

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA KAJIAN TEORITIS PASAL 18 B AYAT (2) UUD 1945 BENTUK PENGAKUAN NEGARA TERHADAP KESATUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT DI KABUPATEN MOJOKERTO

A. Tinjauan Umum Mengenai Negara

1. Pengertian Negara

Istilah Negara diterjemahkan dari kata-kata asing staat (bahasa Belanda dan Jerman); state (bahasa Inggris); Etat (bahasa Prancis). Istilah staat mempunyai sejarah sendiri. Istilah itu mula-mula digunakan dalam abad ke-15 di Eropa Barat. Anggapan umum yang diterima bahwa kata staat (state, etat) itu dialihkan dari kata bahasa Latin status atau statum.²⁰

Secara etimologis kata status itu dalam bahasa Latin klasik adalah suatu istilah abstrak yang menunjukkan keadaan yang tegak dan tetap, atau sesuatu yang memiliki sifat-sifat yang tegak dan tetap.²¹ Negara adalah suatu organisasi dalam suatu wilayah yang memiliki kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyatnya.²²

Berkaitan dengan definisi Negara, terdapat beberapa sarjana yang memberikan definisi atau pengertian tentang Negara, yaitu

²⁰ F. Isjiwa, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan ke-9, (Jakarta: Binacipta, 1992), hal. 90

²¹ Dr. Ni'matul Huda, S. H., M. Hum. *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hal.1

²² Prof. Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal; 17

(soehino, 2002:133):²³

1. Socrates : Negara bukanlah organisasi yang dapat dibuat oleh manusia untuk kepentingan diri sendiri. Negara adalah jalan susunan objektif.
2. Dr. Wiryo Prodjodikoro : Negara adalah suatu organisasi diantara sekelompok atau beberapa kelompok manusia yang bersama-sama mendiami suatu wilayah tertentu dengan mengakui adanya suatu pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan sekelompok atau beberapa kelompok manusia tersebut. Sekumpulan manusia tersebut merupakan suatu masyarakat tertentu yang didalamnya, Negara bukan merupakan satu-satunya organisasi di antara mereka. Dengan kata lain masih terdapat organisasi lain di dalamnya seperti organisasi keagamaan, kesusilaan, kepartaian, perdagangan yang terlepas dari soal kenegaraan.
3. Logeman : Negara adalah suatu organisasi kemasyarakatan yang bertujuan dengan kekuasaannya mengatur serta menyelenggarakan suatu masyarakat. Organisasi ini merupakan pertambahan jabatan-jabatan. Ada masyarakat yang tersusun sebagai suatu organisasi, dan di dalamnya terdapat suatu kekuasaan.
4. Kranenburg : Negara pada hakekatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut

²³ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Negara, Demokrasi dan Civil Society*, (Edisi Pertama, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), hal. 1-2

bangsa. Dengan demikian harus terlebih dahulu ada kelompok manusia, dimana kelompok manusia tersebut mempunyai kesadaran bersama untuk mendirikan suatu organisasi yang bertujuan untuk memelihara kepentingan kelompok tersebut. Menurut Kranenburg, yang terpenting disini adalah adanya manusia yang membentuk organisasi.

5. Roger H. Soltau dalam Soehino : Negara sebagai agen atau kewenangan yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama rakyat (The state is agency or authority managing or controlling these affairs on behalf of and in the name of the community).

Dari keterangan diatas dapat disimpulkan bahwa negara adalah organisasi tertinggi di antara satu kelompok masyarakat yang memiliki cita-cita untuk bersatu, hidup di dalam suatu kawasan, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat.

2. Unsur – Unsur Negara

Untuk lebih jelas memahami unsure-unsur pokok dalam suatu negara, berikut akan dijelaskan masing-masing unsure tersebut :

a. Terdapat rakyat atau masyarakat

Rakyat adalah sekumpulan manusia yang dipersatukan oleh rasa persamaan dan bersama-sama mendiami suatu wilayah tertentu.²⁴

²⁴ A. ubaedillah & abdul rozak, pancasila, demokrasi, ham, dan masyarakat madani, (Jakarta : prenadamedia group, 2013) hal 121

Rakyat atau masyarakat merupakan unsur utama terbentuknya Negara. Oleh karena itu, tepatlah bila para sosiolog mengatakan bahwa Negara adalah kelompok persekutuan hidup orang yang banyak jumlahnya dan terikat oleh perasaan senasib dan seperjuangan. Jadi, jika membicarakan Negara, maka sebenarnya yang dibicarakan adalah masyarakat manusia, sehingga adanya manusia merupakan suatu keharusan, dan manusia itu membentuk kelompok masyarakat. Terbentuknya kelompok masyarakat disebabkan karena manusia dalam kenyataannya adalah makhluk sosial (zon piliticon), sebagaimana pendapat Aristoteles. Dapat dikatakan bahwa hidup bermasyarakat adalah merupakan suatu kelompok yang mempunyai ide dan cita-cita serta berkeinginan untuk bersatu.

b. Wilayah

Wilayah adalah unsure negara yang harus terpenuhi karna tidak mungkin ada negara tanpa ada batas-batas territorial yang jelas. Secara umum wilayah dalam sebuah negara biasanya mencakup daratan, perairan dan udara. Dalam konsep medrn masing-masing batas wilayah tersebut diatur dalam perjanjian dan perundang-undangan internasional.²⁵

c. Pemerintah

Alat kelengkapan Negara yang bertugas organisasi Negara

²⁵ Ibid, hal 122

untuk mencapai tujuan bersama didirikannya sebuah Negara. Melalui alat dan aparat Negara, yang menetapkan hukum, melaksanakan ketertiban, keamanan dan mewujudkan kepentingan warga negaranya yang beragam.²⁶

d. Kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan Negara lain

Unsur ini bukan merupakan syarat mutlak bagi adanya suatu Negara, karena unsur ini bukan merupakan unsure pembentuk bagi badan Negara melainkan hanya bersifat menerangkan saja tentang adanya Negara. Jadi, hanya deklaratif, bukan konstitutif.

Tanpa pengakuan dari Negara lain suatu Negara tetap dapat berdiri, misalnya USA memproklamasikan kemerdekaannya pada 1776, sedangkan pengakuan dari Inggris baru diberikan pada 1873. Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945, padahal waktu itu belum ada satupun Negara mengakui, sedangkan pengakuan dari Belanda pun baru diumumkan pada 1949. Tetapi tidak ada yang membantah sejak 17 Agustus 1945 telah ada Negara Indonesia dan pemerintahannya mempunyai kemampuan untuk berhubungan dengan Negara lain.

3. Beberapa Teori Tentang Terbentuknya Negara

Banyak dijumpai teori tentang terbentuknya sebuah negara.

²⁶ A. Ubaedillah dan Abdul rozak : *Pendidikan kewarganegaraan/Demokraasi Hak Asasi manusia dan masyarakat madani* (Jakarta : ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2008)Cet. 3 hal.91

Diantara teori-toerinya tersebut yaitu :

1. Teori Ketuhanan yaitu teori yang menganggap bahwa memang sudah ada kehendak Tuhan Yang Maha Kuasa Negara itu timbul. Teori ini ada dua, yaitu teori ketuhanan langsung dan tidak langsung. Tokohnya Agustinus, Thomas Aquines, Julius Sthall, Kranenburg, Haller.
2. Teori Perjanjian yaitu teori ini disusun berdasarkan anggapan bahwa sebelum ada Negara, manusia hidup sendiri-sendiri dan berpindah-pindah. Pada waktu itu belum ada masyarakat dan peraturan yang mengaturnya sehingga kekacauan mudah terjadi di manapun dan kapan pun. Tanpa peraturan, kehidupan manusia tidak berbeda dengan cara hidup binatang buas, sebagaimana dilukiskan oleh Thomas Hobbes: Homo homini lupus dan belum omnium contra omnes. Teori perjanjian masyarakat diungkapkannya dalam buku Leviathan. Ketakutan akan kehidupan berciri survival of the fittest itulah yang menyadarkan manusia akan kebutuhannya: Negara yang diperintah oleh seorang raja yang dapat menghapus rasa takut. Adapun penganut perjanjian masyarakat ialah: Grotius (1583-1645), John Locke (1632-1679), Immanuel Kant (1724-1804), Thomas Hobbes (1588-1679), J.J. Rousseau (1712-1778).
3. Teori kekuasaan menyatakan bahwa Negara terbentuk berdasarkan kekuasaan. Orang kuatlah yang pertama-tama mendirikan

Negara, karena dengan kekuatannya itu ia berkuasa memaksakan kehendaknya terhadap orang lain sebagaimana disindir oleh Kallikles dan Voltaire: “Raja yang pertama adalah prajurit yang berhasil”

B. Tinjauan Umum Mengenai Desa

1. Pengertian Desa

Secara etimologi kata desa berasal dari bahasa sansekerta, deca yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa atau village yang diartikan sebagai “a groups of houses or shops in a country area, smaller than and town “. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya berdasarkan hak asal – usul dan adat istiadat yang diakui dalam pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten. Desa menurut H.A.W. Widjaja²⁷

“Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal – usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat”

Menurut R. Bintarto²⁸, berdasarkan tinjauan geografi yang dikemukakannya, desa merupakan suatu hasil perwujudan geografis, sosial, politik, dan cultural yang terdapat disuatu daerah serta memiliki hubungan timbal balik dengan daerah lain. Menurut Kamus Besar Bahasa

²⁷ Widjaja HAW, *pemerintahan desa/marga*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003 hlm 3.

²⁸ Bintaro, dalam interaksi Desa – Kota dan permasalahannya, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1989.

Indonesia, Desa adalah suatu kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai system pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa) atau desa merupakan kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan.

1. Pengertian Desa Adat

Desa adalah institusi dan entitas masyarakat hukum tertua yang bersifat asli. Keaslian desa terletak pada kewenangan otonomi dan tata pemerintahannya, yang diatur dan dikelola berdasarkan atas hak asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui sah oleh UUD Tahun 1945 berdasarkan Pasal 18B ayat (2), melakukan perubahan mendasar adalah diakui dan dihormatinya kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disertasi ini meneliti hal-hal yang berkaitan dengan kedudukan dan fungsi desa dalam kerangka pemerintahan daerah di Indonesia. Dalam rangka penelitian tersebut menggunakan metode yuridis normatif, yuridis historis dan yuridis komparatif. Desa dalam kedudukannya di Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak dapat dilepas pisahkan dengan berbagai keberadaan daerah yang lain, baik itu, propinsi atau kabupaten/kota. Pasal 1 ayat (1) UUD Tahun 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk republik.

Keberadaan suatu Negara Kesatuan pada hakekatnya menempatkan kekuasaan tertinggi dan penyelenggara segenap urusan Negara yaitu pemerintah pusat, hal tersebut terkait dengan adanya asas bahwa dalam Negara kesatuan segenap urusan Negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sehingga urusan-urusan Negara dalam suatu Negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan dan dipegang oleh pemerintah pusat. Hukum merupakan adalah satu pencerminan sejarah bagi pembentukan sebuah bangsa, perkembangan sebuah negara dapat tergambarkan sejalan dengan perkembangan sistem hukumnya. dengan mengamati sistem hukum, keadaan intelektual, sosial, ekonomi maupun politik yang berada ditengah masyarakat dapat sekaligus diamati. hal ini menunjukkan bahwa hukum memiliki hubungan yang erat dengan keadaan masyarakat dimana hukum tersebut ditegakkan. menurut Ranto Lukito bahwa telah menjadi keyakinan umum bahwa hukum memiliki hubungan erat dengan gagasan, maksud dan tujuan masyarakat di mana ia diterapkan.²⁹

Terkait dengan keberadaan desa di NKRI, maka didasarkan pada ketentuan dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Mengingat keberadaan Pasal 18 B ayat (2) yang mengatur mengenai pengakuan keberadaan kesatuan masyarakat adat terpisah dari

²⁹ Ratno Lukito, Hukum Sakral dan Hukum Sekuler, (Tangerang: Pustaka Alvabet, 2008), hlm 1.

pengaturan mengenai pembagian wilayah Indonesia berdasarkan Pasal 18 ayat (1) maka dapat dikatakan kedudukan desa berada diluar susunan NKRI yang hanya dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten/kota. Artinya desa diakui kemandiriannya berdasarkan hak asal usulnya sehingga dibiarkan untuk tumbuh dan berkembang diluar susunan struktur Negara. Hal tersebut diperkuat dengan asas pengakuan, dimana desa diakui keberadaannya oleh negara sebagai suatu organisasi pemerintahan yang sudah ada dan dilakukan dalam kesatuan masyarakat adat sebelum lahirnya NKRI. Hal tersebut menunjukan bahwa sebagai kesatuan masyarakat adat, desa diakui keberadaannya oleh Negara sebagai satuan pemerintahan yang paling kecil dan turut memberikan andil bagi terbentuknya Negara, sehingga desa dibiarkan tumbuh dan berkembang diluar susunan Negara.

Pada masyarakat indonesia ada tiga tradisi normatif yang sangat dikenal pada budaya hukumnya, diantaranya ialah: hukum adat pribumi, hukum islam dan hukum sipil belanda. Tiga tradisi normatif ini yang kemudian menjadikan indonesia mengenal pluralisme hukum, yakni kondisi dimana penduduk mengetahui dan menjalani lebih dari satu hukum yang berlaku. Diantara ketiga tradisi normatif tersebut. Hukum peninggalan belanda-lah yang sangat mendominasi pada sistem hukum yang berlaku di indonesia. Hukum belanda atau yang kerap disebut dengan hukum modern yang kini berlaku di

indonesiasebenarnya merupakan hal baru. Jauh sebelum masa kolonialisme belanda, satuan-satuan masyarakat di indonesia telah memiliki kebiasaan adat yang terus dijaga dan diyakini dapat menciptakan suatu harmoni dalam masyarakat. Kebiasaan – kebiasaan ini-lah yang menjadi embrio lahirnya hukum adat. Sebagai negara yang memiliki hegemonitas bahasa, suku, budaya dan agama, indonesia merupakan tempat yang sangat menarik menjadi objek penelitian hukum adat.

Hukum adat merupakan tradisi yang terus dijalankan oleh masyarakat pribumi yang terbentuk dari nilai-nilai normatif yang mengakar pada masyarakat serta memehuni rasa keadilan dan harmoni masyarakat. Berdasarkan pendapat Ter Haar yang kemudian melahirkan teori keputusan (Besslisingleer), hukum adat diartikan sebagai sebuah keputusan para pejabat hukum, baik hakim desa, kerapatan desa, pejabat agama dan juga pejabat desa yang memiliki kewibawaan dan dipatuhi serta merta oleh masyarakat hukum adatnya. Keputusan dari pejabat desa tersebut juga memiliki nilai-nilai kerohanian (magis-religius) serta juga memiliki nilai-nilai kemasyarakatan yang kemudian hidup tumbuh di tengah masyarakat.³⁰ Masyarakat adat merupakan suatu kesatuan masyarakat yang bersifat otonom, mendiami sebuah kawasan teritorial di mana

³⁰ Hendra nurtjahjo dan Fokky, *Legal Standing Kesataun Masyarakat Hukum Adat dalam Berperkara di Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Penerbit Selemba Humanika, 2010), hlm.10

mereka mengatur sistem kehidupannya, berkembang dan dijaga oleh masyarakat itu sendiri. masyarakat adat adalah kelompok komunitas yang memiliki asal-usul leluhur, secara turun temurun mendiami wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial, dan wilayah (teritori) sendiri.³¹

2. Pengertian Masyarakat Hukum Adat

Pengertian masyarakat hukum adat menurut Bushar Muhammad dalam Artikel Ilmiah *Justitia Et Pax* yang dikutip oleh Endang Sumiarni (1993:55),

Masyarakat hukum (persekutuan hukum) adalah sebagai berikut, 1) kesatuan manusia yang teratur, 2) menetap di suatu daerah tertentu, 3) mempunyai penguasa-penguasa, 4) mempunyai kekayaan yang berwujud ataupun tidak terwujud, dimana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam dan tidak seorangpun di antara para anggota itu mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk membubarkan ikatan yang telah tumbuh itu atau meninggalkannya dalam arti melepaskan diri, dari ikatan itu untuk selama-lamanya.

Soepomo dalam Soleman B. Taneko (1987:39-40) mengemukakan bahwa persekutuan hukum Indonesia dapat dibagi atas dua golongan besar menurut dasar susunannya yaitu 1) yang berdasar pertalian suatu keturunan (genealogis) misalnya orang Batak, Nias, Sumba, dan 2) yang berdasar lingkungan daerah (teritorial) misalnya Jawa dan Bali. Pada halaman selanjutnya,

³¹ Sarasehan Masyarakat Adat Nusantara, Menggugat Posisi Masyarakat Adat terhadap Negara, (Jakarta, diterbitkan oleh panitia bersama sarasehan dan kongres masyarakat adat nusantara 1999 dengan lembaga studi pers dan pembangunan, 1999), hlm 3.

Soepomo mengemukakan pula bahwa ada pula tata susunan rakyat yang berdasarkan pada kedua faktor itu, yaitu faktor genealogis dan faktor teritorial.

Masyarakat hukum adat merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari bangsa Indonesia yang keberadaannya tidak dapat dipungkiri sejak dahulu hingga saat ini. Bila kembali pada masa lalu dalam pembahasan Undang-Undang Dasar 1945 pada sidang-sidang BPUPKI dan PPKI, hanya Soepomo dan Moehammad Yamin yang mengemukakan pendapat tentang perlunya mengakui keberadaan hukum adat dalam konstitusi yang akan dibentuk. Sementara anggota sidang lainnya tidak terlihat secara tegas ada yang memberikan pemikiran konseptual berkaitan dengan posisi hukum adat dalam negara republik yang sedang dirancang.

Moehammad Yamin menyampaikan, bahwa kesanggupan dan kecakapan bangsa Indonesia dalam mengurus tata negara dan hak atas tanah sudah muncul beribu-ribu tahun yang lalu. Beliau tidak menjelaskan lebih jauh konsepsi hak atas tanah yang disinggunginya, melainkan menyatakan bahwa adanya berbagai macam susunan persekutuan hukum adat itu dapat ditarik beberapa persamaannya tentang ide perwakilan dalam pemerintahan. Moehammad Yamin menyimpulkan bahwa persekutuan hukum adat itu menjadi basis perwakilan dalam pemerintahan republik (Taqwaddin, 2010:36).

Dalam hal pengakuan pemerintah kepada masyarakat hukum adat, asas pengakuan (recognition) merupakan prinsip tentang bagaimana hubungan antara pemerintah dengan kesatuan masyarakat hukum adat. Pemerintah mengakui berarti bahwa keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat sudah ada terlebih dahulu dan pemerintah menyatakan mengakui keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat dapat diperlakukan sebagai subyek hukum yang menyangkut hak dan kewajiban hukum. Asas pengakuan juga menyiratkan bahwa hak kesatuan masyarakat hukum adat adalah hak asli yang melekat pada keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat.

Konstruksi yuridis yang dibangun oleh Undang-Undang Dasar 1945 menyangkut pengakuan masyarakat hukum adat ditempatkan pada Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945: Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Pengaturan tentang kesatuan masyarakat hukum adat juga terdapat dalam Pasal 28I angka (3) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Konstitusi Indonesia sebelum amandemen tidak secara tegas menunjukkan pengakuan dan pemakaian istilah hukum adat. Ada rumusan-rumusan

yang di dalamnya mengandung nilai luhur dan jiwa hukum adat. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang memuat pandangan hidup Pancasila mencerminkan kepribadian bangsa yang hidup dalam nilai-nilai, pola pikir, dan hukum adat. Dalam Pasal 29 ayat (1) ditentukan Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, Pasal 33 ayat (1) bahwa Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, pada tataran praktis bersumber pada Undang-Undang Dasar 1945 negara mengintrodusir hak yang disebut hak menguasai negara, hak perTuhanan, yang secara tradisional diakui dalam hukum adat.

3. Pengakuan dan Perlindungan Hak masyarakat Hukum Adat

Dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 2 dan 3 serta Bab II Pasal 4 memuat soal pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat, Negara menjadi institusi penentu soal eksistensi masyarakat hukum adat, namun Negara dimaksud menjadi termanifestasi kepada kekuasaan pemerintah sebagaimana dimuat dalam Bab II Pasal 4 yang menyatakan: Pengaturan pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat dilakukan Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Hal tersebut sangat bertentangan dengan asas keberadaan masyarakat hukum adat sendiri yang sejak dahulu tidak memerlukan pengakuan dari pihak luar dalam hal ini pihak pemerintah. Empat kriteria diakuinya masyarakat hukum adat yang diatur dalam konstitusi yakni: (i) sepanjang masih hidup⁹, (ii) sesuai

perkembangan masyarakat, (iii) sesuai atau tidak bertentangan dengan prinsip NKRI, dan, (iv) sesuai dengan apa yang diatur dalam undang-undang. Soetandiyo Wignjo soebroto mengatakan : Keempat syarat itu sudah jelas merupakan tolok yuridis yang harus diperhatikan oleh pemerintah tatkala akan memberikan pengakuan kepada eksistensi masyarakat hukum adat, dan nyata jelas pula bahwa keempat syarat itu mengisyaratkan bahwa kepentingan Negara nasional sebagaimana yang harus dijaga oleh pemerintah nasional dengan posisinya yang sentral, tetap harus didahulukan.³² Ia menambahkan, tak pelak lagi “pengakuan” yang dimaksud dalam peraturan perundang-undangan, baik ipso jure maupun ipso facto akan gampang ditafsirkan sebagai “pengakuan” yang harus dimohonkan, dengan beban pembuktian akan masih eksisnya masyarakat hukum adat. Itu oleh masyarakat hukum adat itu sendiri, dengan kebijakan untuk mengakui atau tak mengakui secara sepihak berada ditangan kekuasaan pemerintah pusat. Berhubungan juga dengan itu, Maria S. W. Soemardjono²³ menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan menetapkan unsur penentu keberadaan masyarakat hukum adat sebagai berikut:

- a. Masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban

³² Soetandyo Wignjosoebroto, Pokok-Pokok Pikiran Tentang Empat Syarat Pengakuan Eksistensi Masyarakat Adat, Inventarisasi Dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat, Publikasi kerjasama Komisi Hak Asasi Manusia, Mahkamah Konstitusi RI, Departemen Dalam Negeri Desember 2006 hlm 39.

(rechtsgemeenschap);

- b. Ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adat;
- c. Ada wilayah hukum adat yang jelas;
- d. Ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati; dan
- e. Masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Kumulatif patokan syarat diatas, tidak melihatkan adanya proses pengakuan dari Negara/pemerintah, semua beranjak dari kenyataan objektif dan dapat dilihat dilapangan, dengan demikian dalam penentuan ada tidaknya masyarakat hukum adat kemungkinan besar akan luput dari infiltrasi politik dan kepentingan. Dalam RUU ini ditemui beberapa fase yang sangat mengedepankan kekuasaan Pemerintah dalam meloloskan suatu masyarakat hukum adat di daerah dengan cara :

- a. Identifikasi masyarakat hukum adat;
- b. Verifikasi masyarakat hukum adat; dan
- c. Pengesahan masyarakat hukum adat.

Berkenaan dengan hal tersebut, kami sependapat dengan apa yang disampaikan Soetandyo Wignyosoebroto, bahwa kebijakan dan kenyataan yang tersimak amat state oriented di tengah kehidupan republik yang nyata kalau hendak lebih mendahulukan kepentingan the newly emerging new nation dari pada the old still existing natives seperti itu-amat berbeda dengan kebijakan yang diambil oleh

pemerintah kolonial. Apapun alasannya, entah karena alasan etis harus menghormati hak-hak sosiokultural yang asasi van de inlandse volken, entah pula karena alasan pragmatik yang hendak menghemat jumlah pengeluaran jelajahan ini, pemerintah kolonial dengan Decentralisatie Wet 1903 jo Decentralisatie Besluit 1904, Locale Raden Ordonantie 1905 jo Inlandsche Gemeente Ordonantie 1906, mengakui desa-desa adat sebagai masyarakat hukum adat.³³

C. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Desa

1. Pengertian Pemerintahan Desa

Pemerintahan diartikan sebagai sekumpulan orang yang mengelola kewenangan, melaksanakan kepemimpinan, dan koordinasi pemerintahan serta pembangunan masyarakat dari lembaga-lembaga tempat mereka bekerja. Menurut Syafi'ie secara etimologi, pemerintahan dapat diartikan sebagai berikut:

- a. Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh, yang berarti didalamnya terdapat dua pihak, yaitu yang memerintah memiliki wewenang dan yang diperintah memiliki kepatuhan akan keharusan.
- b. Setelah ditambah awalan “pe” menjadi pemerintah, yang berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah.

³³ Soetandyo Wignjosoebroto loc op cit hlm 40.

- c. Setelah ditambah lagi akhiran “an” menjadi pemerintahan, berarti perbuatan, cara, hal atau urusan dari badan yang memerintah tersebut.

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan Negara sendiri, jadi tidak diartikan sebagai Pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif. Pemerintahan Desa adalah suatu proses pepaduan usaha-usaha masyarakat desa yang bersangkutan dengan usaha-usaha pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat.³⁴

Dalam undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 23, ditegaskan bahwa Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintahan Desa. Pada Pasal 1 ayat 3 dirumuskan bahwa: Pemerintahan Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Jadi pemerintahan Desa merupakan organisasi penyelenggara pemerintahan Desa yang terdiri atas:

- a. Unsur Pimpinan, yaitu kepala Desa,

³⁴ Adon Nasrullah Jamaludin, 2015, Sosiologi Perdesaan, Pustaka setia, Surakarta. h. 109- 111.

b. Unsur Pembantu Kepala Desa (Perangkat Desa), yang terdiri atas:

- 1) Sekretariat desa, yaitu unsur staf atau pelayanan yang diketuai oleh sekretaris desa,
- 2) Unsur pelaksana teknis, yaitu unsur pembantu kepala desa yang melaksanakan urusan teknis di lapangan seperti urusan pengairan, keagamaan, dan lain-lain:
- 3) Unsur kewilayahan, yaitu pembantu kepala desa di wilayah kerjanya seperti kepala dusun.³⁵

Pemerintah desa merupakan bagian dari pemerintah nasional, yang penyelenggaraanya ditujukan kepada desa. Menurut Hanif Nurcholis,³⁶ pemerintah mempunyai tugas pokok yaitu: (1) melaksanakan urusan rumah tangga desa, urusan pemerintahan umum, membangun dan membina masyarakat; (2) menjalankan tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah Provinsi, dan pemerintah kabupaten. Dari tugas pokok tersebut, lahirlah fungsi pemerintah desa yang berkaitan langsung dengan situasi sosial dalam kehidupan bermasyarakat.

³⁵ Hanif Nurcholis, 2011, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta. h. 73.

³⁶ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, ... Op.Cit. h. 138.

Pemerintah Desa menurut Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Pemerintahan desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa bertugas menyelenggarakan sistem pemerintahan desa, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, pemberian pelayanan dan pembinaan kemasyarakatan desa. Sejalan dengan itu, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa juga mengartikan bahwa pemerintah desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.³⁷

2. Peraturan Desa

Peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan desa tersebut dibentuk tentu saja dalam rangka untuk penyelenggaraan pemerintahan desa. Karena itu, keberadaan peraturan ini menjadi sangat penting sebagai check balance bagi pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Mengingat pentingnya kedudukan peraturan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, maka dalam penyusunan

³⁷ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

peraturan desa tersebut harus didasarkan kepada kebutuhan dan kondisi desa setempat, mengacu pada peraturan perundang-undangan desa, dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi, serta tidak boleh merugikan kepentingan umum. Lebih dari pada itu, peraturan desa sebagai produk politik harus disusun secara demokratis dan partisipatif.

Setelah peraturan desa ditetapkan oleh Kepala Desa dan BPD, maka tahap selanjutnya adalah pelaksanaan peraturan desa yang akan dilaksanakan oleh Kepala Desa. Kemudian, BPD selaku mitra pemerintahan desa mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap hasil pelaksanaan peraturan desa tersebut. Sedangkan masyarakat selaku penerima manfaat, juga mempunyai hak untuk melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan peraturan desa.³⁸

Agar peraturan desa benar-benar mencerminkan hasil permusyawaratan dan pemufakatan antara pemerintahan desa dengan Badan Perwakilan Desa, maka diperlukan pengaturan yang meliputi syarat-syarat dan tata cara pengambilan keputusan bentuk peraturan desa, tata cara pengesahan, pelaksanaan dan pengawasan serta hal-hal lain yang dapat menjamin terwujudnya demokrasi di desa.

³⁸ Moch, Solekhan, 2012, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*, Setara, Malang. h. 56-57

Tata urutan peraturan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum dibawahnya. Berdasarkan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundangundangan Republik Indonesia adalah:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- c. Undang-undang;
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Keputusan Presiden;
- g. Peraturan Daerah.

3. Otonomi Desa

Sebagai persekutuan masyarakat hukum, desa atau nama sejenisnya yang tersebar di seluruh Nusantara memiliki hak dan kewajiban untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri (otonomi). Parera (1986) menyebutkan bahwa catatan sejarah yang dibuat oleh Barbosa tentang Timor misalnya mengatakan bahwa ketika kapal Portugis sandar di Pulau Timor pada 26 Januari 1926, para awak kapal disambut oleh raja lokal yang diiringi oleh para dayangnya yang semua wanita dan tidak berpakaian. Catatan ini

merupakan salah satu bukti bahwa sudah ada otonomi sebelum berlangsungnya kolonialisme.³⁹

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁰

Berdasarkan pengaturan tersebut, pemerintah memberikan keleluasaan pada desa untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Selain itu, pemerintah desa juga dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Pengertian mengenai desa kemudian dipertegas dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 6 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal

³⁹ Blasius Urikame Udak, dkk, *Karakteristik Pemerintahan Lokal Di Propinsi NTT*, Yayasan Peduli Sesama dengan The Ford Foundation, Kupang, 2003, hlm 10.

⁴⁰ Pasal 1 angka 43 UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴¹

Perbedaan definisi desa dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan UU Nomor 6 Tahun 2014 yakni bahwa dalam UU Nomor 6 Tahun 2014, desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang dapat berdasarkan prakarsa masyarakat. Namun secara esensi, definisi mengenai desa ini tidak berbeda. Kesemua definisi tersebut menggambarkan bahwa pemerintah masih konsisten memberikan keleluasaan pada desa untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Inti dari otonomi sejatinya adalah adanya transfer kewenangan dari tingkatan pemerintahan. Mengingat adanya otonomi yang telah diberikan kepada desa, maka pemberian kewenangan Pemerintah Desa merupakan hak yang dimiliki oleh sebuah desa untuk dapat mengatur rumah tangganya sendiri. Dimana pemerintah desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain, dan dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.⁴²

Adapun urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa yakni urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, tugas

⁴¹ Pasal 1 angka 1 UU Nomor 6 Tahun 2014.

⁴² Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU Nomor 6 Tahun 2014.

pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota, urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.⁴³ Kewenangan ini ditegaskan kembali dalam Pasal 18 UU Nomor 6 Tahun 2014. Tentunya kewenangan desa tidak bisa dijalankan tanpa batas, karena pelaksanaan kewenangan ini harus sejalan dengan asas pengaturan desa, diantaranya yakni kegotongroyongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, pemberdayaan dan keberlanjutan.⁴⁴

4. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah atau Government dalam bahasa Indonesia berarti pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya.

Menurut W.S. Sayre (1960) pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter (1977), pemerintah adalah satuan anggota

⁴³ Pasal 33 Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU Nomor 6 Tahun 2014.

⁴⁴ 13 Pasal 3 UU Nomor 6 Tahun 2014.

yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.

Selanjutnya, Daerah adalah lingkungan pemerintah : wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, wilayah; selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah; tempattempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota; tempat yang terkena peristiwa sama; bagian permukaan tubuh.⁴⁵

Lain hal nya dengan C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.⁴⁶

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan

⁴⁵ G. Setya Nugraha, R. Maulina f, Kamus Besar Bahasa Indonesia. Surabaya, hlm.145.

⁴⁶ Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, Hukum Pemerintah Daerah, Nusamedia: Bandung, 2012, hlm 28.

kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kemudian pada Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya⁴⁷ , yaitu: pertama, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil

⁴⁷ Setya Retnami. Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, Jakarta : Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2001. hlm.8

inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.

Pengertian Pemerintah Daerah menurut pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai⁴⁸:

1. Local Self Government atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi local self government tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas medebewind). Tugas ini adalah untuk turut serta (made) melaksanakan peraturan

⁴⁸ Sarundajang, Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah cetakan ke 3, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm 77.

perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya;

2. Local State Government atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol

tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial⁴⁹

5. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Secara teoritis, desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat.⁵⁰ Sedangkan, desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompokkelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu di suatu negara.⁵¹

Menurut Jayadi N.K bahwa desentralisasi mengandung pengertian: pertama, desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom; kedua, daerah otonom yang dibentuk disertai wewenang tertentu oleh pemerintah pusat; ketiga, desentralisasi

⁴⁹ La Ode Bariun, Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan. Disertasi. Program Pasca Sarjana. Universitas Hasanuddin. Makassar, 2015, Hlm. 136

⁵⁰ Benyamin hoessein, Berbagai faktor yang mempengaruhi besarnya otonomi daerah di tingkat II suatu kajian desentralisasi dan otonomi daerah dari segi ilmu administrasi negara, Jakarta, 2013, Program PPS-UI, hlm.21

⁵¹ Philip Mawhod, Local government in the third world: The experience of tropical africa, New York, 1983, hlm.116

juga merupakan pemencaran kekuasaan oleh pemerintah pusat; keempat, kekuasaan yang dipancarkan diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat dalam wilayah tertentu.⁵²

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, “autonomos/autonomial”, yang berarti “peraturan sendiri (self-ruling). Merujuk pada dua perkataan tersebut, maka secara sederhana otonomi dapat diartikan sebagai peraturan yang dibuat oleh satu entitas (pemerintahan sendiri)⁵³

Kajian klasik milik Hoggart menyatakan otonomi harus dipahami sebagai sebuah interaksi antara pemerintah yang berada di bawahnya. Dalam konteks tersebut, otonomi harus dipahami sebagai Independence of localities yang kedap dari adanya campur tangan pemerintah di aras atas. Senalar dengan uraian Hoggart, Samoff menyatakan pula otonomi sebagai transferred power and authority over decision making to local units are the core of autonomy. Berbagai argumen tersebut tidak disanggah oleh Rosenbloom yang menjelaskan otonomi sebagai wujud penyerahan suatu kuasa kepada pemerintah yang lebih

⁵² Jayadi Nas Kamaluddin, Otonomi daerah dan Kepala daerah, Hasanuddin University Press, Makassar, 2002, hlm.15.

⁵³ Leo Agustino, Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Alfabeta Bandung, Bandung, 2014, hlm 13.

rendah tingkatannya untuk mengatur wilayah secara bebas tanpa ada campur tangan dari pemerintah pusat.⁵⁴

Dalam literatur Belanda otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri)⁵⁵

Atas dasar bahasa dan literatur Belanda, Sarundajang menjelaskan hakikat otonomi daerah adalah⁵⁶ :

a. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah: penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, maka hak itu dikembalikan kepada pihak yang memberi, dan berubah kembali menjadi urusan pemerintah (pusat);

⁵⁴ Ibid hlm.15

⁵⁵ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah* cetakan ke 3, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2012, hlm. 33.

⁵⁶ Ibid, hlm. 35

- b. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya;
- c. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
- d. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian suatu daerah otonom adalah daerah yang self government, self sufficiency, self authority, dan self regulation to its law and affairs dari daerah lainnya baik secara vertikal maupun horizontal karena daerah otonom memiliki actual independence.

Konsep otonomi daerah sejatinya merupakan amanat yang diberikan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang secara umum termaktub dalam Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, “pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya pada ayat (5) tertulis “pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-

undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat. Dan ayat (6) juga menyatakan, pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan perturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Otonomi daerah di Indonesia dapat dilihat dalam dua perspektif. Pertama, otonomi sebagai Administrative Decentralization yaitu konsep yang melihat otonomi sebagai the transfer of authority from central to local government. Otonomi daerah dipahami sebagai pelimpahan wewenang ketimbang penyerahan kekuasaan. Tujuannya adalah sebagai penciptaan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Kedua, otonomi sebagai Political Decentralization, melihat otonomi tidak sekedar sebagai pelimpahan wewenang melainkan penyerahan kekuasaan the devolution of power from central to local government⁵⁷

Sesuai dengan batasan pengertiannya menurut Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka yang dimaksudkan adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip NKRI, sebagaimana

⁵⁷ Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm.62

dimaksud dalam UUD 1945. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah selain terdapat unsur staf yang membantu kepala daerah juga terdapat unsur pelaksana Pemerintah Daerah unsur staf dan unsur pelaksana tersebut adalah sekretariat daerah dan dinas-dinas daerah.

Pada prinsipnya, penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak lepas dari adanya peran desentralisasi yang merupakan bentuk dari penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam arti pembuatan peraturan perundang – undangan, maupun penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah tersebut. Desentralisasi pemerintahan yang pelaksanaannya diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah ini bertujuan untuk memungkinkan daerah-daerah tersebut untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.