

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, pada hakekatnya adalah upaya untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan daerah sehingga tercipta suatu kemampuan yang handal dan profesional dalam menjalankan pemerintahan serta memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.

Pembangunan daerah dapat dilakukan melalui dua pendekatan yaitu melalui pendekatan sentralistis dan melalui pendekatan desentralisasi. Pendekatan sentralistis mengandung arti bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan adalah pemerintah pusat. Sedangkan pendekatan desentralisasi mengandung arti bahwa pembangunan daerah sebagian besar merupakan wewenang daerah dan dilaksanakan sendiri oleh daerah (Pemerintah Daerah) secara otonom. Pembangunan daerah melalui desentralisasi atau otonomi daerah, memberikan peluang dan kesempatan bagi terwujudnya pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance*) di daerah.¹

Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan

¹ Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 1.

keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Disamping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.²

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antardaerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antardaerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antardaerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.³

² Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

³ *Ibid.*

Berdasarkan Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945, bahwa:“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang, dan mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Penyelenggaraan otonomi daerah tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan desa, karena pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan, serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu, Kepala Desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian.⁴

Kerjasama antardaerah dapat menjadi salah satu alternatif inovasi/konsep yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas, sinergis dan saling menguntungkan terutama dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, melalui berbagai payung regulasi (peraturan pemerintah) mendorong kerjasama antardaerah. Kerjasama diharapkan menjadi satu jembatan yang dapat mengubah potensi konflik kepentingan antardaerah

⁴ HAW Widjaya, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 2-3.

menjadi sebuah potensi pembangunan yang saling menguntungkan. Kerjasama Antar Daerah (KAD) hanya dapat terbentuk dan berjalan apabila didasarkan pada adanya kesadaran bahwa daerah-daerah tersebut saling membutuhkan untuk mencapai satu tujuan. Oleh karena itu, inisiasi Kerjasama Antar Daerah (KAD) baru dapat berjalan dengan efektif apabila telah ditemukan kesamaan isu, kesamaan kebutuhan, atau kesamaan permasalahan. Kesamaan inilah yang dijadikan dasar dalam mempertemukan daerah-daerah yang akan dijadikan mitra.

Kerjasama bisa meningkat atau lebih efektif dalam perjalanannya, apabila ada *external support* (misalnya dalam hal pendanaan) dan *demand public* atau permintaan dan dukungan dari masyarakat. Meskipun dua hal tersebut penting, akan tetapi hal utama yang harus mendasari kerjasama tersebut adalah adanya komitmen dari masing-masing Pemerintahan Daerah yang terkait. Komitmen yang dimaksud adalah komitmen untuk bekerjasama dalam penanganan isu-isu yang telah disepakati, dan lebih mendahulukan kepentingan bersama dibanding kepentingan masing-masing daerah. Komitmen tersebut perlu dimiliki oleh para pejabat, baik pada level teknis, manajerial, maupun pimpinan, sehingga langkah-langkah yang diperlukan, termasuk pemangkasan birokrasi dalam kerjasama dapat dilakukan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi gerak.⁵

Otonomi desa yang telah dibuka lewat rangkaian kebijakan yang mempercepat jalannya pembangunan bagi desa, pemerintahan desa, dan

⁵ Antonius Tarigan, *Kerjasama Antar Daerah (KAD) Untuk Meningkatkan Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Daya Saing Wilayah*, Direktorat Otonomi Daerah Bappenas, 30 April 2010, hlm. 1.

masyarakat desa serta semua elemen yang ada di desa, sebagaimana isi dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2007 tentang Kerjasama Desa yang memberikan keleluasaan kepada desa untuk mengembangkan potensi. Terutama melalui kerjasama antar sesama desa dan pihak ketiga.

Berdasarkan Pasal 214 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 82 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, terbitlah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2007 tentang Kerjasama Desa, desa dapat mengadakan kerjasama antardesa sesuai dengan kepentingannya, untuk kepentingan desa masing-masing, dan kerjasama dengan pihak ketiga dalam bentuk perjanjian bersama atau membentuk peraturan bersama, dan apabila kerjasama tersebut membebani masyarakat dan desa harus mendapatkan persetujuan tertulis berdasarkan hasil rapat khusus dari Badan Perwakilan Desa, yang meliputi bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan; dan dimaksudkan untuk kepentingan desa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antardesa yang berorientasi pada kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.⁶

Kerjasama antardesa menjadi penting, *pertama* desa memiliki keterbatasan dan munculnya kesenjangan antardesa, sehingga tidak semua desa memiliki kemampuan yang sama dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan. *Kedua*, adalah keterbatasan kabupaten/kota

⁶ Bambang Trisantono Soemantri, *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Fokusmedia, Bandung, 2010, hlm. 40.

dalam menyelenggarakan pelayanan publik dan pembangunan yang bisa menjangkau semua desa, karena keadaan geografis dan sebagainya. Berdasarkan pada dua hal tersebut, diperlukan semacam ruang antara dalam menjembatani keterbatasan desa maupun keterbatasan kabupaten/kota. Selama ini, dalam kerangka regulasi nasional, ruang antara itu dibayangkan berjalan melalui mekanisme kerjasama antardesa.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, menyebutkan bahwa desa dapat mengadakan kerjasama untuk kepentingan desa yang diatur dengan keputusan bersama dan dilaporkan kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Selanjutnya, dalam Pasal 214 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pelaksanaan kerjasama antardesa ataupun desa dengan pihak ketiga dapat dilakukan dengan membentuk badan kerjasama. Dalam desain kedua regulasi nasional itu, desa juga dimungkinkan melakukan kerjasama desa dengan pihak ketiga. Ruang kerjasama antara desa dengan pihak ketiga itu dapat meliputi bidang: peningkatan perekonomian masyarakat desa; peningkatan pelayanan pendidikan; kesehatan; sosial budaya; ketentraman dan ketertiban; dan/atau pemanfaatan sumber daya alam dan teknologi tepat guna dengan memperhatikan kelestarian lingkungan.

Kerjasama yang diajukan dalam hal ini terkait dengan upaya-upaya peningkatan perekonomian masyarakat desa dengan cara meningkatkan sumber pendapatan desa yang dihasilkan dari kerjasama-kerjasama yang

dilakukan oleh pemerintahan desa dengan pihak ketiga/swasta dan dikelola oleh Badan Kerjasama Desa yang dasar pembentukannya didasarkan pada Pasal 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2007 tentang Kerjasama Desa, menyatakan bahwa pembentukan Badan Kerjasama Desa yang kemudian disebut dengan BKD dengan Kepala Desa sebagai Penanggung jawab penuh pelaksanaan usaha-usaha, manajerial dan hal-hal terkait keberlangsungan kerjasama tersebut dengan mempertimbangkan masukan-masukan dari Badan Permusyawaratan Desa.⁷

Kerjasama antardesa bertetangga maupun kerjasama desa dengan pihak ketiga tentu sudah lama dijalankan oleh desa-desa sesuai dengan kondisi dan kebutuhan setempat. Apalagi kerjasama yang berbasis masyarakat antara desa satu dengan desa lain. Kerjasama antarwarga antardesa dalam pengelolaan barang publik dan sumberdaya air, maupun kegiatan kemasyarakatan itu sudah berlangsung lama tanpa harus ada peraturan maupun melalui perantara pemerintah desa setempat. Kerjasama antardesa, terutama yang berkaitan dengan sumberdaya alam, seperti air, pantai dan hutan, serta bentangan ekologi, merupakan pendekatan krusial yang harus diperhatikan. Pendekatan hulu-hilir dalam satuan Daerah Aliran Sungai (DAS), menjadi kebutuhan substansi dalam kerjasama antardesa. Bencana alam banjir dan kerusakan ekologi laut, sering terjadi karena tidak adanya pendekatan ekologi dalam perencanaan satuan DAS. Kondisi ini bukan

⁷ Hariyanto, *Contoh Proposal Badan Kerjasama Desa*, <http://hariyantoedcis.blogspot.com>, posting: Selasa, 30 Desember 2008, diakses pada 1 Februari 2012, 08:43 WIB.

saja antardesa tapi juga antarkabupaten, sehingga bencana banjir terjadi tanpa dapat diurus.⁸

Masalah yang lebih krusial adalah banyaknya fenomena dalam kerjasama antara desa dengan pihak ketiga, baik kerjasama bisnis maupun pengembangan kawasan yang lebih besar. Di banyak daerah, Kepala Desa maupun elite lokal mengambil keputusan sendiri menjual atau menyewakan tanah kas Desa atau tanah ulayat kepada pihak ketiga, yang ujung-ujungnya hanya menguntungkan elite lokal dan justru merugikan masyarakat. Di banyak daerah, pertengkaran antara Kepala Desa dengan rakyat tidak bisa dihindari karena keputusan pengembangan kawasan maupun kerjasama bisnis itu tidak melibatkan masyarakat, melainkan hanya diputuskan sendiri oleh masyarakat. Kondisi ini tentu menimbulkan beberapa masalah untuk diperhatikan dalam pengaturan kedepan.

Pertama, Kepala Desa secara administratif memang memegang kekuasaan/kewenangan tetapi secara politik tidak cukup legitimate dan representatif untuk mengambil keputusan sendiri dalam kerjasama bisnis dan pengembangan kawasan. Karena itu, partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan mengenai kerjasama bisnis dan pengembangan sangat dibutuhkan. *Kedua*, belum adanya pengaturan yang kuat dari negara untuk memberikan proteksi atas sumber daya alam dan kawasan, meski desa mempunyai otonomi. Dalam hal itu, dikarenakan belum adanya proteksi dari negara itulah, otonomi desa yang lebih besar sangat dikhawatirkan akan

⁸ Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Departemen Dalam Negeri, *Naskah Akademik RUU Desa*, www.forumdesa.org, Jakarta, 2007, hlm. 37.

memuluskan masuknya modal dari luar untuk mengeksploitasi sumber daya desa. *Ketiga*, globalisasi tentu jalan terus, globalisasi telah masuk ke desa, bahkan sampai ke desa-desa yang terpencil sekalipun. Ketidaksiapan perangkat desa dengan seluruh SDM-nya dalam mengelola otonomi desa bisa terjebak pada eksploitasi sumberdaya alam dan ekonomi.

Salah satu tantangan terbesar dalam pengembangan otonomi desa adalah mencegah distorsi otonomi dan demokratisasi di tingkat desa. Dorongan untuk menciptakan negara yang demokratis tentu tidak boleh mengurangi derajat keterlibatan peran negara dalam melindungi desa dan seluruh sumberdaya yang terkandung di dalamnya. Perubahan tata kelola sumberdaya alam dan ekonomi saat dihadapkan pada perubahan konfigurasi ekonomi politik internasional berpeluang menimbulkan hegemoni pasar internasional. Hal ini harus diantisipasi agar tidak semakin meminggirkan masyarakat desa.⁹

Kerjasama desa dengan desa, dan desa dengan pihak ketiga berdasarkan Pasal 195 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diatur dengan keputusan bersama, berdasarkan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah, diatur dengan perjanjian kerjasama, sedangkan berdasarkan Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2008 tentang Kerjasama Desa, kerjasama desa

⁹*Ibid.*, hlm. 37-38.

dengan desa diatur dalam Keputusan Bersama dan kerjasama desa dengan pihak ketiga diatur dengan Perjanjian Bersama.

Berdasarkan hal tersebut, kerjasama desa merupakan perbuatan pemerintahan (*bestuurs handeling*), sedangkan kerjasama desa yang dituangkan dalam keputusan bersama merupakan perbuatan hukum publik dan kerjasama desa yang dituangkan dalam perjanjian kerjasama atau perjanjian bersama merupakan perbuatan hukum perdata. Analisis tersebut akan dituangkan kedalam tesis yang berjudul: **“Analisis Terhadap Kerjasama Desa Dalam Pembangunan Ekonomi Perdesaan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan di atas, dalam penelitian ini masalah-masalah pokok yang akan menjadi kajian adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan desa dalam melaksanakan kerjasama desa berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku?
2. Bagaimana implikasi kerjasama desa dalam perspektif otonomi daerah di Indonesia?
3. Apakah yang menjadi faktor penghambat dan pemecahan masalah dari kerjasama desa berdasarkan peraturan perundang-undangan?

C. Tinjauan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, mengkaji kewenangan desa dalam melaksanakan kerjasama desa berdasarkan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui, memahami, mengkaji implikasi kerjasama desa dalam perspektif otonomi daerah.
3. Untuk mengetahui, mengkaji, meneliti dan menganalisis faktor penghambat dari kerjasama desa berdasarkan peraturan perundang-undangan.

D. Kegunaan Penelitian

Setelah mengetahui tujuan penelitian di atas, dari penelitian ini diharapkan akan dapat memperoleh kegunaan, sebagai berikut:

1. Secara teoritis, penulis berharap untuk dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap Ilmu Pengetahuan Hukum pada umumnya dan Hukum Administrasi Daerah pada khususnya, terutama mengenai kerjasama desa sebagai peningkatan pembangunan desa.
2. Secara praktis, penulis berharap untuk dapat memberikan masukan terhadap Pemerintahan Daerah pada umumnya dan Pemerintah Desa khususnya mengenai tata laksana kerjasama desa yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku demi terciptanya kepastian hukum.

E. Kerangka Pemikiran

Kerjasama desa dalam pembangunan ekonomi harus sesuai dengan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Keempat, yang dijelaskan dalam Pasal 33 yang menyatakan bahwa:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena itu, Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Keempat antara lain menyatakan bahwa pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Dalam penjelasan tersebut, antara lain dikemukakan bahwa “oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang

bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*Streek en locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semua menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang”. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas permusyawarahan.¹⁰ Kemudian dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan ”....., maka otonomi Desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari Desa itu sendiri...”.

Pemerintah daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota) sebagai satuan pemerintahan lokal yang oleh undang-undang diberikan otonomi, mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Kendatipun kepada daerah diberikan hak sepenuhnya untuk membuat ataupun melahirkan produk hukum daerah, namun dalam konteks sistem hukum (perundang-undangan) ada pembatasan ataupun restriksi yang tidak boleh dilanggar.¹¹

Istilah otonomi atau *autonomy* secara etimologi berasal dari kata Yunani *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau pengertian orsinil adalah *the legal self sufficiency of social body its actual independence*. Jadi ada dua ciri hakekat dari otonomi, yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Dalam kaitannya dengan pemerintahan,

¹⁰ HAW Widjaja, “Otonomi Desa.....Op.Cit., hlm. 1.

¹¹ I Gde Pantja Astawa, *Kriminalisasi Perbuatan Hukum Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, FH Unpad, Bandung, 2006, hlm. 1.

otonomi daerah berarti *self government* atau *condition of living under one's own laws*. Dengan demikian otonomi daerah, daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. Koesoemahatmadja berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (*regeling*) juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*). L.L.S. Danurejo memberikan arti otonomi sebagai *zelwetgeving* atau pengundangan sendiri, sedangkan Saleh Syariff memberi arti mengatur atau memerintah sendiri.

Dalam literatur Belanda otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregeling*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri), dan *zelfpolitie* (menindak sendiri). Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.¹²

Istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*), tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang

¹²Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah: Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 34-35.

harus dipertanggungjawabkan. Dalam pemberian tanggung jawab terkandung dua unsur, yaitu:¹³

1. Pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya; dan
2. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikannya tugas itu.

Desentralisasi dan otonomi dalam sistem pemerintahan daerah merupakan pilihan yang tepat untuk menata hubungan antara pusat dan daerah. Dengan prinsip otonomi daerah dan desentralisasi tersebut, maka pusat memberikan kepercayaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Dengan demikian, maka prinsip-prinsip yang terkandung dalam pelaksanaan otonomi daerah secara luas adalah prinsip demokrasi, prinsip pemerataan, prinsip kesetaraan, dan prinsip keadilan bagi daerah. Di samping itu juga terkandung prinsip efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁴

¹³*Ibid.*, hlm. 35.

¹⁴ Sudono Syueb, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah: Sejak Kemerdekaan sampai Era Reformasi*, Laksbang Mediatama, Surabaya, 2008, hlm. 117-118.

Daerah mempunyai kewenangan sepenuhnya untuk menentukan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan maupun menyangkut segi-segi pembiayaannya. Wujud dari azas desentralisasi ini berbentuk:¹⁵

1. Desentralisasi politik yang mengandung arti pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat, yang menimbulkan pengakuan akan adanya hak untuk mengurus kepentingan rumah tangganya sendiri pada badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat daerah tersebut;
2. Desentralisasi fungsional adalah pemberian atau pengakuan hak dan kewenangan pada golongan-golongan tertentu untuk mengurus suatu kepentingan golongan tertentu dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu seperti mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani di Bali yang dikenal dengan Subak;
3. Desentralisasi kebudayaan yaitu memberikan hak atau mengakui adanya hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) untuk menyelenggarakan kebudayaannya sendiri seperti mengatur pendidikan, agama dan lain-lain.

Desentralisasi politik yang merupakan pemberian hak dan kewenangan pada badan-badan politik di daerah yang merupakan badan-badan yang mewakili rakyat dalam dalam suatu daerah yang didapat karena pemilihan, selanjutnya badan-badan ini merupakan alat-alat pemerintah

¹⁵ Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia Kajian Tentang Distribusi Kekuasaan Antara DPRD Dan Kepala Daerah Pasca Kembali Berlakunya UUD'45*, UI Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 31.

daerah yang mempunyai hak yang disebut dengan otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*).¹⁶

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, usaha pembaharuan hukum sebaiknya dimulai dengan konsepsi bahwa hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat. Hukum harus dapat menjadi alat untuk mengadakan pembaharuan dalam masyarakat (*social engineering*), artinya hukum dapat menciptakan suatu kondisi yang mengarahkan masyarakat kepada keadaan yang harmonis dalam memperbaiki kehidupannya.¹⁷

Sejalan dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja di atas, Sunaryati Hartono berpendapat bahwa makna dari pembangunan hukum akan meliputi hal-hal sebagai berikut:¹⁸

1. Menyempurnakan (membuat sesuatu lebih baik);
2. Mengubah agar menjadi lebih baik;
3. Mengadakan sesuatu yang sebelumnya belum ada; atau
4. Meniadakan sesuatu yang terdapat dalam sistem lama, karena tidak diperlukan dan tidak cocok dengan sistem baru.

Apabila konsep Mochtar Kusumaatmadja dan Sunaryati Hartono tersebut dikaitkan dengan kejasama desa, maka yang perlu diperbaharui tidak saja peraturan-peraturan yang mendasarinya, tetapi pola pikir masyarakatnya juga harus dirubah menjadi pola pikir yang berpandangan jauh ke depan (*futuristik*), serta para penegak hukumnya juga perlu lebih mampu lagi

¹⁶ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 6.

¹⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1986, hlm. 8-9.

¹⁸ Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, BPHN, Jakarta, 1999, hlm. 9.

menggali nilai-nilai keadilan yang ada dalam masyarakat melalui kebijakan pemerintahan desa dalam kerjasama desa yang dapat meningkatkan pembangunan dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat desa itu sendiri. Jadi hukum harus memberikan kepastian, keadilan dan perlindungan.

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hak asal usul dan adat istiadat yang diakui dalam Pemerintahan Nasional dan berada di daerah kabupaten.

Desa menurut HAW Widjaja dalam bukunya yang berjudul “Otonomi Desa” menyatakan bahwa:¹⁹

“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”.

Desa menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengartikan desa sebagai berikut:

“Desa atau yang disebut nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dalam pengertian Desa menurut HAW Widjaja dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, di atas sangat jelas sekali bahwa desa merupakan *Self Community* yaitu komunitas yang mengatur dirinya sendiri. Dengan pemahaman bahwa desa memiliki

¹⁹ HAW Widjaja, “Otonomi Desa..... Loc.Cit.,

kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dan sosial budaya setempat, maka posisi desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah. Karena dengan otonomi desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah.

Desa merupakan bagian terkecil dari pemerintahan di Indonesia meskipun hingar bingar otonomi daerah dan pelimpahan wewenang ditingkat lokal tidak mempengaruhi desa. Desa adalah entitas yang otonom yang dapat mengatur urusannya sendiri. Keberadaan desa sebagai entitas sosial dan budaya, telah lebih dahulu ada sebelum Negara Indonesia terbentuk. Ikatan-ikatan didalam komunitas terjalin melalui mekanisme kekerabatan yang longgar. Pola-pola pertukaran sosial yang resiprokal, seperti upacara adat, komunitas seni budaya, pekerjaan yang dilakukan bersama-sama (gotong royong), memiliki fungsi sebagai media komunikasi diantara anggota masyarakat desa. Komunikasi intensif yang terbatas hanya dengan sesama anggota masyarakat di dalam desa, membuat mereka menjadi eksklusif dengan dunia luar. Selain itu pola produksi yang subsistem dapat dipenuhi dan diantara mereka menempatkan kerjasama komunitas sebagai hal yang utama dalam bersosialisasi. Dengan kata lain, kehidupan desa sangatlah otonom dan memiliki tatanan budaya tersendiri.²⁰

²⁰ Pheni Chalid, *Otonomi Daerah Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik*, Kemitraan, Jakarta, 2005, hlm. 89-90.

Mengingat pembangunan daerah, kota dan desa adalah satu kesatuan dengan pembangunan nasional, dimana desa merupakan tempat tinggal sebagian besar masyarakat Indonesia. Oleh karena itu pembangunan desa mempunyai peranan yang penting dalam pelaksanaan pembangunan yang berdasarkan pada trilogi pembangunan yaitu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju kepada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis.²¹

Hal ini dilakukan dengan memperkuat pemerintahan agar menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi desa yang semakin meluas dan efektif, dengan menyempurnakan wadah-wadah penyalur pendapat masyarakat pedesaan, yang diatur dalam undang-undang pemerintah desa. Dengan demikian pembangunan desa dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia seutuhnya, oleh karena itu pembangunan desa mencakup keseluruhan aspek kehidupan masyarakat di desa dan terdiri atas berbagai sektor dan program yang saling berkaitan dan dilaksanakan oleh masyarakat dengan bantuan dan bimbingan pemerintah melalui berbagai departemen dengan aparaturinya di daerah serta dinas pemerintah daerah, sesuai dengan tugas pokok serta tanggung jawabnya masing-masing.²²

Untuk mengantisipasi aspirasi masyarakat yang terus berkembang serta menghadapi perkembangan yang terjadi baik dalam lingkungan nasional

²¹ Sri Woelan Aziz, *Aspek-aspek Hukum Ekonomi Pembangunan di Indonesia*, Citra Media, Surabaya, 1996, hlm. 192.

²²*Ibid.*, hlm. 193.

maupun internasional yang secara langsung akan berpengaruh terhadap roda atau pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di Negara kita, dalam menjawab dan menghadapi tantangan dan sekaligus peluang diperlukan adanya pemerintahan daerah yang tangguh yang didukung oleh sistem dan mekanisme kerja yang professional.²³ Dikaitkan dengan pemerintahan desa yang keberadaannya adalah berhadapan langsung dengan masyarakat maka sejalan dengan otonomi daerah dimaksud, upaya untuk memberdayakan (*empowering*) pemerintahan desa harus dilaksanakan dan tidak dapat ditunda-tunda.²⁴

Berdasarkan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.²⁵

Berdasarkan Pasal 1 butir 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2007 tentang Kerjasama Desa, menyatakan bahwa Kerjasama Desa adalah “suatu rangkaian kegiatan bersama antar desa atau desa dengan pihak ketiga dalam bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan”.

²³ HAW.Widjaja, *Pemerintahan Desa/Marga Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*, Rajawali, Jakarta, 2003, hlm. 41.

²⁴ *Ibid*, hlm. 42.

²⁵ HAW Widjaja, “ *Otonomi Desa.....Op.Cit.*, hlm. 93-94.

Hubungan dan kerjasama desa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sekarang ini sudah menjadi kebutuhan yang tidak bisa diabaikan bahkan perlu dilaksanakan oleh setiap pemerintah daerah di seluruh Indonesia dalam rangka memenuhi tuntutan kebutuhan pelayanan publik untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Peluang mengadakan hubungan kerjasama desa sedemikian besar mengingat landasan hukum yang diperlukan sebagai pijakan pelaksanaannya sudah ada seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah.

Menurut Inu Kencana mengartikan administrasi, adalah:²⁶

“Keseluruhan proses pelaksanaan daripada keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaannya itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian pada dasarnya, pengertian administrasi, adalah: (1) kerjasama; (2) dua orang atau lebih; dan (3) untuk mencapai tujuan bersama”.

Sedangkan menurut Supriadi mengartikan tentang Administrasi Pemerintahan Desa, adalah:²⁷

“Semua kegiatan yang bersumber pada wewenang Pemerintah Desa yang terdiri atas tugas-tugas, kewajiban, tanggung jawab dan hubungan kerja, yang dilaksanakan dengan berlandaskan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku, guna menjalankan Pemerintahan Desa”.

Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan

²⁶ Inu Kencana Syafiie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Rafika Aditama Cet Ketujuh, Bandung, 2011, hlm. 65.

²⁷ Supriadi, *Desa Kita*, Alumni, Bandung, 1984, hlm. 48.

asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten.²⁸

Menurut HAW Widjaja menegaskan bahwa kewenangan desa adalah:²⁹

Kepemilikan kewenangan sifatnya tidaklah mutlak artinya satu kewenangan dapat saja dimiliki pusat, provinsi, kabupaten/kota dan desa yang terpenting harus jelas adalah proporsi masing-masing tingkat administrasi pemerintahan mengenai kewenangan tersebut.

Pengertian kewenangan, menurut Ndraha adalah “suatu kekuasaan yang sah atau *the power or right delegated or given, the power to judge, act or command*”. Dalam kaitan ini, esensi kewenangan itu juga mengandung keputusan politik (alokasi) dan keputusan administratif (pelaksanaan) yang mencakup mengatur, mengurus, dan tanggung jawab.³⁰ Dalam Pasal 200 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa:

- (1) Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.
- (2) Pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan Desa dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat.
- (3) Desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama badan permusyawaratan desa yang ditetapkan dengan Perda.

²⁸ HAW Widjaya, “Otonomi Desa..... *Loc.Cit.*, hlm. 41-42.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa..... Op.Cit.*, hlm. 57.

Desa merupakan bagian dari subsistem pemerintahan kabupaten/kota, menurut Solekhan, menegaskan:³¹ “*tidak ada teori dan asas yang membenarkan penyerahan kewenangan/urusan dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa*”. Di sisi lain, konstitusi juga tidak menetapkan desentralisasi kewenangan desa. Oleh karena itu, kewenangan desa itu hanya didasarkan pada *asas rekognisi* (pengakuan) dan subsidiaritas, dan bukan asas desentralisasi. Dalam kaitan ini, menurut Tim Penyusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa, ada dua jenis kewenangan desa yang utama, yaitu:³²

- 1) Kewenangan asal-usul yang diakui oleh negara mengelola aset (sumber daya alam, tanah ulayat, tanah kas desa) dalam wilayah yuridiksi desa, membentuk stuktur pemerintahan desa dengan mengakomodasi susunan asli, menyelesaikan sengketa secara adat, dan melestarikan adat dan budaya setempat.
- 2) Kewenangan melekat (atribut mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang berskala lokal (desa)), perencanaan pembangunan dan tata ruang desa, menyelenggarakan pemilihan Kepala Desa, membentuk Badan Permusyawaratan Desa, mengelola APBDes, membentuk lembaga kemasyarakatan, mengembangkan BUMDes, dan lain-lain.

Selain itu, ada dua jenis kewenangan (urusan) yang bersifat tambahan, yakni: kewenangan dalam tugas pembantuan (delegasi) yang diberikan oleh pemerintah. prinsip dasarnya, dalam tugas pembangunan ini desa hanya menjalankan tugas-tugas administratif (mengurus) di bidang pemerintahan dan pembangunan yang diberikan pemerintah.³³

³¹*Ibid.*, hlm. 58.

³²*Ibid.*

³³*Ibid.*, hlm. 58-59.

Kewenangan desa secara umum diatur dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, urusan pemerintahan yang dibedakan menjadi kewenangan desa dibedakan menjadi:

- a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
- b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota; dan
- d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Terkait dengan tugas pembantuan, dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 10 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, menyatakan bahwa:

“Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf c wajib disertai dengan dukungan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia”.

Dengan demikian, jika Desa Otonom dengan syarat (*integrated village*) bisa diterapkan dalam sistem pemerintahan di Indonesia, maka konsekuensinya desa akan memiliki tiga kewenangan, yaitu: kewenangan asal-usul, kewenangan atributif, dan kewenangan tugas pembantuan.³⁴ Perjanjian kerjasama desa merupakan perbuatan hukum administrasi, adapun perbuatan hukum administrasi negara terdapat dua kategori yaitu:³⁵

³⁴ Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Bernbasis Partisipasi Masyarakat dalam Membangun Mekanisme Akuntabilitas*, Setara, Malang, 2012, hlm. 59.

³⁵ Asep Warlan Yusuf, *Hukum Administrasi Negara*, Silabus HAN FH Unpar, Bandung, September 2006.

1. Perbuatan menurut hukum privat (sipil)

Administrasi negara dapat menggunakan hukum privat dalam menjalankan tugasnya yaitu melakukan perbuatan-perbuatan menurut hukum privat.

2. Perbuatan menurut hukum publik

a. Perbuatan hukum publik yang bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*). Perbuatan hukum publik yang bersegi satu yang dilakukan oleh badan administrasi negara diberi nama “Ketetapan” atau “*beschikking*” dan perbuatan membuat ketetapan ini disebut “penetapan”.

b. Perbuatan hukum publik yang bersegi dua (*tweezijdige publiekrechtelijke handeling*), yaitu suatu perjanjian berdasarkan hukum publik.

Pemerintahan desa sebagai pemerintahan daerah tingkat terbawah yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Keberadaan dan kewenangan pemerintahan desa di Indonesia mengalami pasang surut sejalan dengan perkembangan pengaturannya. Pasang surut tersebut dapat terlihat dari kewenangan yang dimiliki oleh desa. Tipe desa yang dianut oleh undang-undang berdasarkan kewenangan desa, masih bercampur antara desa otonom, desa adat dan desa administratif. Desa sudah dapat membuat aturan sendiri, melaksanakan sendiri aturan, dan membuat kebijakan sendiri untuk lingkup wilayah desanya, tetapi otonomi tersebut masih sangat terbatas. Pemerintahan

desa perlu untuk diberikan kewenangan yang cukup dan jelas serta fasilitas yang cukup untuk mencapai kemajuan.³⁶

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah *deskriptif analitis*, yaitu suatu metode penelitian yang dimaksudkan untuk menggambarkan mengenai fakta-fakta berupa data dengan bahan hukum primer dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang terkait dan bahan hukum sekunder (doktrin-doktrin, pendapat para pakar hukum terkemuka) serta bahan hukum tersier. Melalui penelitian ini diharapkan memperoleh gambaran secara komprehensif mengenai kerjasama desa.

2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan *yuridis normatif* yaitu metode yang menggunakan data sekunder sebagai sumber utama yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan.³⁷ Data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library research*), sebagai suatu teknik pengumpulan data dengan memanfaatkan berbagai literatur berupa Peraturan Perundang-

³⁶ Rahayu Prasetyaningih dan Inna Junaenah, *Menakar Kewenangan Pemerintah Desa Dalam Otonomi Daerah di Indonesia*, <http://www.fh.unpad.ac.id>, 2008, diakses: 10 Pebruari 2012, 16:18 WIB.

³⁷ Rony Hanityo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 9.

undangan, buku-buku, karya ilmiah, makalah, artikel, bahan kuliah, media masa dan sumber lainnya.

3. Tahapan Penelitian

Tahapan penelitian ini dilakukan dengan pengumpulan data melalui:

1) Penelitian Kepustakaan (*library research*)

Penelitian kepustakaan (*library research*) adalah suatu penelitian yang dilakukan untuk mempelajari, mengkaji dan menganalisis data sekunder yang berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum primer sebagai bahan hukum yang diperoleh langsung dari berbagai peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2008 tentang Kerjasama Desa. Studi kepustakaan juga meliputi bahan-bahan hukum sekunder berupa literatur, karya ilmiah, makalah, hasil penelitian, loka karya, bahan kuliah yang berkaitan dengan materi yang diteliti. Untuk melengkapi dan menjelaskan materi bahan-bahan hukum primer dan sekunder, digunakan bahan hukum tersier.

2) Penelitian lapangan (*field research*)

Penelitian lapangan (*field research*) ini dimaksudkan untuk mendapat data primer, tetapi diperlukan hanya untuk menunjang dan melengkapi data sekunder dalam data kepustakaan. Dalam hal ini untuk mengetahui kerjasama desa, yang dilakukan dengan mengadakan wawancara dengan pihak-pihak terkait di Pemerintahan Desa.

4. Teknik Pengumpulan Data

Data penelitian dikumpulkan dengan teknik sebagai berikut:

- 1) Studi dokumen, yaitu melakukan penelitian terhadap data sekunder untuk mendapatkan landasan teori dan memperoleh informasi dalam bentuk formal dan data melalui naskah resmi yang ada;
- 2) Wawancara, yaitu melakukan tanya jawab untuk memperoleh data primer secara langsung dengan responden yang berkaitan dengan masalah yang diteliti yang terdiri dari Pemerintahan Daerah, khususnya Pemerintahan Desa.

5. Metode Analisis Data

Sesuai dengan metode pendekatan yang diterapkan, maka data yang diperoleh data penelitian ini dianalisis secara yuridis kualitatif yaitu: analisis yang tidak mendasarkan pada penggunaan statistik, matematika atau tabel kuantitatif, tetapi melalui pemaparan dan uraian berdasarkan kaidah-kaidah silogisme hukum, interpretasi dan konstruksi hukum yang berlaku. Analisis tersebut, meliputi:

- 1) Perundang-undangan yang satu tidak boleh bertentangan dengan Perundang-undangan yang lainnya, dengan memperhatikan hierarki Perundang-undangan maka ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi.
- 2) Kepastian hukum, artinya peraturan yang diteliti betul-betul dilaksanakan dengan didukung oleh penguasa dan para penegak hukum.

6. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di perpustakaan dan instansi yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti yaitu:

- 1) Perpustakaan
 - a) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jl. Lengkong Dalam No. 17 Bandung.
 - b) Perpustakaan Magsiter Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jl. Lengkong Dalam No. 17 Bandung.
- 2) Instansi
 - a) Desa Mekarlaksana Kecamatan Cikancung Kabupaten Bandung.
 - b) Asosiasi Pemerintahan Desa Seluruh Indonesia (APDESI) Kabupaten Bandung.
 - c) Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa, Jl. Raya Soreang KM.17 Soreang.