

Dalam penyusunan thesis ini, penulis banyak sekali mendapat bantuan baik moril maupun materiil dari beberapa pihak, oleh karena itu penulis mengucapkan terima kasih yang sebanyak – banyaknya kepada :

1. **ALLAH, SWT** karena telah memberikan penulis kesempatan, waktu, kesehatan, dan restunya sehingga dapat menyelesaikan thesis ini.
2. Kepada Bapak **Drs. AGUS TRIYANTA, M.A, M.H, Ph.D** selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Kepada Ibu **Dr. Hj. NI'MATUL HUDA S.H, M. Hum.** Selaku Dosen Pembimbing yang telah banyak memberikan bimbingan, nasehat, dan arahan kepada penulis untuk menjadi Magister Hukum yang ahli hukum.



4. Kepada Bapak **H. AMINUDDIN AZIZ, S.SI** dan Bapak **SUDARIYANTO** selaku Sekretaris Desa dan Sekretaris Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Caturtunggal Kecamatan Depok, yang telah memberikan wawasan mengenai Desa dengan segala ragamnya kepada penulis dan memberikan kesempatan kepada penulis guna melakukan penelitian dalam rangka menyelesaikan tugas akhir ini.
5. Kepada Bapak **H. MARSUDI, SH** dan Bapak **HERI. P** selaku Kepala Desa Condongcatur dan sekretaris BPD Desa Condongcatur Kecamatan Depok, yang telah mengizinkan penulis untuk melakukan riset mengenai Perdes guna menyelesaikan tugas akhir ini.
6. Kepada Bapak **IMMINDI KASMIYANTO** selaku Kepala Desa Maguwoharjo Kecamatan Depok, yang mau berbagi ilmu kepada penulis dan mengizinkan penulis untuk melakukan riset mengenai Perdes guna menyelesaikan tugas akhir ini.
7. Kepada Bapakku **HM.SAMSUDIN**, selaku orang tua dari penulis. Penulis mengucapkan banyak terima kasih dengan kasih sayangmu telah memberikan penulis doa, nasehat, tambahan wawasan dan ilmu, serta dukungannya selama ini.
8. Kepada Ibuku **HJ. SUTILAH**, terima kasih ibu sudah memberikan dukungan, semangat, dan doa kepada penulis, ibu adalah ibu yang terbaik bagi penulis.
9. Kepada suamiku tercinta **KRISTOKA HERDA PUTRA**, yang pasti doa, kasih sayang, pengorbanan, dan kesabaran akhirnya penulis dapat menyelesaikan thesis ini
10. Kepada kedua anakku **M. RIZQY ARIF MUSTOFA** dan **KHARISMAYA PUNNIENAJWA CAMILLA** yang selalu memberikan warna baru dan semangat baru dalam kehidupan penulis.
11. Kepada kedua adikku **ERMA RISTIANA, S.E** dan **ADIP SETYO NUGROHO** yang selalu memberikan warna baru dan semangat baru dalam kehidupan penulis.

12. Kepada teman – temanku seperjuangan (MH.UII angkatan 2009-2011) yang selalu menjadi sumber inspirasi, where are you n thank's guys .....
13. Seluruh Dosen dan staf Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
14. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu dalam penyusunan thesis ini, penulis sadar bahwa masih banyak kekurangan dan kesalahan. Dimana thesis ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh sebab itu kritik dan saran dari pembaca sangat diharapkan. Sehingga untuk kemudian hari dapat menjadi bahan pembelajaran untuk penulis agar dapat memberikan yang terbaik. Akhir kata semoga thesis ini dapat memberikan manfaat bagi penulis dan civitas akademika khususnya Program Pascasarjana Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Wassalamu'laikum Wr. Wb

Penulis

ANIE SUSANTIE, S.H.

## DAFTAR ISI

<b>BAB I. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Masalah .....	6
D. Landasan Teori .....	6
E. Metode Penelitian.....	18
<b>BAB II TINJAUAN TENTANG NEGARA HUKUM, PEMERINTAH DAERAH DAN PEMERINTAH DESA</b>	
A. Tinjauan tentang Negara Hukum .....	
1. Pengertian Negara Hukum .....	21
2. Negara Hukum Materiil .....	26
B. Tinjauan tentang Pemerintah Daerah di Indonesia .....	
1. Pengertian Otonomi Daerah .....	28
2. Asas – Asas Pemerintahan Daerah .....	37
3. Kewenangan Pemerintah Daerah .....	44
4. Faktor Pelaksanaan Otonomi Daerah .....	50
C. Tinjauan tentang Pemerintah Desa.....	
1. Pengertian Desa dan Pemerintah Desa.....	55
2. Struktur Pemerintahan Desa.....	63
3. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.....	68
4. Kepala Desa .....	73
5. Badan Permusyawaratan Desa .....	79

<b>BAB III IMPLEMENTASI PEMBENTUKAN PERATURAN DESA SETELAH LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN(STUDI DI KECAMATAN DEPOK) .....</b>	
A. Keberadaan Peraturan Desa setelah Lahirnya Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 .....	86
B. Implementasi Pembentukan Peraturan Desa di Desa Carur- tunggal, Desa Condongcatur, dan Desa Maguwoharjo, Kecamatan Depok .....	90
C. Dampak dihilangkannya Peraturan Desa dalam Hirarki Peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terhadap Penye- lenggaraan Pemerintahan .....	96
 <b>BAB IV. KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>100</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Reformasi penyelenggaraan pemerintahan desa pada hakekatnya adalah suatu proses pembalikan paradigma politik, dimana proses demokratisasi yang selama Orde Baru berproses dari atas, kemudian dibalik melalui proses yang berangkat dari desa. Dalam paradigma baru tersebut, desa merupakan kesatuan hukum yang otonom dan memiliki hak dan wewenang untuk mengatur rumah tangga sendiri. Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, Desa tidak lagi merupakan level administrasi, tidak lagi menjadi bawahan Daerah, melainkan menjadi *independent community*, yang masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan sendiri dan bukan ditentukan dari atas ke bawah. Desa yang selama ini diperankan sebagai figuran dan objek, sekarang berperan sebagai aktor.<sup>1</sup>

Untuk mendukung perubahan mendasar tentang Pemerintahan Desa tersebut, maka telah dicabut produk hukum setingkat Peraturan Mendagri, Keputusan Mendagri, dan Instruksi Mendagri, yang diganti dengan PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Peraturan Pemerintah (PP) diterbitkan untuk menjabarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selain sudah sangat ditunggu-tunggu, keberadaan PP Nomor 72

---

<sup>1</sup> Sadu Wasistiono, M. Irawan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, CV Fokus Media, Bandung, 2007, hlm. 30.

Tahun 2005 ini juga amat strategis. Kestrategisan PP terletak pada substansi materi yang dikandungnya. PP No 72 Tahun 2005 mengatur tentang desa, di mana pemerintahan desa merupakan struktur pemerintahan terbawah yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat.

Di era otonomi, di tingkatan Desa-lah potensi-potensi masyarakat ideal untuk dikembangkan. Mengingat strategisnya PP tersebut, tak aneh kemudian menjadi sorotan banyak pihak, tak hanya dari kalangan masyarakat awam, namun juga *stakeholders* pemerintah daerah dan terutama para penyelenggara pemerintahan desa.

Walaupun terjadi pengantian Undang-Undang namun prinsip dasar sebagai landasan pemikiran pengaturan mengenai desa tetap sama yaitu: (1) Keanekaragaman, yang memiliki makna bahwa istilah Desa dapat disesuaikan dengan asal usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, (2) partisipasi, bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat agar masyarakat senantiasa memiliki dan turut serta bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa; (3) otonomi asli, bahwa kewenangan pemerintah desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi desa; (4) Demokrasi, artinya penyelenggaraan pemerintah dan pelaksana pembangunan di desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diartikulasikan dan diagregasi melalui melalui BPD

dan Lembaga Kemasyarakatan sebagai Mitra Pemerintah desa; (5) Pemberdayaan Masyarakat, artinya penyelenggaraan dan pembangunan di desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.<sup>2</sup>

Dalam proses pengambilan keputusan di desa ada dua macam keputusan, *Pertama* keputusan-keputusan yang beraspek sosial, yang mengikat masyarakat secara sukarela, tanpa sanksi yang jelas, *Kedua* keputusan-keputusan yang dibuat oleh lembaga-lembaga formal desa yang dibentuk untuk melakukan fungsi pengambilan keputusan. Untuk bentuk keputusan pertama, banyak dijumpai dalam kehidupan sosial masyarakat desa, proses pengambilan keputusan dilakukan melalui proses persetujuan bersama, dimana sebelumnya alasan-alasan untuk pemilihan alternatif diuraikan terlebih dahulu oleh para tetua desa ataupun orang yang dianggap memiliki kewibawaan tertentu. Adapun pada bentuk kedua, keputusan-keputusan didasarkan pada prosedur yang telah disepakati bersama, seperti proses Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes) yang dilakukan setiap setahun sekali di balai desa. Proses pengambilan keputusan tersebut dilakukan oleh pihak-pihak secara hukum memang diberi fungsi untuk itu, yang kemudian disebut dengan Peraturan Desa (Perdes).<sup>3</sup>

Peraturan Desa adalah produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa dalam rangka

---

<sup>2</sup>*Ibid.*, hlm. 31.

<sup>3</sup> Kushandajani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial Dalam Perspektif Socio Legal*, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisip UNDIP, Semarang, 2005, hlm. 70-71.

penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat.

Badan Perwakilan Desa (BPD) yang ada selama ini berubah namanya menjadi Badan Permusyawaratan Desa. BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, oleh karenanya BPD sebagai badan permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara Kepala Desa dengan masyarakat desa, juga harus menjalankan fungsi utamanya, yakni fungsi representasi.<sup>4</sup>

Perubahan ini didasarkan pada kondisi faktual bahwa budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi “musyawarah untuk mufakat”. Musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang hasil. Hasil yang baik diharapkan diperoleh dari proses yang baik. Melalui musyawarah untuk mufakat, berbagai konflik antara para elit politik dapat segera diselesaikan secara arif, sehingga tidak sampai menimbulkan guncangan-guncangan yang merugikan masyarakat luas.

Di Kabupaten Sleman ada sebuah Kecamatan yaitu Kecamatan Depok yang terdiri dari tiga Desa yaitu Desa Caturtunggal, Desa Condongcatur, dan Desa Maguwoharjo. Pada mulanya Desa Caturtunggal merupakan wilayah yang terdiri dari 5 (lima) kelurahan, yaitu Kelurahan Karangwuni, Kelurahan Mrican, Kelurahan Demangan, Kelurahan Ambarukmo, dan Kelurahan

---

<sup>4</sup> Sadu Wasistiono, M. Irawan Tahir, *op.cit.*, hlm. 35.



Kledokan. Berdasarkan Maklumat Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yang diterbitkan tahun 1946 mengenai Pemerintahan Kelurahan, maka lima kelurahan tersebut kemudian digabung menjadi satu desa yang otonom dengan nama Desa Caturtunggal yang secara resmi ditetapkan berdasarkan Maklumat Nomor 5 Tahun 1948 tentang Perubahan daerah-daerah Kelurahan.

Semenjak adanya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) pada tahun 2002, di Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten, Sleman telah dibuat beberapa Peraturan Desa. Di mana dalam pembentukan Peraturan Desa tersebut, dibuat bersama Kepala Desa. Pembentukan Peraturan Desa tersebut masih mengacu pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pemerintah Desa Caturtunggal, Desa Condongcatur, dan Desa Maguwoharjo Kecamatan Depok Kabupaten, telah membuat 2 (dua) peraturan desa, yaitu Peraturan Desa tentang Pengelolaan Tanah Kas Desa tahun anggaran 2013 dan Peraturan Desa tentang Pungutan Desa tahun anggaran 2013.<sup>5</sup>

## **B. Perumusan Masalah**

---

<sup>5</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Ir. Sudarianto, Sekretaris BPD Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, pada tanggal 19 Agustus 2013.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi pembentukan Peraturan Desa di Desa Caturtunggal, Desa Condongcatur, dan Desa Maguwoharjo setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011?
2. Apakah pemerintah desa masih dibenarkan membentuk Peraturan Desa setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui kedudukan implementasi pembentukan Peraturan Desa di Desa Caturtunggal, Desa Condongcatur, dan Desa Maguwoharjo setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.
2. Mengetahui apakah pemerintah desa masih dibenarkan membentuk Peraturan Desa setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

### **D. Landasan Teori**

Suatu penelitian diperlukan adanya kerangka teoritis sebagaimana yang dikemukakan oleh Ronny H. Soemitro bahwa “untuk memberikan landasan yang mantap pada umumnya setiap penelitian harus selalu disertai dengan pemikiran teoritis”.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Ronny H. Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia, Jakarta, 1982, hlm. 37.

Tugas terpokok hukum adalah menciptakan ketertiban, sebab ketertiban merupakan suatu syarat dari adanya masyarakat yang teratur. Hal ini berlaku bagi masyarakat manusia dalam segala bentuknya. Oleh karena itu pengertian manusia, masyarakat dan hukum tak akan mungkin dipisahkan. Agar tercapai ketertiban dalam masyarakat, diusahakanlah untuk mengadakan kepastian. Kepastian disini diartikan sebagai kepastian dalam hukum dan kepastian oleh karena hukum. Hal ini disebabkan karena pengertian hukum mempunyai dua segi. Segi pertama adalah bahwa ada hukum yang pasti bagi peristiwa yang kongkret, segi kedua adalah adanya suatu perlindungan hukum terhadap kesewenang-wenangan. Dengan demikian, inti kepastian hukum bukanlah terletak pada batas daya berlakunya menurut wilayah atau golongan masyarakat tertentu. Hakekatnya adalah suatu kepastian, tentang bagaimana para warga masyarakat menyelesaikan masalah hukum, bagaimana peranan dan kegunaan lembaga hukum bagi masyarakat, apakah hak dan kewajiban para warga masyarakat, dan seterusnya.<sup>7</sup>

Menurut teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*), Hans Kelsen berpendapat bahwa suatu norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi (*superior*) dan menjadi dasar bagi norma yang di bawahnya (*inferior*).<sup>8</sup>

Adolf Merkl mengembangkan *stufentheorie* dengan mengemukakan bahwa norma hukum itu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*)

---

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983, hlm. 42.

<sup>8</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russel, New York, 1945, hlm. 113.

dimasa suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskraht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang di atasnya itu dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus pula.<sup>9</sup>

Hans Nawiasky salah seorang murid Hans Kelsen berpendapat, selain norma hukum berlapis dan berjenjang, norma hukum dalam suatu negara juga berkelompok-kelompok.<sup>10</sup>

Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas:

1. Kelompok I : *Staatsfundamentalnorn* (norma Fundamental Negara)
2. Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Pokok Negara)
3. Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang 'Formal')
4. Kelompok IV: *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom)<sup>11</sup>

Istilah *Staatsfundamentalnorn* ini diterjemahkan oleh Notonegoro dalam pidatonya pada acara Dies Natalis Universitas Airlangga (10 Nopember 1955) dengan 'Pokok Kaidah Fundamental Negara',<sup>12</sup> Kemudian Joeniarto,

---

<sup>9</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2006., hlm. 26.

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 27.

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 31.

<sup>12</sup> Notonagoro, *Pancasila Dasar Falsafah Negara (kumpulan tiga uraian pokok-pokok persoalan tentang Pancasila)*, cet. 7, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hlm. 27.

disebut dengan istilah 'Norma Pertama',<sup>13</sup> sedangkan oleh A. Hamid S. Attamimi disebut dengan istilah 'Norma Fundamental Negara'.<sup>14</sup>

Aturan dasar atau aturan pokok negara ini merupakan landasan bagi pembentukan Undang-undang (*Formell Gesetz*) dan peraturan yang lebih rendah,<sup>15</sup> seperti peraturan pelaksana dan peraturan otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri dan Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom lainnya.<sup>16</sup>

Aturan dasar atau aturan pokok negara Indonesia tertuang dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 serta dalam Hukum Dasar tidak tertulis yang sering disebut konvensi ketatanegaraan dan peraturan pelaksana dan peraturan otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri dan Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom lainnya.

Tesis ini didasarkan pada teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*) bahwa suatu norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi (*superior*) dan menjadi dasar bagi norma yang dibawahnya (*inferior*), karena dalam pembentukan Peraturan

---

<sup>13</sup> Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, cet. ke-1, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hlm. 6.

<sup>14</sup> A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam penyelenggaraan Pemerintah negara" (studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I Pelita VI), *Disertasi* Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 359.

<sup>15</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *op.cit.*, hlm. 30.

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 39.

Daerah (Perda) didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau hirarki perundang-undangan sesuai dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya dalam penjelasan Umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah angka 7 ditegaskan pula bahwa kebijakan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta Peraturan Daerah lain.

Kesemua hal yang berkaitan dengan itu (pembentukan Peraturan Daerah) berlangsung dalam proses perundang-undangan.<sup>17</sup> Tentang proses perundang-undangan M. Solly Lubis menyebutkan sebagai proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan, penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan.<sup>18</sup> Proses adalah merupakan kegiatan yang berawal dan akan berakhir pada suatu keadaan tertentu dimana kegiatan itu sendiri menghendaknya.<sup>19</sup>

Peraturan perundang-undangan berupa UU, Perpu, PP, Peraturan Daerah dan sebagainya adalah produk atau hasil dari kegiatan pembuatan

---

<sup>17</sup> Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm. 185.

<sup>18</sup> M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, PT. Alumni, 1983, hlm. 13.

<sup>19</sup> Faried Ali, *loc.cit.*

perundang-undangan itu. Peraturan perundang-undangan itu berada di dalam dan sekaligus merupakan bagian dari kegiatan perundang-undangan.<sup>20</sup>

Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungan kekuasaan (*gezagverhouding*) antara pemerintah pusat dan daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi. Dengan perkataan lain, prinsip demokrasi itu harus diimplementasikan melalui pemencaran kekuasaan baik secara vertikal maupun horizontal. Pemencaran secara vertikal biasa dibagi dalam "*trichotomy*" yang terdiri atas eksekutif, legislatif dan yudikatif, meskipun pembagian itu tidak selalu sempurna karena kadang satu sama lain tidak benar-benar terpisah bahkan saling mempengaruhi.<sup>21</sup>

Dalam hubungan antar lembaga kekuasaan tersebut diatur dengan mekanisme *check and balance*, sedangkan pemecaran kekuasaan vertikal melahirkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.

Pentingnya pembagian kekuasaan secara vertikal yang melahirkan pemerintahan daerah tidak hanya ada di Indonesia, tetapi juga di negara-negara lain. Seperti yang dilukiskan oleh J.H Warren sebagaimana dikutip oleh Juanda, *above everything, however, Local government is a fundamental institution because of its educative effect upon the mass of ordinary citizens* (di

---

<sup>20</sup> M Solly Lubis, "Proses Pembuatan Peraturan Perundang-undangan", Makalah, disampaikan pada Seminar tentang "Partisipasi publik dalam Proses Legislasi sebagai pelaksanaan Hak politik", dilaksanakan oleh Badan Litbang HAM Departemen Hukum dan HAM RI dan Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM Sumatera Utara, di Hotel Garuda Plaza Medan, tanggal 2 Mei 2007. hlm. 2.

<sup>21</sup> Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986, hlm. 15.

atas segalanyaupun, pemerintahan daerah adalah suatu lembaga yang pokok karena memiliki pengaruh pembelajaran terhadap negaranya).<sup>22</sup>

Desentralisasi dan otonomi ini memberikan jaminan yang kuat bagi pelaksanaan demokrasi di negara yang menganut bentuk susunan negara kesatuan. Menurut Bagir Manan, yang mendasar dalam pemberian otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan, tetapi agar pemerintahan dapat efisien dan efektif. Otonomi adalah sebuah tatanan kenegaraan (*straatsrechtelijke*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijke*). Sebagai tatanan kenegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.<sup>23</sup>

Efektivitas dan efisiensi pembangunan di daerah membutuhkan terpenuhinya prasyarat berupa tata pemerintahan yang baik dan bersih (*good & clean government*) baik dalam skala nasional maupun skala lokal itu sendiri. Aspek *good governance* tersebut, di samping berpeluang memberikan kontribusi bagi eliminasi praktek-praktek yang tidak sehat juga memberi keuntungan bagi mekanisme kontrol terhadap pemerintah daerah. Karena itulah salah satu ide dasar untuk mengefektifkan kebijakan otonomi daerah sebagai upaya nyata keberhasilan pemerintah daerah adalah penciptaan *good & clean government*, terutama dalam tataran daerah.<sup>24</sup>

Syaukani, Affan Gaffar dan Ryaas Rasyid dalam bukunya *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* mengatakan bahwa pemerintahan adalah

---

<sup>22</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Paang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2005, hlm. 16.

<sup>23</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FSH UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 24.

<sup>24</sup> Indra Iswara, *Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah*, Pondok Edukasi, Solo, 2002, hlm. 132.



kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya.<sup>25</sup>

Definisi tersebut tampak masih sangat umum, sehingga sulit untuk menentukan maksud dari kegiatan penyelenggaraan negara yang mana atau siapa yang dimaksud dengan pemerintahan nasional. Oleh karena itu, mereka menambahkan bahwa arti pemerintahan tersebut termuat dalam dua bentuk, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas menyangkut kekuasaan bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Donner mengemukakan bahwa cakupan pemerintahan dalam arti luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang melaksanakan keputusan dari badan-badan tersebut. Van Vollenhoven berpendapat bahwa tugas pemerintahan dalam arti luas terbagi dalam empat fungsi yaitu pembentuk undang-undang, pelaksana atau pemerintahan (*bestuur*), polisi dan keadilan.<sup>26</sup> Pemahaman yang searah dengan pemerintahan dalam arti luas itu, apabila

---

<sup>25</sup> Syaukani., Afan Gaffar dan Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 233.

<sup>26</sup> SF Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 9.

dihubungkan dengan UUD 1945 sesudah amandemen pemerintah pusat terdiri MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK.

Pemerintahan dalam arti sempit adalah pemerintahan dalam arti lembaga eksekutif saja, yang berfungsi *to execute* atau melaksanakan apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak legislative dan yudikatif.<sup>27</sup> SF Marbun dan Moh Mahfud MD mendefinisikan pemerintahan dalam arti sempit sebagai organ/alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, dalam hal ini pemerintah hanya berfungsi sebagai badan eksekutif.<sup>28</sup>

Pengertian pemerintahan tersebut, berlaku juga ketika memahami konsep pemerintahan daerah, baik dalam arti luas maupun sempit. Dalam arti luas, pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan pemerintahan oleh lembaga-lembaga kekuasaan di daerah, yang dalam perkembangannya di Indonesia terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Sedangkan dalam arti sempit adalah hanyalah penyelenggaraan oleh kepala daerah saja. Apabila melihat rumusan dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, nyata-nyata menggunakan ungkapan pemerintahan. Arti pemerintahan daerah dikuatkan kembali sesudah amandemen di mana pemerintahan daerah (baik provinsi maupun kabupaten/kota) memiliki DPRD, sedangkan Gubernur, Bupati bertindak sebagai kepala pemerintahan daerah. Dengan demikian dipahami bahwa konsep pemerintahan daerah yang dimaksud adalah pemerintahan dalam arti luas, yang terdiri dari Kepala Daerah (Kepala Pemerintah Daerah)

---

<sup>27</sup> Syaekani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *op.cit.*, hlm. 233.

<sup>28</sup> SF Marbun dan Moh Mahfud, *op.cit.*, hlm. 8.

dan DPRD. Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu Pemerintahan daerah dan DPRD.<sup>29</sup>

Pelaksanaan pemerintahan daerah bukanlah merupakan hal yang baru dalam sistem ketatanegaraan bangsa-bangsa di dunia. Menurut Nassmacher dan Norton sebagaimana dikutip oleh Sarundajang, pemerintahan daerah secara historis telah dipraktekkan oleh beberapa negara sejak lama, bahkan di Eropa telah mulai sejak abad XI dan XII. Di Yunani misalnya, istilah *koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik) adalah istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah. Romawi menggunakan istilah *municipality* (kota atau kotamadya) dan varian-variannya sebagai ungkapan pemerintahan daerah. Prancis menggunakan *commune* sebagai komunitas swakelola dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Belanda menggunakan *gemeente* dan Jerman *gemeinde* (keduanya berarti umum), sebagai suatu etintas /kesatuan kolektif yang didasarkan pada prinsip bertetangga dalam suatu wilayah tertentu yang penduduknya memandang diri mereka sendiri berbeda dengan komunitas lainnya.<sup>30</sup> Sedangkan di Indonesia sendiri sebelumnya, praktik pemerintahan daerah disebutkan dengan beberapa istilah.<sup>31</sup>

Pelaksanaan Pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah

---

<sup>29</sup> Bagir Manan, *op.cit.*, hlm. 102.

<sup>30</sup> Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pusataka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm. 22-23.

<sup>31</sup> Harsono, *HTN, Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 2-3.

organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau instansi atau suatu organisasi merupakan salah satu azas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuannya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memencarkan peranan pimpinan, sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi.<sup>32</sup>

Penjelasan mengenai konsep pemerintahan daerah dimulai dari pemikiran mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan atau atau pembagian kekuasaan atau urusan pemerintahan negara (*devision of power*). John Locke sebagaimana dikutip oleh SF Marbun dan Mahmud MD mengemukakan adanya tiga macam kekuasaan dalam negara yang harus diserahkan kepada badan yang masing-masing berdiri sendiri yaitu kekuasaan legislatif (membuat undang-undang) kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang) dan kekuasaan federatif (kemanan dan hubungan luar negeri). Sedangkan Montesquieu menyatakan bahwa kekuasaan (fungsi) di dalam negara dibagi dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif (mengadili atas pelanggaran-pelanggaran bagi undang-undang).<sup>33</sup>

Miriam Budiarjo, membagi kekuasaan ke dalam dua cara, pertama secara vertical yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya, dalam hal ini yang dimaksud adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan. Kedua secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut

---

<sup>32</sup> H. Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Attribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 24 – 26.

<sup>33</sup> SF Marbun dan Mahmud MD, *op.cit.*, hlm. 42 – 44.

fungsinya. Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif.<sup>34</sup> Bentuk pembagian kekuasaan secara vertical inilah yang melahirkan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.<sup>35</sup>

Secara umum pemerintahan daerah dapat dibedakan menjadi dua tipe, yaitu pemerintahan perwakilan daerah (*local self – government*) dan pemerintahan non perwakilan daerah (*local state government*). Namun apabila kedua tipe tersebut digabungkan maka akan diperoleh empat jenis pemerintahan daerah yaitu:<sup>36</sup>

1. Unit perwakilan dengan tujuan umum.
2. Unit non perwakilan dengan tujuan umum.
3. Unit perwakilan dengan tujuan khusus, dan
4. Unit non perwakilan daerah dengan tujuan khusus.

Oleh karena itu, dalam implementasinya telah dikenal dua bentuk daerah yaitu daerah dalam arti otonom dan daerah dalam arti wilayah. Daerah dalam arti otonom yaitu daerah sebagai pelaksana asas desentralisasi. Daerah otonom merupakan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut undang-undang. Sedangkan daerah dalam arti wilayah, yakni daerah sebagai pelaksana asas dekosentrasi. Daerah wilayah

---

<sup>34</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, 1986, hlm. 138.

<sup>35</sup> Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 186.

<sup>36</sup> Sarundajang, *op.cit.*, hlm. 25- 28.

yang dimaksud adalah daerah wilayah administratif, yaitu wilayah jabatan atau wilayah kerja (*ambtressort*) menurut undang-undang.<sup>37</sup>

Mengenai sistem otonomi daerah, pada umumnya orang mengenal ada dua faham atau sistem pokok, yaitu sistem otonomi materiil dan sistem otonomi formal. kedua istilah ini lazim juga disebut pengertian rumah tangga materiil (*materiele huishoudingsbegrip*) dan pengertian rumah tangga formil (*formeele huishoudingsbegrip*).<sup>38</sup>

## E. Metode Penelitian

### 1. Obyek Penelitian

Implementasi Pembentukan Peraturan Desa Setelah Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

### Subjek Penelitian

- a. Kepala Desa Desa Caturtunggal, Desa Condongcatur, dan Desa Maguwoharjo Kecamatan Depok Kabupaten Sleman
- b. Sekretaris Desa di Desa Caturtunggal, Desa Condongcatur, dan Desa Maguwoharjo Kecamatan Depok Kabupaten Sleman.

---

<sup>37</sup> Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 25.

<sup>38</sup> Sujamto, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Ghalia, Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 34.

- c. Kepala Badan Permusyawaratan Desa di Desa Caturtunggal, Desa Condongcatur, Desa Maguwoharjo Kecamatan Depok Kabupaten Sleman..

## 2. Sumber Data

- a. Sumber Data Primer, yaitu bahan yang diperoleh secara langsung dari subjek penelitian.
- b. Sumber Data Sekunder, terdiri dari:
  - 1) Bahan Hukum Primer berupa undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
  - 2) Bahan Hukum Sekunder terdiri dari buku-buku, literatur, jurnal, atau tulisan ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan.

## 3. Metode Pengumpulan Data

- a. Wawancara, yaitu dilakukan tanya jawab secara langsung dan mendalam dengan subjek penelitian tentang hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan.
- b. Studi Pustaka, yaitu dilakukan dengan cara menelaah buku-buku, perundang-undangan, karya ilmiah maupun tulisan-tulisan ilmiah.

## 4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis normatif yang lebih memfokuskan pada aspek-aspek hukum terhadap obyek yang diteliti.

## 5. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian baik dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, kemudian dianalisa dengan menggunakan metode diskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh di lapangan maupun di perpustakaan, disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban permasalahan.



## BAB II

### TINJAUAN TENTANG NEGARA HUKUM, PEMERINTAH DAERAH DAN PEMERINTAH DESA

#### A. Tinjauan tentang Negara Hukum

##### 1. Pengertian Negara Hukum

Konsep negara hukum menurut Aristoteles adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.<sup>1</sup>

Gagasan Plato tentang negara hukum semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, Aristoteles, yang menuliskannya dalam buku *Politica*. Plato mengemukakan konsep *nomoi* yang dapat dianggap sebagai cikal-bakal pemikiran tentang negara hukum. Aristoteles mengemukakan ide negara hukum yang dikaitkannya dengan arti negara yang dalam perumusannya masih terkait kepada “*polis*”. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi

---

<sup>1</sup> Moh. Kusumohamidjojo dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hlm. 153.

warga yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersifat adil. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud, maka terciptalah suatu “negara hukum”, karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Dalam negara seperti ini, keadilanlah yang memerintah dan harus terjelma di dalam negara, dan hukum berfungsi memberi kepada setiap apa yang sebenarnya berhak ia terima.<sup>2</sup>

Ide negara hukum menurut Aristoteles ini, tampak sangat erat dengan “keadilan”, bahkan suatu negara akan dikatakan sebagai negara hukum apabila suatu keadilan telah tercapai. Konstruksi seperti ini mengarah pada bentuk negara hukum dalam arti “ethis” dan sempit, karena tujuan negara semata-mata mencapai keadilan. Teori-teori yang mengajarkan hal tersebut dinamakan teori-teori ethis, sebab menurut teori ini isi hukum semata-mata harus ditentukan oleh kesadaran ethis kita mengenai apa yang adil dan apa yang tidak adil.<sup>3</sup>

Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu pertama, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; kedua, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; ketiga, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintah yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan yang dilaksanakan

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 154.

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 155.

pemerintahan yang berkuasa. Dalam kaitannya dengan konstitusi, Aristoteles mengemukakan bahwa konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat. Selain itu, konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut.<sup>4</sup>

Konsep negara hukum yang dikembangkan oleh Plato dan Aristoteles lahir beberapa puluh tahun sebelum Masehi. Pada perkembangan berikutnya kelahiran konsep negara hukum sesudah Masehi didasarkan pada sistem pemerintahan yang berkuasa pada waktu itu, seperti dikemukakan oleh beberapa ahli.

Nicolo Machiavelli (1469-1527) seorang sejarawan dan ahli negara telah menulis bukunya yang terkenal "*II Prinsipe (The Prince)*" tahun 1513. Machiavelli hidup pada masa intrik-intrik dan peperangan yang terus-menerus di Florence, di mana pada waktu tata kehidupan berbangsa dan bernegara lebih mengutamakan kepentingan negara. Tata keamanan dan ketentraman, Di samping keagungan negara, harus merupakan tujuan negara, supaya Italia menjadi suatu negara nasional. Dalam usaha untuk mewujudkan cita-cita itu raja harus merasa dirinya tidak terikat oleh norma-norma agama atau pun norma-norma akhlaq. Raja dianjurkan supaya jangan berjuang dengan mentaati hukum; raja harus menggunakan kekuasaan dan kekerasan seperti halnya juga binatang.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Marbun, S.F., dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 4.

Penguasa menurut Machiavelli, pimpinan negara haruslah mempunyai sifat-sifat seperti kancil untuk mencari lubang jaring dan menjadi singa untuk mengejutkan serigala. Raja atau pimpinan negara harus memiliki sifat-sifat cerdik pandai dan licin ibarat seekor kancil, akan tetapi harus pula memiliki sifat-sifat yang kejam dan tangan besi ibarat seekor singa; seperti “*A prince being thus obliged to know well how to act as a beast must imitate the fox and the lion, for the lion cannot protect himself from traps and the fox cannot defend himself from wolves. One must therefore be a fox to recognise traps, and a lion to frighten wolves*”. Demikian beberapa anjuran Machiavelli kepada raja untuk menerapkan absolutisme dalam negara. Maksudnya agar negara Italia menjadi negara besar yang berkuasa.<sup>6</sup>

Jean Bodin (1530-1596) juga menganjurkan *absolutisme* raja. Raja harus mempunyai hak mutlak membuat undang-undang bagi rakyatnya yang diperintah. Kedaulatan itu *puissance absolute* atau kekuasaan mutlak yang terletak di dalam tangan raja dan tidak dibatasi oleh undang-undang. Karena yang membuat undang-undang itu raja, maka tidak mungkin pembuatnya diikat oleh buaatannya sendiri. Akan tetapi berlawanan dengan Machiavelli, Jean Bodin mengatakan bahwa raja itu terikat dengan hukum alam. Lebih lanjut Jean Bodin memandang kekuasaan yang terpusat pada negara yang makin lama makin tegas tampak dalam bentuk kekuasaan raja. Karena itu

---

<sup>6</sup> Kranenburg, *Ilmu Negara Umum*, terjemah Tk. B. Sabaroedin, J.B. Wolters-Groningen, Jakarta, 1955, hlm. 51.

disimpulkannya, bahwa dasar pemerintah *absolut* terletak dalam kedaulatan, yaitu kekuasaan raja yang superior.<sup>7</sup>

Thomas Hobbes (1588-1679) berpendapat bahwa manusia sebelum hidup dalam lingkungan masyarakat bernegara, hidup dalam alam. Dalam keadaan alami itu manusia mempunyai hak alami yang utama, yaitu hak utama mempertahankan diri sendiri. Dalam situasi demikian itu manusia merupakan musuh bagi manusia lainnya dan siap saling menerka seperti serigala, akibatnya ialah merajalelanya peperangan semuanya melawan semuanya. Namun, dibimbing oleh akalny manusia mengerti bahwa bila keadaan yang demikian itu diteruskan, semuanya akan binasa. Oleh karena itu manusia lalu bergabung memilih penguasa yang menjamin hukum melalui suatu perjanjian sosial. Dalam teori Hobbes, perjanjian masyarakat tidak dipakai untuk membangun masyarakat (*civitas*) melainkan untuk membentuk kekuasaan yang diserahkan kepada raja. Raja bukan menerima kekuasaan dari masyarakat melainkan ia memperoleh wewenang dan kuasanya kepada raja, maka kekuasaan raja itu mutlak.<sup>8</sup>

Dikemukakan di atas beberapa ahli yang secara ekstrim menyatakan pendapatnya untuk membenarkan sistem pemerintahan yang bersifat *absolut* guna diterapkan dalam kehidupan bernegara. Memang apabila ditelusuri lebih jauh pandangan ini, tentu kita akan melihat bahwa konsepsi mereka dilatarbelakangi oleh adanya situasi negara yang buruk di masa mereka hidup,

---

<sup>7</sup> Theo Huijber, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm. 57.

<sup>8</sup> *Ibid.*

sehingga bagi mereka negara atau penguasa yang kuat diperlukan untuk mengatasi peperangan yang terjadi waktu itu.

Di Indonesia istilah negara hukum, sering diterjemahkan *rechtstaats* atau *the rule of law*. Pernyataan mengenai Indonesia adalah negara hukum tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Negara hukum pada prinsipnya mengandung unsur-unsur:<sup>9</sup>

- a. Pemerintahan dilakukan berdasarkan undang-undang (asas legalitas) di mana kekuasaan dan wewenang yang dimiliki pemerintah hanya semata-mata ditentukan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-undang;
- b. Dalam negara itu hak-hak dasar manusia diakui dan dihormati oleh penguasa yang bersangkutan;
- c. Kekuasaan pemerintah dalam negara itu tidak dipusatkan dalam satu tangan, tetapi harus diberi kepada lembaga-lembaga kenegaraan di mana yang satu melakukan pengawasan terhadap yang lain, sehingga tercipta suatu keseimbangan kekuasaan antara lembaga-lembaga kenegaraan tersebut;
- d. Perbuatan pemerintah yang dilakukan oleh aparaturnya kekuasaan pemerintah dimungkinkan untuk dapat diajukan kepada pengadilan yang tidak memihak yang diberi wewenang menilai apakah perbuatan pemerintahan tersebut bersifat melawan hukum atau tidak.

## 2. Negara Hukum Materiil

Perkembangan demokrasi berikutnya terjadi pada demokrasi konstitusional yang mengalami perubahan besar<sup>10</sup> sekitar pertengahan abad XX, setelah adanya Perang Dunia II. Gagasan semula berperan pemerintah pasif bergeser menjadi pemerintah haruslah aktif. Artinya pemerintah bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyat sehingga dituntut aktif mengatur

---

<sup>9</sup> Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 20.

<sup>10</sup> *Ibid.*

kegiatan sosial dan ekonomi. Gagasan ini dinamakan negara hukum material (dinamis) atau *welfare state*.<sup>11</sup>

Dalam konferensinya *International Commission of Jurist* (organisasi ahli hukum internasional) di Bangkok tahun 1965 ditekankan "*the dynamic aspects of the rule of law in the modern age*" Komisi ini merumuskan syarat-syarat dasar pemerintahan yang demokratis sebagai berikut<sup>12</sup> (1) Perlindungan konstitusional yakni Konstitusi harus menjamin hak-hak individu dan prosedur untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin; (2) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*); (3) Pemilu yang bebas; (4) Kebebasan menyatakan pendapat; (5) Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi; dan (6) Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Dari perumusan di atas, jelas sekali ada perubahan mendasar yakni adanya perluasan tugas eksekutif untuk lebih aktif. Konsep pemerintah dalam *welfare state* bertugas mewujudkan kesejahteraan umum<sup>13</sup>. Pemerintah dalam *welfare state* diberikan kemerdekaan untuk bertindak atas inisiatifnya sendiri, tidak hanya bertindak atas inisitaif parlemen. Itulah sebabnya pemerintah diberikan kewenangan diskresi fungsional atau *freies ermessen* (bahasa Jerman) atau *pouvoir discretionaire* (bahasa Prancis) yakni kemerdekaan yang

---

<sup>11</sup> Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm. 8.

<sup>12</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 2003, hlm. 60.

<sup>13</sup> B. Bastian Tafal, *Pokok-pokok Tata Hukum di Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm. 59.

dimiliki pemerintah untuk turut serta dalam kehidupan sosial dan keleluasaan untuk selalu terikat pada produk legislasi parlemen<sup>14</sup>.

Konsep *freis ermessen* dalam *welfare state* berimplikasi pada pemberian kewenangan di bidang eksekutif. Misalnya hak prerogatif dan di bidang perundang-undangan meliputi<sup>15</sup>:

- a. Kewenangan inisiatif yakni kewenangan membuat peraturan setingkat Undang-undang tanpa harus melalui persetujuan DPR dengan syarat darurat dan terbatas. Contohnya Pemerintah dapat membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- b. Kewenangan delegatif merupakan kewenangan membuat peraturan yang derajatnya lebih rendah dari undang-undang untuk mengoperasionalkan suatu undang-undang. Bentuknya adalah Peraturan Pemerintah.
- c. Kewenangan interpretatif (*droit function*) adalah kewenangan menafsirkan secara sepihak tanpa dicampuri pihak lain<sup>16</sup>. Berupa kewenangan menafsirkan secara lebih lanjut isi undang-undang yang masih bersifat *enunsiatif* (terbuka untuk ditambahi, misalnya ada rumusan kata *dan lain-lain, dan lain sebagainya*).

## **B. Tinjauan tentang Pemerintah Daerah di Indonesia**

### **1. Pengertian Otonomi Daerah**

Pada umumnya setiap negara yang berbentuk negara kesatuan akan menyelenggarakan pemerintahan secara sentralisasi atau desentralisasi. Penyelenggaraan pemerintahan secara sentralisasi adalah penyelenggaraan seluruh persoalan pemerintahan dilakukan oleh satu pemerintahan atau dilakukan secara terpusat, tidak mengenal pemencaran atau penyerahan kekuasaan kepada organ pemerintah yang ditempatkan di daerah-daerah, sedangkan penyelenggaraan pemerintahan secara desentralisasi adalah

<sup>14</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar...*, *op. cit*, hlm. 27.

<sup>15</sup> *Ibid*, , hlm. 260-264.

<sup>16</sup> SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 370.



pelaksanaan urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pusat tetapi juga dilakukan oleh organ-organ pemerintahan di tingkat daerah. Dengan kata lain, pada negara kesatuan yang menganut desentralisasi berarti ada penyerahan kekuasaan pemerintahan kepada organ-organ pemerintahan yang ada di daerah.<sup>17</sup>

Indonesia adalah Negara Kesatuan yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan itu tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat tetapi juga oleh satuan pemerintahan daerah. Ketentuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia sehubungan dengan desentralisasi terdapat dalam Pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18 UUD 1945:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan.

---

<sup>17</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Daerah dengan pemilihan kepala Daerah Secara Langsung*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 64.

- (3) Pemerintahan daerah provinsi daerah, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang undang.

#### Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

### Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) 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.

Undang-undang yang ditunjuk oleh Pasal 18 UUD 1945 untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah sekarang ini adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini terdapat prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu:

- a. Digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan;
- b. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota; dan
- c. asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, Daerah Kota, dan Desa.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas jelas menunjukkan bahwa Indonesia menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh

Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara teoritis pentingnya menganut azas desentralisasi menurut The Liang Gie adalah sebagai berikut:<sup>18</sup>

- a. Dari segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani;
- b. Dari segi demokrasi, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi;
- c. Dari segi teknis organisatoris, desentralisasi adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien;
- d. Dari segi kultural merupakan sebab pula diselenggarakannya desentralisasi. Kekhususan pada suatu daerah seperti corak geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarah, mengharuskan diadakannya penguasa setempat guna memperhatikan semua itu;
- e. Dari segi kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dianggap sebagai suatu instansi yang dapat membantu pembangunan itu.

Menurut Bagir Manan, kehadiran satuan pemerintahan otonom dalam

kaitannya dengan demokrasi akan menampilkan hal-hal berikut:<sup>19</sup>

- a. Secara umum, satuan pemerintahan otonom tersebut akan lebih mencerminkan cita demokrasi daripada sentralisasi.
- b. Satuan pemerintahan otonom dapat dipandang sebagai esensi system demokrasi.
- c. Satuan pemerintahan otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- d. Satuan pemerintahan otonom dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda.

---

<sup>18</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Indonesia*, Gunung Agung Jakarta, 1968, hlm. 35-41.

<sup>19</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 177.

Menurut Bagir Manan, bentuk pemerintahan daerah otonom menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (demikian juga berbagai undang-undang pemerintahan daerah terdahulu) adalah sebagai, “Satu kesatuan pemerintahan teritorial tingkat lebih rendah -dari satuan pemerintahan pusat- yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus sebagian fungsi pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya. Hal ini sejalan dengan maksud Pasal 18 UUD 1945 yang hanya mengatur otonomi berdasarkan pembagian teritorial”.<sup>20</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Daerah Kabupaten dan Kota hanya ditempatkan sebagai Daerah Otonom, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Pasal 2 ayat (1) disebutkan, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah”.

Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (2) disebutkan bahwa, “Pemerintahan Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan”.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 107.

Berdasarkan ketentuan tersebut tampak bahwa Daerah Kabupaten dan Daerah Kota hanya sebagai Daerah Otonom. Berbeda dengan undang-undang sebelumnya yang menempatkan Daerah Kabupaten dan Kotamadya di samping sebagai Daerah Otonom juga sebagai Wilayah Administrasi.

Terdapat alasan yang logis mengapa Daerah Kabupaten dan Daerah Kota hanya sebagai Daerah Otonom, tidak sebagai Wilayah Administrasi, sebagaimana tampak dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah”.

Ditematkannya Kabupaten dan Kota hanya sebagai Daerah Otonom di satu sisi berarti menghapus dualisme penyelenggaraan pemerintahan daerah dan di sisi lain memberikan keleluasaan masing-masing Kabupaten dan Kota untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah. Hal ini akan lebih mendorong ke arah kebebasan dan kemandirian Daerah, yang merupakan esensi dari otonomi.

Kabupaten dan Kota sebagai suatu institusi yang berada dalam naungan negara hukum Indonesia, dituntut pula agar setiap penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten dan Kota didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip ini muncul dalam bentuk pemberian kewenangan kepada Kabupaten dan Kota untuk membentuk Peraturan Daerah, sebagai instrumen hukum untuk mengatur urusan rumah tangga daerah dan

sebagai dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selanjutnya Kepala Daerah berwenang untuk membuat keputusan-keputusan untuk melaksanakan peraturan daerah yang bersangkutan.

Sesuai dengan esensi otonomi yaitu kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah, kewenangan Kabupaten dan Kota untuk membentuk peraturan perundang-undangan tingkat daerah ataupun keputusan-keputusan juga berumpu pada kebebasan dan kemandirian. Namun demikian, karena kebebasan dan kemandirian Kabupaten dan Kota dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi bukan berarti kemerdekaan, maka pembentukan daerah dan keputusan-keputusan tidak dapat lepas dari hukum nasional atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>21</sup>

Hal ini membawa dua kemungkinan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat daerah; pertama, setiap bentuk Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah tidak boleh bertentangan dengan hukum nasional; kedua, Peraturan Daerah dan Keputusan Daerah dibentuk dalam rangka melaksanakan ketentuan yang terdapat dalam hukum nasional, terutama dalam tugas pembantuan.

Prinsip lain yang terdapat dalam negara hukum adalah prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip kesejahteraan. Berkenaan dengan prinsip ini, Bagir Manan mengatakan sebagai berikut: Meskipun dimasa modern ini (termasuk Indonesia yang luas dengan penduduk yang banyak) tidak lagi

---

<sup>21</sup> Ibid

mungkin menjalankan pemerintah langsung oleh semua warga negara, tetapi usaha atau penciptaan mekanisme untuk mengikutsertakan sebanyak-banyaknya rakyat harus tetap dipertahankan. Sistem pemerintahan otonomi yang diselenggarakan atas dasar permusyawaratan rakyat daerah bersangkutan melalui wakil-wakil mereka memungkinkan perluasan partisipasi demokratis rakyat. Satuan-satuan pemerintah otonomi yang mandiri dan demokratis juga akan lebih mendekatkan pemerintah kepada rakyat sehingga berbagai kepentingan rakyat yang berbeda-beda dapat dilayani secara wajar. Hal ini berkaitan dengan pengertian-pengertian materiil dari demokrasi maupun paham negara kesejahteraan sebagai bentuk lebih lanjut dari paham negara berdasarkan atas hukum. Baik dari sudut paham materiil dari demokrasi maupun negara kesejahteraan, fungsi utama pemerintahan bukan sekedar pemberi ketertiban dan keamanan, melainkan sebagai penyelenggara kesejahteraan umum dan keadilan sosial.<sup>22</sup>

Prinsip kedaulatan rakyat diimplementasikan melalui sistem demokrasi yang berupa demokrasi perwakilan. Wujud nyata dari demokrasi perwakilan ini adalah hadirnya institusi DPRD pada Daerah Otonom. Sebagaimana telah disebutkan di atas, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa, dan di daerah. Tiap-tiap golongan persekutuan itu mempunyai Badan Perwakilan sendiri. Telah disebutkan pula bahwa dalam rangka merealisasikan prinsip kesejahteraan, otonomi dapat dijadikan ujung

---

<sup>22</sup> Bagir Manan, *op.cit.*, hlm. 25



tombak usaha mewujudkan kesejahteraan tersebut, yang pelaksanaannya dijalankan oleh satuan pemerintah yang lebih dekat dan berhubungan langsung dengan masyarakat, yaitu Kabupaten dan Kota.

“Seperti halnya dalam hukum tata negara, maka dalam hukum administrasi negara juga dikenal sumber kekuasaan atau wewenang suatu badan atau pejabat tata usaha negara dapat berasal dari *atributif* dan *derivatif*.”<sup>23</sup>

Perolehan kekuasaan atau wewenang dengan cara atributif menyebabkan terjadinya ”pembentukan kekuasaan”, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan secara atributif bersifat asli (*oorspronkelijk*). ‘Pembentukan kekuasaan secara atributif menyebabkan adanya kekuasaan yang baru’.<sup>24</sup>

## 2. Asas-Asas Pemerintah Daerah

Penyelenggara Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. dalam menyelenggarakan Pemerintahan, Pemerintah Pusat menggunakan Asas Desentralisasi, tugas pembantuan, serta Dekonsentrasi sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu, Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan menjalan cara desentralisasi dalam wujud Otonomi Daerah dan tugas pembantuan serta kewenangan dari atas/instansi vertikal.

Kemudian dalam penyelenggaraan Pemerintahan, Pemerintah Daerah berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara, yang dalam Hukum

---

<sup>23</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, PT. Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 39.

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 39.

Administrasi Negara dikenal dengan Asas-asas umum Pemerintah yang layak, ini sudah diterima sebagai Norma Hukum secara utuh, yang harus ditaati oleh Penyelenggara Pemerintahan, Asas-asas ini telah lama menjadi dasar pokok dalam Penyelenggaraan Daerah yang mengikat secara wajib dan ditaati oleh penyelenggara Pemerintahan, baik di Pusat maupun Daerah. Secara yuridis formal, hal semacam ini diakui di Negara Indonesia, dengan di Undangkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, ditambah Asas efisiensi dan Asas efektifitas. Kemudian dalam pasal 20 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa, Asas-asas tersebut dijadikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Selanjutnya menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana kewenangan yang utuh bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi dengan Undang-Undang tersebut menganut Pemerintahan Daerah Otonom yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dimana 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.

Sedangkan Asas-asas di dalam menyelenggarakan Pemerintahan di Daerah ada tiga macam yakni:

- a. Asas Desentralisasi

Asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Urusan-urusan Pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah dalam rangka Pelaksanaan Asas Desentralisasi ini pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggungjawab Daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada Daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaan. Demikian pula perangkat pelaksanaannya adalah Perangkat Daerah itu sendiri, terutama Dinas-Dinas Daerah.

Mengenai pengertian desentralisasi The Liang Gie menyatakan bahwa: Desentralisasi sebagai suatu Sistem Kenegaraan adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintahan Pusat kepada Kepala satuan-satuan Organisasi Pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah.<sup>25</sup>

Oleh karena itu Desentralisasi perlu diselenggarakan oleh Negara Republik Indonesia karena bentuk Negara kesatuan yang dianutnya mencakup berbagai faktor geografis, ekonomis, sosiologis, politik, psikologis, historis dan kultur yang berbeda-beda dari wilayah ke wilayah dan untuk memupuk kesadaran bernegara dan berpemerintahan sendiri

---

<sup>25</sup> The Liang Gie, *op.cit.*, hlm. 50

dikalangan Rakyat Indonesia serta membangun Negara seluruhnya, khususnya pembangunan ekonomi.

Kebalikan Asas Desentralisasi adalah Asas Sentralisasi. Dalam Negara yang mempergunakan Asas Sentralisasi, semua urusan Negara, baik itu di Pusat maupun di Daerah adalah merupakan urusan Pusat. Pemerintahan Daerah yang ada di Daerah semata-mata hanya Pemerintahan Administratif dan tidak terdapat Pemerintahan yang mengurus rumah tangga sendiri. Sebagai contoh dapat dikemukakan disini adalah Sistem Pemerintahan Hindia Belanda pada masa sebelum Belanda hanya ada Pemerintahan Pangreh Praja dengan beberapa jawatan Pusat lainnya di Daerah.

b. Asas Dekonsentrasi

Menurut Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari Asas Dekonsentrasi ini dapat ditinjau dari beberapa segi yaitu dari segi pemberian wewenang, segi pembentukan Pemerintahan Lokal Administratif, dan segi pembagian wilayah Negara. Ditinjau dari segi pembagian wewenang Dekonsentrasi adalah Asas yang dimaksudnya akan memberikan wewenang dari Pemerintahan Pusat kepada pejabat-pejabat bawahannya di Daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas atau wewenang-wewenang Pusat yang terdapat di Daerah.

Apabila ditinjau dari segi pembentukan Pemerintahan lokal Asas Dekonsentrasi berarti Asas yang akan membentuk Pemerintahan-pemerintahan lokal Administratif di Daerah untuk diberi Tugas atau wewenang menyelenggarakan urusan-urusan Pemerintah Pusat yang terdapat di Daerah yang bersangkutan. Sedangkan ditinjau dari segi pembentukan wilayah Negara, Asas Dekonsentrasi adalah Asas yang akan membagi wilayah menjadi Daerah-daerah Pemerintahan Lokal Administratif. Oleh karena itu, tidak semua Pemerintah Pusat dapat diserahkan kepada Daerah menurut Asas Dekonsentrasi, maka penyelenggaraan Pemerintah Pusat di Daerah dilaksanakan oleh perangkat Pemerintah Pusat di Daerah berdasarkan Asas Dekonsentrasi. Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada pejabat-pejabatnya di Daerah, menurut Asas Dekonsentrasi ini tetap menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaannya.

c. Asas tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah Tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan Pemerintahan yang dirugaskan kepada Pemerintahan Daerah oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Apabila diperhatikan hal tersebut diatas bahwa tidak semua urusan Pemerintahan dapat diserahkan kepada Daerah menjadi urusan rumah

tangganya. Jadi beberapa urusan Pemerintahan masih tetap merupakan urusan Pemerintah Pusat. Akan tetapi berat sekali bagi Pemerintah untuk menyelenggarakan seluruh urusan Pemerintah di Daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya itu atas Dasar Asas Dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat Pemerintah Daerah di Daerah dan juga ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila urusan Pemerintah Daerah di Daerah harus diselenggarakan sendiri oleh perangkatnya di Daerah karena hal itu akan memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar jumlahnya. Lagipula mengingat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya Pemerintah Pusat yang bersangkutan atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut maka Undang-Undang No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang kini berlaku memberikan kemungkinan untuk dilaksanakannya berbagai urusan Pemerintahan di Daerah menurut Asas Tugas Pembantuan.

Sedangkan menurut Undang-undang No 32 Tahun 2004 asas tugas pembantuan adalah merupakan tugas-tugas untuk ikut serta didalam melaksanakan urusan Pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah dengan ketentuan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan. Sebab urusan yang ditugaskan tersebut sepenuhnya masih merupakan wewenang Pemerintah atau Daerah tingkat di atasnya. Pemerintah/Daerah tingkat atasnya yang memberikan tugas

tersebut yang merencanakan kegiatan atau membuat kebijaksanaan kemudian daerah yang diberi tugas hanya sekedar melaksanakannya tetapi mempunyai tugas dan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas yang diembannya kepada yang menugaskan yaitu pemerintah atau daerah tingkat atasnya.

Apabila dicermati menurut Asas Dekonsentrasi, Asas Desentralisasi maupun menurut Asas tugas pembantuan dalam melaksanakan urusan Pemerintahan harus mempergunakan prinsip hasil guna dan daya guna, sebab tidak semua Pemerintah dapat diserakan kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya, jadi sebagian urusan Pemerintah masih tetap menjadi urusan-usurannya Pemerintah Pusat. Hal ini Pemerintah Pusat merasa berat sekali untuk menyelenggarakan seluruh urusan yang ada di Daerah yang masih menjadi tanggung jawab dan wewenangnya tersebut. Atas dasar Dekonsentrasi mengingat keterbatasan kemampuan perangkat Pemerintah Pusat yang ada di Daerah. Apabila dicermati dari segi daya guna dan hasil guna, semua urusan Pemerintah Pusat di Daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkat Pusat yang ada di Daerah, akan memerlukan biaya dan tenaga yang tidak sedikit jumlahnya, karena sifat berbagai kegiatan Pemerintahan usurannya sangat sulit dilaksanakan dengan baik tanpa mengikutsertakan Pemerintah Daerah, mengingat serta atas dasar pertimbangan tersebut diatas maka Peraturan Perundang-undangan memungkinkan untuk melaksanakan berbagai urusan Pemerintah Daerah menurut Asas Pembantuan.

### 3. Kewenangan Pemerintah Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah haruslah berdasarkan pada azas legalitas, yaitu asas yang mencanangkan bahwa tanpa dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

Asas legalitas ini menurut sifatnya diarahkan kepada berlakunya kesamaan perlakuan. Maksudnya setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam suatu ketentuan undang-undang itu, berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Di samping itu, asas legalitas pemerintahan juga menunjang berlakunya kepastian hukum. “Tindakan hukuman pemerintahan itu hanya dimungkinkan kalau ada pengaturannya dalam undang-undang”.<sup>26</sup>

“Esensi dari asas legalitas dalam negara hukum adalah kewenangan yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu”.<sup>27</sup> Kewenangan ini dapat diperoleh baik melalui atribusi, delegasi, maupun mandat. Kewenangan atribusi maksudnya adalah kewenangan yang diperoleh secara langsung dari undang-undang, sedangkan delegasi adalah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara

---

<sup>26</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993., hlm. 83-84.

<sup>27</sup> Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 72.



yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya, sementara pada mandat tidak terjadi perubahan atau peralihan wewenang, yang ada hanyalah hubungan intern, umpamanya antara “Menteri dengan Dirjen atau Irjenya, di mana Menteri menugaskan Dirjen atau Sekjenya untuk bertindak atas nama Menteri untuk melakukan suatu tindakan hukum serta mengeluarkan keputusan-keputusan tata usaha negara tertentu”.<sup>28</sup>

Daerah Kabupaten dan Kota adalah subyek hukum dalam bidang publik yang berarti dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dalam lapangan publik yang dilakukan oleh para pejabat. Selaku subyek hukum dalam bidang publik, tindakan hukum para pejabat Daerah Kabupaten dan Kota haruslah didasarkan pada azas legalitas, artinya tindakannya itu harus berdasarkan pada kewenangan yang berasal dari undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tanpa ada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan perundang-undangan, maka pejabat di Daerah Kabupaten dan Kota tidak dapat melakukan perbuatan hukum atau tidak dapat mempengaruhi dan mengubah posisi hukum warga masyarakatnya.

Kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota secara tegas ditentukan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

---

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm. 91-92.

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. politik luar negeri;
  - b. pertahanan;
  - c. keamanan;
  - d. yustisi;
  - e. moneter dan fiskal nasional; dan
  - f. agama.
- (4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa

(5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat

(3), Pemerintah dapat:

- a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
- b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau
- c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Seiring dengan Kedudukan Daerah Kabupaten dan Kota selaku Daerah Otonom yang berarti memiliki kebebasan dan kemandirian, maka kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota tidak semata-mata hanya berasal dari undang-undang, namun dimungkinkan juga memiliki atau memperoleh kewenangan dari organ pemerintahan yang lebih tinggi, yaitu melalui delegasi, ataupun kewenangan asli dari daerah yang bersangkutan, bukan urusan yang berasal dari undang-undang atau dari pejabat yang lebih tinggi.

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa dalam negara hukum, setiap wewenang pemerintahan itu selalu dibatasi baik oleh hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis, demikian pula halnya dengan wewenang satuan pemerintah daerah. Bagi negara Indonesia, batas wewenang pemerintahan daerah ini terletak pada sistem yang dianut oleh UUD 1945, yaitu paham negara kesatuan dan sistem desentralisasi.

Paham negara kesatuan menghendaki penyelenggaraan negara mengarah pada sasaran yang sama yaitu kesejahteraan dan keadilan bagi

seluruh rakyat Indonesia, sambil menolak konsep separatisme. Oleh karena itu, Penjelasan Pasal 18 menegaskan; “Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga”. Artinya wewenang satuan pemerintahan tidak dapat menyerupai apalagi melebihi wewenang pemerintah pusat. Selain pembatasan ini, juga ada dua pembatasan lain yaitu batas isi otonomi dan batas hirarki perundang-undangan.

Batasan isi otonomi terletak pada kenyataan bahwa urusan rumah tangga daerah atau isi otonomi itu hanya persoalan pemerintah, bukan persoalan kenegaraan. Daerah tidak diberi wewenang yang bersifat kenegaraan seperti memiliki angkatan bersenjata, mencetak uang, mengangkat duta besar, menyelenggarakan peradilan, dan sebagainya. Sedangkan batasan hirarki tampak pada pembuatan peraturan daerah yang harus taat asas, artinya meskipun Daerah diberi wewenang mandiri untuk mengatur daerahnya sendiri dalam rangka melaksanakan dan mengelola daerahnya sendiri, akan tetapi harus tetap dalam kerangka negara kesatuan.

Menurut Bagir Manan: Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti Daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.<sup>29</sup>

Jalan pikiran ini juga diikuti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana terdapat dalam Pasal 136 ayat (4) yang berbunyi: “Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Jika terdapat Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Pemerintah (Pusat) berwenang membatalkannya, sedangkan Daerah yang tidak puas terhadap pembatalan tersebut dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Berdasarkan Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur sebagai berikut:

- (1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.

---

<sup>29</sup> Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, Bandung, 1995, hlm. 8

- (3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.
- (5) Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Di samping pembatasan tersebut di atas, dalam negara hukum setiap wewenang pemerintahan bukan saja dibatasi oleh hukum tertulis, tetapi juga oleh hukum tidak tertulis khususnya asas-asas umum pemerintahan yang layak.

#### **4. Faktor Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Otonomi Daerah antara lain adalah:

- a. Manusia pelaksananya harus baik.
- b. Keuangan harus cukup dan baik.
- c. Peralatannya harus cukup dan baik.
- d. Organisasi dan Manajemennya harus baik.

Menurut Josef Riwu Kaho, keempat faktor tersebut di muka sudah mencakup faktor-faktor yang dikemukakan Iglesias, bahwa: Faktor *resources*, khususnya *human* dapat dikelompokkan ke dalam faktor manusia pelaksana, sedangkan yang *non human*, dapat dimasukkan ke dalam keuangan dan peralatan. Faktor *structure* dapat dimasukkan ke dalam pengertian organisasi dan manajemen. Demikian pula, faktor *technology* dapat dimasukkan baik ke dalam pengertian organisasi dan manajemen maupun peralatan, sedangkan faktor *support* dan *leadership*, termasuk dalam pengertian manusia pelaksana di mana *support* lebih mengarah pada partisipasi.<sup>30</sup>

Faktor manusia sebagai pelaksana harus baik adalah, faktor yang esensial dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pentingnya faktor ini, karena manusia merupakan subjek dalam setiap aktivitas pemerintahan. Manuialah yang merupakan pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintahan. Oleh sebab itu, agar mekanisme pemerintahan tersebut berjalan dengan sebaik-baiknya, yakni sesuai dengan tujuan yang diharapkan, maka manusia atau subjek atau pelakunya harus pula baik, atau dengan perkataan lain, mekanisme sistem pemerintahan, baik Daerah maupun Pusat, hanya dapat berjalan dengan baik dan dapat mencapai tujuan seperti yang dikehendaki, apabila manusia sebagai subjek yang menggerakkannya baik pula. Tanpa manusia pelaksana yang baik, maka mekanisme pemerintahanpun tidak dapat berjalan dengan baik, dengan demikian tujuan yang diharapkan tidak akan terwujud.

---

<sup>30</sup> Josef Riwu Kaho, *op.cit.*, hlm. 66.

Pengertian baik tersebut di muka meliputi:<sup>31</sup>

- a. Mentalitasnya/moralnya baik dalam arti jujur, mempunyai rasa tanggung jawab yang besar terhadap pekerjaannya, dapat bersikap sebagai abdi masyarakat atau *public servant*, dan sebagainya;
- b. Memiliki kecakapan/kemampuan yang tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya.

Faktor keuangan yang baik mengandung arti setiap hak yang berhubungan dengan masalah uang, antara lain berupa sumber pendapatan, jumlah uang yang cukup, dan pengelolaan keuangan yang sesuai dengan tujuan dan peraturan yang berlaku. Faktor keuangan penting dalam setiap kegiatan pemerintahan, karena hampir tidak ada kegiatan pemerintahan yang tidak membutuhkan biaya. Semakin besar jumlah uang yang tersedia, makin banyak pula kemungkinan kegiatan atau pekerjaan yang dapat dilaksanakan. Demikian juga semakin baik pengelolaannya semakin berdayaguna pemakaian uang tersebut.

Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Manullang bahwa: Bagi kehidupan suatu negara, masalah keuangan negara sangat penting. Semakin baik keuangan suatu negara, maka semakin stabil pula kedudukan Pemerintah dalam negara itu. Sebaliknya, kalau keuangan negara itu kacau maka Pemerintah akan menghadapi berbagai kesulitan dan rintangan dalam menyelenggarakan segala kewajiban yang diberikan kepadanya. Demikian juga bagi suatu Pemerintah Daerah, keuangan merupakan masalah penting baginya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga Daerah.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 67.

<sup>32</sup> Manullang, *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah*, Pembangunan, Jakarta, 1983, hlm. 67.



Selanjutnya mengenai pentingnya pengelolaan keuangan Daerah, Wajong menyatakan:<sup>33</sup>

- a. Bahwa pengendalian keuangan mempunyai pengaruh yang begitu besar pada hari kemudian penduduk sederhana, sehingga kebijaksanaan yang ditempuh pada melakukan kegiatan itu dapat menyebabkan kemakmuran atau kelemahan, kejayaan atau kejatuhan penduduk Daerah itu;
- b. Bahwa kepandaian mengendalikan Daerah tidak akan memberikan hasil yang memuaskan dan abadi, tanpa cara pengendalian keuangan yang baik, terlebih lagi tanpa kemampuan melihat ke muka dengan penuh kebijaksanaan, yang harus diarahkan pada melindungi dan memperbesar harta Daerah, dengan mana semua kepentingan masyarakat sederhana sangat erat berhubungan;
- c. Bahwa anggaran adalah alat utama pada pengendalian keuangan Daerah, sehingga rencana anggaran yang diperhadapkan pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah haruslah tepat dalam bentuk dan susunannya dengan memuat rancangan yang dibuat berdasarkan keahlian dengan pandangan kemuka yang bijaksana.

Berdasarkan uraian di muka, maka untuk menciptakan suatu Pemerintahan Daerah yang baik dan yang dapat melaksanakan tugas otonominya dengan baik, maka faktor keuangan ini mutlak diperlukan.

---

<sup>33</sup> Wajong, *Administrasi Keuangan Daerah*, Ichtiar, Jakarta, 1985, hlm. 97.

Mengenai faktor peralatan, pengertian peralatan di sini adalah setiap benda atau alat yang dapat dipergunakan untuk memperlancar pekerjaan atau kegiatan Pemerintah Daerah. Peralatan yang baik (praktis, efisien, dan efektif) dalam hal ini jelas diperlukan bagi terciptanya suatu Pemerintah Daerah yang baik seperti alat-alat kantor, alat-alat komunikasi dan transportasi, dan sebagainya. Apalagi dalam organisasi pemerintahan yang serba kompleks di abad teknologi modern sekarang ini, alat-alat yang serba praktis dan efisien sangat dibutuhkan sekali, namun di lain pihak peralatan yang baik tersebut tergantung pula pada kondisi keuangan yang dimiliki serta kecakapan manusia atau aparat yang menggunakannya.

Organisasi dan manajemen yang baik, dimaksudkan adalah organisasi dalam arti struktur yaitu susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan, tugasnya dan hubungannya satu sama lain, dalam rangka mencapai sesuatu tujuan tertentu.<sup>34</sup> Sedangkan yang dimaksudkan dengan manajemen adalah proses manusia yang menggerakkan tindakan dalam usaha kerja sama, sehingga tujuan yang telah ditentukan benar-benar tercapai.<sup>35</sup>

Mengenai pentingnya manajemen ini bagi penciptaan suatu pemerintahan yang baik, Manullang mengatakan, cara bagaimana mencapai tujuan Pemerintahan Daerah ditentukan oleh manajemen Pemerintahan Daerah itu, bahwa baik tidaknya manajemen Pemerintahan Daerah tergantung

---

<sup>34</sup> The Liang Gie, *Kamus Administrasi*, Ichtiar, Jakarta, 1985, hlm. 97.

<sup>35</sup> The Liang Gie, *Pengertian, Kedudukan, dan Perincian, Ilmu Administrasi*, Radya Indra, Yogyakarta, 1985, hlm. 11.

benar pada pimpinan Daerah itu, khususnya tergantung benar kepada Kepala Daerah sebagai Manajer Daerah yang bersangkutan.<sup>36</sup>

Agar otonomi Daerah dapat dilaksanakan dengan baik, maka diperlukan organisasi dan manajemen pemerintahan Daerah yang baik pula. Manajemen pemerintahan Daerah yang baik tergantung pada Kepala Daerah (beserta stafnya) dalam menggerakkan peralatan seefisien dan seefektif mungkin untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam undang-undang.

### **C. Tinjauan tentang Pemerintah Desa**

#### **1. Pengertian Desa dan Pemerintah Desa**

Desa merupakan suatu habitat dari suatu komunitas masyarakat tertentu yang membentuk suatu kehidupan bersama, kawasan desa sebagian besar penduduknya berorientasi pada bercocok tanam sebagai petani atau kawasan pertanian. Selain itu juga sebagai tempat untuk pelayanan jasa pemerintahan serta pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa memberikan definisi desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai 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 Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sesuai dengan pengertian desa tersebut, maka desa di

---

<sup>36</sup> Manullang, *op.cit.*, hlm. 30-31.

seluruh Indonesia dapat menjalankan pemerintahannya sesuai dengan kepentingan yang ada di masyarakat disesuaikan dengan ketentuan daerahnya.

Asal-usul terbentuknya desa tidak terlepas dari sifat manusia sebagai makhluk sosial, yaitu makhluk yang mengalami bermacam-macam liku kehidupan di mana dalam memenuhi kebutuhan hidupnya akan selalu membutuhkan orang lain. HAW Wijaya mengemukakan bahwa desa yang dari masa penjajahan baik Belanda sampai Jepang hingga kemerdekaan selalu mengalami perubahan tentang ketentuannya. Bahkan sampai bergulirnya reformasi yaitu suatu usaha agar praktek politik, pemerintahan, ekonomi dan sosial budaya yang tidak sesuai dan tidak selaras dengan kepentingan dan aspirasi masyarakat diubah ditata ulang agar menjadi lebih sesuai dan selaras.<sup>37</sup>

Desa itu adalah suatu macam kesatuan masyarakat hukum yang tidak lagi terbagi dalam kesatuan-kesatuan masyarakat hukum bawahan, dan tidak pula desa itu merupakan bagian dari lain kesatuan masyarakat hukum menurut adat, sehingga desa itu berdiri tunggal, mempunyai daerah sendiri, rakyat sendiri, penguasa sendiri dan mungkin pula harta benda sendiri. Sedangkan hukum adat yang berlaku di dalamnya adalah sesungguhnya homogen.<sup>38</sup>

Secara umum desa dipaharni sbagai tempat dimana bermukimnya penduduk dengan peradaban yang lebih terbelakang dari pada kota. Biasanya bercirikan dengan bahasa ibu yang kental, tingkat pendidikan yang relatif

---

<sup>37</sup> H.A.W Widjaja, *Pemerintahan Desa / Marga Berdasarkan Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Suatu Telaah Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 75.

<sup>38</sup> Widarta, *Pokok- Pokok Pemerintahan Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hlm. 38.

rendah, mata pencaharian yang pada umumnya dari sektor pertanian. Bahkan terdapat kesan kuat, bahwa pemahaman secara umum memandang desa sebagai tempat bermukimnya para petani.

Bagir Manan mengatakan bahwa desa sebagai kesatuan pemerintahan yang demokratis dapat menjadi model pengembangan demokrasi seperti permusyawaratan, kolektifitas kekeluargaan dan lain sebagainya.<sup>39</sup>

Demokrasi merupakan sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, dimana rakyat merupakan peran penting di dalam kekuasaan atau pemerintahan, sehingga rakyat harus ikut serta untuk mewujudkan cita-cita pemerintahan menuju kehidupan yang baik dan sejahtera. Karena itu, suatu demokrasi desa dapat memungkinkan suatu upaya yang bukan saja mendorong perubahan-perubahan politik melainkan juga perlu menyentuh segi-segi ekonomi (struktur ekonomi).

Banyak definisi desa yang disebutkan berdasarkan pada masyarakat yang ada di Indonesia, sehingga pada kenyataannya di masing-masing daerah penyebutannya tidak sama. Jika dikaji lebih dalam, pengertian desa memiliki pengertian yang bermacam-macam tersebut hanya tergantung dari mana pengertian kita yang akan memahaminya. Karena dalam penelitian ini lebih mengarah pada pengertian desa dalam sisi pemerintahan desa, bukan dari pengertian para ahli maka desa di lihat dari sudut pandang pemerintahan.

Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yaitu:<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 159.

- (1) Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.
- (2) Pembentukan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:
  - a. jumlah penduduk.
  - b. luas wilayah.
  - c. bagian wilayah kerja.
  - d. perangkat, dan
  - e. sarana dan prasarana pemerintantahan.
- (3) Pembentukan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau beberapa desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih.
- (4) Pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan paling sedikit 5 tahun penyelenggaraan pemerintahan desa.
- (5) Desa dan kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan menurut ayat (2) dapat dihapus atau digabung.

Dalam mencapai pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dengan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>40</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Pasal 2 tentang Desa.

Adapun tujuan otonomi pada desa adalah memungkinkan desa yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Pemerintah desa masa sekarang ini terdiri atas Kepala Desa, Badan Permusyawaratan Desa, Sekretaris Desa, Sekretariat Desa, Pelaksana Teknis Lapangan, dan Unsur Kewilayahan.

Penyelenggaraan otonomi harus didasarkan pada sifat-sifat serta ketentuannya yaitu:<sup>41</sup>

- a. Sifat otonomi pertama luas artinya keleluasan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.
- b. Sifat kedua otonomi nyata yaitu evaluasi keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah.
- c. Sifat ketiga otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam mewujudkan tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah.

Sebelum melangkah pada pembahasan pemerintahan desa, terlebih dahulu perlu diketahui perbedaan antara kata pemerintah dengan pemerintahan. Pemerintahan adalah perangkat atau organ negara yang menyelenggarakan pemerintahan, sedangkan pemerintah adalah kegiatan yang diselenggarakan oleh perangkat negara atau pemerintah.

---

<sup>41</sup> Dedy Supriady Bratakusuma, Dadang Solikin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 3.

Sebenarnya istilah “pemerintah” bukan suatu istilah yang jelas kadang-kadang digunakan dalam arti yang luas, kadang-kadang digunakan dalam arti yang sempit. Dalam arti yang luas untuk menggambarkan organ yang menjalankan kekuasaan eksekutif saja, maka kita harus berhati-hati dalam menentukan pengertian pemerintah tersebut.

Pemerintahan adalah merupakan keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan jabatan lainnya. Kumpulan wewenang meneberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Karena itu jabatan-jabatan tersebut sering juga disebut sebagai kekuasaan, yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif, yudiktif, dan lain-lain.<sup>42</sup>

Pemerintahan yang dikemukakan di atas adalah pemerintahan dalam arti luas, sedangkan pemerintahan dalam arti sempit yaitu pemangku dari jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.<sup>43</sup>

Pemerintahan sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan yang tetap, dapat juga disebut pemerintahan dalam arti statis. Selain itu, pemerintahan 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,

---

<sup>42</sup> Bagir Manan, *op.cit.*, hlm. 100.

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm. 101.



menyelenggarakan kesejahteraan umum dan lain-lain. Pemerintahan dinamis di bidang yudikatif melakukan kegiatan yang memeriksa, memutus perkara dan yang lainnya.

Pemerintahan desa merupakan paduan antara dua pengertian pemerintahan dan desa. Pemerintahan tidak mungkin ada kalau tidak ada desa. Dengan demikian desa merupakan syarat untuk adanya pemerintahan. Pengertian Pemerintahan Desa mengandung suatu makna sebagai suatu tempat bagi alat perlengkapan negara dalam menjalankan fungsi, tugas dan peranannya yang meliputi hak dan kewenangannya sebagai pemerintah. pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumberdaya yang diperlukan serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara maupun dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan, dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya. Uraian tersebut di atas merupakan pengertian suatu pemerintahan secara umum biasanya diambil dari sudut pemerintahan pusat.

Pemerintahan Desa menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa bahwa:<sup>44</sup>

Pasal 11:

Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

---

<sup>44</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Pasal 12:

- (1) Pemerintah desa sebagai mana yang di maksud dalam pasal 11 terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa.
- (2) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat 1 terdiri dari sekertaris desa dan perangkat desa lainnya.
- (3) Perangkat desa lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat 2 terdiri dari:
  - a. Sekretariat desa
  - b. Pelaksana teknis lapangan
  - c. Unsur kewilayahan
- (4) Jumlah perangkat desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 2, disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.
- (5) Susunan organisasi dan tatakerja pemerintahan desa ditetapkan dengan peraturan desa.

Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asul-usul dan adat istiadat stempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Apabila dikaji lebih mendalam maka betapa pentingnya kedudukan penmerintah desa, karena begitu berat dan luasnya tanggung jawab dari desa yang merupakan suatu etalase dalam sistem pemerintahan Indonesia yang berada pada garis depan untuk memimpin dan membina masyarakat di dalam pembangunan yang diharapkan dan sesuai dengan Peraturan yang berlaku.

## 2. Struktur Pemerintahan Desa

Struktur organisasi pemerintahan Desa harus disusun secara sederhana dan sebaik mungkin, supaya mudah menyesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat setempat serta dengan memperhatikan asal-usul dan adat-istiadat setempat agar memperoleh suatu pemerintahan desa yang memiliki jangkauan administrasi yang berdaya guna dan berhasil guna.

Pembagian tatarkerja dalam struktur organisasi pemerintahan sangat diperlukan untuk mengetahui bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa bersifat struktural dan juga terkoordinir. Penyelenggaraan pemerintahan itu juga membutuhkan kesatuan tindakan dan kesatuan unsur-unsur pemerintahan desa. Dalam mewujudkan hal tersebut diperlukan koordinasi dan sinkronisasi yang baik antar unsur-unsur yang dimaksud, sebagai unsur pemerintahan desa adalah Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Susunan Organisasi dan Tatarkerja Pemerintahan Desa terdiri dari:

- (1) Susunan organisasi dan tatarkerja pemerintahan desa dibentuk berdasarkan pertimbangan:
  - a. kewenangan pemerintahan yang dimiliki desa.
  - b. karakteristik, potensi dan kebutuhan desa.
  - c. Kemampuan desa.
  - d. Ketersediaan sumber daya aparatur.
- (2) Susunan organisasi dan tatarkerja pemerintahan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari:
  - a. Kepala desa

- b. Sekretaris desa
- c. Sekretariat desa
- d. Pelaksana teknis lapangan
- e. Unsur kewilayahan

(3) Sekretariat desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terdiri dari:

- a. Kepala urusan pemerintahan sebagai pelaksana tugas dan fungsi di bidang pemerintahan.
- b. Kepala urusan pembangunan berkedudukan sebagai pelaksana tugas dan fungsi di bidang pembangunan.
- c. Kepala urusan keuangan berkedudukan sebagai pelaksana tugas dan fungsi di bidang keuangan.
- d. Kepala urusan kesejahteraan sosial berkedudukan sebagai pelaksana tugas dan fungsi di bidang kesejahteraan sosial.
- e. Kepala urusan umum berkedudukan sebagai pelaksana tugas dan fungsi di bidang umum.

Kepala Desa dipilih langsung melalui Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) oleh penduduk Desa setempat. Syarat-syarat menjadi calon Kepala Desa sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa sebagai berikut:<sup>45</sup>

- a. Bertakwa kepada Tuhan YME.
- b. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, UUD 1945 dan kepada NKRI, serta Pemerintah.

---

<sup>45</sup> Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa

- c. Berpendidikan paling rendah SLTP atau sederajat.
- d. Berusia paling rendah 25 tahun.
- e. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa.
- f. Penduduk Desa setempat.
- g. Tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan dengan hukuman paling singkat 5 tahun.
- h. Tidak dicabut hak pilihnya.
- i. Belum pernah menjabat Kepala Desa paling lama 10 tahun atau 2 kali masa jabatan.
- j. Memenuhi syarat lain yang diatur Perda Kab/Kota.

Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Salah satu perangkat Desa adalah Sekretaris Desa, yang diisi dari Pegawai Negeri Sipil. Sekretaris Desa diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Walikota. Perangkat Desa lainnya diangkat oleh Kepala Desa dari penduduk Desa, yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk Desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan Anggota BPD tidak

diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan Desa yang menjadi kewenangan Desa didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa), bantuan pemerintah dan bantuan pemerintah daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah Desa didanai dari APBD. Penyelenggaraan urusan pemerintah yang diselenggarakan oleh pemerintah Desa

Sumber pendapatan Desa terdiri atas:<sup>46</sup>

- a. Pendapatan Asli Desa, antara lain terdiri dari hasil usaha Desa, hasil kekayaan Desa (seperti tanah kas Desa, pasar Desa, bangunan Desa), hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong.
- b. Bagi hasil Pajak Daerah Kabupaten/Kota.
- c. Bagian dari Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
- d. Bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan.
- e. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.

APB Desa terdiri atas bagian Pendapatan Desa, Belanja Desa dan Pembiayaan. Rancangan APB Desa dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan Desa. Kepala Desa bersama BPD menetapkan APB Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa.

---

<sup>46</sup> Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa

Di Desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan, yakni lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra pemerintah Desa dalam memberdayakan masyarakat. Lembaga kemasyarakatan ditetapkan dengan Peraturan Desa. Salah satu fungsi lembaga kemasyarakatan adalah sebagai penampung dan penyaluran aspirasi masyarakat dalam pembangunan. Hubungan kerja antara lembaga kemasyarakatan dengan Pemerintahan Desa bersifat kemitraan, konsultatif dan koordinatif.

Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul Desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan Desa dapat berupa penggabungan beberapa Desa, atau bagian Desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu Desa menjadi dua Desa atau lebih, atau pembentukan Desa di luar Desa yang telah ada.

Desa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa bersama BPD dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat setempat. Desa yang berubah menjadi Kelurahan, Lurah dan Perangkatnya diisi dari pegawai negeri sipil.

Desa yang berubah statusnya menjadi Kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat setempat. Dalam wilayah Desa dapat dibagi atas dusun, yang merupakan bagian wilayah kerja pemerintahan Desa dan ditetapkan dengan peraturan Desa.

### 3. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Penyelenggaraan pemerintahan desa akan lebih baik dan maju apabila dalam pelaksanaannya tidak hanya didasarkan pada peraturan-peraturan saja, akan tetapi sangat perlu juga ditunjang dengan prinsip-prinsip pemerintahan desa ini diperlukan agar dapat memenuhi tuntutan masyarakat. Di mana dalam waktu sekarang ini suatu reformasi pemerintahan sangat diperlukan guna membawa pemerintahan ke arah kemajuan yang lebih baik.

Menurut H.W. Widjaja Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.<sup>47</sup>

Sistem penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan penyelenggaraan pemerintah yang berada dalam tingkat yang terendah dibawah kecamatan. Penyelenggaraan pemerintahan desa ini dilaksanakan oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintah desa itu sendiri terdiri dari kepala desa dan perangkat desa lainnya, perangkat desa yang dimaksud adalah terdiri dari secretariat desa, pelaksana teknis lapangan, dan unsure kewilayahan. didalam penyelenggaraan pemerintahan desa dilaksanakan dalam bentuk pembagian tugas dengan tatakerja yang ditentukan dalam peraturan.

Penyelenggaraan otonomi asli yang dimiliki desa harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi yang membawa peran serta masyarakat di dalam pemerintahan. Hal ini dilakukan dalam rangka

---

<sup>47</sup> H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli Utuh Dan Bulat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 3.



mendorong pemerintahan agar bisa memberdayakan masyarakat. Di samping itu juga mengembangkan peran dan fungsi pemerintah desa.

Pada dasarnya penyelenggaraan pemerintahan desa dari dahulu hingga sekarang ini dilakukan dengan dasar gotong royong yang sudah mengakar dari nenek moyang kita. Pada dasarnya untuk mewujudkan pemerintahan desa yang demokrasi patut dijalankan 3 prinsip yaitu sebagai berikut: partisipasi, pertanggungjawaban, dan keadilan. Adapun maksud keputusan yang diambil oleh pemerintah haruslah mencerminkan dan memperoleh persetujuan dari rakyat, dan tidak boleh ada keputusan yang diambil secara sepihak.<sup>48</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan sub system dalam penyelenggaraan system pemerintahan nasional, desa memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat tersebut. Oleh karena itu, peran serta masyarakat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan desa tidak boleh diabaikan, mengingat berhasilnya pemerintahan desa yang baik merupakan hasil kerjasama antara masyarakat dengan perangkat pemerintah.

Meskipun pemerintah desa meleksanakan tugas pembantuan, tetapi desa juga punya hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Sebagai konsekuensinya pemerintah desa harus punya pendapatan tersendiri guna menunjang penyelenggaraan.

Pembagian tatarkerja dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah desa sangat perlu sekali, sehingga dapat diketahui bahwa penyelenggaraan

---

<sup>48</sup> Himawan S Pambudi, dkk, *Politik Pemberdayaan; Jalan Mewujudkan Otonomi Desa*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2003, hlm. 39.

pemerintah desa bersifat struktural dan juga terkoordinir dengan adanya pembagian tanggungjawab diantara perangkat pemerintah desa.

Dalam penyelenggaraan Pemerintah Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa ternyata dinilai lebih longgar dalam melakukan desentralisasi kekuasaan terhadap desa. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tersebut kembali menghidupkan peran BPD sebagai Parlemen Desa untuk melakukan pengawasan terhadap kebijakan desa. Meskipun demikian, tentu saja sebagai suatu peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tidak banyak mampu menawarkan paradigma baru dalam menghidupkan kembali demokrasi di Desa. Garis sub ordinasi kewenangan BPD di bawah eksekutif masih dapat dilacak jejaknya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, yang pada Pasal 29 menyebutkan kedudukan BPD sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa. Padahal Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan pengertian Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Banyak hal dalam tuntutan kepala desa yang sebenarnya masuk akal dan memang harus dipenuhi. Ada juga tuntutan yang sebenarnya bertolak belakang dan tidak bisa dipenuhi. Sebut saja keinginan untuk terlibat dalam kegiatan politik partai dan keinginan memperpanjang masa jabatan. Jika keinginan terlibat dalam politik diizinkan, bukan tidak mungkin akan terjadi benturan kepentingan dan bisa merugikan rakyat. Otonomi yang sesungguhnya bukan di kabupaten melainkan di desa. Tapi yang terjadi

sekarang karena otonom itu berpusat di kabupaten, maka untuk izin mendirikan pasar di desa saja harus ada izin dari Kabupaten. Sudah menjadi pemahaman umum bahwa Otonomi Daerah sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberi kesempatan kepada Pemerintah Kabupaten untuk mengoptimalkan potensi yang ada di daerah masing-masing. Otonomi Daerah itu sendiri merupakan pemberian kewenangan Kepada Daerah untuk mengatur anggaran daerahnya sendiri, tapi tidak lepas dari pengawasan Pemerintah Pusat.<sup>49</sup>

Berkaitan dengan Otonomi Daerah, bagi Pemerintah Desa dimana keberadaannya berhubungan langsung dengan masyarakat dan sebagai ujung tombak pembangunan. Desa semakin dituntut kesiapannya baik dalam hal merumuskan Kebijakan Desa (dalam bentuk Peraturan Desa), merencanakan pembangunan desa yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi serta dalam memberikan pelayanan rutin kepada masyarakat. Demikian pula dalam menciptakan kondisi yang kondusif bagi tumbuh dan berkembangnya kreativitas dan inovasi masyarakat dalam mengelola dan menggali potensi yang ada, sehingga dapat menghadirkan nilai tambah ekonomis bagi masyarakatnya. Dengan demikian, maka cepat atau lambat desa-desa tersebut diharapkan dapat menjelma menjadi desa-desa yang otonom, yakni masyarakat desa yang mampu memenuhi kepentingan dan kebutuhan yang dirasakannya.

---

<sup>49</sup> Persada Girsang, *Kewenangan Desa Antara Mimpi dan Kenyataan*, Persada, Tangerang, 2007, hlm. 27.

Salah satu ukuran keberhasilan pelaksanaan Otonomi Desa adalah Pemerintah Desa semakin mampu memberikan pelayanan kepada masyarakatnya dan mampu membawa kondisi masyarakat ke arah kehidupan yang lebih baik. Dengan terselenggaranya Otonomi Desa, maka hal itu akan menjadi pilar penting Otonomi Daerah. Keberhasilan Otonomi Daerah sangat ditentukan oleh berhasil tidaknya Otonomi Desa. Namun demikian, realitas yang terjadi pada era otonomi dan desentralisasi yang muatannya sarat akan nilai-nilai demokrasi dan transparansi ini cenderung sering menghadirkan permasalahan yang kompleks di desa. Dimana pada era tersebut, proses politik berjalan seperti lebih cepat daripada kemampuan untuk mengelola manajemen pemerintahan desa yang otonom.

Masyarakat atau kelompok masyarakat diperkenalkan dengan hal baru dalam konteks politik, yakni kebebasan menentukan sikap dan pendapat serta meniru demokrasi ala barat, dan demokrasi diartikan sebagai kebebasan tanpa batas. Beberapa kendala lain yang pantas menjadi bahan pemikiran dan perlu dicari jalan keluarnya, antara lain:<sup>50</sup>

- a. Merubah mentalitas aparatur, baik di tingkat Desa, Kecamatan maupun Kabupaten yang terbiasa bersikap sentralistis menuju mentalitas pemberdayaan daerah, sehingga untuk melaksanakan suatu kebijakan terkadang masih harus menunggu Juklak, Juknis dan segala tuntunan dari atas (Tuntas).
- b. Usulan-usulan tentang prioritas program pembangunan di Desa yang disampaikan kepada Pemerintah Kabupaten setelah melalui Musbang di tingkat Desa dan Kecamatan sering terkesan hanya formalitas dan kurang diperhatikan dengan sungguh-sungguh oleh Pemerintah Kabupaten. Hal itu dapat dilihat dari usulan tentang prioritas program pembangunan di desa dan kecamatan yang itu-itu saja dari tahun ke tahun. Ironisnya usulan-usulan itu

---

<sup>50</sup> Suwarno, *Nasib Desa dalam Tata Negara Indonesia*, <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0002/04/OPINI/nasi45.htm>

sering terbentur pada ketidakmampuan daerah dalam hal pendanaan, atau bahkan terperangkap dalam jaring KKN model baru yang menyebabkannya terlantar dan hanya menjadi arsip dalam laci. Bukan rahasia lagi bahwa bagi Desa atau Kecamatan yang mempunyai orang yang memiliki akses di pemerintahan, baik di Legislatif maupun Eksekutif, sangat memudahkan Desa atau Kecamatan tersebut memperoleh prioritas proyek-proyek pembangunan.

- c. Jika Otonomi Desa benar-benar dapat diwujudkan, barangkali cukup menguntungkan bagi desa-desa yang memiliki aset dan sumber daya alam yang memadai, namun justru mempersulit untuk desa-desa yang kurang strategis dalam masalah sumber daya alam dan tidak memiliki aset yang cukup.

Sikap ambigu Pemerintah Kabupaten dalam penanganan aset Kabupaten yang ada di desa. Di satu sisi aset tersebut dituntut untuk menjadi mata air bagi PAD yang harus selalu mengalir deras. Di sisi lain Desa yang memiliki aset dan banyak menerima imbas dari keberadaan aset tersebut kurang dilibatkan penanganannya dan hanya menerima penyisihan hasil yang sangat jauh dari pantas, apalagi cukup. Contoh yang mudah mengenai hal ini adalah keberadaan pasar milik Pemerintah Kabupaten yang ada di desa. Ada satu wacana, bahwa untuk terwujudnya keadilan atau keseimbangan dalam pemanfaatan Dana Alokasi Umum (DAU) Kabupaten, desa-desa mesti tergabung dalam asosiasi atau paguyuban agar memiliki kekuatan untuk berembung dan tawar-menawar dalam hal pemanfaatan DAU Kabupaten.<sup>51</sup>

#### **4. Kepala Desa**

Kepala Desa dan perangkatnya merupakan institusi pemerintahan desa. Di mana istilah dari kepala desa itu sendiri dapat disesuaikan dengan kondisi budaya setempat. Kepala desa itu di pilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat kepala desa dan yang terpilih sebagai kepala desa adalah yang mendapat perolehan suara terbanyak.

---

<sup>51</sup> Persada Gisang, *op.cit.*, hal. 30.

Penyelenggaraan pemerintahan desa dilakukan atas dasar kebersamaan gotong- royong dan kekeluargaan. Hal ini dapat dilihat dari hubungan kepala desa dengan perangkatnya. Kemampuan dan ketrampilan dari seorang kepala desa beserta perangkatnya dapat mempengaruhi keberhasilan dari kinerja dalam melaksanakan kerja untuk pemerintahan desa. Sehingga sering kali warga menganggap bahwa kepala desa sebagai seorang pemimpin sekaligus sebagai sesepuh, bapak dan juga orang yang sangat berpengaruh bagi warga masyarakat.

Kepala desa berkedudukan sebagai penyelenggara urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Pada umumnya masyarakat pedesaan kurang menyadari keberadaan serta kemampuan seorang pemimpin dalam menyelenggarakan pemerintahan. Seorang Kepala Desa (pemimpin) harus dapat membimbing masyarakat desa dalam menghadapi suatu masalah serta mencapai keputusan untuk memecahkan masalah tersebut.

Dalam hal kepemimpinan yang berlandaskan tradisi, maka Kepala Desa dalam menggerakkan pemerintahan desa harus menonjolkan kepemimpinan yang dapat diterima oleh masyarakat berdasarkan nilai-nilai sosial yang mendalam, karena kepala desa mempunyai kewenangan dalam melaksanakan kemajuan dari desa tersebut.

Pimpinan dalam suatu penyelenggaraan pemerintahan sangat diperlukan, terutama Kepala Desa disamping sebagai alat pemerintahan desa juga mempunyai kedudukan sebagai unsur pelaksana pemerintah desa yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga desanya sendiri.

Tugas dan kedudukan Kepala Desa merupakan faktor yang sangat penting di dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Seorang pimpinan harus mengetahui dengan pasti yang mana sebagai pekerjaan yang seharusnya dijalankan dan mana yang seharusnya tidak dijalankan. Mengingat sangat beratnya tugas yang dijalankan kepala desa di dalam menjalankan pemerintahannya dibantu oleh beberapa perangkat-perangkat desa yang tugasnya sebagai staf yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Desa, seperti Sekretaris Desa punya tugas dan kedudukan dalam arti yang sempit yaitu menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

Pelaksanaan tugas dan kedudukan dalam arti yang luas adalah:

- a. Pelaksana tertib administrasi pemerintahan di tingkat desa sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Penanggungjawab atas jalannya penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pembinaan masyarakat.
- c. Pelaksana pembinaan terhadap organisasi kemasyarakatan yang ada di desa.
- d. Penyusun dan/atau penetapan Peraturan Desa sesuai dengan ketentuan yang berlaku dengan persetujuan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD).
- e. Penyusun rancangan anggaran pendapatan dan belanja desa, program kerja tahunan dan program kerja enam tahunan sebagai dasar pelaksanaan tugas sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- f. Pengadaan kerjasama antar desa atau dengan pihak ketiga untuk kepentingan desa sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Pelaksanaan koordinasi atas jalannya pemerintahan desa, pelaksana pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan.

Kepala Desa tidak hanya mempunyai tugas dan wewenang saja, tapi juga mempunyai beberapa kewajiban dan haknya untuk dijalankan dalam sebuah pemerintahan desa agar supaya pemerintahan yang dipegang oleh sorang kepal desa itu dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan oleh kepala desa itu sendiri dan masyarakat khususnya.

Adapun hal-hal yang menjadi kewajiban dan haknya kepala desa itu antara lain menurut Peraturan Pemerintah Tentang Desa No 72 Tahun 2005 antara lain:<sup>52</sup>

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, mengamalkan Undang-Undang Dasar 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kastuan Republik Indonesia.
- b. Meningkatkan kesejahteraan Masyarakat.
- c. Memelihara ketemtraman dan ketertiban masyarakat.
- d. Melaksanakan kehidupan yang demokrasi.
- e. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari kolusi, karupsi dan nepotisme.
- f. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerinthan desa.

---

<sup>52</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.



- g. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan.
- h. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa dengan baik.
- i. Melaksanakan dan memepertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa.
- j. Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa.
- k. Mendamaikna perselisihan yang terjadi di desa.
- l. Mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa.
- m. Membina, mengayomi, dan melestarikan nilai-nilai social budaya dan masyarakat.
- n. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa.
- o. Mengembaangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.

Dapat disimpulkan fungsi kepala desa adalah menyelenggarakan pemerintahan desa dengan baik di bidang pemerintahan, pembangunan demi tercapainya ketentraman dan ketertiban masyarakat. Kepala desa merupakan gambaran dari sebuah pemerintahan desa sehingga memandang bahwa baik buruknya sebuah pemerintahan tergantung dari kinerja kepala desa tersebut. Maka kepala desa harus berperan aktif dalam situasi dan kondisi apapun yang akan terjadi di dalam lingkungan masyarakat tersebut, karena itu kepala desa harus selalu tanggap pengakuan masyarakat terhadap kekuasaan dan kewenangan kepala desa untuk bertindak mengatur dan mengarahkan masyarakatnya tersebut.

Kepala desa yang terpilih secara langsung oleh masyarakat dengan sistem demokratis, belum tentu memperoleh pengakuan terhadap kekuasaan dan kewenangannya ketika dalam menjadi seorang pimpinan di desanya. Pengakuan terhadap kekuasaan dan kewenangannya mempunyai asal-usul dan sumbernya yaitu bersumber pada ucapan yang disampaikan, nilai-nilai yang diakui serta tindakan yang diperbuat setiap harinya.

Kepala desa pada umumnya yakin betul bahwa pengakuan rakyat sangat dibutuhkan untuk membangun eksistensi dan menopang kelancaran kebijakan maupun tugas-tugas yang diembannya. Meskipun setiap kepala desa mempunyai ukuran dan gaya yang berbeda-beda dalam membangun pengakuan kekuasaan dan kewenangannya terhadap masyarakat.

Kepala desa selalu tampil dominan dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan, tetapi kepala desa tidak menjalankan sebuah tata pemerintahan yang bersendikan keterbukaan, daya tanggap, kepercayaan, kebersamaan saja, akan tetapi yang terjadi adalah sebaliknya yaitu penundukan secara menyeluruh terhadap warga masyarakat, karena kepala desa merasa dianggap sangat dipercaya sebagai tokoh sentral dalam pemerintahan desa, sehingga kepala desa dengan mudah di terima secara baik oleh masyarakat, apabila kepala desa ringan tangan sering membantu dan menghadiri kegiatan yang diselenggarakan oleh masyarakat, serta bermurah hati dan ramah terhadap masyarakat.

## **5. Badan Permusyawaratan Desa**

Secara harafiah demokrasi berasal dari Demos (rakyat) dan kratia (pemerintahan), dan di kenal abad kelima SM. Demokrasi merupakan lapangan di mana kajian mengenai perkembangan desa, khususnya dinamika parlemen. Demokrasi secara klasik bermakna pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Sebagai konsep mengenai suatu bentuk pemerintahan di sebuah Negara, demokrasi dapat dikatakan sebagai konsep yang populer, bahkan di anggap sebagai jalan yang paling mungkin untuk menciptakan suatu tatanan yang menjajikan suatu keadilan.<sup>53</sup>

Demokrasi menempatkan rakyat pada posisi yang terhormat, pemilik kedaulatan. Pejabat hanyalah orang-orang suruhan rakyat. Suatu negara atau suatu pemerintahan setidaknya menunjukkan ciri-ciri: pemerintahan dibawah control nyata masyarakat, pemilihan umum yang bebas dan demokratis. Pada prinsipnya, demokrasi merupakan suatu ruang politik bagi rakyat, sehingga dapat ambil bagian secara produktif dan aman dalam proses penyelenggaraan negara. Dengan perspektif demokrasi, ada dua syarat dasar:<sup>54</sup>

- a. Syarat internal dalam lingkungan masyarakat itu sendiri. Demokrasi hanya mungkin bisa tercapai secara wajar dan benar, bila rakyat dalam kesadaran politik yang mandiri dan memiliki kemampuan yang mengaktualisasi aspirasinya. kesadaran politik dibutuhkan agar rakyat bisa terbebas dari belenggu dan sekat hegemoni yang dikembangkan oleh penguasa. Namun kesadaran patut di dukung oleh kemampuan tertentu, agar rakyat bisa secara mandiri melakukan tindakan-tindakan guna mengaktualisasi aspirasi mereka.
- b. Syarat eksternal berupa adanya kondisi yang mendukung posisi sebagai pemegang kedaulatan. Kondisi eksternal yang dimaksud berupa 2 hal antara lain: (1) suatu kondisi yang memberikan jaminan penuh pada rakyat, sehingga tersedia rasa aman bagi rakyat-dengan rakyat.(2) suatu wahana atau badan-badan formal yang dapat menjadi aspirasi saluran rakyat, badan yang dimaksud tentu saja bukan badan yang berada dibawah kooptasi kekuasaan,

---

<sup>53</sup> Suhartono dkk, *Perlemen Desa*, Laperia Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, hlm. 25.

<sup>54</sup> Riawan Tjandra, *Kolom Demokrasi Desa*, FH Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, <http://www.forumdesa.org>

melainkan badan yang independen, dan benar-benar berdiri diatas prinsip kedaulatan.

Sistem pemerintahan rakyat (demokrasi) di dalam arti kata yang sebenarnya seperti yang digunakan di masa Yunani Kuno yaitu rakyat seluruhnya benar-benar diajak ikut serta dalam membicarakan masalah-masalah pemerintahan disebut demokrasi secara langsung, sedang pemerintahan rakyat dimana rakyat menunjuk wakil-wakilnya demokrasi secara tidak langsung, disebut demokrasi secara perwakilan.

Salah satu unsur demokrasi adalah mengenai suatu badan atau lembaga perwakilan rakyat, yaitu badan dimana duduk wakil-wakil rakyat untuk membawakan kemauan rakyat, badan mana sebagai pembawa kehendak rakyat. Serta tugas dan fungsi dari badan perwakilan yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hal itu ditunjukkan untuk rakyat. Harus disadari bahwa setiap keputusan yang dikeluarkan dari badan perwakilan akan membawa akibat langsung atau tidak langsung terhadap keuntungan atau kerugian terhadap rakyatnya.

Dalam perkembangan badan perwakilan tersebut diterapkan di dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, terdapat kelembagaan di desa yang merupakan bagian dari pemerintahan desa yaitu Badan Permusyawaratan Desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2005.

Pasal 1 ayat 6 Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2005, menyebutkan bahwa pemerintahan desa terdiri dari pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam mengatur dan mengurus kepentingan

masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia.

Menurut Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2005 Pasal 34 bahwa Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Bila di lihat dari proses pembentukan Badan Permusyawaratan Desa yang dipilih dari dan oleh masyarakat dapat dipahami bahwa Badan Permusyawaratan Desa merupakan perwujudan dari perwakilan masyarakat.

Mengingat begitu pentingnya Badan Permusyawaratan Desa untuk peningkatan pembangunan desa, maka perlu dikeluarkan suatu landasan hukum atau peraturan yang mendasari terbentuknya Badan Permusyawaratan Desa. Pengaturan mengenai Badan Permusyawaratan Desa diatur dalam Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2005 Tentang Desa Pasal 34 bahwa Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Badan Permusyawaratan Desa merupakan pilar dalam pemerintahan desa, di mana dalam proses pembentukannya memiliki peran, tugas, dan fungsi yang amat besar dengan tujuan untuk mengawasi dan mengendalikan jalannya pemerintahan desa. selain itu diharapkan tujuan dibentuknya BPD untuk dapat menampung aspirasi masyarakat yang kemudian dituangkan ke dalam pemikiran-pemikiran yang menuju kepada arah pengembangan dan pembangunan desa sesuai dengan apa yang ditetapkan oleh peraturan yang berlaku.

Badan Permusyawaratan Desa merupakan suatu lembaga pemerintahan desa yang terbentuk dalam suatu wadah yang dekat dan berhubungan dengan masyarakat desa. Kedekatan hubungan antara Badan Permusyawaratan Desa dan masyarakat sangat erat dapat memudahkan Badan Permusyawaratan Desa dalam membina dan mengembangkan partisipasi masyarakat dalam membangun desanya menuju ke arah yang lebih baik. Badan Permusyawaratan Desa mempunyai kedudukan yang strategis karena BPD dianggap lebih dekat dengan masyarakat dan dapat mewakili aspirasi dan keinginan dari masyarakat desa tersebut.

BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa dan BPD dibentuk berdasarkan usulan masyarakat desa yang bersangkutan. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Tugas dan wewenang BPD antara lain:

- a. Membahas rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa.
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa.
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa.
- d. Membentuk Panitia Pemilihan Kepala Desa.
- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
- f. Menberikan persetujuan pemberhentian/pemberhentian sementara perangkat desa.
- g. Menyusus tata tertib BPD.

**BAB III**

**IMPLEMENTASI PEMBENTUKAN PERATURAN DESA SETELAH  
LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG  
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
(STUDI DI KECAMATAN DEPOK)**

**A. Keberadaan Peraturan Desa setelah Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011**

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004, keberadaan Peraturan Desa secara implisit telah dikeluarkan dari hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini terlihat dari Pasal 1 angka 10 yang menyebutkan bahwa Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota. Padahal dalam UU No. 10 Tahun 2004 Pasal 7 ayat (2) huruf c disebutkan bahwa Peraturan Daerah meliputi juga Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Di dalam peraturan yang mengatur bidang pemerintahan, organisasi pemerintahan terendah dibedakan menjadi Kelurahan dan Desa, salah satu perbedaan prinsipil di antara keduanya, yaitu jika pada organisasi pemerintahan Kelurahan tidak diberikan hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, sementara organisasi pemerintahan Desa diberikan hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <http://www.pusatmateri.com/mengenai-pemerintahan-desa-dan-kelurahan.html>

Dalam perkembangannya, istilah “...berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri...”, sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (UU No. 5 Tahun 1979) telah mengalami perubahan, menjadi “...berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat...”, sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 22 Tahun 1999) yang telah diubah dengan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32 Tahun 2004).

Adanya kewenangan yang diberikan tersebut, maka konsekuensinya antara lain, dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Kepala Desa sebagai pimpinan Pemerintah Desa dilengkapi atau didampingi oleh Lembaga Musyawarah Desa (LMD), atau Badan Perwakilan Desa (BPD) atau terakhir disebut Badan Permusyawaratan Desa dengan dibentuknya lembaga tersebut, maka dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Kepala Desa bersama lembaga tersebut di atas berhak dan atau berwenang menetapkan ”Keputusan Desa” sebagaimana disebut dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa atau Peraturan Desa sebagaimana disebutkan di dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 22 Tahun 1999) yang telah diubah dengan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Desa, terakhir disebutkan pula di dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



Setelah Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 diganti, maka pengaturan mengenai Desa diatur dalam Bab XI mulai dari Pasal 93 sampai dengan Pasal 111 Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999. Dengan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pengaturan Desa tidak diatur dalam Undang Undang tersendiri, tetapi menjadi bagian atau diatur bersamaan di dalam pengaturan Pemerintahan Daerah.<sup>2</sup>

Perubahan-perubahan selanjutnya dengan dikeluarkannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 94 Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan, bahwa di Desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa (Badan Permusyawaratan Desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) yang merupakan Pemerintahan Desa. Sekarang dapat diartikan bahwa Pemerintahan Desa terdiri dari fungsi "eksekutif" yang dipimpin oleh Kepala Desa dan Perangkatnya, sedangkan Badan Perwakilan Desa (Badan Permusyawaratan Desa) menjalankan fungsi "legislatif". Fungsi "legislatif" tersebut jelas disebutkan di dalam Pasal 209 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang mengatakan bahwa Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi atau berwenang menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa.<sup>3</sup>

Sebagaimana diatur dalam Pasal 209 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi atau berwenang

---

<sup>2</sup> Jaweng, Robert Endi , *Otonomi Desa: Reposisi Mencari Jati Diri*, Harian Jurnal Nasional – Kamis, 21 Juli 2011.

<sup>3</sup> Lawang, Robert MZ, *Masalah Perdesaan dan RUU Desa*, Kolom Opini Harian Umum Kompas, 2012.

menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat di satu pihak, dan di pihak lain keberadaan Anggota Badan Permusyawaratan Desa diisi oleh wakil dan penduduk yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Selain itu, pimpinan Badan Permusyawaratan Desa dipilih dari dan oleh Anggota Badan Permusyawaratan Desa.<sup>4</sup>

Berdasarkan rumusan pasal di atas, maka berbeda dengan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, bahwa Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh Penduduk Desa, tetapi di dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Badan Permusyawaratan Desa pengaturannya hampir sama dengan keberadaan Anggota Lembaga Masyarakat Desa (LMD) sebagaimana diatur oleh Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979.

Diundangkannya Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka diatur antara lain: proses, jenis, hierarki, dan lain-lain dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan jenis peraturan perundang-undangan terdapat Peraturan Desa yang merupakan bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan, sebelum diundangkannya Undang-Undang tersebut, istilah Peraturan Desa dimuat dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, tetapi sebelumnya tidak dikenal, karena di tingkat Desa hanya dikenal Keputusan Desa, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979, Pasal tersebut merumuskan bahwa, Kepala Desa menetapkan Keputusan

---

<sup>4</sup> Maksum, Irfan Ridwan, *Restrukturisasi Otonomi Desa*, Kolom Opini Harian Umum Kompas, 2012.

Desa setelah dimusyawarahkan/ dimufakatkan dengan Lembaga Musyawarah Desa, dengan rumusan Pasal 18 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 di atas, maka Keputusan Desa ditetapkan setelah diadakan mekanisme musyawarah di Desa antara Kepala Desa dengan Lembaga Musyawarah Desa (LMD).<sup>5</sup>

#### **B. Implementasi Pembentukan Peraturan Desa di Desa Catruntunggal, Desa Condongcatur, dan Desa Maguwoharjo.**

Berdasarkan hasil penelitian, meskipun ada perubahan-perubahan peraturan, termasuk perubahan peraturan perundang-undangan, akan tetapi dalam kenyataannya tidak mempengaruhi perangkat desa di Desa Catruntunggal, Desa Condongcatur, dan Desa Maguwoharjo dalam pembuatan Perdes. Sejak dahulu sampai sekarang hirarki atau kedudukan Perdes menurut UU No. 12 Tahun 2011 bagi Desa tidak ada masalah.<sup>6</sup> Perdes itu bukan masalah hirarkinya, tetapi kaitannya dengan mengatur rumah tangga sendiri di Pemerintahan Desa. Jadi kalau masalah hirarki kami tidak ada masalah atau tidak mempermasalahkan Perdes itu berdiri sendiri atau termasuk dalam peraturan kabupaten.<sup>7</sup> (Perangkat Desa Catruntunggal pada dasarnya tidak mengetahui tentang UU No. 12 Tahun 2011 yang mengatur hirarki peraturan perundang-undangan, melainkan masih mengacu terhadap UU terdahulu yaitu UU No. 10 Tahun 2004).

---

<sup>5</sup> Jaweng, Robert Endi , *Otonomi Desa: Reposisi Mencari Jati Diri*, Harian Jurnal Nasional – Kamis, 21 Juli 2011.

<sup>6</sup> Hasil wawancara dengan Bapak H.. Aminuddin Aziz.S.Si (Sekretaris Desa) Desa Catruntunggal, Kecamatan Depok Kabupaten Sleman pada tanggal 12 Oktober 2013.

<sup>7</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Agus Santoso.S.Psi (Kepala Desa) Desa Catruntunggal, Kecamatan Depok Kabupaten Sleman pada tanggal 11 Oktober 2013.

Keputusan Desa yang kemudian ditetapkan menjadi Peraturan Desa, berkaitan dengan konsekuensi penyelenggaraan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri, atau dalam rangka melaksanakan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa setempat. Oleh karena itu dengan kewenangan tersebut kepada Pemerintahan Desa diberi hak mengelola dan menggali sumber-sumber pendapatan desa yang terdiri dari hasil tanah-tanah kas desa, hasil swadaya dan partisipasi masyarakat desa, hasil gotong royong masyarakat, hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, dan lain-lain, serta mengelola pendapatan yang berasal dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang terdiri dari sumbangan dan bantuan pemerintah, sumbangan dari pajak dan retribusi daerah yang diberikan kepada Desa, serta lain-lain pendapatan yang sah. Kesemua pengelolaan pendapatan dan pengeluaran keuangan desa harus dituangkan dalam Peraturan Desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Lembaga Pemerintahan di Desa, dan harus dipertanggung-jawabkan oleh Kepala Desa sebagai penyelenggara Pemerintah Desa.<sup>8</sup>

Dalam rangka pengelolaan keuangan dan sumber-sumber keuangan desa, maka setiap tahun Kepala Desa menetapkan Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Desa (APPKD), dengan terlebih dahulu harus dimusyawarahkan/ dimufakatkan dengan LMD menurut Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979, sedangkan menurut Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 sumber pendapatan desa dikelola melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa

---

<sup>8</sup> Hasil wawancara dengan Bpk. Immindy Kasmiyanto (Kepala Desa Maguwoharjo) Kelurahan Maguwoharjo, Kecamatan Depok Kabupaten Sleman pada tanggal 12 Oktober 2013.

(APBDesa). Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa ditetapkan setiap tahun, sedangkan menurut penetapan APBDesa ditetapkan antara Kepala Desa "bersama" Badan Perwakilan Desa.

Di lain pihak menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pengelolaan keuangan desa yang digunakan untuk mendanai penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan pemberdayaan masyarakat desa harus dituangkan dalam Peraturan Desa tentang APBDes, dan penetapannya dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga pemerintahan desa yang tugasnya menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat "bersama" Kepala Desa.

Dengan demikian dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 dalam kaitannya dengan keuangan desa, maka APPKD "ditetapkan" setelah dimusyawarahkan dengan Lembaga Musyawarah Desa (LMD), sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Kepala Desa "bersama" Badan Perwakilan Desa menetapkan APBDesa dan dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Pengaturan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan desa, pengaturan yang menimbulkan kewajiban bagi masyarakat Desa harus dituangkan dalam bentuk Peraturan Desa yang mekanisme pembentukannya ditetapkan oleh Badan Permusyawaratan Desa "bersama" Kepala Desa. Dengan deskripsi di atas tergambar peran dan fungsi Lembaga Pemerintahan Desa, baik Lembaga Masyarakat Desa (LMD) atau Badan Perwakilan Desa maupun Badan

Permusyawaratan Desa dari waktu ke waktu mengalami perubahan baik istilah, peran maupun tugas dan fungsinya.

Meskipun peraturan desa berubah-ubah, namun Perdes masih perlu dibuat, karena peraturan yang mengatur Desa walaupun nanti pengesahannya diumumkan lewat pemerintah daerah kabupaten, seandainya ada revisi-revisi Bupati berhak merevisi Peraturan Desa.<sup>9</sup> Perdes itu masih perlu dibuat karena Desa masih membutuhkan Perdes untuk mengatur rumah tangga sendiri. Intinya bahwa Perdes masih dibutuhkan di Kecamatan Depok untuk mengatur rumah tangganya sendiri tanpa mempermasalahkan Perdes di dalam hirarki peraturan perundang-undangan.<sup>10</sup>

Selama ini perangkat desa yang ada di Desa Caturtunggal, Desa Condongcatur, dan Desa Maguwoharjo Kecamatan Depok Kabupaten Sleman dalam pembuatan Perdes masih mengacu ke Perda Kabupaten Sleman No. 3 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa.<sup>11</sup>

Istilah Peraturan Desa diperkenalkan atau dipakai dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai pengganti dari Keputusan Desa sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor Nomor 5 Tahun 1979, kemudian Peraturan Desa dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang

---

<sup>9</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Agus Santoso, S.Psi (Kepala Desa Caturtunggal), Kecamatan Depok Kabupaten Sleman pada tanggal 11 Oktober 2013

<sup>10</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Sugiyanto (Sekretaris Desa), Desa Condongcatur, Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman, pada tanggal 15 Oktober 2013.

<sup>11</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Sugiyanto (Sekretaris Desa) Desa Condongcatur, Kecamatan Depok Kabupaten Sleman pada tanggal 15 Oktober 2013.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan terakhir Peraturan Desa dimuat dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pergantian istilah tidak merubah mekanisme pembentukannya di tingkat Desa, Peraturan Desa ditetapkan antara Kepala Desa bersama Lembaga Pemerintahan Desa lainnya.

Keberadaan Lembaga pemerintahan Desa seperti LMD, Badan Perwakilan Desa atau Badan Permusyawaratan Desa sangat mewarnai mekanisme penetapan atau pembentukan Keputusan Desa atau Peraturan Desa, dengan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979, peran sentral Kepala Desa mendominasi pembentukan Keputusan Desa, sehingga LMD kurang berperan, hanya sebagai cap legitimasi Kepala Desa.

Kadaan di atas ingin diperbaiki dengan diundangkannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, akan tetapi keberadaan Undang Undang ini relatif singkat, sehingga belum teruji dalam pelaksanaan pembentukan Peraturan Desa, tetapi jika dicermati dari rumusan-rumusan pasal yang berkaitan dengan keberadaan Badan Perwakilan Desa, maka tercermin mekanisme pembentukan Peraturan Desa tidak lagi didominasi oleh Kepala Desa, dengan demikian terlihat peran Badan Perwakilan Desa lebih proporsional jika tidak ingin dikatakan lebih dominan.

Kepala Desa tidak mempunyai kewenangan dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi sebatas peraturan yang bersifat administratif.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 jo. Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, Kepala Desa tidak mempunyai

kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum, kecuali Peraturan Desa yang ditetapkan bersama-sama dengan Badan Permusyawaratan Desa (Pasal 209 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 14 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005). Namun di dalam Penjelasan Pasal 218 ayat (1) huruf (b) disebutkan bahwa Peraturan Kepala Desa termasuk Peraturan Kepala Daerah yang menjadi objek pengawasan dari Pemerintah Pusat. Dari rumusan Penjelasan Pasal 218 ayat (1) huruf b tersebut secara implisit diakui keberadaan dari Peraturan Kepala Desa, namun tidak adanya ketegasan mengenai materi muatan apa saja yang boleh dimuat dalam Peraturan Kepala Desa tersebut.

Seminggu sebelum mengadakan pembahasan rapat dengan BPD, Kepala Desa menyampaikan Rancangan Perdes kepada BPD minimal satu minggu sebelum dilaksanakan atau agenda pelaksanaan sidang. Dalam tempo satu minggu tersebut BPD mengoreksi Rancangan Perdes. Kemudian pemerintah rnengadakan Sidang membahas Rancangan Perdes bersama dengan BPD.<sup>12</sup>

Perdes masih sangat diperlukan. Di semua Desa masih menggunakan, karena katakanlah dalam Perdes yang mengatur penyelenggaraan pemerintah baik itu APBDes, perhitungan APBDesnya, Laporan pertanggungjawabannya itu setiap saat diminta oleh Pemerintah Kabupaten. Dalam hal ini juga

---

<sup>12</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Agus Santoso, S.Psi (Kepala Desa Caturtunggal), Kecamatan Depok Kabupaten Sleman pada tanggal 11 Oktober 2013



Pemerintah Kabupaten sebagai fungsi kontrol. Perdes merupakan sebagai prasyarat juga dalam mencairkan dana yang dari kabupaten ke Desa.<sup>13</sup>

Adapun ketentuan – ketentuan yang dihasilkan di dalam Perdes setelah lahirnya Undang – Undang No. 12 Tahun 2011 di tiga Desa tersebut yaitu Desa Caturtunggal, Condongcatur, dan Maguwoharjo adalah mengenai Peraturan sewa menyewa Tanah Kas Desa, APBDes, serta Retribusi.

### **C. Dampak dihilangkannya Peraturan Desa dalam Hirarki Peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan**

Sebelum berlakunya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Nomor 12 Tahun 2011), Peraturan Desa merupakan salah satu kategori Peraturan Daerah yang termasuk jenis peraturan perundangan-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Nomor 10 Tahun 2004).

Di Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, pembentukan Perdes masih mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 3 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa, tidak mengacu terhadap UU No. 12 Tahun 2011.<sup>14</sup> Implikasinya adalah kuat

---

<sup>13</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Immindi Kasmiyanto (Kepala Desa Maguwoharjo) Kelurahan Maguwoharjo, Kecamatan Depok Kabupaten Sleman pada tanggal 12 Oktober 2013

<sup>14</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Marsudi (Kepala Desa Condongcatur), Desa Condongcatur Kecamatan Depok Kabupaten Sleman pada tanggal 16 Oktober 2013

tidaknya Perdes, Perdes dapat melemah karena Perdes tidak berdiri sendiri di dalam hirarki.<sup>15</sup>

Setelah berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2011 Peraturan Desa tidak lagi disebutkan secara eksplisit sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, kedudukan Peraturan Desa sebenarnya masih termasuk peraturan perundang-undangan. Hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Berdasarkan Pasal 101 UU Nomor 12 Tahun 2011, semua Peraturan Perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU Nomor

---

<sup>15</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Daryanto (Sekretaris BPD) Desa Caturtunggal, Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman, pada tanggal 20 Oktober 2013

10 Tahun 2004, dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini. Dengan berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2011, status Peraturan Desa tetap berlaku sebagai peraturan perundang-undangan. Mengenai fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai pembuat Peraturan Desa, oleh karena pembentukan Peraturan Desa tidak diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, maka pengaturan tentang Peraturan Desa mengacu pada ketentuan mengenai desa yang masih berlaku yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Berdasarkan Pasal 209 UU Pemerintah Daerah, BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama dengan Kepala Desa. Selain itu, menurut Pasal 35 huruf a PP 72 Tahun 2005 BPD memiliki wewenang untuk membahas rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa. Rancangan Peraturan Desa tersebut dapat diajukan oleh anggota BPD (Pasal 37 ayat (1) huruf a PP 72 Tahun 2005). Pembentukan Peraturan Desa yang melibatkan Kepala Desa dan BPD disebabkan BPD merupakan lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa (Pasal 1 angka 8 PP 72 Tahun 2005). Peran BPD dalam pembuatan Peraturan Desa adalah sebagai pengusul rancangan Peraturan Desa serta sebagai mitra Kepala Desa dalam pembahasan rancangan Peraturan Desa.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan permasalahan dan pembahasan yang telah diuraikan, maka penulis dapat memberikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Berdasarkan hasil penelitian, di Desa Caturtunggal, Desa Condongcatur, dan Desa Maguwoharjo Kecamatan Depok masih menggunakan Perdes. Adapun mekanisme pembentukan Perdes di tiga desa tersebut yaitu seminggu sebelum mengadakan pembahasan rapat dengan BPD, Kepala Desa menyampaikan Rancangan Perdes kepada BPD minimal satu minggu sebelum dilaksanakan atau agenda pelaksanaan sidang. Dalam tempo satu minggu tersebut BPD mengoreksi Rancangan Perdes. Kemudian pemerintah mengadakan Sidang membahas Rancangan Perdes bersama dengan BPD, karena Perdes yang mengatur penyelenggaraan pemerintah baik itu APBDes, perhitungan APBDesanya, Laporan pertanggungjawabannya itu setiap saat diminta oleh Pemerintah Kabupaten. Adapun ketentuan – ketentuan yang dihasilkan di dalam Perdes setelah lahirnya Undang – Undang No. 12 Tahun 2011 di tiga Desa tersebut adalah mengatur mengenai Peraturan sewa menyewa Tanah Kas Desa, APBDes, serta Retribusi.

Dalam hal ini juga Pemerintah Kabupaten sebagai fungsi kontrol. Perdes merupakan sebagai prasyarat juga dalam mencairkan dana dari kabupaten ke Desa.

2. Dampak dihilangkannya Peraturan Desa dalam hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa Caturtunggal, Desa Condongcatur, dan Desa Maguwoharjo tidak mempengaruhi perangkat desa - desa tersebut dalam pembuatan Perdes. Dengan kata lain pembentukan Perdes setelah berlakunya Undang – Undang No. 12 Tahun 2011 masih dibenarkan. Perdes bukan masalah hirarkinya, tetapi kaitannya dengan mengatur rumah tangga sendiri di Pemerintahan Desa.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan, maka penulis dapat memberikan saran sebagaiberikut:

Perlu dibuat pengaturan yang lebih tegas mengenai pengakuan atas keberadaan peraturan perundang-undangan di luar hierarki dengan membuat Peraturan Pemerintah atau Undang-Undang, termasuk peraturan desa.

## DAFTAR PUSTAKA

### Literatur :

- A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam penyelenggaraan Pemerintah negara" (studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I Pelita VI), *Disertasi Doktor Universitas Indonesia*, Jakarta, 1990.
- Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) UII, Yogyakarta, 2002.
- Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, Bandung, 1995.
- B. Bastian Tafal, *Pokok-pokok Tata Hukum di Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.
- Dedy Supriady Bratakusuma, Dadang Solikin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.
- H.A.W Widjaja, *Pemerintahan Desa / Marga Berdasarkan Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Suatu Telaah Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli Utuh Dan Bulat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.
- H. Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Attribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russel, New York, 1945.
- Harsono, *HTN, Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992.

- Himawan S Pambudi, dkk, *Politik Pemberdayaan; Jalan Mewujudkan Otonomi Desa*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2003.
- Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986.
- Indra Iswara, *Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah*, Pondok Edukasi, Solo, 2002.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, cet. ke-1, Bina Aksara, Jakarta, 1982.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Paang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2005.
- Kranenburg, *Ilmu Negara Umum*, terjemah Tk. B. Sabaroedin, J.B. Wolters-Groningen, Jakarta, 1955.
- Kushandajani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial Dalam Perspektif Socio Legal*, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisip UNDIP, Semarang, 2005.
- M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, PT. Alumni, 1983.
- M Solly Lubis, "Proses Pembuatan Peraturan Perundang-undangan", Makalah, disampaikan pada Seminar tentang "Partisipasi publik dalam Proses Legislasi sebagai pelaksanaan Hak politik", dilaksanakan oleh Badan Litbang HAM Departemen Hukum dan HAM RI dan Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM Sumatera Utara, di Hotel Garuda Plaza Medan, tanggal 2 Mei 2007.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2006.
- Marbun, S.F., dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- Manullang, *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah*, Pembangunan, Jakarta, 1983.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, 1986.

- Moh. Kusumohamidjojo dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, Jakarta, 1988.
- Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981.
- Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 2003.
- Notonagoro, *Pancasila Dasar Falsafah Negara (kumpulan tiga uraian pokok-pokok persoalan tentang Pancasila)*, cet. 7, Bina Aksara, Jakarta, 1988.
- Persada Girsang, *Kewenangan Desa Antara Mimpi dan Kenyataan*, Persada, Tangerang, 2007.
- Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- Ronny H. Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia, Jakarta, 1982.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Daerah dengan pemilihan kepala Daerah Secara Langsung*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- SF Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- Sadu Wasistiono, M. Irawan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, CV Fokus Media, Bandung, 2007.
- Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pusataka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.
- Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983.
- Sujamto, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Ghalia, Indonesia, Jakarta, 1990.
- Suhartono dkk, *Perlemen Desa*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000.
- Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, PT. Gramedia, Jakarta, 1997



Syaukani., Afan Gaffar dan Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.

Theo Huijber, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1995.

The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Indonesia*, Gunung Agung Jakarta, 1968.

The Liang Gie, *Kamus Administrasi*, Ichtiar, Jakarta, 1985.

The Liang Gie, *Pengertian, Kedudukan, dan Perincian, Ilmu Administrasi*, Radya Indra, Yogyakarta, 1985.

Wajong, *Administrasi Keuangan Daerah*, Ichtiar, Jakarta, 1985.

Widarta, *Pokok- Pokok Pemerintahan Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001.

**Perundang-Undangan :**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 12 Tahun 2011 tentang Larangan Kegiatan Jamaat Ahmadiyah Indonesia di Jawa Barat.