

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu karakteristik utama negara modern adalah adanya penyelenggaraan kekuasaan negara berdasarkan paham konstitusionalisme. Bagi negara-negara modern, konstitusi dipahami sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Konstitusi menjamin perlindungan hak asasi manusia serta menyelenggarakan pembagian kekuasaan yang dapat dimaknai sebagai pembatasan kekuasaan negara. Dalam membatasi kekuasaan negara konstitusi berfungsi menetapkan organisasi negara, mengatur hubungan antara pemerintah dan warganya serta mengawasi pemerintahan.¹ A. Hamid S. Attamimi menyebutkan bahwa pada abad 20 hampir semua negara modern yang menganut paham konstitusionalisme berdasarkan atas negara hukum, termasuk Indonesia.²

Indonesia memiliki landasan konstitusional berdasarkan Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disingkat UUD 1945. Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik dengan sistem pemerintahan presidensial sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) yang menyebutkan bahwa presiden republik Indonesia memegang

¹ Jazim Hamidi and Mustafa Lutfi, 2009, "*Ketentuan Konstitusional Pemberlakuan Keadaan Darurat dalam Suatu Negara*", Jurnal Konstitusi, vol. 6, no. 1, hlm. 68.

² Ahmad Zaini, 2020, "*Negara Hukum, Demokrasi, dan HAM*", Al Qisthas: Jurnal Hukum Dan Politik, vol. 11, no. 1, hlm. 13–48.

kekuasaan pemerintahan. Menurut Jimly Asshiddiqie, salah satu ciri yang penting dalam sistem pemerintahan presidensial, yaitu tanggung jawab pemerintahan berada di pundak presiden dan oleh karena itu presiden berwenang penuh dalam melaksanakan pemerintahan, menyusun komposisi kabinet, mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara serta pejabat publik.³ Penyusunan komposisi kabinet hingga pengangkatan pejabat publik tersebut dimaksudkan untuk membantu presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, negara Indonesia menerapkan asas desentralisasi yang dalam praktiknya memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Negara kesatuan Indonesia yang dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu diberikan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asas otonomi. Dalam hal ini, pemerintah pusat tidak lagi mengurus urusan pemerintah daerah melainkan melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah. Melalui otonomi daerah, eksistensi dan kedudukan Desa diakui dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

³ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 206.

Dalam pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa kabupaten dan kota dibagi atas kecamatan dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan Desa. Undang-undang ini menjadi payung hukum bagi keberadaan Desa sekaligus sebagai bentuk pengakuan negara terhadap masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya. Sebagaimana dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 disebutkan bahwa negara mengakui kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Bagir Manan masyarakat hukum adat yang dimaksud pada pasal 18 ayat (2) adalah masyarakat hukum yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti Desa, marga, nagari dll.⁴

Berdasarkan landasan konstitusional tersebut maka kewenangan yang ada pada Desa berdasarkan atas asas rekognisi dan subsidiaritas, tidak berdasarkan asas desentralisasi sebagaimana dasar kewenangan kabupaten. Oleh karena itu, kewenangan yang dimiliki Desa tidak lagi mengikuti skema penyerahan atau pelimpahan sebagian kewenangan dari kabupaten dan kota, akan tetapi mengikuti skema pengakuan atas kepentingan masyarakat setempat secara langsung dari Undang-undang Desa.⁵ Implikasinya adalah Desa tidak lagi sebagai bentuk pemerintahan

⁴ Bagir Manan, 1999, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 13.

⁵ Jefri S. Pakaya, 2016, *Pemberian Kewenangan Pada Desa dalam Konteks Otonomi Daerah (The Providing of Authority to Village in the Context of Regional Autonomy)*, Jurnal Legislasi Indonesia, vol. 13, no. 1, hlm. 73–84.

terendah di bawah camat, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul Desa.⁶

Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa selanjutnya disebut Undang-undang Desa, merupakan bentuk nyata dari otonomi Desa. Dalam Pasal 1 angka (1) disebutkan bahwa Desa adalah Desa dan Desa adat atau disebut dengan nama lain merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Nomenklatur yang disematkan dalam Undang Undang tersebut langsung menunjuk tentang “Desa” bukan tentang “pemerintahan Desa”. Hal ini menandakan bahwa spirit yang ingin diperjuangkan ialah ingin memberikan pengaturan tidak hanya tentang tata kelola atau tata pemerintahan Desa namun juga mengatur kedudukan, keaneragaman dan eksistensi Desa sebagai satuan kecil masyarakat yang berhak untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, Desa memiliki wewenang yang meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan

⁶ Eko Sutoro, 2008, *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa*, Yogyakarta: Institute for Research and Empowermen, hlm. 484.

pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa.⁷ Untuk memastikan penyelenggaraan pemerintahan Desa tersebut dapat berjalan dengan baik dan efektif maka perlu dilakukan pembinaan terhadap pemerintahan Desa. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintah Desa adalah upaya pemberian pedoman, standar pelaksanaan, bimbingan, pendidikan dan pelatihan, konsultasi, supervisi, *monitoring*, pengawasan umum dan evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan.

Sesuai dengan Undang-undang Desa, yang berwenang melakukan pembinaan terhadap jalannya pemerintahan Desa adalah pemerintah, pemerintah provinsi, serta pemerintah kabupaten dan kota.⁸ Dalam pembinaan penyelenggaraan pemerintahan Desa tersebut secara nasional dikoordinasikan oleh menteri.⁹ Pembinaan penyelenggaraan pemerintahan untuk kabupaten dan kota dikoordinasikan oleh gubernur. Pembinaan penyelenggaraan pemerintahan Desa dikoordinasikan oleh bupati/wali kota.

Lahirnya Undang-undang Desa merupakan capaian besar dalam proses berbangsa dan bernegara. Undang-undang ini telah memberikan arah yang benar bagi proses pembangunan di Indonesia sekaligus harapan bagi masyarakat Desa. Harapan agar Desa mampu bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi, serta bermartabat

⁷ Lihat Pasal 18 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

⁸ Lihat pasal 112 Undand-Undang Nomor 6 Tahun 2024 tentang Desa

⁹ Lihat Pasal 373 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

secara budaya.¹⁰ Meskipun pengaturan Desa telah dirumuskan secara baik dan benar, tetap saja peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat dilaksanakan dengan konsisten. Terdapat inkonsistensi antara Undang-undang Desa dengan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya.

Dalam penjelasan Undang-undang Desa disebutkan bahwa yang dimaksud menteri adalah Kementerian Dalam Negeri. Dengan demikian, melalui Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa, Kementerian Dalam Negeri berwenang menetapkan pengaturan umum dan petunjuk teknis penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat Desa.¹¹ Sementara dalam Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja yang selanjutnya disebut Perpres 165/2014 menyebutkan adanya Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi yang memiliki kewenangan dalam pembinaan penyelenggaraan pemerintahan Desa.¹² Dengan terbitnya Perpres 165/2014 tersebut, kewenangan mengurus Desa terbagi antara Kementerian Dalam Negeri dengan Kementerian Desa.

¹⁰ Syafa'at Anugrah Pradana, 2022, *Vista Pendidikan dalam Ragangan Hukum Pemerintahan Daerah: Sebuah Konsep Filosofis dalam Rangka Pembangunan Pendidikan di Indonesia*, Pare-Pare: Sampan Institute.

¹¹ Dian Herdiana, 2020, *Urgensi Revisi Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Perihal Pembangunan Desa*, Jurnal Hukum & Pembangunan Vol, vol. 50, no. 1, hlm. 245–66.

¹² Suryanto, 2014, *Kementerian Desa tetapkan sembilan program prioritas*, <https://www.antaraneews.com/berita/463740/kementerian-Desatetapkansembilanprogram-prioritas>.

Pada bulan Juli 2014, tepatnya sebulan setelah Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Desa disahkan, dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Sejak digulirkannya Peraturan Pemerintah tersebut, asas rekognisi dan subsidiaritas yang menjadi ruh bagi Undang-undang Desa seolah hilang dari pembahasan. Peralnya, baik kementerian maupun partai disibukkan dengan pembahasan anggaran yang akan dikucurkan untuk pembangunan Desa. Menurut Tjahyo Kumolo Menteri Dalam Negeri, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa idealnya tetap berada di kementeriannya, meskipun menurut Perpres 165/2014 menyebutkan urusan Desa dipindahkan ke Kementerian Desa. Sementara itu, Partai Kebangkitan Bangsa meminta Presiden Joko Widodo untuk segera memperjelas realisasi Undang-undang Desa dengan menyerahkan tanggung jawab pelaksanaan kepada Kementerian Desa.

Pada awal tahun 2015, ketika masyarakat Desa menuntut untuk segera diimplementasikannya Undang-undang Desa, khususnya Alokasi Dana Desa seperti yang dijanjikan setiap Desa akan mendapatkan 1 miliar Rupiah, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa justru bersitegang saling berebut pelaksanaan Undang-undang Desa. Kementerian Dalam Negeri berpegang pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014

tentang Pemerintahan Daerah.¹³ Sedangkan Kementerian Desa berpegang pada Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja dan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian. Dalam Perpres Nomor 7 Tahun 2015 tersebut menyebutkan bahwa Kementerian Desa termasuk dalam Kelompok Kementerian Negara, sehingga semua urusan kewenangan Desa diinterpretasikan menjadi kewenangannya.¹⁴

Menanggapi kekisruhan tersebut, tidak sedikit yang mendesak Presiden Jokowi untuk segera mengatasinya. Direktur Riset SETARA Institut yang juga Koordinator Sahabat Keadilan Desa, Ismail Hasani menyebutkan bahwa Presiden Jokowi berpotensi melakukan pelanggaran Undang-undang terkait otonomi Desa. Pasalnya, sampai saat ini, masih ada tarik menarik kepentingan terkait penyusunan Satuan Organisasi dan Tata Kerja antara Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa.¹⁵ Selain itu, Arie Soejito, salah seorang Dosen Universitas Gadjah Mada turut memberikan pendapat bahwa, adanya dua kementerian yang mengurus urusan Desa hanyalah bentuk kompromi politik. Hal tersebut tidak sesuai

¹³ Bambang Adhi Pamungkas, 2019, *Pelaksanaan Otonomi Desa Pasca Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*, Jurnal Usm Law Review, vol. 2, no. 2 , hlm. 224.

¹⁴ Andhi Sukma Hanafi, 2020, *Pelaksanaan reformasi birokrasi dengan pembangunan zona integritas pada Kementerian Perindustrian*, Jurnal Informasi Dan Komunikasi Administrasi Perkantoran, vol. 4, no. 1, hlm. 31–37.

¹⁵ <http://www.beritasatu.com>, *Jokowi Diingatkan bahaya politisasi UU Desa*, diakses pada hari kamis, 10 september 2024, pukul 21.30

dengan semangat Undang-undang Desa dan berpotensi menimbulkan masalah saat penerapan di lapangan.¹⁶

Kekisruhan perebutan kewenangan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan Desa oleh dua kementerian akhirnya diselesaikan oleh Pemerintah dengan jalan membagi kewenangan melalui Peraturan Presiden selanjutnya disebut Perpres. Perpres tersebut adalah Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri dan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2015 tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi. Adapun pembagiannya adalah urusan penyelenggaraan pemerintahan berada di bawah wewenang Kemendagri, sementara urusan pembangunan, pembinaan, dan pemberdayaan masyarakat Desa menjadi wewenang Kementerian Desa. Keputusan pembagian wewenang tersebut ditetapkan dalam rapat kabinet terbatas yang dipimpin oleh Presiden Joko Widodo pada tanggal 13 Januari 2015.¹⁷

Menariknya, meskipun pemerintah telah membagi kewenangan urusan Desa pada dua kementerian di atas rupanya tetap menyisakan persoalan. Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa memiliki persepsi yang berbeda tentang siapa yang lebih berhak mengatur penyelenggaraan pemerintahan Desa. Pada akhirnya, dua Kementerian

¹⁶ Arie Sujito, *Mencegah Politisasi Dana Desa*, Majalah Detik, Edisi 163, 12-18 Januari 2015

¹⁷ Sekretaris Kabiner Republik Indonesia, "Hari Ini, Presiden Jokowi Pimpin Rapat Terbatas Bahas Masalah Desa", *setkab.go.id* (2015), <https://setkab.go.id/hari-ini-presiden-jokowi-pimpin-rapat-terbatas-bahas-masalah-Desa/>.

tersebut masing-masing mengeluarkan pengaturan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa. Setidaknya hingga sampai saat ini ada 57 peraturan menteri yang dikeluarkan oleh kedua kementerian tersebut, 27 Peraturan dari Kementerian Dalam Negeri dan 30 Peraturan dari Kementerian Desa. Di sinilah konflik norma antara Peraturan Dalam Negeri dan Peraturan Menteri Desa tidak dapat dihindari. Konflik norma yang dimaksud adalah adanya dua atau lebih norma hukum yang saling bertentangan dalam satu objek pengaturan yang sama.

Sehubungan dengan Peraturan Menteri yang diterbitkan tersebut, terdapat 5 sub bidang kewenangan Desa yang diatur dalam Permendagri dan juga diatur dalam Permendes, 3 sub bidang kewenangan Desa di antaranya diatur berlainan (konflik norma) antara Permendagri dan Permendes. Salah satu contoh kewenangan Desa yang pengaturannya berlainan antara Permendagri dan permendes yakni mengenai perencanaan pembangunan Desa. Dalam Permendagri Nomor 114 tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa disebutkan bahwa pembentukan tim penyusun Rencana Pembangunan Menengah Desa yang selanjutnya disebut RPJM Desa dilakukan melalui musyawarah Desa dengan ketentuan Ketua Tim RPJM Desa dijabat oleh Sekretaris Desa. Sedangkan dalam Permendes Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pedoman Umum Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa disebutkan bahwa pembentukan Tim Penyusun RPJM Desa dilakukan melalui

musyawarah Desa dengan ketentuan Ketua Tim dipilih oleh Kepala Desa dari Unsur Masyarakat Desa berdasarkan kemampuan dan Keahlian.¹⁸

Munculnya konflik norma tersebut menyebabkan terjadinya kekacauan hukum pada tingkat kabupaten/kota karena kedua peraturan tersebut menjadi dasar pedoman bagi pemerintahan kabupaten/kota untuk menyusun petunjuk teknis penyelenggaraan pemerintahan Desa. Kekacauan Hukum yang dimaksud di sini adalah adanya kebingungan dalam penafsiran hukum oleh pemerintah Kabupaten/kota maupun perangkat Desa sehingga terjadi suatu ketidakpastian hukum yang mana dalam hal ini dapat menimbulkan potensi konflik kepentingan dalam tingkat Desa, dan menimbulkan potensi penyalahgunaan wewenang perangkat Desa.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan dalam latar belakang di atas, maka dapat ditarik suatu perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana relasi kewenangan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa dalam pembinaan penyelenggaraan pemerintahan Desa ?
2. Bagaimana kepastian hukum kewenangan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa dalam pembinaan penyelenggaraan pemerintahan Desa ?

¹⁸ Ranti Fadillah et al., 2024, *Semangat Dan Kontribusi Hans Kelsen Dalam Pengembangan Ilmu Hukum*, Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum Dan Masyarakat, vol. 2, no. 01, hlm. 8.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang ingin dicapai penulis dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis relasi kewenangan Kemendagri dan Kemendes dalam pembinaan penyelenggaraan pemerintahan Desa
2. Untuk menganalisis kepastian hukum kewenangan Kemendagri dan Kemendes dalam pembinaan penyelenggaraan pemerintahan Desa

D. Manfaat Penelitian

Setiap penelitian yang dilakukan pasti diharapkan dapat memberikan manfaat dan berguna baik secara teoritis maupun praktis bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Manfaat penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil dari pada penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dan masukan bagi pelaksanaan penelitian dibidang yang sama untuk masa mendatang pada umumnya dan masukan serta sumbangan bagi ilmu pengetahuan khususnya pada ilmu hukum terkait dengan relasi kewenangan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa terhadap pembinaan penyelenggaraan pemerintahan Desa

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik kepada pembaca maupun kepada penulis sendiri. Adapun manfaat yang dimaksudkan adalah sebagai berikut:

- a. Manfaat bagi pembaca

Diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmu pemikiran dan pengetahuan kepada semua pihak khususnya terkait relasi kewenangan kementerian dalam negeri dan kementerian Desa terhadap pembinaan penyelenggaraan pemerintahan Desa.

b. Manfaat bagi penulis

Diharapkan di samping untuk memenuhi salah satu syarat penyelesaian studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin, juga menambah dan memperluas pengetahuan serta wawasan khususnya dibidang ilmu hukum tata negara.

E. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas penelitian digunakan untuk memaparkan persamaan dan perbedaan dari penelitian yang sedang diteliti dengan penelitian-penelitian yang telah ada sebelumnya. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari adanya pengulangan kajian terhadap hal yang sama. Setelah mencari literature terkait akhirnya penulis menemukan dua sampel penelitian yang memiliki kemiripan masalah dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis. Literatur yang berkaitan dengan penyusunan karya ilmiah ini adalah:

1. Tesis yang ditulis oleh Sri Arinda Eka Cahyanti, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, Tahun 2022 dengan Judul “Kewenangan Pengawasan Terhadap Alokasi Dana Desa”. Penelitian ini berfokus pada pengaturan kewenangan dalam melakukan pengawasan terhadap Alokasi Dana Desa oleh

Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.¹⁹ Meskipun objek kajian sama terkait kewenangan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi namun pada dasarnya sangat berbeda. Sri Arinda Eka Cahyanti lebih menitikberatkan kewenangan kementerian dalam penagawasan dana Desa, sementara penulis lebih menitikberatkan pada kewenangan kementerian dalam pembinaan pemerintahan Desa. Selain itu pendekatan yang digunakan juga berbeda.

2. Jurnal Hukum yang ditulis oleh Sarip, Nur Rahman dan Rohadi dengan judul “Hubungan Kemandagri dan Kemendes dalam Tata Desa dan Administrasi Desa”.²⁰ Meskipun tema kelihatan mirip namun terdapat perbedaan yang mendasar objek kajian. Apabila penelitian terdahulu menjelaskan hubungan antara Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa dari sudut hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Penulis justru meneliti relasi kementerian dari sudut pandang kewenangannya dalam pembinaan penyelenggaraan pemerintahan Desa.

Untuk memperjelas kebaruan gagasan antara penelitian ini dan penelitian yang telah dituangkan di atas, maka perhatikanlah Matrik di bawah ini:

¹⁹ Sri Arinda Eka Cahyanti, 2022, *Kewenangan Pengawasan Terhadap Alokasi Dana Desa*, Tesis Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

²⁰Sarip, *et al.*, 2020, *Hubungan Kemandagri dan Kemendes dalam Tata Desa dan Administrasi Desa*, jurnal Volksgeist, Volume 3, Nomor 1.

Matrik Keaslian Peneliatian

Nama Penulis	: Sri Arinda Eka Cahyanti	
Judul Tulisan	: Kewenangan Pengawasan Terhadap Alokasi Dana Desa	
Kategori	: Tesis	
Tahun	: 2022	
Perguruan Tinggi/Jurnal	: Universitas Hasanauddin	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Renacana Penelitian
Isu dan Permasalahan	adanya disharmonisasi pengaturan kewenangan dalam melakukan pengawasan terhadap Alokasi Dana Desa oleh Kemendagri dan Kemendes	Adanya konflik norma antara permendagri dan permendes dalam pengaturan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan Desa
Teori Penduukung	Teori kewenangan	Teori kewenangan dan Kepastian Hukum
Metode Penelitian	Penelitian hukum empiris	Penelitian hukum normative
Pendekatan	Undang-Unadang & Konseptual	Undang Undang dan Konseptual
Hasil dan Pembahasan	Kemendagri mengawasi penggunaan Alokasi Dana Desa. Sedangkan, Kemendes mengawasi pemanfaatan dana Desa	Tidak Adanya kepastian Hukum dalam relasi kewenangan Kemendagri dan Kemendes dalam melakukan pembinaan penyelenggraan pemerintahan Desa
Desain Kebaruan Kajian		Perbedaan dengan penelitian ini terletak pada objek kajian, teori yang digunakan serta metode penelitian

Matrik Keaslian Peneliatian

Nama Penulis	: Sarip. et al.,	
Judul Tulisan	: <i>Hubungan Kemandagri dan Kemendes dalam Tata Desa dan Administrasi Desa</i>	
Kategori	: Jurnal	
Tahun	: 2020	
Perguruan Tinggi/Jurnal	: Volksgeist	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Renacana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Adanya tumpang tindih kewenangan antara kemandagi dan kemendes PDTT dalam urusan Desa	Adanya konflik norma antara permendagri dan permendes dalam pengaturan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan Desa
Teori Pendukung	Teori tata negara dan hukum administrasi negara	Teori kenangan dan Kepatian Hukum
Metode Penelitian	Penelitian hukum normative	Penelitian hukum normative
Pendekatan	Undang-Unadang,	Undang Undang dan Konseptual
Hasil dan Pembahasan	Kemenerian dalam negeri dilihat sebagai HTN, sementara Kemendes PDTT dilahat sebagai HAN	Tidak Adanya kepastian Hukum dalam relasi kewenangan Kemendagri dan Kemendes dalam melakukan pembinaan penyelenggraan pemerintahan Desa
Desain Kebaruan Kajian		Perbedaan dengan penelitian ini terletak pada objek kajian, teori yang digunakan serta metode penelitian

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Pembinaan

1. Pengertian Pembinaan

Pembinaan dalam kamus berasal dari kata "bina" yang artinya sama dengan "bangun" jadi pembinaan dapat di artikan sebagai pembangunan yaitu mengubah suatu menjadi baru yang memiliki nilai lebih tinggi. Pembinaan juga mengandung makna sebagai pembaharuan yaitu: melakukan usaha-usaha untuk menjadi lebih sesuai atau lebih cocok dengan kebutuhan yang menjadi lebih baik. Dengan demikian, pembinaan adalah proses, pembuatan, cara pembinaan, pembaharuan, usaha dan tindakan atau kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna dengan baik.²¹

Secara konseptual, pembinaan atau pemberkuasaan (*empowerment*), berasal dari kata 'power' (kekuasaan atau keberdayaan). Karenanya, ide utama pembinaan bersentuhan dengan konsep mengenai kekuasaan. Kekuasaan sering kali dikaitkan dan dihubungkan dengan kemampuan individu untuk membuat individu melakukan apa yang diinginkan, terlepas dari keinginan dan minat mereka.

²¹ S. Pamudji, 1985, *Kerja Sama Antar Daerah Dalam Rangka Pembinaan Wilayah*, Jakarta: Bina Aksara, hlm. 7.

Menurut Mitha Thoha Pembinaan adalah Suatu tindakan, proses, hasil, atau pernyataan yang lebih baik. Dalam hal ini menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan pertumbuhan, evolusi atas berbagai kemungkinan, berkembang atau peningkatan atas sesuatu. Ada dua unsur dari definisi pembinaan yaitu; *pertama*, pembinaan itu bisa berupa suatu tindakan, proses, atau pernyataan tujuan, dan; *Kedua*, Pembinaan bisa menunjukkan kepada perbaikan atas sesuatu.²²

Pembinaan sebagaimana yang dimaksud Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2001 adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi. Kemudian dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, menjelaskan bahwa yang dimaksud pembinaan adalah pemberian pedoman, standar pelaksanaan, bimbingan, pendidikan dan pelatihan, konsultasi, supervisi, *monitoring*, pengawasan umum dan evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan.

2. Jenis Pembinaan

Pembinaan dapat di lakukan dengan empat bentuk yaitu; bimbingan, pengawasan, pengarahan dan pelatihan.²³ Bimbingan, yaitu bantuan yang di berikan kepada suatu individu melalui

²² Thoha Miftah, 2002, *Pembinaan Yang Efektif*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 7.

²³ Mahrizal Efendi, 2003, *Pembinaan Dalam Organisasi*, Jakarta: Bina Aksara, hlm. 24.

pendidikan dan petunjuk, agar yang di berikan bimbingan dapat memiliki kemampuan untuk memecahkan masalah dan persoalan-persoalan sehingga dapat mencapai tujuan organisasi. Pengawasan adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang di lakukan berjalan dengan rencana yang telah di tentukan.²⁴ Pengarahan yaitu kegiatan untuk menggerakkan orang lain supaya bisa dan dapat bekerja dengan baik dalam upaya mencapai tujuan yang di inginkan, memberi masukan kepada anggotanya sehingga dapat menunjang tingkat pengetahuannya. Pelatihan adalah setiap usaha untuk memperbaiki performa pekerja pada suatu pekerjaan tertentu yang sedang menjadi tanggung jawabnya atau yang ada kaitan dengan pekerjaannya.

Menurut Santoso S. ada beberapa cara yang dapat dilakukan dalam pembinaan adalah sebagai berikut.²⁵

- a. Pemberian bimbingan; di mana dalam pemerintahan Desa terdapat kepala Desa dan perangkat Desa serta badan permusyawaratan Desa yang wajib diberikan bimbingan teknis agar. Pemerintah Desa dalam menyelenggarakan pemerintahan berjalan sesuai aturan dan ketentuan yang berlaku.
- b. Memberikan pengarahan; pengarahan yang di berikan agar Pemerintah Desa sendiri dapat mengarahkan masyarakat untuk mengembangkan kemampuannya sesuai yang diinginkan dan harapan dalam pembangunan Desa.

²⁴ Sondang P. Siagian, 2001, *Kerangka Dasar Ilmu Administrasi*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 107.

²⁵ Santoso, 1995, *Pembinaan Dalam Organisasi*, Jakarta: Gramedia Pustaka, hlm. 52.

- c. Memberikan pendidikan dan pelatihan; memberikan pendidikan dan pelatihan kepada Pemerintah Desa bertujuan agar Pemerintah Desa dapat menguasai materi dan dapat menerapkannya langsung pada sasaran yang dimaksudkan yaitu masyarakat.
- d. Memberikan Pengawasan; adalah memantau dan mengontrol kegiatan Pemerintah Desa sehingga apa saja yang dianggap keliru dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat di perbaiki
- e. Memberikan buku petunjuk, Buku petunjuk adalah suatu alat yang diberikan kepada pemerintah Desa sebagai pedoman serta petunjuk dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa.

Sesuai dengan Undang-undang Desa, yang berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan Desa adalah pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada perangkat daerah.²⁶

Selain melaksanakan pembinaan, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota juga menyelenggarakan pemberdayaan masyarakat Desa dengan menerapkan hasil pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, teknologi tepat guna, dan temuan baru untuk kemajuan ekonomi dan pertanian masyarakat Desa, meningkatkan kualitas pemerintahan dan masyarakat Desa melalui pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan dan mengakui dan

²⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2024 tentang Desa pasal 112

memfungsikan institusi asli dan/atau yang sudah ada di masyarakat Desa. Pemberdayaan masyarakat Desa tersebut dilaksanakan dengan pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan Pembangunan Desa dan Kawasan Perdesaan.

Pembinaan dan pemberdayaan penyelenggaraan pemerintahan Desa secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri maupun Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Pembinaan dan pemberdayaan penyelenggaraan pemerintahan untuk kabupaten/kota dikoordinasikan oleh Gubernur. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan Desa dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota. Koordinasi pembinaan dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, daerah provinsi, daerah kabupaten serta Desa. Pembinaan tersebut meliputi:

- a. Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan.
- b. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan.
- c. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan.
- d. Pendidikan dan pelatihan.
- e. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

3. Maksud Dan Tujuan Pembinaan

Pembinaan dapat di artikan sebagai upaya memelihara membawa sesuatu keadaan yang seharusnya terjadi atau menjaga

keadaan sebagaimana mestinya.²⁷ Pembinaan pemerintahan Desa adalah kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna dalam rangka menyempurnakan dan memperbaiki penyelenggaraan pemerintahan Desa agar berjalan secara efektif dan efisien untuk memperoleh hasil yang lebih baik dan mencapai tujuan yaitu;²⁸

- a. Diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan secara berdaya guna dan hasil guna.
- b. Untuk meningkatkan mutu dan keterampilan serta memupuk kegairahan bekerja.
- c. Diarahkan kepada terwujudnya pegawai-pegawai yang setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945 dan Negara.
- d. Ditunjukkan pada terwujudnya suatu iklim yang serasi.
- e. Diarahkan kepada penyaluran, penyebaran dan pemanfaatan pegawai.
- f. Diarahkan kepada pembinaan sistem karier dan pembinaan prestasi kerja.

Dalam pembinaan ini kemampuan aparat pemerintah untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi dan mengendalikan pembangunan perlu ditingkatkan. Pembinaan, penyempurnaan dan pemberdayaan perangkat pemerintah baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah perlu dilakukan terus menerus sehingga dapat meningkatkan kemampuan pengabdian, disiplin dan keteladanan.

²⁷ Kristian Widya Wicaksono, 2006, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintahan* (Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm. 23.

²⁸ Hanif Nurcholish, 2005, *Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, hlm. 133.

Melalui pembinaan yang di lakukan secara terus-menerus tidak saja menambah pengetahuan, tetapi juga akan menambah keterampilan untuk melakukan pekerjaan dan juga meningkatkan penyelenggaraan pemerintah Desa agar berdaya guna dan berhasil guna. Sehingga di harapkan mampu melaksanakan tugas dan fungsinya yang berpengaruh terhadap kelancaran pemerintah Desa itu sendiri dan tercapai disiplin dan semangat kerja yang tinggi sehingga pada gilirannya kreativitas mereka dapat tumbuh dan berkembang.

B. Konsep Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Kata “pengawasan” berasal dari kata awas yang berarti antara lain “penjagaan”. Istilah “pengawasan” dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. George R. Terry menggunakan istilah “*control*” sebagaimana yang dikutip oleh Muchsan, yang berarti bahwa pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana.²⁹

Menurut S.P Siagian bahwa definisi dari pengawasan adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang

²⁹ Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, hlm. 88.

sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.³⁰ Selanjutnya Suyamto mengemukakan bahwa pengawasan sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.³¹

Bahwasanya pengawasan itu adalah sebagai suatu proses untuk mengetahui untuk mengetahui pekerjaan yang telah dilaksanakan. Dalam artian dilaksanakan fungsi kontrol terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah dilaksanakan sebelumnya. Selanjutnya dilakukan koreksi pelaksanaannya, dengan pengarahannya agar sesuai dengan semestinya atau yang telah ditetapkan. Pengawasan yang dilakukan dimaksudkan sebagai kinerja dalam upaya dalam upaya konkret mendukung kelancaran pelaksanaan kegiatan. Dengan demikian dapat terwujud daya guna dan hasil guna.³² Senada dengan pendapat George R. Terry, Djajoesman mengintrodusir pendapat Henry Fayol, mengemukakan bahwa kontrol adalah penelitian apakah segala sesuatu dilakukan sesuai dengan rencana, perintah-perintah dan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.³³

³⁰ Angger Sigit Pramukti and Meylani Chahyaningsi, 2016, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia.

³¹ Jum Aggriani, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm. 201.

³² Suriansyah Murhaini, 2014, *Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 9.

³³ *Ibid.* h. 89.

Menurut Muchsan Pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara de facto, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/plan)".³⁴ Sejalan dengan pendapat Georger R. Terry dan J.R. Beishline, Thomas P. Dinapoli secara sederhana mengemukakan pendapat mengenai pengawasan bahwa, pengawasan adalah aktivitas atau prosedur yang dirancang untuk memberikan jaminan yang masuk akal bahwa suatu kegiatan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.³⁵

Berbeda dengan yang lain, Dale menjelaskan bahwa pengawasan tidak hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi, tetapi juga mengandung arti memperbaiki dan meluruskannya sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan. Selanjutnya menurut More, dengan demikian pengawasan pada hakikatnya merupakan tindakan antara hasil dalam kenyataan (*das Sein*) dengan hasil yang diinginkan (*das Sollen*). Hal ini disebabkan karena antara kedua

³⁴ *Ibid.*

³⁵ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, 2017, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 259.

hasil tersebut terjadi penyimpangan, maka tugas pengawasan adalah melakukan koreksi atas penyimpangan tersebut.³⁶

2. Jenis Pengawasan

Sehubungan dengan pengorganisasian pengawasan yang mengharuskan adanya pola kepemimpinan yang mumpuni, maka selama ini dikenal adanya beberapa macam pengawasan:³⁷

- a. Pengawasan Melekat, pengawasan melekat merupakan pengawasan intern. Intern dalam kaitan pengawasan dimaksudkan bahwa yang melakukan pengawasan adalah dari unsur dalam organisasi sendiri. Artinya dilaksanakan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Subjek yang melakukan pengawasan dan yang dikenai pengawasan dimaksudkan bahwa yang melakukan pengawasan berasal dari dalam susunan organisasi objek yang diawasi. Pada dasarnya, pengawasan ini dilakukan oleh setiap pimpinan, yang sekaligus melekat pada statusnya itu. Namun, pengawasan melekat harus dilakukan juga oleh semua pelaksana aktivitas dalam organisasi
- b. Pengawasan Luar, Pengawasan luar atau pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar. Maksudnya, dari luar organisasi yang secara profesional memang berkinerja melakukan pengawasan. Dalam kinerjanya, pengawasan ini bersifat profesional dalam arti merupakan organisasi sendiri yang terlepas dari organisasi yang diawasi.

Disamping kedua macam pengawasan di atas, pengawasan juga dapat dicermati berdasarkan tujuannya. Untuk ini ada pengawasan *preventif* dan ada pengawasan *represif*. Pengawasan *preventif* merupakan pengawasan yang dilakukan sebelum

³⁶ Titik Triwulan T and Ismu Gunadi Wibowo, 2011, *Hukum Tata Usaha Negara & Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana, hlm. 446.

³⁷ Suriansyah Murhaini, *Op.cit*, h. 10-11.

pekerjaan mulai dilaksanakan. Tujuannya adalah menjaga agar tidak terjadi penyimpangan. Pengawasan demikian misalnya dilaksanakan terhadap berbagai persiapan rencana yang nantinya segera dilaksanakan. Sedangkan pengawasan *represif* merupakan pengawasan yang dilakukan ketika alur aktivitas sudah selesai. Secara teknis dilakukan melalui kinerja audit dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan pekerjaan. Dari kinerja auditor sebagai pelaksana pengawasan represif diketahui adanya ketidakberesan dalam pelaksanaan aktivitas. Berikutnya dicarikan solusi atas permasalahan tersebut.³⁸

Sedangkan menurut Humes IV menjelaskan bahwa sistem pengawasan terhadap pemerintah daerah didasarkan pada dua dimensi, yakni pengawasan hirarki (*control hierarchy*,) dan pengawasan fungsional (*functional control*)³⁹ Pengawasan hirarki adalah pola pengawasan yang spektrumnya mulai dari antarorganisasi (*inter-organizational*) sampai ke intraorganisasi (*intra-organizational*). Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang spektrumnya mulai dari apakah pengawasan dilakukan oleh lembaga fungsional/sektoral (*functional basis*) ataukah dilakukan secara holistik (kementerian dalam negeri) oleh pemerintah. Pengawasan dilakukan oleh lembaga fungsional artinya pengawasan terhadap pemerintah daerah dilakukan oleh agen

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Hanif Nurcholis, *Op.cit*, h. 61.

departemen sektoral (*field administration/agency*) khususnya terhadap urusan-urusan yang menjadi bidang tugasnya. Pengawasan dilakukan secara holistik artinya pengawasan terhadap pemerintah daerah dilakukan oleh agen pemerintahan yang bersifat general (*general purpose administration/agency*) atau yang dikenal dengan wakil pemerintah pusat, misalnya oleh gubernur.⁴⁰

Pola pengawasan *inter-organizational* atau antarorganisasi artinya pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah dilakukan oleh organisasi-organisasi yang terdapat pada daerah itu sendiri, terutama DPRD (pengawasan politik). Di samping pengawasan politik oleh DPRD, pemerintah daerah juga mendapat pengawasan dari LSM, Pers, organisasi massa, partai politik, dan kelompok-kelompok penekanan yang berada di daerah tersebut. Pola ini memperlihatkan adanya keleluasaan yang besar pada pemerintah daerah, dalam arti tidak mendapat pengawasan yang ketat dari otoritas yang lebih tinggi sehingga mempunyai ruang diskresi yang besar untuk mengembangkan otonominya.⁴¹

Pengawasan *intra-organizational* adalah pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat karena pemerintah daerah adalah bagian dari pemerintah pusat sehingga pengawasannya tidak lain adalah pengawasan internal semata (Bhenyamin Hoessein; 2005:

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

38 pada catatan kaki). Menurut pola pengawasan ini, pemerintah daerah tidak perlu diawasi oleh organisasi-organisasi di luar dirinya atau lembaga yang bertugas mengawasi jalannya pemerintahan daerah seperti dewan.

Adapun bentuk-bentuk pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah diantaranya meliputi hal-hal sebagai berikut.⁴²

- a. Pemerintah pusat melalui menteri dalam negeri mengevaluasi rancangan perda provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah sebelum ditetapkan oleh gubernur.
- b. Pemerintah pusat melalui menteri dalam negeri melakukan evaluasi terhadap rancangan perda provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh gubernur.
- c. Pemerintah pusat melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan evaluasi terhadap rancangan perda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan peraturan bupati/wali kota tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota.
- d. Pemerintah pusat melalui menteri dalam negeri membatalkan perda provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.
- e. Pemerintah pusat melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan evaluasi terhadap rancangan perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan

⁴² Freddy Poernomo, 2020, *Hukum Pemerintah Daerah Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Surabaya: AirLangga University Press, hlm. 143–4.

APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota.

- f. Pemerintah pusat melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat membatalkan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.
- g. Pemerintah pusat melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota.

3. Maksud Dan Tujuan Pengawasan

Untuk mengetahui lebih lanjut mengenai maksud dan tujuan dari pengawasan, diuraikan terlebih dahulu beberapa pendapat mengenai pengawasan. Dari yang disampaikan lembaga Indonesian Corruption Watch (ICW), disampaikan pengertian bahwa pengawasan sebagai suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan atau suatu kegiatan itu dilaksanakan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan.⁴³

Sejalan dengan yang disampaikan lembaga *Indonesian Corruption Watch (ICW)*, menurut Prayudi Atmosudirdjo, pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan.⁴⁴

⁴³ Suriansyah Murhaini, *Op.cit*, h. 2-3.

⁴⁴ *Ibid.*

Sementara itu ada pakar, yaitu Saiful Anwar memberikan pemahaman bahwa pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparat pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan. Dengan demikian sifatnya represif yaitu menghindarkan terjadinya penyimpangan.⁴⁵

Pakar manajemen M. Manullang memberikan pemahaman tentang pengawasan dimaksud, bahwa pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.⁴⁶

C. Kedudukan, Fungsi dan Tugas Kementerian

Apabila mengacu kepada sistem pemerintahan Indonesia sebagaimana diatur dalam Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945, maka Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Dalam hal ini berarti tugas dan kewenangan untuk menjalankan urusan pemerintahan melekat pada Presiden. Pasal 4 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 dengan tegas menyebutkan: "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang Undang Dasar."⁴⁷ Untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan tersebut,

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 3

⁴⁶ *Ibid*.

⁴⁷ Lihat Pasal 4 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Presiden dibantu oleh menteri negara.⁴⁸

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu di bidang pemerintahan. Setiap menteri memimpin kementerian negara untuk menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan guna mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴⁹ Adapun urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab kementerian negara terdiri atas:⁵⁰

- 1) Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan.
- 2) Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan.
- 3) Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah, meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi,

⁴⁸ Lihat Pasal 17 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi Serpihan Pemikiran Hukum Media dan Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Konpress, hlm. 119.

⁵⁰ Lihat Pasal 5 Undang Undang No.39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara

koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

1. Kementerian Dalam Negeri

Kepala eksekutif sebenarnya adalah menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden. Oleh sebab itu, dalam Penjelasan Undang-undang Dasar 1945 sebelum perubahan dinyatakan bahwa menteri itu bukanlah pejabat biasa. Kedudukannya sangat tinggi sebagai pimpinan pemerintahan eksekutif sehari-hari. Artinya, para menteri itulah pada pokoknya yang merupakan pimpinan pemerintahan dalam arti yang sebenarnya di bidang tugas dan wewenangnya masing-masing.⁵¹

Kementerian Dalam Negeri dipimpin oleh Menteri dan bertanggung jawab kepada Presiden. Adapun tugas dan fungsinya yaitu menyelenggarakan urusan di bidang pemerintahan dalam negeri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.⁵² Dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian Dalam Negeri menyelenggarakan perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang politik dan pemerintahan umum, otonomi daerah, pembinaan administrasi kewilayahan, pembinaan pemerintah Desa, pembinaan urusan

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 147.

⁵² Lihat Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri.

pemerintahan dan pembangunan daerah, pembinaan keuangan daerah, serta kependudukan dan pencatatan sipil, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵³

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri disebutkan bahwa dalam susunan organisasi Kementerian Dalam Negeri terdapat Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa, mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan pemerintahan Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁴ Dalam melaksanakan tugas, Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa menyelenggarakan fungsi pelaksanaan pembinaan umum dan koordinasi di bidang fasilitasi penataan Desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan Desa, pengelolaan keuangan dan aset Desa, produk hukum Desa, pemilihan kepala Desa, perangkat Desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan Desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan Desa.⁵⁵

Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa terdiri atas Sekretariat Direktorat Jenderal, Direktorat Penataan dan Administrasi Pemerintahan Desa, Direktorat Fasilitasi

⁵³ Lihat Pasal 3 huruf a dan huruf f Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri.

⁵⁴ Lihat Pasal 4 huruf f dan Pasal 20 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri.

⁵⁵ Lihat Pasal 21 dan Pasal 22 huruf e Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri.

Pengembangan Kapasitas Aparatur Desa, Direktorat Fasilitas Keuangan dan Aset Pemerintahan Desa, Direktorat Kelembagaan dan Kerja Sama Desa serta Direktorat Evaluasi Perkembangan Desa.

Direktorat penataan dan administrasi pemerintahan Desa melaksanakan pembinaan dan koordinasi di bidang tata wilayah Desa, penamaan dan kode Desa, penataan kewenangan Desa dan urusan pemerintahan, produk hukum Desa dan administrasi pemerintahan Desa. Direktorat penataan dan administrasi pemerintahan Desa yang terdiri atas Subdirektorat Fasilitas Tata Wilayah Desa, Subdirektorat Fasilitas Penamaan dan Kode Desa, Subdirektorat Fasilitas Penataan Kewenangan Desa, Subdirektorat Fasilitas Penyusunan Produk Hukum Desa, dan Subdirektorat Fasilitas Administrasi Pemerintahan Desa.

Subdirektorat Fasilitas Tata Wilayah berfungsi menyiapkan bahan pemberian bimbingan teknis, supervisi dan memfasilitasi pembentukan, penghapusan, penggabungan dan penetapan Desa serta perubahan status Desa, pembuatan peta dan batas wilayah Desa. Subdirektorat Fasilitas Penamaan dan Kode Desa berfungsi menyiapkan bahan pemberian bimbingan, teknis dan supervisi penamaan dan kode Desa. Subdirektorat Fasilitas Penataan Kewenangan Desa berfungsi menyiapkan bahan pemberian bimbingan teknis dan supervisi penataan urusan otonomi Desa dan penugasan urusan pemerintahan. Subdirektorat Fasilitas

Penyusunan Produk Hukum Desa berfungsi menyiapkan bahan pemberian bimbingan teknis, supervisi dan memfasilitasi penyusunan produk hukum Desa tentang pemerintahan, ekonomi dan sosial budaya. Subdirektorat Fasilitasi Administrasi Pemerintahan Desa berfungsi menyiapkan bahan pemberian bimbingan teknis dan supervisi pemilihan kepala Desa, perangkat Desa dan layanan administrasi.

Direktorat Fasilitasi Pengembangan Kapasitas Aparatur Desa pelaksanaan pembinaan umum dan koordinasi di bidang fasilitasi pengembangan kapasitas aparatur Desa. Direktorat Fasilitasi Pengembangan Kapasitas Aparatur Desa terdiri atas Subdirektorat Standar Kapasitas yang berfungsi menyiapkan bahan pemberian bimbingan teknis dan supervisi penyusunan standar, evaluasi dan pelaporan aparatur Desa dan Subdirektorat Pengembangan Kapasitas Aparatur Desa yang berfungsi menyiapkan bahan pemberian bimbingan teknis dan supervisi tata cara dan petunjuk teknis pengembangan kapasitas aparatur Desa.

Direktorat Fasilitasi Keuangan dan Aset Pemerintahan Desa pelaksanaan pembinaan umum dan koordinasi di bidang fasilitasi keuangan Desa, sumber pendapatan Desa, transfer dana Desa, pengelolaan aset Desa, dan sistem informasi keuangan dan aset Desa. Direktorat Fasilitasi Keuangan dan Aset Pemerintahan Desa terdiri atas Subdirektorat Fasilitasi Pengelolaan Keuangan Desa, Subdirektorat Fasilitasi Pendapatan dan Transfer Dana Desa,

Subdirektorat Fasilitasi Pengelolaan Aset Desa, serta Subdirektorat Sistem Informasi Keuangan dan Aset.

Subdirektorat Fasilitasi Pengelolaan Keuangan Desa menyelenggarakan fungsi penyiapan bahan pemberian bimbingan teknis dan supervisi perencanaan dan anggaran, pelaksanaan dan pertanggungjawaban serta pelaporan keuangan. Subdirektorat Fasilitasi Pendapatan dan Transfer Dana Desa menyelenggarakan fungsi penyiapan bahan pemberian bimbingan teknis dan supervisi pengelolaan sumber pendapatan Desa, pengembangan potensi sumber pendapatan Desa, dan transfer dana Desa. Subdirektorat Fasilitasi Pengelolaan Aset Desa menyelenggarakan fungsi penyiapan bahan pemberian bimbingan teknis, supervisi serta memfasilitasi penataan dan pemanfaatan aset Desa. Subdirektorat Sistem Informasi Keuangan dan Aset menyelenggarakan fungsi penyiapan bahan pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang sistem informasi keuangan dan aset.

Direktorat Kelembagaan dan Kerja Sama Desa berfungsi melaksanakan pembinaan umum dan koordinasi di bidang fasilitasi badan permusyawaratan Desa dan musyawarah Desa, kelembagaan masyarakat Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, pemberdayaan kesejahteraan keluarga dan kerja sama pemerintahan. Direktorat Kelembagaan dan Kerja Sama Desa terdiri atas Subdirektorat Fasilitasi Badan Permusyawaratan Desa dan Musyawarah Desa, Subdirektorat Fasilitasi Kelembagaan

Pendukung Perangkat Desa, Subdirektorat Fasilitasi Bimbingan Kemasyarakatan Desa, Subdirektorat Fasilitasi Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga, Subdirektorat Fasilitasi Kerja Sama Pemerintahan.

Subdirektorat Fasilitasi Badan Permusyawaratan Desa dan Musyawarah Desa melaksanakan fungsi penyiapan bahan pemberian bimbingan teknis, supervisi serta memfasilitasi badan permusyawaratan Desa dan musyawarah Desa. Subdirektorat Fasilitasi Kelembagaan Pendukung Perangkat Desa melaksanakan fungsi penyiapan bahan pemberian bimbingan teknis, supervisi serta memfasilitasi penataan lembaga kemasyarakatan Desa dan pemberdayaan perangkat Desa. Subdirektorat Fasilitasi Bimbingan Kemasyarakatan Desa melaksanakan fungsi penyiapan bahan pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang ketenteraman dan ketertiban umum Desa dan perlindungan masyarakat Desa. Subdirektorat Fasilitasi Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga melaksanakan fungsi penyiapan bahan pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang fasilitasi koordinasi program dan peningkatan kesejahteraan. Subdirektorat Fasilitasi Kerja Sama Pemerintahan melaksanakan fungsi penyiapan bahan pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang fasilitasi kerja sama antar pemerintahan Desa dan kerja sama lembaga non pemerintah.

Direktorat Evaluasi Perkembangan Desa berfungsi melaksanakan pembinaan dan koordinasi di bidang evaluasi

perkembangan Desa yang terdiri atas Subdirektorat Standar dan Pedoman Evaluasi dan Subdirektorat Evaluasi Perkembangan Desa. Subdirektorat Standar dan Pedoman Evaluasi menyelenggarakan fungsi penyiapan bahan pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang standar dan pedoman evaluasi perkembangan Desa. Subdirektorat Evaluasi Perkembangan Desa menyelenggarakan fungsi penyiapan bahan pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang pelaksanaan evaluasi perkembangan Desa.

2. Kementerian Desa

Secara historis, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi dibentuk pada Tahun 2014 yang sebelumnya dikenal dengan Kementerian Negara Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia. Pembentukan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi yang selanjutnya disebut Kementerian Desa merupakan bagian dari program reformasi pembangunan di era pemerintahan Presiden Joko Widodo, yang membangun negara dari Desa.⁵⁶

Berdasarkan Peraturan Menteri Nomor 15 Tahun 2020 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Desa,

⁵⁶ Endang Retnowati, *et, al.*, 2022, *Memperkuat Pemberdayaan Masyarakat Desa Sebagai Aktualisasi Otonomi Desa Melalui Deregulasi Kelembagaan Yang Mengurus Desa*, Jurnal Masalah Masalah Hukum, Volume 10 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya, Surabaya, hlm. 44.

Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi disebutkan bahwa Kementerian Desa dipimpin oleh menteri yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kementerian Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan Desa dan perdesaan, pemberdayaan masyarakat Desa, percepatan pembangunan daerah tertinggal, dan transmigrasi untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Dalam hal pelaksanaan tugas di bidang pemerintahan Desa, Kementerian Desa melalui Direktorat Jenderal dan Badan Pengembangan menyelenggarakan fungsi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan pembangunan Desa dan Perdesaan, pengelolaan data dan informasi Desa, pengembangan ekonomi dan investasi Desa, pengembangan sumber daya manusia dan pemberdayaan masyarakat Desa. Adapun Direktorat Jenderal dan Badan Pengembangan yang dimaksud tersebut adalah sebagai berikut:

a. Direktorat Jenderal Pembangunan Desa dan Perdesaan

Direktorat Jenderal Pembangunan Desa dan Perdesaan merupakan unit Kementerian Desa yang dipimpin oleh Direktur Jenderal dan bertanggung jawab kepada Menteri. Direktorat Jenderal Pembangunan Desa dan Perdesaan memiliki tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembangunan Desa dan perdesaan. Dalam melaksana

tugas tersebut, Direktorat Jenderal Pembangunan Desa dan Perdesaan memberikan bimbingan teknis dan supervisi dibidang perencanaan teknis pembangunan Desa dan perdesaan, pembangunan sarana dan prasarana Desa dan perdesaan, pengembangan sosial budaya dan lingkungan Desa dan perdesaan, advokasi dan kerja sama Desa dan perdesaan, serta fasilitasi pemanfaatan dana Desa

Direktorat Jenderal Pembangunan Desa dan Perdesaan terdiri atas Sekretariat Direktorat Jenderal Pembangunan Desa dan Perdesaan, Direktorat Perencanaan Teknis Pembangunan Desa dan Perdesaan, Direktorat Pembangunan Sarana dan Prasarana Desa dan Perdesaan, Direktorat Pengembangan Sosial Budaya dan Lingkungan Desa dan Perdesaan, Direktorat Advokasi dan Kerja Sama Desa dan Perdesaan dan Direktorat Fasilitasi Pemanfaatan Dana Desa yang bertugas menyiapkan perumusan dan pelaksanaan kebijakan sesuai fungsi masing-masing bidangnya.

Dalam melaksanakan tugas, masing-masing Direktorat menyelenggarakan fungsi;

- 1) Direktorat Jendel Perencanaan Teknis Pembangunan Desa dan Perdesaan melaksanakan bimbingan teknis dan supervisi di bidang perencanaan teknis pembangunan sarana dan prasarana, perencanaan teknis pengembangan sosial budaya dan lingkungan,

perencanaan teknis advokasi dan kerja sama Desa dan perdesaan, serta perencanaan teknis pemanfaatan dan pengendalian dana Desa

- 2) Direktorat Pembangunan Sarana dan Prasarana Desa dan Perdesaan melaksanakan bimbingan teknis dan supervisi dibidang pembangunan sarana, prasarana, dan utilitas kawasan permukiman, pembangunan sarana dan prasarana konektivitas, pembangunan sarana dan prasarana ekonomi, dan sosial budaya, serta pembangunan sarana dan prasarana komunikasi dan informatika Desa dan perdesaan.
- 3) Direktorat Pengembangan Sosial Budaya dan Lingkungan Desa dan Perdesaan melaksanakan bimbingan teknis dan supervisi di bidang pelayanan kesehatan, peningkatan kesejahteraan keluarga, dan perlindungan sosial Desa dan perdesaan, pelayanan pendidikan dan pengembangan modal sosial budaya masyarakat Desa dan perdesaan, pengembangan Desa inklusif dan Desa adat, pengelolaan sumber daya alam, lingkungan, dan perdesaan, serta pengembangan ketahanan pangan dan ketahanan sosial masyarakat Desa dan perdesaan.
- 4) Direktorat Advokasi dan Kerja Sama Desa dan Pedesaan melaksanakan bimbingan teknis dan supervisi di bidang

advokasi dan diseminasi kebijakan pembangunan Desa dan perdesaan, pendampingan pembangunan Desa dan perdesaan, kerja sama Desa dan perdesaan, serta pembentukan dan pengembangan kawasan perdesaan.

5) Direktorat Fasilitasi Pemanfaatan Dana Desa melaksanakan bimbingan teknis dan supervisi di bidang penyusunan rencana prioritas pemanfaatan dana Desa, penyusunan rencana pemanfaatan dana Desa secara partisipatif, pelaksanaan pemanfaatan dana Desa, pengembangan partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dana Desa, serta pengelolaan sistem informasi dana Desa.

b. Direktorat Jenderal Pengembangan Ekonomi dan Investasi Desa

Direktorat Jenderal Pembangunan Ekonomi dan Investasi Desa merupakan unit Kementerian Desa yang memiliki tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengembangan ekonomi dan investasi Desa. Dalam melaksanakan tugas, Direktorat Jenderal Pembangunan Ekonomi dan Investasi Desa menyelenggarakan fungsi pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang perencanaan teknis pengembangan ekonomi dan investasi, pengembangan kelembagaan ekonomi dan investasi,

pelayanan investasi, pengembangan produk unggulan, serta promosi dan pemasaran produk unggulan Desa

Direktorat Jenderal Pembangunan Ekonomi dan Investasi Desa terdiri atas Direktorat Perencanaan Teknis Pengembangan Ekonomi dan Investasi Desa, Direktorat Pengembangan Kelembagaan Ekonomi dan Investasi Desa, Direktorat Pelayanan Investasi Desa, Direktorat Pengembangan Produk Unggulan Desa, Direktorat Promosi dan Pemasaran Produk Unggulan Desa yang bertugas melaksanakan penyiapan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya masing-masing.

Dalam melaksanakan tugas, masing-masing Direktorat menyelenggarakan fungsi;

- 1) Direktorat Perencanaan Teknis Pengembangan Ekonomi dan Investasi Desa melaksanakan bimbingan teknis dan supervisi di bidang perencanaan teknis pengembangan kelembagaan ekonomi dan investasi, perencanaan teknis pelayanan investasi, perencanaan teknis pengembangan produk unggulan, perencanaan teknis promosi dan pemasaran produk unggulan Desa
- 2) Direktorat Pengembangan Kelembagaan Ekonomi dan Investasi Desa melaksanakan bimbingan teknis dan supervisi di bidang pengembangan badan usaha milik Desa dan badan usaha milik Desa bersama,

pengembangan badan pengelola kawasan, pengembangan kelembagaan ekonomi masyarakat, serta pengembangan kelembagaan investasi Desa.

3) Direktorat Pelayanan Investasi Desa melaksanakan bimbingan teknis dan supervisi di bidang pelayanan informasi potensi investasi, pelayanan perijinan, fasilitasi akses permodalan, pengembangan kewirausahaan Desa.

4) Direktorat Pengembangan Produk Unggulan Desa melaksanakan bimbingan teknis dan supervisi di bidang pengembangan produk unggulan, pengembangan prasarana dan sarana produksi, dan pengembangan teknologi produk unggulan, pengembangan rantai pasok dan rantai nilai produk unggulan, serta pengembangan pembiayaan produk unggulan Desa

5) Direktorat Promosi dan Pemasaran Produk Unggulan Desa melaksanakan bimbingan teknis dan supervisi di bidang pengembangan strategi pemasaran, pengembangan jaringan dan kerja sama pemasaran, pengembangan promosi kawasan dan produk unggulan, serta pengembangan pemasaran produk unggulan Desa.

c. Badan Pengembangan dan Informasi Desa

Badan Pengembangan dan Informasi Desa, mempunyai tugas melaksanakan pengembangan kebijakan dan daya saing,

penyusunan keterpaduan rencana pembangunan, dan pengelolaan data dan informasi di bidang pembangunan Desa dan perdesaan. Dalam melaksanakan tugas, Badan Pengembangan dan Informasi Desa menyelenggarakan fungsi penyusunan kebijakan teknis, program, dan anggaran pengembangan kebijakan, pengembangan daya saing, dan penyusunan keterpaduan rencana pembangunan Desa serta pengelolaan data dan informasi di bidang pembangunan Desa dan perdesaan.

Badan Pengembangan dan Informasi Desa terdiri atas Pusat Pengembangan Kebijakan Pembangunan Desa, Pusat Pengembangan Daya Saing Desa, Pusat Penyusunan Keterpaduan Rencana Pembangunan Desa, dan Pusat Data dan Informasi Pembangunan Desa yang melaksanakan tugas sesuai bidangnya masing-masing. Dalam pelaksanaan tugas, masing-masing bidang menyelenggarakan fungsi;

- 1) Pusat Pengembangan Kebijakan Pembangunan Desa menyusun kebijakan teknis, rencana, dan program pengembangan kebijakan pembangunan Desa dan perdesaan, kebijakan pengembangan ekonomi dan investasi Desa dan perdesaan.
- 2) Pusat Pengembangan Daya Saing Desa menyusun kebijakan teknis, rencana, dan program pengembangan kreativitas dan inovasi, pengembangan teknologi tepat

guna, pengembangan teknologi tinggi, pengembangan teknologi digital, pengembangan kebijakan percepatan pembangunan daerah tertinggal, dan pengembangan kebijakan transmigrasi dalam rangka pengembangan daya saing Desa.

3) Pusat Penyusunan Keterpaduan Rencana Pembangunan Desa melaksanakan penyusunan kebijakan teknis, rencana, dan program keterpaduan rencana pembangunan Desa dan perdesaan, keterpaduan rencana pengembangan ekonomi dan investasi Desa dan perdesaan.

4) Pusat Data dan Informasi Pembangunan Desa melaksanakan penyusunan kebijakan teknis, rencana, dan program pengembangan sistem informasi, pengelolaan teknologi informasi, pengelolaan data dan informasi, serta pengembangan kerja sama data dan informasi pembangunan Desa, dan perdesaan.

d. Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia dan Pemberdayaan Masyarakat Desa,

Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia dan Pemberdayaan Masyarakat Desa, mempunyai tugas melaksanakan pengembangan sumber daya manusia dan pemberdayaan masyarakat di bidang pembangunan Desa dan perdesaan. Dalam melaksanakan tugas Badan Pengembangan

Sumber Daya Manusia dan Pemberdayaan Masyarakat Desa menyelenggarakan fungsi penyusunan kebijakan teknis, program, dan anggaran pengembangan sumber daya manusia dan pemberdayaan masyarakat di bidang pembangunan Desa dan perdesaan.

Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia dan Pemberdayaan Masyarakat Desa terdiri atas Pusat Pengembangan Pemberdayaan Masyarakat Desa yang berfungsi menyusun kebijakan teknis, rencana, dan program pengembangan pemberdayaan masyarakat, pengembangan sistem dan model pemberdayaan masyarakat, serta pengembangan sistem pelayanan pendampingan masyarakat Desa. Selain itu terdapat juga Pusat Pelatihan Sumber Daya Manusia Desa yang berfungsi menyusun kebijakan teknis, rencana, dan program pelatihan, pengembangan kelembagaan dan tenaga pelatihan, pengembangan standarisasi dan sertifikasi profesi, dan pengembangan kerja sama pelatihan sumber daya manusia Desa dan perdesaan

D. Otonomi Desa

Otonomi berasal dari bahasa Yunani yakni *autos* dan *nomos*, *autos* berarti “sendiri” dan *nomos* berarti “perintah” sehingga otonomi bermakna “memerintah sendiri.” Sementara itu pengertian Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat

berdasarkan asal-usul dan adat istiadat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten.⁵⁷

Menurut Widjaja otonomi Desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh Desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, Desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan.⁵⁸

Senada dengan Juliantara yang mengemukakan pendapatnya bahwa otonomi Desa bukanlah sebuah kedaulatan melainkan pengakuan adanya hak untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri dengan dasar prakarsa dari masyarakat. Otonomi dengan sendirinya dapat menutup pintu intervensi institusi di atasnya, sebaliknya tidak dibenarkan proses intervensi yang serba paksa, mendadak, dan tidak melihat realitas komunitas.⁵⁹

Dari pengertian di atas maka dapat disimpulkan bahwa otonomi Desa merupakan otonomi yang sudah ada sejak Desa itu terbentuk. Otonomi Desa didasarkan pada adat istiadat, meliputi kelahiran dan

⁵⁷ H.A.W. Widjaja, 2008, *Otonomi Desa: Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm 22.

⁵⁸ *Ibid.* hlm. 165.

⁵⁹ Dadang Juliantara, 2003, *Pembaharuan Desa, Bertumpu Pada Angka Terbawah*, Yogyakarta: Lappera Pustaka Utama, hlm. 116.

kehidupan batin penduduk Desa, dan tidak berasal dari pemberian otonomi Desa oleh pemerintah. Dengan demikian, Desa lebih dipahami sebagai wilayah kesatuan hukum di mana masyarakat yang berkuasa memegang pemerintahannya sendiri.

1. Pengertian Desa

Istilah “Desa” secara etimologis berasal dari kata “swadesi” yang berarti wilayah, tempat atau bagian mandiri dan otonom.⁶⁰ Kemudian dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia “Desa” diartikan sebagai kesatuan yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang memiliki sistem pemerintahan sendiri (dipimpin oleh kepala Desa) atau Desa adalah sekelompok rumah luar kota yang merupakan satu kesatuan.⁶¹ Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah entitas budaya, ekonomi dan politik yang telah ada setelah masa kolonial yang telah mendapatkan pedoman otoritas mereka sendiri, karakteristik ekonomi, sosial sesuai dengan kehidupan masyarakat. Desa juga tidak hanya dipandang sebagai unit geografis dengan jumlah penduduk tertentu tetapi juga dipandang sebagai unit teritorial dengan segala kelengkapan budaya, sistem ekonomi yang otonom.⁶² Pengertian Desa menurut Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah:

⁶⁰ Ateng Syafrudin and Suprin Na'a, 2010, *Republik Desa: Pergaulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa*, Bandung: Alumni, hlm. 2.

⁶¹ Departemen Pendidikan Nasional, 2013, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* Medan: Bitra Indonesia, hlm. 2.

⁶² R. Bintoro, 1989, *Dalam Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

“Desa adalah Desa dan Desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Desa adalah suatu tempat yang ditempati oleh sebagian warga sebagai suatu kesatuan masyarakat, bersama dengan suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai hak untuk menjalankan rumah tangga sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶³ Desa dibentuk atas prakarsa beberapa kepala kerabat sendiri yang tinggal secara menetap dan menampilkan asal-usul lokal dan bahasa, adat istiadat, ekonomi, dan situasi sosial budaya masyarakat sekitar. Desa merupakan satuan kewenangan pusat di bawah kabupaten/kota.⁶⁴

Dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa Desa merupakan hasil kombinasi antara kegiatan sekelompok masyarakat dan lingkungannya dengan melihat beberapa unsur seperti sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Jika melihat kondisi ekonomi, lingkungan Desa diartikan sebagai lingkungan yang pendapatannya berasal dari sektor pertanian.⁶⁵ Dalam konteks politik, Desa dianggap sebagai satu kesatuan masyarakat hukum

⁶³ Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa

⁶⁴ Sugiman Sugiman, 2018, *Pemerintahan Desa*, Binamulia Hukum, Universitas Krisnadwipayana, vol. 7, no. 1 hlm. 83.

⁶⁵ Rahardjo, 1999, *Pengantar sosiologi peDesaan dan pertanian*, Yogyakarta: UGM Press.

yang memiliki kewenangan untuk mengurus kehidupannya secara mandiri yang dimiliki semenjak kesatuan masyarakat hukum terbentuk tanpa diberikan oleh pihak lainnya. Hal ini yang menyebabkan Desa dikatakan mempunyai otonomi asli dan berbeda dengan daerah otonom yang mendapat otonominya dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Nasional.⁶⁶

2. Pemerintahan Desa

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 pemaduan usaha-usaha masyarakat Desa yang bersangkutan dengan usaha-usaha pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat.⁶⁷

Pasal 1 angka (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa disebutkan bahwa Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan

⁶⁶ Mashuri Maschab, 2013, *Politik Desa di Indonesia*, Yogyakarta: PolGov Fisipol UGM, hlm. 3.

⁶⁷ Adon Nasrullah Jamaludin, 2015, *Sosiologi PerDesaan*, Surakarta: Pustaka Setia, hlm. 109–11.

pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

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
- b. Unsur Pembantu Kepala Desa (Perangkat Desa), yang terdiri atas;⁶⁸
 - 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.

Pemerintah Desa adalah sebuah lembaga perpanjangan tangan pemerintah pusat yang memiliki peran strategis dalam mengatur masyarakat Desa dan keberhasilan pembangunan nasional. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Pasal 1 angka (6), Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan

⁶⁸ Hanif Nurcholis, 2011, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta: Erlangga, hlm. 73.

urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶⁹

3. Kedudukan dan kewenangan Desa

Dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa, Negara Kesatuan Republik Indonesia dipecah menjadi daerah-daerah provinsi dan tempat provinsi itu dipecah menjadi kabupaten dan kota, di mana setiap provinsi, kabupaten, dan kota memiliki otoritas terdekat yang diatur melalui Undang-undang. Dengan cara ini dalam kerangka konstitusi hanya sebatas pembagian kekuasaan secara fundamental antara pusat dan daerah. Selain itu, dalam pasal tersebut telah jelas adanya landasan keberadaan Pemerintah daerah yaitu Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.⁷⁰

⁶⁹ Hasyemi Rafsanjani, 2013, *Kemitraan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa Dengan Kepala Desa Dalam Perencanaan Pembangunan Desa*, Jurnal Administrasi Publik, vol. 1, no. 4, hlm. 52.

⁷⁰ Iis Mardeli, 2015, *Kedudukan Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal Magister Ilmu Hukum, hlm. 1–29.

Selanjutnya, Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak konvensional sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan keyakinan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang dapat diatur dalam Undang-undang. Dalam pasal ini, terdapat pemisahan antara pemerintahan daerah dengan kesatuan masyarakat hukum adat. Kelompok masyarakat hukum adat adalah kelompok hukum yang terutama didasarkan sepenuhnya pada peraturan adat. Peraturan hukum adat bersifat teritorial atau genealogis. Kelompok-kelompok hukum adat ini tidak hanya dikenal tetapi dihormati, yang berarti bahwa mereka memiliki hak untuk hidup yang sama dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan seperti kabupaten dan kota.⁷¹ Pengakuan dan penghormatan untuk pembaharuan kesatuan masyarakat hukum adat yang modern. Selama ini hukum adat adalah bagian dari wilayah Desa, diatur sedemikian rupa sehingga tumbuh menjadi Desa dan Desa biasa.⁷²

Dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dikatakan bahwa daerah kabupaten/kota dibagi atas kecamatan dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa. Dalam Pasal 371 ayat (1) disebutkan

⁷¹ Bagir Manan. 2001, *Menyongsong fajar otonomi daerah*. Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, hlm. 17.

⁷² Asrul Asrul, 2017, *Politik Hukum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Terkait Dengan Penguatan Hak Ulayat*, Katalogis, vol. 5, no. 3, hlm. 49.

bahwa dalam suatu wilayah kabupaten/kota dapat dibentuk Desa. Sehingga penempatan Desa berada di dalam dan di bawah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Kemudian Kedudukan Desa dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, tercermin dalam Pasal 2 dan Pasal 5. Dalam Pasal 2 menyebutkan bahwa Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pengembangan masyarakat Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasar Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bineka Tunggal. Ika. Sedangkan dalam Pasal 5 menyatakan bahwa Desa berkedudukan di dalam wilayah Kabupaten/Kota.

Secara administratif, Desa berada di bawah Pemerintah Kabupaten/Kota. Namun, tetap memiliki wewenang dan hak untuk mengatur urusan masyarakat sesuai dengan hak asal usul dan adat tempat tinggal (*self-governing network*). Keberadaan Desa diakui negara sebagai organisasi pemerintahan yang sudah ada dalam kelompok masyarakat adat sebelum lahirnya NKRI dan dianggap sebagai otoritas terkecil dan terkait di dalam pembentukan negara.⁷³

Dalam BAB IV Undang Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Desa telah disebutkan tentang kewenangan Desa. Pasal 18 menyatakan bahwa kewenangan Desa terdiri atas kewenangan di

⁷³ Mardeli lis, *Op. Cit.* hlm. 18.

dalam wilayah penyelenggaraan Pemerintahan Desa, penyelenggaraan Pembangunan Desa, penumbuhan jaringan Desa, dan pemberdayaan jaringan Desa terutama berdasarkan prakarsa jaringan, hak dasar, adat Desa.

Dalam Pasal 19 menyatakan bahwa kewenangan Desa meliputi kewenangan yang didasarkan sepenuhnya pada hak asal usul, kewenangan lingkungan skala Desa, kewenangan yang diberikan melalui Pemerintah, Pemerintah Provinsi, atau Pemerintah Kabupaten/Kota dan kewenangan lain yang ditetapkan melalui Pemerintah, Pemerintah Provinsi, atau Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diurus oleh Desa.⁷⁴ Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa terdiri dari penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan masyarakat Desa, dan pemberdayaan jaringan Desa. Usaha itu juga disertai dengan biaya.

E. Tinjauan Teori

1. Teori Kewenangan

a. Pengertian Kewenangan

⁷⁴ Lihat Pasal 20 dan 21 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Dalam literatur ilmu politik maupun ilmu pemerintahan sering ditemukan istilah kekuasaan, hak dan wewenang. Istilah-istilah demikian sering dipertukarkan seolah ketiga istilah tersebut identik padahal masing-masing memiliki makna dan pengertian yang berbeda-beda. Istilah kekuasaan berasal dari kata "*Power*" (Inggris) dan "*Mach*" (Belanda) sedangkan istilah wewenang berasal dari kata "*authority*" (Inggris) dan "*gezag*" (Belanda). Dari kedua istilah tersebut sangat jelas adanya perbedaan makna sehingga dalam penempatan kedua istilah tersebut harus dilakukan secara cermat.⁷⁵

Wewenang merupakan kekuasaan untuk bertindak atau kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain yang boleh dilaksanakan.⁷⁶ Meskipun demikian wewenang harus dibedakan dengan kekuasaan dan hak. Tidak semua kekuasaan adalah kewenangan, namun semua kewenangan adalah kekuasaan. Kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan kekuasaan tidak hanya diberikan oleh hukum, namun dapat juga karena politik, ekonomi, kedudukan sosial dan sebagainya. Begitu pun

⁷⁵ Aminuddin Ilmar, 2021, *Hukum Tata Pemerintahan*, Makassar: Unhas Pers, hlm. 59.

⁷⁶ Suwito, 2019, *Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak atas Tanah Negara Bekas Eigendom Verponding*, Surabaya: CV. Jagad Media Publishing, hlm. 122.

kewenangan dan hak harus dibedakan, di mana kewenangan merupakan kekuasaan untuk bertindak dalam ranah hukum publik, adapun hak adalah kekuasaan untuk bertindak dalam ranah hukum privat.⁷⁷

Menurut Miriam Budiard kekuasaan adalah kemampuan yang dimiliki oleh seseorang untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuannya. Kekuasaan tidak selalu diperoleh melalui jabatan seseorang, akan tetapi dapat diperoleh baik dengan cara sah maupun tidak sah.⁷⁸ Dengan demikian kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang.⁷⁹

Berkaitan dengan pengertian di atas, kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai "*blote macht*",⁸⁰ sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang

⁷⁷ Syofyan Hadi and Tomy Michael, 2017, *Principles of defense (Rechtmatigheid) in decision standing of state administration*, Jurnal Cita Hukum. Faculty of Sharia and Law UIN Jakarta, vol. 5, no. 2, hlm. 8.

⁷⁸ W. Wirawan Tjandra, 2019, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 97.

⁷⁹ Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 35.

⁸⁰ Suwoto Mulyosudarmo, 1990, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Surabaya: Universitas Airlangga hlm. 30.

berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara. Senada dengan Bagir Manan mengemukakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*), sedangkan kewajiban berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya.⁸¹

Selain istilah wewenang yang sering dipertukarkan dengan kekuasaan, istilah wewenang juga sering disamakan dengan kewenangan. Padahal Menurut Ateng Syarifuddin keduanya memiliki pengertian yang berbeda, kewenangan (*authority, gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang dipelel dari Undang Undang, sedangkan wewenang (*competence, bevoegheid*) hanya mengenai suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya subyek hukum yang diberikan kewenangan oleh Undang Undang, maka ia

⁸¹ Aminuddin Ilmar, 2016, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta: Prenadamedia Group, hlm. 103.

berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.⁸²

Perbedaan pemaknaan antara wewenang dan kewenangan tidak hanya ditemukan dalam literatur ilmu hukum yang memuat pendapat para ahli hukum melainkan dapat juga ditemukan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 1 angka 5 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebutkan bahwa wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 6 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Menurut penulis, wewenang dan kewenangan merupakan istilah yang sama oleh karena itu tidak perlu dibedakan. Wewenang dan kewenangan adalah kekuasaan badan/pejabat pemerintah untuk bertindak dalam hukum publik. Terkait dengan hal tersebut, Phillipus M. Hadjon

⁸² W. Wirawan Tjandra, *Op, Cit.* hlm. 96

mengemukakan bahwa perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya.⁸³ Secara yuridis wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang menimbulkan akibat hukum.

Dalam suatu negara hukum, pemerintah hanya dapat melakukan perbuatan hukum jika ia memiliki wewenang.⁸⁴ Mengenai wewenang H.D. Stout mengemukakan bahwa Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik. Lebih lanjut, H.D. Stout, dengan mengutip pendapat Goorden, mengatakan bahwa wewenang adalah keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat Undang Undang kepada subjek hukum publik.⁸⁵

b. Komponen Kewenangan

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink

⁸³ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 20

⁸⁴ Josef Mario Monterio, 2017, *Tanggung Jawab Presiden Atas Kebijakan Menteri yang Menimbulkan Korupsi Berdasarkan Sistem Presidensial dan Teori Kewenangan*, Kertha Patrika, vol. 39, no. 2, hlm. 79.

⁸⁵ Ridwan HR, 2017, *Hukum Administrai Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 98.

dan J.G. Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.⁸⁶ Kewenangan dipandang penting dalam sebuah penyelenggaraan pemerintahan oleh karena fungsinya yang turut membatasi pejabat negara untuk bertindak di luar kapasitas yang ditawarkan. Hal ini sesuai dengan pendapat Safri Nugraha yang mengemukakan bahwa kewenangan adalah kekuasaan yang mempunyai landasan hukum, agar tidak menimbulkan kesewenang-wenangan.⁸⁷

Senada dengan pendapat Marbun yang mengemukakan bahwa kewenangan merupakan kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada badan atau pejabat untuk melakukan tindakan-tindakan, utamanya tindakan-tindakan yang menimbulkan akibat-akibat hukum, baik yang bersifat internal maupun eksternal. Lebih lanjut Marbun berpendapat bahwa sebuah kewenangan selalu dibatasi oleh isi atau substansi, waktu dan wilayah sehingga pelaksanaan wewenang harus tunduk pada batasan-batasan hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis seperti asas-asas hukum.⁸⁸

⁸⁶ Aminuddin Ilmar, *Op. Cit.* hlm. 59

⁸⁷ Husaimi HS dan Marjan Miharja, 2016, *Penyalahgunaan Wewenang Terkait Dengan Prosedur Penangkapan Terhadap Korban Yang Salah Tangkap*, Jawa Timur: Qiara Media, hlm. 39.

⁸⁸ Fais Yonas Bo'a, 2017, *UUD 1945 MPR dan Keniscayaan Amandemen: Kewenangan Konstitutif MPR dan Kebutuhan Amandemen Ke Lima UUD 1945*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 9.

Menurut Henc van Maarseveen sebagaimana dikutip oleh Hadjon mengemukakan bahwa dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan hukum, yang sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu:⁸⁹

- 1) Komponen pengaruh
- 2) Komponen dasar hukum
- 3) Komponen konformitas hukum.

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung makna nadanya standar wewenang, yaitu standar umum dalam arti semua jenis wewenang dan standar khusus dalam arti untuk jenis wewenang tertentu.

c. Sifat Kewenangan

Dalam literatur ilmu hukum maupun ilmu pemerintahan terdapat pembagian kewenangan pemerintahan yang dapat dibagi dalam beberapa sifat yaitu terikat, fakultatif dan bebas. Dengan adanya kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan serta penetapan oleh organ pemerintahan maka dikenal ada keputusan dan penetapan yang bersifat terikat dan

⁸⁹ Philipus M Hadjon, 2011, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm 10-11

bebas. Berdasarkan sifat-sifat kewenangan tersebut Indroharto memberikan penjelasan sebagai berikut;⁹⁰

- 1) Kewenangan terikat, wewenang pemerintahan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan waktu dan dalam keadaan bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya lebih banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil. Dalam arti lain apabila peraturan dasar menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara detail maka wewenang pemerintahan tersebut dapat dikatakan wewenang yang bersifat terikat.
- 2) Kewenangan fakultatif, wewenang pemerintahan yang bersifat fakultatif terjadi apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya.
- 3) Kewenangan bebas, wewenang pemerintahan yang bersifat bebas terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberi ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.

Philipus mandiri Hadjon mengutip pendapat N. M. Spelt dan Ten Berge, membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) dan kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*). Kebebasan kebijaksanaan (diskresi dalam arti sempit) ada apabila

⁹⁰ Juniarso Ridwan and A. Sodik Sudrajat, 2019, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuansa Cendekia, hlm. 140.

peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintah sedangkan organ pemerintahan tersebut bebas untuk menggunakan atau tidak menggunakannya. Sementara kebebasan penilaian (diskresi dalam arti yang tidak sesungguhnya) ada apabila menurut peraturan perundang-undangan diserahkan kepada organ pemerintahan untuk menilai secara bebas apakah syarat-syarat pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah terpenuhi.⁹¹

d. Sumber Kewenangan

Salah satu pilar utama negara hukum adalah adanya azas legalitas. Dalam azas ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perUndang Undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara, yaitu;

1) Atribusi

Dalam istilah hukum, atribusi diterjemahkan sebagai “pembagian (kekuasaan); dalam kata *attributie van rechtsmacht*; pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi (kompetensi mutlak), sebagai lawan dari *distributie van rechtsmacht*”. Salah satu kekuasaan yang diberikan oleh

⁹¹ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hlm. 112

Undang-undang kepada pemerintah adalah atribusi.⁹² J.G Brower mengemukakan bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu institusi pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan tersebut adalah asli yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Menurut W. Riawan Tjandra, Badan atau pejabat pemerintahan memperoleh wewenang melalui atribusi apabila memenuhi unsur yakni:⁹³

- a) Diatur dalam UUD 1945 dan Undang-undang.
- b) Merupakan wewenang baru yang sebelumnya tidak ada.
- c) Atribusi diberikan kepada badan atau pejabat pemerintahan.

Menurut Indroharto pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk

⁹² Ridwan, & Sudrajat, M. A. S. 2020, *Hukum administrasi Negara dan kebijakan pelayanan publik*. Nuansa Cendekia, hlm. 138.

⁹³ W. Riawan Tjandra, *Op. Cit.*, hlm. 104

memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:⁹⁴

- a) Yang berkedudukan sebagai *original legislator*, di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu Undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah Daerah yang melahirkan Peraturan Daerah.
- b) Yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan Undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintah kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.

2) Delegasi

Dalam istilah hukum yang dimaksud dengan delegasi adalah penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Wewenang yang diserahkan adalah wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.⁹⁵

Menurut H.D van Wijk delegasi adalah penyerahan wewenang pemerintah dari suatu badan atau pejabat pemerintahan kepada badan atau pejabat pemerintahan

⁹⁴ Ridwan HR, *Op.cit.*, Hlm. 101.

⁹⁵ Ridwan HR, *Op.cit.* hlm. 101.

lain. Lebih lanjut van Wijk mengemukakan bahwa lembaga pemerintahan yang menerima wewenang dari badan atau lembaga pemerintahan lainnya dapat mendelegasikan lagi kepada subdelegetaris.

Senada dengan W. Riawan Tjandra yang mengemukakan bahwa Badan atau pejabat pemerintahan memperoleh wewenang melalui delegasi apabila;⁹⁶

- a) Diberikan oleh badan atau pejabat pemerintahan kepada badan atau pejabat pemerintahan lainnya
- b) Ditetapkan dalam peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah
- c) Merupakan wewenang pelimpahan yang sebelumnya telah ada.

Lebih lanjut W. Riawan Tjandra mengemukakan bahwa dalam hal ketentuan peraturan perundang-undangan menentukan lain, badan atau pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui delegasi tersebut dapat mensubdelegasikan tindakan kepada badan atau pejabat pemerintahan lain dengan ketentuan;⁹⁷

- a) Dituangkan dalam bentuk peraturan sebelum wewenang dilaksanakan
- b) Dilakukan dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri
- c) Paling banyak diberikan kepada badan atau pejabat pemerintahan satu tingkat di bawahnya

⁹⁶ W. Riawan Tjandra, *Op, Cit.*, hlm 104

⁹⁷ *Ibid.*

Badan atau pejabat pemerintahan yang memberikan delegasi dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah diberikan melalui delegasi, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal pendelegasian wewenang menimbulkan penyelenggaraan pemerintahan tidak efektif, badan atau pejabat pemerintahan yang memberikan pendelegasian kewenangan dapat menarik kembali wewenang yang telah didelegasikan.

3) Mandat

Wewenang yang didapat melalui atribusi dan delegasi dapat dimandatkan kepada badan atau pegawai bawahan jika pejabat yang memperoleh wewenang itu tidak sanggup untuk melakukannya sendiri. HD. Van Wijk menjelaskan arti mandat adalah suatu organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁹⁸

Berbeda dengan delegasi, mengenai mandat, Pemberi mandat tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenang bila mana ia kehendaki, ia bisa memberikan kepada para mandatarisnya segala bentuk yang dianggapnya perlu, ia seluruhnya bertanggung jawab atas segala keputusan yang diambil berdasarkan mandat.

⁹⁸ Juniarso Ridwan, *Op. cit*, hlm. 139.

Umumnya, mandat diberikan dalam hubungan kerja antara atasan dan bawahan. Pada mandat tidak terjadi pengakuan kewenangan dan pemberi mandat wajib untuk memberi intruksi (penjelasan) kepada yang disertai wewenang dan berhak untuk meminta penjelasan mengenai pelaksanaan wewenang tersebut.⁹⁹

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutkan bahwa dalam hal mandat dikemukakan sebagai berikut.¹⁰⁰

Pada mandat tidak dibicarakan penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat, tidak terjadi perubahan wewenang apa pun sedikit-tidaknya dalam arti yuridis formal. Yang ada hanyalah hubungan internal...

Menurut W. Riawan Tjandra Badan atau pejabat pemerintahan memperoleh mandat apabila;¹⁰¹

- a) Ditugaskan oleh badan atau pejabat pemerintahan di atasnya
- b) Merupakan pelaksanaan tugas rutin

Lebih lanjut W. Riawan Tjandra, berpendapat bahwa Badan atau pejabat pemerintahan dapat memberikan mandat kepada badan atau pejabat pemerintahan lain yang menjadi bawahannya kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan. Badan atau pejabat

⁹⁹ Teuku Saiful Bahri Johan, 2018, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Deepublish, hlm. 396.

¹⁰⁰ Ridwan HR, *Op. cit*, hlm. 102-103.

¹⁰¹ W. Riawan Tjandra, *Op. Cit.*, hlm. 104

pemerintahan yang menerima mandat harus menyebutkan atas nama badan atau pejabat pemerintahan yang memberikan mandat. Badan atau pejabat pemerintahan yang memberikan mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah diberikan melalui mandat, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.¹⁰²

Dalam hal pelaksanaan wewenang berdasarkan mandat menimbulkan penyelenggaraan pemerintahan tidak efektif, badan atau pejabat pemerintahan yang memberikan mandat dapat menarik kembali wewenang yang telah dimandatkan. Badan atau pejabat pemerintahan yang memperoleh mandat tidak dapat mengambil keputusan atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian dan alokasi anggaran. Badan atau pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui mandat, tanggung jawab kewenangannya tetap melekat pada pemberi mandat.¹⁰³

Berkaitan dengan atribusi, delegasi dan mandat, telah dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam pasal 1 angka (22) disebutkan bahwa atribusi adalah pemberian

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

kewenangan kepada badan atau pejabat pemerintahan oleh UUD 1945 atau Undang-undang. Selanjutnya dalam angka (23) disebutkan bahwa delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari badan atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Sementara pengertian mandat dijelaskan dalam angka (24) yang menyebutkan bahwa mandat adalah pelimpahan kewenangan dari badan atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pemberi mandat.

2. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum merupakan salah satu dari tujuan hukum dan dapat dikatakan bahwa kepastian hukum merupakan bagian dari upaya untuk dapat mewujudkan keadilan. Kepastian hukum sendiri memiliki bentuk nyata yaitu pelaksanaan maupun penegakan hukum terhadap suatu tindakan yang tidak memandang siapa individu yang melakukan. Melalui kepastian hukum, setiap orang mampu memperkirakan apa yang akan ia alami apabila ia melakukan suatu tindakan hukum tertentu. Kepastian hukum pun diperlukan guna mewujudkan prinsip-prinsip dari persamaan di hadapan hukum tanpa adanya diskriminasi. Dari kata kepastian,

memiliki makna yang erat dengan asas kebenaran. Artinya, kata kepastian dalam kepastian hukum merupakan suatu hal yang secara ketat dapat disilogismekan dengan cara legal formal.

Dengan kepastian hukum, maka akan menjamin seseorang dapat melakukan suatu perilaku yang sesuai dengan ketentuan dalam hukum yang berlaku dan begitu pula sebaliknya. Tanpa adanya kepastian hukum, maka seorang individu tidak dapat memiliki suatu ketentuan baku untuk menjalankan suatu perilaku. Sejalan dengan tujuan tersebut, Gustav Radbruch pun menjelaskan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari hukum itu sendiri. Gustav Radbruch menjelaskan bahwa dalam teori kepastian hukum yang ia kemukakan ada empat hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut;¹⁰⁴

- a. Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan.
- b. Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan.
- c. Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan.
- d. Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.

Pendapat Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum tersebut, didasarkan pada pandangannya mengenai kepastian

¹⁰⁴ Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 19.

hukum yang berarti adalah kepastian hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan, bahwa kepastian hukum adalah salah satu produk dari hukum atau lebih khususnya lagi merupakan produk dari perUndang Undangan.¹⁰⁵

Berbeda pendapat dengan Gustav Radbruch yang mengungkapkan bahwa kepastian hukum adalah salah satu dari tujuan hukum, Sudikno Mertokusumo mengungkapkan bahwa kepastian hukum adalah sebuah jaminan agar hukum dapat berjalan dengan semestinya, artinya dengan kepastian hukum individu yang memiliki hak adalah yang telah mendapatkan putusan dari keputusan hukum itu sendiri.

Sudikno menjelaskan, bahwa meskipun kepastian hukum berkaitan erat dengan keadilan akan tetapi hukum serta keadilan itu sendiri adalah dua hal yang berbeda. Hukum memiliki sifat-sifat berupa umum, mengikat setiap individu, menyamaratakan, sedangkan keadilan sendiri memiliki sifat yang berbeda yaitu subyektif, individualistis serta tidak menyamaratakan. Dari sifat yang ada pada hukum dan keadilan itu sendiri, dapat dilihat dengan jelas bahwa keadilan dan hukum adalah hal yang berbeda.¹⁰⁶

Nurhasan Ismail berpendapat bahwa penciptaan kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan memerlukan

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm 20

¹⁰⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm. 158.

persyaratan yang berkenaan dengan struktur internal dari norma hukum itu sendiri. Persyaratan internal tersebut adalah sebagai berikut:¹⁰⁷

1. Adanya kejelasan konsep yang digunakan. Norma hukum tersebut berisi mengenai deskripsi dari perilaku tertentu yang kemudian dijadikan menjadi satu ke dalam konsep-konsep tertentu pula.
2. Kejelasan hierarki kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Kejelasan hierarki ini penting karena menyangkut sah atau tidak dan mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuatnya. Kejelasan hierarki akan memberi arahan pembentuk hukum yang mempunyai kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan tertentu.
3. Terdapat konsistensi norma hukum perundang-undangan. Artinya ketentuan-ketentuan dari sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan satu subyek tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Lebih lanjut, Nurhasan Ismail menjelaskan bahwa kepastian hukum menghendaki adanya suatu upaya peraturan hukum dalam Undang-undang yang dibuat oleh pihak-pihak berwenang maupun berwibawa. Sehingga aturan yang dibentuk tersebut memiliki suatu aspek yang yuridis serta dapat menjamin adanya kepastian bahwa

¹⁰⁷ Nurhasan Ismail, 2007, *Perkembangan Hukum Pertanahan: Pendekatan Ekonomi Politik*, Yogyakarta: Universitas Gajah Mada, hlm. 39.

hukum memiliki fungsi sebagai sebuah peraturan yang harus dan wajib ditaati oleh masyarakat atau warga negaranya.

F. Kerangka Pikir

Kerangka pikir adalah penggambaran hubungan antara konsep-konsep atau variabel-variabel yang akan diteliti berlandaskan teori-teori yang sudah dipaparkan sebelumnya. Teori tersebut digunakan dalam mengelaborasi permasalahan yang ada sehingga dapat digambarkan suatu kerangka berpikir yang menunjukkan dari sudut mana masalah yang dipilih akan di elaborasi.

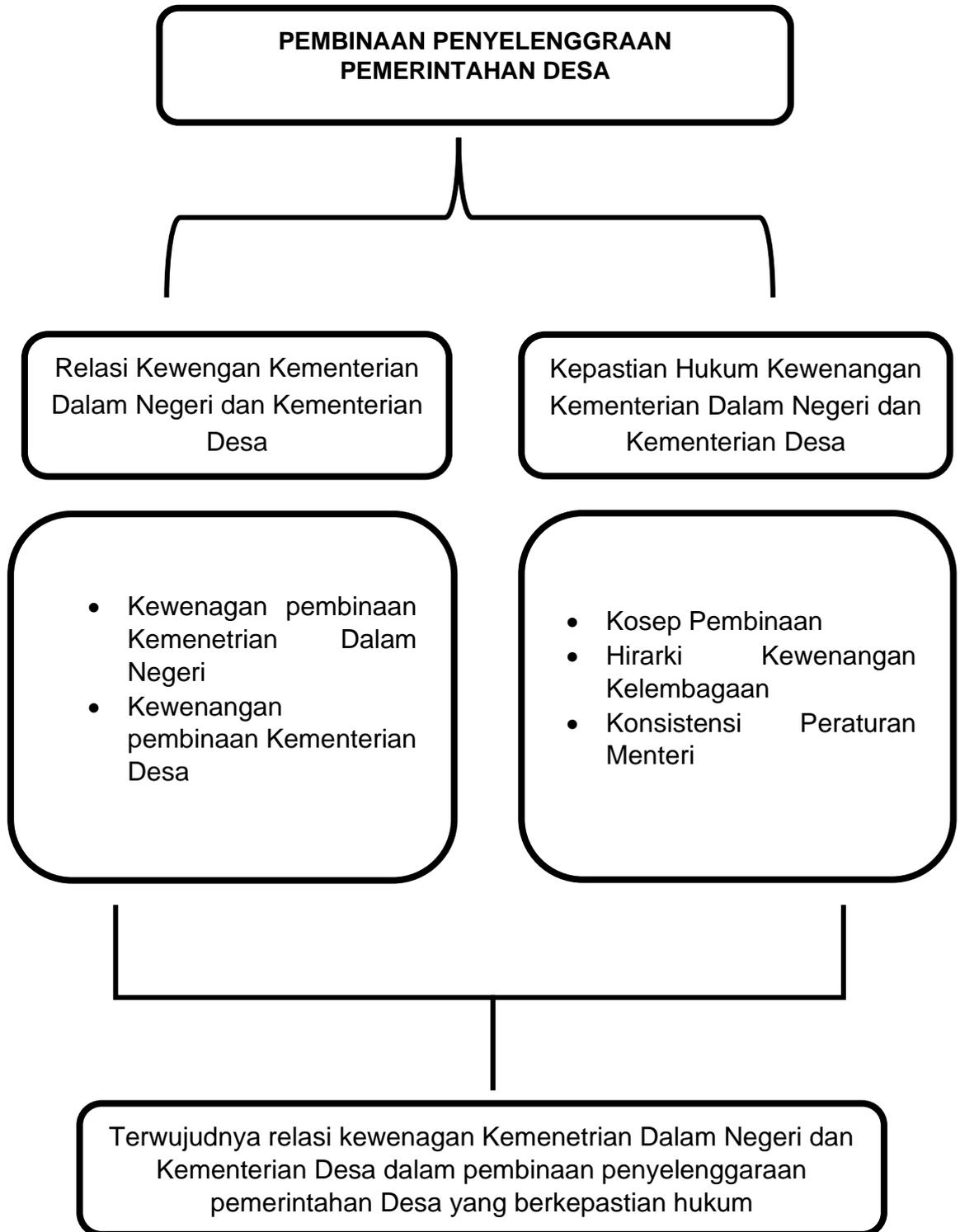
Penelitian ini didasarkan pada dua variabel permasalahan yakni pertama, bagaimana kewenangan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa dalam pembinaan penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Kedua, bagaimana relasi kewenangan antara Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa dalam pembinaan penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Untuk membahas variabel pertama penulis memulai dengan membahas kewenangan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa dalam Pembinaan penyelenggaraan Pemerintahan Desa dengan indikator dasar hukum, standar, serta sumber kewenangan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa dalam pembinaan penyelenggaraan Pemerintah Desa. Kemudian pada variabel kedua, penulis membahas Relasi Kewenangan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa dalam pembinaan penyelenggaraan pemerintahan

Desa dengan indikator konsep pembinaan, hierarki kelembagaan, serta konsistensi peraturan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Desa.

Dari hubungan kedua variabel tersebut di atas maka tujuan yang hendak dicapai adalah Terwujudnya relasi kewenangan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa dalam pembinaan penyelenggaraan pemerintahan Desa yang memiliki kepastian hukum. Gambaran umum yang jelas terkait kerangka pikir dalam penelitian ini dapat dilihat pada **Gambar 1**.

Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

Beberapa istilah dalam penelitian ini diberikan definisi operasional untuk menghindari kesalahan dalam memahami maksud istilah tersebut. Istilah yang dimaksud adalah sebagai berikut;

1. Kementerian Dalam Negeri (dahulu Departemen Dalam Negeri, disingkat Depdagri) adalah kementerian dalam Pemerintah Indonesia yang membidangi urusan dalam negeri.
2. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi adalah kementerian yang membidangi urusan pembangunan Desa dan kawasan perdesaan, pemberdayaan masyarakat Desa, percepatan pembangunan daerah tertinggal, dan transmigrasi. Kementerian Desa,
3. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”
4. Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.
5. Pembinaan adalah pemberian pedoman, standar pelaksanaan, bimbingan, pendidikan dan pelatihan, konsultasi, supervisi, *monitoring*, pengawasan umum dan evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan.
6. Relasi adalah hubungan yang terjadi antara elemen-elemen dari dua atau lebih himpunan

7. Konsep adalah ide, gagasan atau pengertian abstrak yang digunakan untuk menjelaskan atau memahami sesuatu.
8. Hierarki adalah susunan atau struktur yang terorganisir dengan tingkatan atau jenjang yang jelas dari yang tinggi hingga yang rendah.