

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PERATURAN BUPATI
PURWAKARTA NOMOR 70.A TAHUN 2015 TENTANG DESA
BERBUDAYA DI HUBUNGAN DENGAN KEPUTUSAN
GUBERNUR JAWA BARAT NOMOR 188.342/KEP.1354-
HUKHAM 2015 TENTANG PEMBATALAN BEBERAPA
KETENTUAN DARI PERATURAN BUPATI PURWAKARTA
NOMOR 70.A TAHUN 2015 TENTANG DESA BERBUDAYA**

SIDANG AKHIR

**Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat guna mendapatkan gelar
sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana**

Oleh:

Rhesa Anggara Utama

41151015130199

Program Kekhususan : Hukum Ketatanegaraan

Di Bawah Bimbingan :

Meima. S.H., M. Hum



**FAKULTAS ILMU HUKUM
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA
BANDUNG**

2017

ABSTRAK

Lahirnya Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70.A Tahun 2015 Tentang Desa Berbudaya sebagai produk hukum daerah dilatarbelakangi oleh keprihatinan Dedi Mulyadi selaku Bupati Purwakarta terhadap fakta sosiologis kondisi kehidupan masyarakat dipedesaan Kabupaten Purwakarta dihadapkan dengan derasnya eksekusi negatif globalisasi yang tidak diimbangi oleh penguatan pondasi adat dan budaya sehingga diperlukan formulasi kebijakan sebagai solusi. Sebagai peristiwa hukum Peraturan Bupati tersebut dihadapkan dengan pembatalan terhadap beberapa ketentuannya oleh Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 188.342/Kep.1354-Hukham 2015.

Metode penulisan menggunakan metode deskriptif analisis untuk menggambarkan analisis upaya hukum yang dilakukan oleh Bupati Purwakarta atas terbitnya Keputusan Gubernur tersebut dan sanksi hukum yang diberikan oleh Gubernur Jawa Barat terhadap Bupati Purwakarta atau Kabupaten Purwakarta yang tidak segera merevisi atau mencabut secara resmi Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70.A Tentang Desa Berbudaya setelah diterbitkannya Keputusan Gubernur tersebut. Sedangkan metode untuk pendekatan dilakukan secara yuridis normatif, maka untuk mendapatkan data sekunder dititikberatkan kepada studi kepustakaan.

Diterbitkannya Keputusan Gubernur tersebut yang telah membatalkan beberapa ketentuan dalam Peraturan Bupati Purwakarta tersebut sampai saat ini tidak dilakukannya upaya hukum apapun oleh Bupati Purwakarta sebagai Sikap Bupati karena atas keyakinannya bahwa Peraturan Bupati Purwakarta yang telah dibuatnya tersebut dinilai sesuai dengan koridor hukum, sesuai dengan kebutuhan masyarakat pedesaan di Kabupaten Purwakarta. Tidak adanya tindakan hukum pemberian sanksi apapun dari Gubernur Jawa Barat sebagai wakil pemerintah pusat membuktikan tidak adanya ketegasan atau keseriusan atas hal tersebut.

Bupati Purwakarta disarankan segera melakukan upaya hukum yaitu gugatan ke Mahkamah Agung dan mengajukan keberatan kepada Menteri Dalam Negeri atas dibatalkannya beberapa ketentuan dari Peraturan Bupati tersebut oleh Keputusan Gubernur tersebut karena peraturan perundang-undangan memberikan hak dan kesempatan itu. Kemudian Gubernur Jawa Barat disarankan menyampaikan usulan kepada Menteri Dalam Negeri untuk disampaikan kepada Presiden atau DPR-RI agar segera mengusulkan revisi terhadap Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah untuk menambahkan pengaturan mengenai sanksi yang dapat diberikan kepada Daerah Kabupaten/ Kota yang tidak segera merevisi atau mencabut Peraturan yang sudah dibatalkan oleh peraturan yang lebih tinggi, baik usulan sanksi administratif atau penghentian atau pemotongan pemberian Dana Alokasi Umum dan/ atau Dana Bagi Hasil.

KATA PENGANTAR



Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, karena atas rahmat dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul: **“Tinjauan Yuridis Terhadap Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70.A Tahun 2015 Tentang Desa Berbudaya Di Hubungkan Dengan Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 188.342/Kep.1354-Hukham 2015 Tentang Pembatalan Beberapa Ketentuan Dari Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70.A Tahun 2015 Tentang Desa Berbudaya”**. Skripsi ini sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.

Penulis menyampaikan rasa terimakasih yang sangat tinggi kepada Kedua Orang Tua-ku tercinta dan tersayang Ayahanda Setia Pahlawan dan Ibunda Kokom Sobariah atas segala dorongan motivasi dan kontribusi berupa materil maupun moral, nilai etika dan estetika, didikan, bimbingan, kesabaran, petuah, serta kasih sayang dan do'a-do'a ketulusan hati yang selalu mengalir dalam langkah kehidupanku sehingga Penulis dapat menjadi seperti saat ini.

Rasa terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada yang terhormat Ibu Meima, S.H., M.Hum., selaku dosen pembimbing yang telah memberikan bimbingan, masukan, arahan, dan

dorongan, serta tidak henti-hentinya memberikan semangat kepada penulis selama menyusun Tugas Akhir ini.

Skripsi ini dapat terselesaikan karena bantuan, bimbingan serta dukungan dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Dr. H. R. AR. Harry Anwar, S.H., M.H. selaku Rektor Universitas Langlangbuana Bandung.
2. Dr. H. Kuntana Magnar S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
3. Ibu Meima, S.H., M.Hum., selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum dan merangkap sebagai ketua bagian hukum tata negara Universitas Langlangbuana.
4. Ibu Dewi Rohayati, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
5. Bapak Atang Hidayat, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
6. Bapak Cecep Sutrisna, S.H., M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana yang sekaligus menjadi wali dosen penulis.
7. Ibu Sri Mulyati Chalil, S.H., M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
8. Bapak Aep Sulaeman, S.H., S.p.1., selaku Ketua Lab. Hukum Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.

9. Ibu Eni Dasuki Suhartini S.H., M.H. selaku dosen pengajar penulis yang menjadi penguji dalam sidang skripsi.
10. Bapak Dani Durahman, S.H., M.H., selaku Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
11. Ibu Hana Krisnamurti, S.H., M.H., selaku Sekretaris Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
12. Seluruh tenaga pengajar dan Staff Tata Usaha serta segenap jajaran civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
13. Kepada seluruh aparat Pemerintah Kabupaten Purwakarta terkhusus kepada Kepala Bagian Hukum, Kasubag Perundang-undangan, Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, pihak-pihak yang terlibat dalam perumusan kebijakan Desa Berbudaya yang sudah memberikan kesempatan kepada penulis untuk bisa melakukan penelitian dan membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi.
14. Istriku Tercinta Dhita Adhitia yang sangat begitu luar biasa mencintai saya tulus, penuh pengorbanan untuk mendukung kesuksesan penulis dalam banyak hal terutama penyusunan skripsi ini
15. Sahabat seperjuangan dalam Organisasi Kemahasiswaan Ikatan Mahasiswa Angkatan Muda Siliwangi (IMA AMS) yang senantiasa memberikan motivasi dalam berbagai aspek kehidupan terutama dalam penyelesaian Tugas Akhir diantaranya (Asep Rohmat, Ali Lukmanudin, Ryan Ibrahim, Dhita Adhitia, Syobari, Ikmal, Deltoro, Andhika, Abah Arief dll).

16. Sahabatku di Fakultas Hukum terkhusus Grup Uwa Tere angkatan 2012 yang selalu ada dalam duka dan suka selama 3 tahun dan selalu ada di langkah kehidupanku dan telah memberikan dorongan, dukungan, bantuan dan doa-doa yang tulus terhadap penyusunan skripsi ini (Ibnu Ghifari, Desmon, Andri,) terima kasih banyak sahabatku kalian adalah bagian dari keluargaku.

17. Serta semua pihak yang telah membantu penulis yang tidak bisa disebutkan satu persatu terima kasih atas persaudaraan dan inspirasinya selama ini.

Penulis hanya bisa berharap semoga kebaikan mereka mendapat balasan yang setimpal dari Allah SWT. Semoga tugas akhir ini dapat memberikan manfaat baik bagi almamater maupun bagi Ilmu Pengetahuan pada umumnya dan khususnya Hukum Tata Negara. Terlebih memberikan pertimbangan bagi pemerintah selaku pengambil kebijakan dalam perkembangan hukum tata negara di Indonesia.

Bandung, Mei 2017

RHESA ANGGARA UTAMA

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI.....	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Penelitian	1
B. Identifikasi Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Kegunaan Penelitian	12
E. Kerangka Pemikiran.....	14
F. Metode Penelitian	23
G. Sistematika Penulisan.....	26
BAB II TINJAUAN TEORI TENTANG PERATURAN BUPATI SEBAGAI KEBIJAKAN, OTONOMI DAERAH, DESA	28
A. Kebijakan Publik.....	28
1. Kebijakan	28
2. Kebijakan Publik.....	32
3. Ciri-ciri Kebijakan Publik	33
4. Kegiatan Pokok Kebijakan Publik	34
5. Perumusan Kebijakan	35
6. Tahap-tahap Perumusan Kebijakan.....	39
B. Otonomi Daerah	40
1. Konsep Dasar Otonomi Daerah	40
2. Tujuan dan Prinsip-Prinsip dalam Otonomi Daerah ..	44
C. Desa	52

BAB III KASUS DINAMIKA PERATURAN BUPATI PURWAKARTA NOMOR 70.A TENTANG DESA BERBUDAYA SEBAGAI PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN PURWAKARTA	58
A. Deskripsi Pemikiran Bupati Purwakata Dalam Pembentukan Peraturan Bupati Tentang Desa.....	58
B. Kasus DinamikaTerkait Peraturan upati Purwakarta Tentang Desa Berbudaya	60
BAB IV ANALISIS UPAYA HUKUM OLEH BUPATI PURWAKARTA DAN PEMBERIAN SANKSI OLEH GUBERNUR JAWA BARAT TERKAIT PERATURAN BUPATI PURWAKARTA NOMOR 70.A TAHUN 2015 TENTANG DESA BERBUDAYA DI HUBUNGKAN DENGAN KEPUTUSAN GUBERNUR JAWA BARAT NOMOR 188.342/KEP.1354-HUKHAM 2015 TENTANG PEMBATALAN BEBERAPA KETENTUAN DARI PERATURAN BUPATI PURWAKARTA NOMOR 70.A TAHUN 2015 TENTANG DESA BERBUDAYA.....	64
A. Upaya hukum yang dilakukan oleh Bupati Purwakarta terhadap Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 188.342/Kep.1354- Hukham 2015 Tentang Pembatalan Beberapa Ketentuan Dari Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70.A Tahun 2015 Tentang Desa Berbudaya	64
B. Sanksi hukum yang diberikan Gubernur Jawa Barat terhadap Pemerintah Kabupaten Purwakarta atas masih dijadikannya rujukanm keseluruhan Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70.A Tahun 2015 Tentang Desa Berbudaya di Kabupaten Purwakarta oleh pemerintah desa setelah diterbitkannya Keputusan Gubernur Jawa Barat tersebut.....	76

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....	81
A. Kesimpulan	81
B . Saran	83
DAFTAR PUSTAKA.....	84
LAMPIRAN	
RIWAYAT HIDUP	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa dibentuknya pemerintahan negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹ Dengan demikian maka Pemerintah Negara Indonesia merdeka disusun dalam suatu Undang Undang Dasar.

Guna mencapai cita-cita nasional, salah satu landasan pemerintahan atau penyelenggaraan Negara adalah penyelenggara otonomi daerah. Prinsip otonomi daerah lahir karena keyakinan bahwa tidak semua urusan dapat dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Ada urusan-urusan pemerintahan yang lebih baik dan efektif jika dilakukan oleh daerah dengan demikian penyelenggara otonomi daerah harus dipahami sebagai bagian upaya memberikan layanan yang lebih baik pada masyarakat guna tercapainya cita-cita nasional.²

¹ Sekretariat Jenderal MPR RI, UUD 1945, 2011, hlm 23

² Hari sabarno, *Memandu otonomi daerah menjaga kesatuan bangsa*, sinar grafika, Jakarta, 2007, hlm. ix

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai satu kesatuan dari sistem pemerintahan nasional dilaksanakan melalui prinsip desentralisasi dan otonomi daerah, antara lain melalui pengaturan alokasi sumber daya Negara yang dapat memberi kesempatan bagi peningkatan kinerja daerah dalam penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan publiknya. Sebagai daerah otonom yang berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.³

Kebutuhan untuk mendesentralisasi merupakan suatu keharusan dalam seluruh sistem pemerintahan, walaupun memperoleh tanggapan yang berbeda-beda dari berbagai negara sesuai dengan perbedaan kebutuhan masing-masing yang lebih beragam. Keberagaman kepentingan politik yang signifikan berdasarkan letak geografis, perbedaan ekonomi, etnis, sejarah dan pengalaman ideologis, apa dan kenapa satu negara demokratis dalam sistem birokrasi yang cermat adalah suatu hal yang penting.⁴

Konteks kebijakan penyelenggaraan otonomi daerah merupakan masalah yang urgensial mengingat otonomi daerah adalah refleksi dari entitas sistem sosial dan budaya nusantara untuk mengakomodasi keanekaragaman yang kompleks dalam wilayah negara kesatuan republik Indonesia. Masalah otonomi daerah ini menjadi keniscayaan karena pelaksanaan otonomi daerah dapat memberikan legitimasi bagi eksistensi

³ Mansyur Achamad, *Dilema Desentralisasi dan Otonomi Daerah antara Tuntutan Politik dan Kebutuhan Administrasi*, Alqaprint Jatinangor, Sumedang, 2013. Hlm.68

⁴ *Ibid* hlm. 4

keanekaragaman sosial, budaya, dan adat istiadat yang bersifat asli dan sudah terbina sejak dahulu. Oleh karena itu, kiranya otonomi daerah dapat dibenarkan sebagai sarana integritas nasional untuk memperkokoh bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵

Masalah yang biasa menjadi fokus perhatian dalam studi tentang pemerintahan daerah adalah asas otonomi dan pelaksanaan desentralisasi dalam hubungan dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, Susunan tata Negara yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan pada bagian pusat sendiri dan pula membutuhkan pembagian kekuasaan itu antara pusat dan daerah. Asas demokrasi dan desentralisasi dalam tenaga pemerintahan ini berlawanan dengan asas hendak mengumpulkan segala-galanya pada pusat pemerintahan”, apa yang dikatakan yamin memberi kesimpulan bahwa otonomi daerah dan desentralisasi merupakan bagian dari negara yang menganut paham demokrasi.⁶

Kerangka politik hukum, sepanjang sejarah Indonesia telah terjadi tolak-tarik antara konfigurasi politik yang demokratis dan konfigurasi politik yang otoriter, meskipun semua konstitusinya menetapkan demokrasi sebagai satu asas hidup bernegara yang sangat fundamental. Bahkan dengan satu UUD yang sama dapat lahir konfigurasi politik yang berbeda pada periode atau rezim yang berbeda. Perubahan mengikuti perubahan

⁵ Hari sabarno, *Op.cit.* hlm 60

⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 29

konfigurasi politik yang melatarbelakanginya. Oleh karena itu, jika masyarakat mendambakan lahirnya hukum-hukum yang berkarakter responsif, maka yang harus lebih dulu diupayakan adalah menata kehidupan politiknya agar menjadi demokratis, sebab bagaimanapun hukum merupakan produk politik.⁷

Ada dua macam strategi pembangunan hukum yang akhirnya sekaligus berimplikasi pada karakter produk hukumnya sebagai berikut yaitu :

“Pembangunan hukum ortodoks dan pembangunan hukum responsif. Pada strategi pembangunan hukum ortodoks, peranan lembaga-lembaga Negara (pemerintah dan parlemen) sangat dominan dalam menentukan arah perkembangan hukum. sebaliknya pada strategi pembangunan hukum responsif, peranan besar terletak pada lembaga peradilan yang disertai partisipasi luas kelompok social atau individu-individu didalam masyarakat. Kedua strategi tersebut memberi implikasi berbeda pada produk hukumnya. Strategi pembangunan hukum yang ortodok bersifat positifis instrumentalis, yaitu menjadi alasan yang ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program Negara. Hukum merupakan perwujudan nyata visi sosial pemegang kekuasaan Negara. Sedangkan strategi pembangunan hukum responsif, akan menghasilkan hukum yang bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan berbagai kelompok sosial dan individu dalam masyarakatnya”⁸.

Berdasarkan teori konstitusi KC. Wheare berpendapat bahwa konstitusi adalah resultan dari berbagai kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang bekerja pada waktu pembentukannya⁹. Sebagai suatu penafsiran atas teori tersebut, bahwa apabila rakyat menilai suatu

⁷ Mansyur Achmad *Op.cit* hlm. 13

⁸ Moh. Mahfud MD *Op.cit.* hlm 29

⁹K.C. Wheare, diterjemahkan oleh Muhammad Hardani, *Konstitusi-Konstitusi Moedrn*, Pustaka Eureka, Surabaya, 2005, hlm. 107

konstitusi dalam suatu negara tidak sesuai lagi dengan kondisi tertentu maka dapat dilakukan perubahan dengan tetap memperhatikan mekanisme perubahan konstitusi yang ada.

Berkaitan dengan kewenangan konstitusional pemerintahan daerah yang diberikan kewenangan menetapkan peraturan daerah merupakan konsekuensi yuridis dari pengakuan bahwa Indonesia adalah Negara hukum sebagaimana termaktub pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945. Selain konsekuensi dalam perspektif negara hukum, kewenangan konstitusional pemerintahan daerah dalam menetapkan perda merupakan konsekuensi yuridis dalam pemerintahan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah. Karena penyelenggaraan pemerintahan daerah haruslah didasarkan kepada hukum.

Konsepsi kewenangan penyusunan produk hukum daerah oleh pejabat atau badan administrasi di daerah dalam hal ini penyusunan produk hukum daerah yaitu Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70.A Tahun 2015 Tentang Desa Berbudaya sebagai suatu kebijakan dalam pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Purwakarta. Kebijakan Desa Berbudaya merupakan konsep pembangunan di pedesaan yang berbasis pada nilai-nilai kearifan lokal yang merupakan gagasan dan pemikiran yang dipopulerkan oleh Dedi Mulyadi selaku Bupati Purwakarta.

Perumusan Kebijakan tentang Desa Berbudaya sebagai langkah tindakan untuk merealisasikan perencanaan kebijakan yang telah di gagas

dan diusulkan terlebih dahulu. Asisten Sekretariat Daerah Bidang Pemerintahan Bagian Pemerintahan Desa Kabupaten Purwakarta sebagai pihak yang ditugaskan oleh Bupati Purwakarta untuk merumuskan Kebijakan Desa Berbudaya dalam proses pembuatannya dapat memberikan informasi tentang bagaimana proses dan tujuan dari kebijakan tersebut kepada berbagai pihak secara umum khususnya warga masyarakat dan pemerintah desa di Kabupaten Purwakarta. Kebijakan tersebut merupakan pedoman dalam penyelenggaraan kehidupan di pedesaan di Kabupaten Purwakarta.

Materi Substansial Kebijakan Desa Berbudaya yang tertuang dalam Peraturan Bupati Nomor 70.A mencakup sedikitnya hal terkait:

1. Pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahan desa,
2. Standarisasi infrastruktur desa,
3. Penataan kehidupan sosial, lingkungan hidup, kepariwisataan, keamanan,
4. Ketahanan pangan,
5. Peranan majelis budaya desa,
6. Sanksi,
7. Pembinaan perangkat desa, ketua RT, Ketua RW, dan Badega Lembur

Peraturan Bupati Nomor 70.A Tahun 2015 Tentang Desa Berbudaya merupakan Kebijakan Inovasi Daerah Kabupaten Purwakarta sebagai produk gagasan dan pemikiran Bapak Dedi Mulyadi selaku Bupati, Peraturan Bupati tersebut di susun oleh Asisten Sekretariat Daerah Bidang Pemerintahan Bagian Pemerintahan Desa Kabupaten Purwakarta sekarang menjadi Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa

yaitu Bapak Muhamad Ri'Fai S.H., M.H sebagai Koordinator Tim Penyusun Kebijakan Desa Berbudaya, di bantu oleh Bapak Heru Agusriyanto SSTP., M.Si sebagai Kepala Sub.Bagian Tata Pemerintahan Desa sekarang menjadi Kepala Bagian Pemerintahan Desa dan Bapak Kaliswara Nurjaman S.H Sub.Bagian Perundang-undangan.

Peraturan Bupati Kabupaten Purwakarta Nomor 70.A Tahun 2015 tentang Desa Berbudaya yang bertujuan untuk menata kehidupan desa agar lebih baik dan teratur, lebih jelasnya adalah sebagai berikut :

1. Mengangkat dan mehidupkan kembali nilai-nilai tradisi lokal masyarakat pedesaan yang merupakan kearifan local yang sudah luntur sebagai akibat derasnya pengaruh Globalisasi yang tidak diimbangi oleh penguatan pondasi adat dan budaya yang merupakan warisan leluhur nusantara terkhusus leluhur masyarakat Purwakarta, seperti mengangkat dan mehidupkan kembali budaya gotong royong contoh melalui "beas perelek" pengumpulan beras bagi setiap warga desa yang merupakan tradisi awal masyarakat desa Purwakarta.
2. Membangun kesadaran pemerintah dan masyarakat pedesaan untuk mengikis gaya hidup hedosnisme dan konsumtif terutama dikalangan pemuda pedesaan Kabupaten Purwakarta yang melanggar norma hukum, sosial, agama seperti seks bebas, penggunaan rokok dikalangan anak-anak pelajar, penggunaan kendaraan bermotor yang tidak mentaati peraturan lalu lintas terutama kalangan pelajar smp yang berasal dari pedesaan, penggunaan minuman keras masyarakat pedesaan yang berimbas kepada kriminalitas, keributan.
3. Meningkatkan kemandirian ekonomi di pedesaan dengan cara mempertahankan dan mengelola dengan sebaik-baiknya asset produktif masyarakat pedesaan seperti lahan pertanian, perkebunan, pemberdayaan kreatifitas produktif aspek keterampilan masyarakat, optimalisasi Badan Usaha Milik Desa dengan suntikan dana dari APBN, APBD, APBDES.
4. Mewujudkan pedesaan sebagai destinasi wisata utama bagi wisatawan domestik dan mancanegara yang berbasis lingkungan

dan budaya yang secara ekonomi dapat memberikan kemanfaatan bagi penyelenggaraan pemerintahan desa dan masyarakatnya.¹⁰

Hasil Pengindentifikasian yang dilakukan oleh Tim Penyusun Kebijakan Desa Berbudaya di Kabupaten Purwakarta yang dilakukan oleh Bagian Pemerintahan Desa Sekretariat Daerah Kabupaten Purwakarta permasalahan yang terjadi dalam kaitan dibuatnya Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70. A Tahun 2015 diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Lunturnya nilai-nilai tradisi lokal masyarakat pedesaan yang merupakan kearifan lokal sebagai akibat derasnya pengaruh Globalisasi yang tidak diimbangi oleh penguatan pondasi adat dan budaya yang merupakan warisan leluhur nusantara terkhusus leluhur masyarakat Purwakarta.
 - a. Budaya gotong royong di Pedesaan Kabupaten Purwakarta semakin luntur, seperti menurunnya tradisi “beas perelek” pengumpulan beras bagi setiap warga desa yang merupakan tradisi masyarakat desa Purwakarta.
 - b. Gaya hidup hedonisme dan konsumtif dikalangan pemuda pedesaan Kabupaten Purwakarta sebagai pelanggaran norma hukum, sosial, agama seperti seks bebas, penggunaan rokok dikalangan anak-anak pelajar, penggunaan kendaraan bermotor dengan tidak mentaati peraturan lalu lintas terutama kalangan pelajar smp yang berasal dari pedesaan, penggunaan minuman keras masyarakat pedesaan yang berimbas kepada kriminalitas, keributan.
2. Semakin berkurangnya asset produktif masyarakat pedesaan di kabupaten purwakarta seperti lahan pertanian, perkebunan karena massifnya penjualan tanah garapan kepada penduduk karena alasan kebutuhan ekonomi, tidak ada penerus dari generasi mudanya.
3. Ketergantungan masyarakat pedesaan di Kabupaten Purwakarta dalam konsumsi prodak-prodak industri perkotaan yang sebenarnya dapat dihasilkan oleh kreatifitas masyarakat pedesaan untuk konsumsi kebutuhan.
4. Pedesaan di Kabupaten Purwakarta belum menjadi destinasi wisata utama sebagai pusat kunjungan wisatawan domestik dan

¹⁰ Hasil wawancara dengan tim penyusun Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70.A Tentang Desa Berbudaya di Kantor Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Tanggal 20 Maret 2017

mancanegara, kawasan perkotaan selalu menjadi alternatif pilihan utama penduduk desa.¹¹

Peraturan Bupati (perbup) Purwakarta Nomor 70.A Tahun 2015 Tentang Desa Berbudaya sebagai kebijakan Bupati Purwakarta yang di undangkan pada Bulan Juni Tahun 2015 pada tahun yang sama dihadapkan dengan persoalan karena adanya pembatalan atas beberapa pasal dalam kebijakan tersebut oleh Gubernur Jawa Barat, Ahmad Heryawan, yang tertuang dalam Keputusan Gubernur Jabar Nomor 188.342/Kep.1354-Hukham 2015 Tentang Pembatalan Beberapa Ketentuan Dari Perbup Desa Berbudaya, Imbas keputusan Gubernur tersebut telah menimbulkan penolakan kepala desa se-Purwakarta dan mereka tetap akan menjalankan program Desa Berbudaya¹².

Keputusan itu ditandatangani Ahmad Heryawan selaku Gubernur Jawa Barat, pada 10 Desember tahun 2015. Dalam keputusan itu, 14 pasal dalam Perbup Desa Berbudaya yang merupakan materi substansi dibatalkan. Adapun beberapa pasal yang dibatalkan diantaranya adalah:¹³

1. Pasal 5 ayat (1): Pembangunan infrastruktur desa wajib memiliki standarisasi konstruksi, kualitas, bentuk dan estetika bertentangan

¹¹ Hasil wawancara dengan tim penyusun Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70.A Tentang Desa Berbudaya.

¹²<http://www.purwakartapost.co.id/03/11/2016/desa/kades-se-purwakarta-menolak-pengkerdilan-hukum-desa-berbudaya/6057> diakses pada hari Kamis 8 Januari 2017 Pukul 03.00 WIB

¹³<http://www.baruaja.com/373584/ketua-dprd-purwakarta-sesalkan-perbup-soal-desa-berbudaya-dibatalkan.html> diakses pada hari Kamis 8 Januari 2017 Pukul 03.00 WIB

- dengan Pasal 28 I ayat (3) UUD 1945 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan.
2. Pasal 6 huruf b : Rumusan “Beas Perelek’ bertentangan dengan pasal 5 huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan.
 3. Pasal 6 huruf c : Masyarakat pasangan usia subur wajib menjadi akseptor KB bertentangan dengan UU 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.
 4. Pasal 6 huruf d : Larangan penyelenggaraan kegiatan hiburan yang berpotensi menimbulkan keributan bertentangan dengan pasal 28D UUD 1945 dan pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan.
 5. Pasal 6 huruf i : Larangan “anak usia sekolah berada di luar rumah lebih dari pukul 21.00 WIB” bertentangan dengan pasal 28D ayat (1), pasal 28G ayat (2) UUD 1945.
 6. Pasal 6 huruf k : Tamu wajib lapor ke ketua RT dan dilarang bertamu lebih dari pukul 21.00 WIB” bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 pasal 6 ayat (2) huruf i Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan.
 7. Pasal 6 huruf o : Pelarangan penjualan dan penggunaan minuman beralkohol” bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol.
 8. Pasal 7 huruf b : Penebangan pohon dan tumbuhan tertentu harus memiliki izin dari kepala desa. Dinilai tidak jelas.
 9. Pasal 8 huruf f : Srtiap des harus mempunyai gedung/balai pertunjukkan kesenian. Bertentangan dengan UU Nomor 6 Thun 2014 tentang Desa.
 10. Pasal 9 huruf f : Pemasangan CCTV pada setiap batas desa dan tempat strategis bertentangan dengan Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.
 11. Pasal 9 huruf g : Penerapan sanksi adat terhadap pelanggaran gangguan keamanan, ketertiban dan ketentraman masyarakat bertentangan dengan UU Pemda.
 12. Pasal 10 : Penjabaran lebih lanjut mengenai penataan kehidupan sosial, lingkungan hidup, kepariwisataan.
 13. Pasal 12 huruf e: Majelis budaya desa mempunyai peran : membuat regulasi tentang tatanan kehidupan bermasyarakat bersendikan kearifan lokal bertentangan dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan.

14. Pasal 14 : Tentang penerapan sanksi bertentangan dengan UU 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan uraian diatas untuk lebih memahami perumusan kebijakan desa berbudaya di Kabupaten Purwakarta dengan demikian maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang tertuang dalam bentuk penulisan hukum dengan judul **“Tinjauan Yuridis Terhadap Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70.A Tahun 2015 Tentang Desa Berbudaya Di Hubungkan Dengan Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 188.342/Kep.1354-Hukham 2015 Tentang Pembatalan Beberapa Ketentuan Dari Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70.A Tahun 2015 Tentang Desa Berbudaya”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penulisan yang telah diuraikan di atas, maka penulis dapat mengidentifikasi masalah penelitian ini sebagai berikut :

1. Apa upaya hukum yang dilakukan oleh Bupati Purwakarta terhadap Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 188.342/Kep.1354-Hukham 2015 Tentang Pembatalan Beberapa Ketentuan Dari Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70.A Tahun 2015 Tentang Desa Berbudaya?
2. Apa sanksi hukum yang di berikan oleh Gubernur Jawa Barat terhadap Pemerintah Kabupaten Purwakarta atas masih di

jadikannya rujukan keseluruhan Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70.A Tahun 2015 Tentang Desa Berbudaya di Kabupaten Purwakarta oleh pemerintah desa setelah diterbitkannya Keputusan Gubernur Jawa Barat tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai penulis dalam melaksanakan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya hukum yang dilakukan oleh Bupati Purwakarta terhadap Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 188.342/Kep.1354-Hukham 2015 Tentang Pembatalan Beberapa Ketentuan Dari Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70.A Tahun 2015 Tentang Desa Berbudaya?
2. Untuk mengetahui dan menganalisis sanksi hukum yang di berikan oleh Gubernur Jawa Barat terhadap Pemerintah Kabupaten Purwakarta atas masih di jadikannya rujukan keseluruhan Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70.A Tahun 2015 Tentang Desa Berbudaya di Kabupaten Purwakarta oleh pemerintah desa setelah diterbitkannya Keputusan Gubernur Jawa Barat tersebut?

D. Kegunaan Penelitian

Adapun dalam melakukan penelitian ini, maka diharapkan penelitian ini dapat berguna antara lain untuk kegunaan teoritis maupun kegunaan praktis, yaitu:

1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan dapat memberikan kontribusi positif pada pengembangan Ilmu Pengetahuan di bidang Ilmu Hukum, khususnya dalam kajian Hukum Pemerintahan Daerah, Hukum Tata Negara, dan Hukum Administrasi Negara dan memberikan landasan penelitian lebih lanjut kedepannya.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi Peneliti, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi wahana bagi pengembangan keilmuan dan pengalaman peneliti dalam bidang Ilmu Hukum sebagai bekal untuk memasuki dunia kenyataan hukum dimasyarakat yang lebih kompleks nantinya
- b. Bagi Pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu dan memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah dalam penyelenggaraan otonomi daerah seluas-luasnya.
- c. Bagi masyarakat, agar lebih memahami tentang penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia serta

meningkatkan partisipasi dalam pembangunan khususnya di daerah.

E. Kerangka Pemikiran

Indonesia sebagai Negara berdasarkan prinsip hukum dan demokrasi secara konstitusi diatur dalam Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah diamandemen) khususnya pada Pasal 1 ayat (2) dan (3), dapat di konfirmasikan dengan ciri-ciri Negara hukum yang demokratis diantara lain adanya tiga prinsip pokok yakni adanya undang-undang dasar sebagai hukum yang tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan rakyatnya, adanya pembagian kekuasaan yang dapat menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan adanya pemencaran kekuasaan Negara dan pemerintah, tiga prinsip pokok tersebut dengan nyata ditur dalam konsitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu UUD 1945.

Kebijakan telah menjadi suatu kajian khusus dalam disiplin ilmu pemerintahan, Secara etimologis, istilah *policy* (kebijakan) berasal dari Bahasa Yunani. Akar kata dalam Bahasa Yunani yaitu *Polis* (Negara – Kota). Dikembangkan dalam bahasa latin, menjadi *Politia* (Negara) dan pada Akhirnya dalam Bahasa Inggris pertengahan menjadi *police* yang berarti Menangani masalah-masalah publik / administrasi pemerintah¹⁴.

¹⁴ William Dunn N. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Alih Bahasa : Mujahir Darwin, Yogyakarta, Gajahmada University Press, 2000, hlm 51

Kemudian pengertian kebijakan yaitu sebagai berikut “arah tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang di ikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan”¹⁵.

Pengertian lain dari Kebijakan / Kebijaksanaan yaitu :

“Suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu, seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”¹⁶.

Berdasarkan pendapat-pendapat diatas dapat dikatakan bahwa kebijakan mengandung unsur-unsur adanya usaha diartikan sebagai suatu keputusan, karena merupakan pemilihan dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kebijakan juga dapat dikatakan merupakan suatu jawaban terhadap suatu masalah dengan tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, adanya aktor-aktor kebijakan serta adanya unsur waktu.

Otonomi daerah menurut pandangan Han Kalsen dalam Ni'matul Huda adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan

¹⁵ Budi Winarno. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta, Media Presindo, 2002, hlm 16

¹⁶ Solichin Abdul Wahab, *Implementasi Kebijaksanaan*. Jakarta: CV. H. Masagung, 2002, hlm 12

ide-ide demokrasi¹⁷, desentralisasi dan demokrasi adalah dua konsep yang berbeda, meski ada yang mengkaitkannya dengan relasi antara negara dan pasar sebagaimana dilakukan oleh Bank Dunia dan IMF, secara umum desentralisasi lebih merujuk pada relasi antara pemerintah pusat dan daerah sedangkan demokrasi berkaitan dengan proses dan prosedur berbagai proses politik yang melibatkan rakyat, baik di tingkat pusat maupun daerah.¹⁸

Pembahasan Otonomi Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia akan berkaitan dengan konsep dan teori pemerintahan local (*Local Government*) dan bagaimana aplikasinya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia, local government sebagai bagian dari konsep Negara maka konsep *local government* tidak dapat dilepaskan dari konsep-konsep tentang kedaulatan Negara dalam sistem unitary dan federal serta, sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Local Government/ Pemerintahan local yang kita kenal sekarang berasal dari perkembangan praktik pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12. Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar yang secara alamiah membentuk suatu lembaga pemerintahan. Pada awalnya satuan-satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola dari sekelompok penduduk, satuan-satuan wilayah tersebut

¹⁷ Ni'Matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung, 2014. hlm 42.

¹⁸ *Ibid.* hlm. 45

diberi nama *municipal* (kota), *country* (kabupaten), *commune/ gementee* (desa), fenomena tersebut mirip dengan satuan komunitas asli penduduk Indonesia yang disebut dengan desa (Jawa), nagari (Sumatera Barat), huta (Sumatera Utara), marga (Sumatera Selatan), gampoeng Aceh), kampung (Kalimantan Timur dan lain-lain. Satuan komunitas tersebut merupakan entitas kolektif yang didasarkan pada hubungan saling mengenal dan saling membantu dalam ikatan geneologis dan territorial, satuan komunitas ini membentuk kesatuan masyarakat hukum yang pada asalnya bersifat komunal¹⁹.

Konteks Negara Kesatuan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia telah mengalami proses dinamika hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, secara realitas mempraktikkan diantaranya pola sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi dan medebewind (tugas pembantuan).

Secara Teoritis Desentralisasi ketatanegaraan atau staatkundige decentralisatie yang sering juga disebut sebagai desentralisasi politik, yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (regelende en bestuurende bevoerheid) kepada daerah daerah otonom di dalam lingkungannya. Desentralisasi ini dibedakan menjadi dua :

1. Desentralisasi Teritorial (*territorial decentralisatie*) yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri

¹⁹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2005. hlm 1.

(*autonomie*), batas pengaturannya adalah daerah. Desentralisasi territorial mengakibatkan adanya otonomi pada daerah yang menerima penyerahan

2. Desentralisasi Fungsional (*funcionale decntralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tersebut adalah jenis fungsi. Misalnya urusan pendidikan, kesehatan, kebudayaan, kesehatan dan seterusnya²⁰.

Pentingnya desentralisasi dan pilihan dalam memenuhi kebutuhan administratif dan tuntutan politik dalam menyelenggarakan pemerintahan yaitu²¹:

1. Desentralisasi dapat mencegah penumpukan kekuasaan pada pemerintahan pusat yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani;
2. Desentralisasi dapat dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, yaitu untuk ikut menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi;
3. Dilihat dari sudut teknik organisatoris, desentralisasi mampu menciptakan pemerintahan yang efisien. Hal-hal yang lebih utama untuk di urus oleh pemerintah setempat pengurusannya diserahkan kepada daerah, hal-hal yang lenih tepat ditangani pusat tetep diurus oleh pemerintah pusat;
4. Dilihat dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan daerah seperti keadaan geografi, penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, dan latar belakang sejarahnya;
5. Dilihat dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Dekonsentrasi atau Desentralisasi Jabatan (*ambteljke decentralisatie*)²² yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Misalnya

²⁰ *Ibid.* hlm 3.

²¹ *Ibid.* hlm 33-34.

pelimpahan dari menteri kepada gubernur, dari gubernur kepada bupati/walikota dan seterusnya secara berjenjang²³.

Kaitan penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam melaksanakan otonomi daerah sebagai konsekuensi dari kebijakan desentralisasi, serta pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan sebagai realisasinya daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu yang bukan urusan pemerintah pusat, yaitu membuat produk hukum sendiri.

Jenis Produk hukum daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah menurut Utang Rosidin ada dua produk hukum, pertama peraturan daerah, kedua peraturan kepala daerah. Sehubungan hal tersebut, dalam rangka mewujudkan kepentingan daerah yang berdasarkan pada aspirasi masyarakat, pemerintahan daerah diberi tanggung jawab yang besar dalam hal peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan untuk kepentingan masyarakat daerahnya sendiri.²⁴ Untuk menetapkan suatu perundang-undangan yang berkualitas, baik di tingkat nasional maupun daerah, peraturan perundang-undangan sekurang-kurangnya harus memenuhi tiga landasan, yakni landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis.²⁵

1. Landasan filosofis, yaitu bahwa setiap perundang-undangan harus merujuk pada falsafah hidup bangsanya. Apapun falsafah

²³ *Ibid.* hlm 3

²⁴ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, PT Pustaka Setia, Bandung, 2010. hlm 121.

²⁵ *Ibid* hlm. 129.

hidup bangsa tersebut, peraturan yang diterapkannya harus mengandung falsafah hidupnya sehingga peraturan tersebut akan berdasarkan pada moral.

2. Landasan Sosiologis, yaitu setiap ketentuan yang dimuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Peraturan yang harus sesuai dengan (*living law*) dalam masyarakat.
3. Landasan yuridis, yaitu landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan. Artinya, tidak setiap pejabat atau badan mempunyai wewenang untuk menetapkan suatu peraturan sehingga terdapat aturan hukum yang mengatur bahwa pejabat atau badan tersebut berwenang menetapkan peraturan.

Teori tentang tata urutan norma-norma²⁶ yaitu:

“hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara membuat norma hukum yang lain, dan juga sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lain itu. Karena norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain, dan norma hukum yang lain ini menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama. Hubungan antar norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara “superordinasi” dan “subordinasi”. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah.

Hubungan dalam bidang kewenangan penyelenggaraan otonomi daerah berkaitan dengan cara pembagian urusan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Di golongan sebagai otonomi luas²⁷, apabila memenuhi ketentuan berikut :

1. Urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula.

²⁶ Han Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum & Negara*, PT Nusa Media, Bandung, 2011, hlm. 180

²⁷ Utang Rosidin, *Op.cit.* hlm 148

2. Apabila sistem supervise dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.
3. Sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Penyelenggaraan otonomi luas, urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah jauh lebih banyak apabila dibandingkan dengan urusan pemerintahan yang tetap menjadi wewenang Pemerintah Pusat. Banyak definisi atau pemahaman mengenai desa yang dikemukakan oleh para penulis. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia²⁸) “Desa adalah (1) kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (2) kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan”.

Perkataan “desa “, “dusun” “desi (ingatlah perkataan swa-desi), seperti juga halnya dengan perkataan “negara”, “negeri”, “negari”, “nagari”, “negory” (dari perkataan nagarom), asalnya dari perkataan Sankskrit, yang artinya tanah-air, tanahnya asal, tanah kelahiran”. Juga dijelaskan olehnya:” Yang dinamakan desa ialah suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri”²⁹.

²⁸ Poerwadarminta. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta, Gramedia 1995, hlm 226

²⁹ Soetardjo Kartohadikoesoemo. *Desa*. Jakarta, PN Balai Pustaka, 1984, hlm 15

Kamardi juga memberikan definisinya terhadap desa sebagai berikut:

“Desa merupakan sebuah gambaran dari suatu kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan dan mereka saling mengenal dengan baik dan corak kehidupan relatif homogen serta banyak tergantung pada alam. Komunitas tersebut selanjutnya berkembang menjadi suatu kesatuan masyarakat hukum yang berhak menyelenggarakan dan mengatur rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dimana kepentingan bersama penduduk menurut hukum adat dilindungi dan dikembangkan”.

Definisi terhadap desa di atas, maka akan lebih lengkap apabila d³⁰ yang memberikan empat definisi terhadap desa berdasarkan peranan dan fungsi strategisnya, yaitu:

1. Desa merupakan sumber segala data dan informasi bagi kehidupan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan secara nasional.
2. Desa merupakan benteng yang harus bisa diandalkan dalam pengamalan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.
3. Desa merupakan tempat pembinaan dan peningkatan jiwa gotong royong disegala bidang kehidupan dan penghidupan.
4. Desa merupakan pembinaan partisipasi masyarakat disegala bidang, baik bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Setelah melihat beberapa definisi desa seperti yang telah dikemukakan di atas, berikut akan dilihat pula beberapa ciri umum desa yang universal³¹:

³⁰ (Suparno. *Permasalahan-Permasalahan Yang Dihadapi oleh Pemerintah Desa dalam Rangka Melaksanakan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah di Desa Pulutan, Wonosari, Gunung Kidul*. Terdapat di: <http://www.fppm.org/index%20makalah.htm>, (Diakses 11/01/2017).

³¹ Ensiklopedi Nasional Indonesia Jilid 11. 2004. Jakarta: PT. Delta Pamungkas.

Beberapa ciri umum desa yang universal sifatnya: (a) desa pada umumnya terletak di atau sangat dekat dengan pusat wilayah usaha tani; (b) dalam wilayah itu, pertanian merupakan kegiatan ekonomi yang dominan; (c) karenanya, faktor penguasaan tanah menentukan corak kehidupan masyarakatnya; (d) tidak seperti di kota atau dikota besar, yang sebageian besar penduduknya merupakan pendatang, populasi penduduk desa lebih bersifat “terganti dari dirinya sendiri”; (e) kontrol sosial bersifat personal atau pribadi dalam bentuk tatap muka; (f) desa merupakan ikatan social yang relative lebih ketat daripada di kota.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan satu unsur mutlak dalam suatu penelitian dan perkembangan ilmu pengetahuan, demikian pula dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan beberapa metode penelitian antara lain sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan masalah hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif-empiris dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*), dan pendekatan empiris. Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan penelitian, yakni dengan mempelajari dan mengkaji asas-asas hukum khususnya kaidah-kaidah hukum positif yang berasal dari bahan-bahan kepustakaan yang ada dan peraturan perundang-undangan serta ketentuan-ketentuan terutama yang berkaitan dengan otonomi daerah. Sedangkan Pendekatan

empiris dilakukan dengan mempelajari berbagai peristiwa yang terjadi dilapangan melalui pengamatan, wawancara.³²

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah deskriptif analitis yaitu menggambarkan dan menganalisis permasalahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang relevan³³

3. Tahap Penelitian

Adapun tahap-tahap penelitian dilakukan melalui penelitian kepustakaan yaitu menghimpun data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum baik dalam bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier. Secara deduktif penelitian ini dimulai dengan menganalisis data sekunder di bidang hukum.

Data sekunder didapat dari sejumlah keterangan atau fakta-fakta yang diperoleh secara tidak langsung, yaitu melalui studi kepustakaan yang terdiri dari dokumen-dokumen, risalah sidang, buku-buku literatur, penelitian sebelumnya, dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

Data sekunder digunakan dalam penelitian meliputi tiga bahan hukum yaitu³⁴ :

³² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm.93-95

³³ Amirudin dan Zaenal Hasikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Prsada hlm. 25

³⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cetakan ketiga, UI Press, Jakarta, hlm. 52

1. Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat. Bahan hukum primer dalam penelitian hukum ini adalah peraturan perundang-undangan.

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi : jurnal, buku, artikel, laporan penelitian, peraturan perundang-undangan, dan lain sebagainya yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

3. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tertier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini meliputi : kamus besar bahasa indonesia, kamus hukum, ensiklopedia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Sesuai dengan tahap penelitian diatas, teknik yang dipakai dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik Penelitian Kepustakaan yaitu teknik yang berupa studi kepustakaan/ studi dokumen yang menelaah bahan-bahan hukum baik dalam bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier dan Penelitian Lapangan dengan mempelajari berbagai peristiwa sebagai objek penelitian, wawancara terhadap berbagai informan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

5. Metode Analisis Data

Teknik analisis data adalah suatu uraian tentang cara-cara analisis, yaitu dengan kegiatan mengumpulkan data kemudian diadakan pengeditan terlebih dahulu, untuk selanjutnya dimanfaatkan sebagai bahan analisis yang sifatnya kualitatif artinya analisis data tanpa mempergunakan rumus dan angka. Dari proses tersebut ditarik sebuah kesimpulan.

G. Sistematika Penulisan

Untuk lebih mempermudah dalam melakukan pembahasan, penganalisaan, serta penjabaran isi dari penelitian ini maka penulis menyusun sistematika penulisan hukum ini sebagai berikut:

BAB I Bab ini penulis mengemukakan tentang latar belakang masalah, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II Pada bab ini dikemukakan tentang teori-teori yang melandasi penelitian hukum. Pada bab ini dibahas mengenai tinjauan umum hukum tata negara dan hukum administrasi negara dengan landasan hukumnya.

BAB III Selanjutnya pada bab ini penulis menguraikan tentang deskripsi pemikiran Bupati Purwakarta dan kasus dinamika akibat

penyusunan kebijakan pemerintah tentang desa berbudaya sebagai pelaksanaan otonomi daerah di kabupaten purwakarta

BAB IV Dalam bab ini penulis menguraikan tentang upaya hukum yang dilakukan oleh Bupati Purwakarta terhadap Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 188.342/Kep.1354-Hukham 2015 Tentang Pembatalan Beberapa Ketentuan Dari Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70.A Tahun 2015 Tentang Desa Berbudaya dan sanksi hukum yang di berikan oleh Gubernur Jawa Barat terhadap Pemerintah Kabupaten Purwakarta atas masih di jadikannya rujukan keseluruhan Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70.A Tahun 2015 Tentang Desa Berbudaya di Kabupaten Purwakarta oleh pemerintah desa setelah diterbitkannya Keputusan Gubernur Jawa Barat tersebut.

BAB V Sebagai penutup pada bab ini penulis menguraikan secara singkat tentang kesimpulan akhir dari permasalahan dan jawaban atas rumusan permasalahan dan diakhiri dengan saran-saran yang didasarkan atas hasil keseluruhan penelitian.

BAB II

TINJAUAN TEORI TENTANG PERATURAN BUPATI SEBAGAI KEBIJAKAN, OTONOMI DAERAH, DESA

A. Kebijakan Publik

1. Kebijakan

Jenis Produk hukum daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah ada dua produk hukum, pertama peraturan daerah, kedua peraturan kepala daerah. Sehubungan hal tersebut, dalam rangka mewujudkan kepentingan daerah yang berdasarkan pada aspirasi masyarakat, pemerintahan daerah diberi tanggung jawab yang besar dalam hal peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan untuk kepentingan masyarakat daerahnya sendiri.²⁴ Untuk menetapkan suatu perundang-undangan yang berkualitas, baik di tingkat nasional maupun daerah, peraturan perundang-undangan sekurang-kurangnya harus memenuhi tiga landasan, yakni landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis.²⁵

1. Landasan filosofis, yaitu bahwa setiap perundang-undangan harus merujuk pada falsafah hidup bangsanya. Apapun falsafah hidup bangsa tersebut, peraturan yang diterapkannya harus mengandung falsafah hidupnya sehingga peraturan tersebut akan berdasarkan pada moral.
2. Landasan Sosiologis, yaitu setiap ketentuan yang dimuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Peraturan yang hidup harus sesuai dengan (living law) dalam masyarakat.

²⁴Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, PT Pustaka Setia, Bandung, 2010. hlm 121.

²⁵ *Ibid* hlm. 129.

3. Landasan yuridis, yaitu landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan. Artinya, tidak setiap pejabat atau badan mempunyai wewenang untuk menetapkan suatu peraturan sehingga terdapat aturan hukum yang mengatur bahwa pejabat atau badan tersebut berwenang menetapkan peraturan.

Kebijakan telah menjadi suatu kajian khusus dalam disiplin ilmu pemerintahan²⁶ Secara etimologis, istilah *policy* (kebijakan) berasal dari Bahasa Yunani. Akar kata dalam Bahasa Yunani yaitu *Polis* (Negara – Kota). Dikembangkan dalam bahasa latin, menjadi *Politia* (Negara) dan pada Akhirnya dalam Bahasa Inggris pertengahan menjadi *police* yang berarti Menangani masalah-masalah publik / administrasi pemerintah.

Kaitan penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam melaksanakan otonomi daerah sebagai konsekuensi dari kebijakan desentralisasi, serta pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan sebagai realisasinya daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu yang bukan urusan pemerintah pusat, yaitu membuat produk hukum sendiri.

Jenis Produk hukum daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah menurut Utang Rosidin ada dua produk hukum, pertama peraturan daerah, kedua peraturan kepala daerah. Sehubungan hal tersebut, dalam rangka mewujudkan kepentingan daerah yang berdasarkan pada aspirasi masyarakat, pemerintahan daerah diberi tanggung jawab yang besar dalam hal peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan

²⁶ William Dunn N. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Alih Bahasa : Mujahir Darwin, Yogyakarta, Gajahmada University Press, 2000, hlm 51

pemerintahan dan pembangunan untuk kepentingan masyarakat daerahnya sendiri.²⁷

Untuk menetapkan suatu perundang-undangan yang berkualitas, baik di tingkat nasional maupun daerah, peraturan perundang-undangan sekurang-kurangnya harus memenuhi tiga landasan, yakni landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis.²⁸

1. Landasan filosofis, yaitu bahwa setiap perundang-undangan harus merujuk pada falsafah hidup bangsanya. Apapun falsafah hidup bangsa tersebut, peraturan yang diterapkannya harus mengandung falsafah hidupnya sehingga peratran tersebut akan berdasarkan pada moral.
2. Landasan Sosiologis, yaitu setiap ketentuan yang dimuat dala peaturan terseut sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Peraturan yang hidup harus sesuai dengan (living law) dalam masyarakat.
3. Landasan yuridis, yaitu landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan. Artinya, tidak setiap pejabat atau badan mempunyai wewenang untuk menetapkan suatu peraturan sehingga terdapat aturan hukum yang mengatur bahwa pejabat atau badan tersebut berwenang menetapkan peraturan.

Secara teori tentang tata urut norma-norma²⁹ yaitu:

“hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara membuat norma hukum yang lain, dan juga sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lain itu. Karena norma hukum yang satu valid Intaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain, dan norma hukum yang llain ini menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama. Hubungan antar norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara “superordinasi” dan “subordinasi”. Norma yang menentukan pembentukan norma lain

²⁷Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, PT Pustaka Setia, Bandung,2010.hlm 121.

²⁸ *Ibid.* hlm. 129.

²⁹Han Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum & Negara*, PT Nusa Media,Bandung,2011, hlm. 180

adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah.

Pengertian kebijakan³⁰, yaitu sebagai berikut “Arah tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang di ikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan”. Pengertian lain dari Kebijakan / Kebijaksanaan yaitu Suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu, seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”³¹

Berdasarkan pendapat-pendapat diatas dapat dikatakan bahwa kebijakan mengandung unsur-unsur adanya usaha diartikan sebagai suatu keputusan, karena merupakan pemilihan dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kebijakan juga dapat dikatakan merupakan suatu jawaban terhadap suatu masalah dengan tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, adanya aktor-aktor kebijakan serta adanya unsur waktu.

³⁰ Budi Winarno. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta, Media Presindo, 2002, hlm 16

³¹ Solichin Abdul Wahab, *Implementasi Kebijaksanaan*. Jakarta: CV. H. Masagung, 2002, hlm 12

2. Kebijakan Publik

Kebijakan publik (*Public Policy*) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah³².

Kebijakan publik sesuai apa yang dikemukakan oleh Dunn mengisyaratkan adanya pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung satu dengan yang lainnya, dimana didalamnya keputusan-keputusan untuk melakukan tindakan. Kebijakan publik yang dimaksud dibuat oleh badan atau kantor pemerintah. Suatu kebijakan apabila telah dibuat, maka harus di implementasikan untuk dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia, serta dievaluasikan agar dapat dijadikan sebagai mekanisme pengawasan terhadap kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Dari definisi-definisi tersebut³³ dapat disimpulkan beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik, yaitu diantaranya :

1. Pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak,
2. Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah,
3. Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa maksud yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan,

³² William N. Dunn, *Op.cit.* hlm 132

³³ Leo Agustino. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung, Alfabeta, 2008, hlm 8

4. Kebijakan publik berbentuk positif maupun negatif, dalam bentuk positif kebijakan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu, sementara itu bentuk yang negatif, kebijakan meliputi keputusan para pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan,
5. Kebijakan publik, paling tidak secara positif didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

3. Ciri-ciri Kebijakan Publik

Ciri-ciri kebijakan publik yaitu ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan oleh orang-orang yang memiliki wewenang dalam system politik, misalnya pada para ketua adat, ketua suku, eksekutif, legislator, hakim, administrator, dan lain sebagainya.

Mereka itulah yang bertanggungjawab atas urusan-urusan politik tersebut dan berhak untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu, sepanjang tindakan tersebut masih berada dalam batas-batas peran dan kewenangan mereka. Oleh karena itu ciri-ciri kebijakan publik adalah:

1. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada perilaku atau tindakan serba acak dan kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan,
2. Kebijakan publik hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan pejabat pemerintah bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Misalnya : kebijakan tidak hanya mencakup keputusan untuk membuat Undang-Undang dalam bidang tertentu, akan tetapi diikuti pula keputusan-keputusan yang berkaitan dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuannya,
3. Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, dalam arti setiap kebijakan pemerintah itu diikuti dengan tindakan-tindakan konkrit,
4. Kebijakan publik berbentuk positif maupun negatif, dalam bentuk positif kebijakan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu,

sementara itu bentuk yang negatif, kebijakan meliputi keputusan para pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.³⁴

4. Kegiatan Pokok Kebijakan Publik

Kebijakan dalam kegiatannya terdiri dari beberapa bagian, (Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi bahwa terdapat tiga kegiatan pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik, yaitu : Perumusan kebijakan, Implementasi kebijakan, dan Evaluasi kebijakan. Kebijakan publik secara garis besar mencangkup tahap-tahap kegiatan perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan”.

Dengan mengkaji ketiga aspek tersebut diatas, maka evaluasi kebijakan publik mempunyai cakupan yang sangat luas karena merupakan kegiatan yang bersifat fungsional dan mencakup seluruh proses kebijakan publik. Evaluasi menjadi penting dan strategis disebabkan tahap ini merupakan tonggak dari tipe evaluasi yang akan dilakukan oleh evaluator.

5. Perumusan Kebijakan

Perumusan masalah merupakan langkah awal dalam pembuatan suatu kebijakan publik, suatu perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda (*agenda setting*)³⁵. Hal

³⁴ Solichin Abdul Wahab. 1997, *Analisis Kebijaksanaan*, Jakarta, Bumi Aksara, 1997, hlm 6

³⁵ William N. Dunn, *Op.cit.* hlm 132

tersebut menyimpulkan bahwa kebijakan publik dibuat dikarenakan adanya masalah publik yang terjadi, sehingga permasalahan tersebut dapat diantisipasi dan mencapai tujuan yang diharapkan. Dunn pun menjelaskan bahwa:

“Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru”.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa langkah awal dari pembuatan kebijakan publik adalah perumusan kebijakan publik dengan menyusun setiap permasalahan publik yang terjadi seperti suatu agenda. Contohnya Rancangan Undang-Undang. Perlu dibedakan antara definisi perumusan dengan pembuatan kebijakan, perumusan kebijakan adalah :

“Perumusan kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi. Ia merupakan proses yang secara spesifik ditujukan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan khusus. Sedangkan pembentukan kebijakan lebih merujuk pada aspek-aspek seperti misalnya, bagaimana masalah-masalah public menjadi perhatian para pembuat kebijakan bagaimana proposal kebijakan dirumuskan untuk masalah-masalah khusus, dan bagaimana proposal tersebut terpilih di antara berbagai alternatif yang saling berkompetisi”³⁶.

Dalam hal tersebut Winarno menambahkan bahwa pembuatan kebijakan merupakan keseluruhan tahap dalam kebijakan public yang berupa rangkaian keputusan.

³⁶ Budi Winarno *Op.cit.* hlm 69-70

Dalam merumuskan suatu kebijakan maka tidak akan terlepas dari berbagai pihak yang merumuskan kebijakan tersebut. Dari berbagai jenis pemeran serta, mempunyai peran secara khusus yang meliputi warga negara biasa, pemimpin organisasi, anggota DPR, Pemimpin badan Legislatif, aktivis partai, pemimpin partai, hakim pegawai sipil, ahli teknik, dan manajer dunia usaha³⁷.

Seperti telah kita ketahui juga, bahwa perumusan kebijakan tidak terlepas dari suatu upaya untuk menyelesaikan suatu permasalahan. Dunn mengatakan bahwa: "formulasi kebijaksanaan yang berupa pembangunan dan sintesa alternatif-alternatif pemecahan masalah, pada dasarnya merupakan aktifitas konseptual dan teoritis. Kebijakan sebagai : langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor yang berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi³⁸. Untuk mengatakan bahwa suatu masalah dikatakan sebagai masalah public kita memerlukan kategorisasi, karakteristik-karakteristik maupun kualitas-kualitas yang membuat suatu masalah dapat dikatakan sebagai masalah publik³⁹.

Secara teoritis suatu isu atau masalah akan cenderung memperoleh respon atau perhatian dari pembuat kebijakan untuk dijadikan agenda kebijakan publik, kalau memenuhi beberapa kriteria tertentu. Diantara sejumlah kriteria itu yang penting adalah :

³⁷ *Ibid.* hlm 67

³⁸ Solichin Abdul Wahab, *Op.cit.* hlm 13

³⁹ Budi Winarno *Op.cit.* hlm 50

1. Isu tersebut telah melampaui proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama didiamkan.
2. Suatu isu akan mendapat perhatian bila isu tersebut mempunyai sifat partikularitas, dimana isu tersebut menunjukkan dan mendramatisir isu yang lebih besar seperti kebocoran lapisan ozon dan pemanasan Global.
3. Mempunyai aspek emosional dan mendapat perhatian media massa karena factor human interest.
4. Mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan dan legitimasi dan masyarakat.
5. Isu tersebut sedang menjadi trend atau sedang diminati oleh banyak orang⁴⁰.

Agar suatu masalah dapat kita kenali dengan jelas setidaknya ada empat ciri pokok masalah kebijakan, yakni :

1. Saling ketergantungan : masalah publik bukan masalah yg berdiri sendiri, tapi saling terkait satu sama lainnya. Masalah pengangguran à kriminalitas, kemiskinan dsb Harga BBM à biaya transportasi, harga bhn kebut pokok
2. Subyektifitas : Kondisi eksternal yg timbulkan permasalahan didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan dan dievaluasi secara selektif. Masalah kebijakan adalah hasil pemikiran dalam konteks lingkungan tertentu. Masalah tersebut merupakan elemen dari suatu situasi masalah yang diabstraksikan dari situasi tersebut oleh analis, individu maupun kelompok yang berkepentingan.
3. Sifat buatan/*artificiality* : suatu fenomena dianggap sebagai masalah karena adanya keinginan manusia untuk mengubah beberapa situasi masalah.
4. Dinamika Masalah Kebijakan : Solusi terhadap masalah selalu berubah. Banyak solusi yang bisa ditawarkan untuk pecahkan masalah. Cara pandang orang terhadap masalah akan menentukan solusi yg ditawarkan untuk pecahkan masalah tersebut⁴¹.

⁴⁰ *Ibid.* hlm 60

⁴¹ William N. Dunn, *Op.cit.* hlm 216-217

Secara kritis menilai bahwa dalam kerangka analisis kebijakan, proses perumusan kebijakan itu sebagai kegiatan yang bersifat politis, sebagai berikut :

“Proses analisis kebijakan serangkaian kegiatan intelektual yang dilakukan didalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan yang divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu : penyusunan agenda, Formulasi kebijakan, Adopsi Kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan”⁴².

Dari uraian-uraian di atas dapat disimpulkan bahwa proses perumusan kebijakan publik tidak dapat berdiri sendiri, tetapi selalu ada faktor-faktor yang mempengaruhi corak dan isi dari suatu kebijakan. Faktor-faktor tersebut secara umum dapat bersifat internal, seperti persepsi pembuat kebijakan terhadap permasalahan yang sedang dihadapi, maupun bersifat external seperti adanya tekanan dari lingkungan di luar para perumus kebijakan yang ikut mempengaruhi corak dan isi suatu kebijakan.

6. Tahap-tahap Proses Perumusan Kebijakan

Dari teori analisa system yang dikemukakan oleh Easton tersebut terlibat bahwa pada dasarnya perumusan kebijakan public (public policy) adalah merupakan proses pengubahan input-input politik yang berupa tuntutan, dukungan serta sumber-sumber ke dalam system politik menjadi suatu keputusan atau kebijakan yang bersifat otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat.

⁴² *Ibid.* hlm 22

Ada beberapa langkah yang harus di tempuh dalam merumuskan suatu kebijaksanaan Negara. Langkah-langkah tersebut diantaranya adalah :

1. Perumusan masalah kebijaksanaan Negara, yaitu suatu kegiatan yang di laksanakan oleh para pembuat kebijaksanaan untuk menentukan identitas dari suatu masalah (mengidentifikasi) dan merumuskan atau mendefinisikan masalah tersebut secara jelas.
2. Penyusunan agenda pemerintahan, yaitu suatu kegiatan yang menggambarkan adanya masalah-masalah atau isu-isu di mana para pembuat keputusan merasa harus memberikan perhatian yang aktif dan serius padanya. Agenda pemerintah disusun atas problema-probelama yang sangat membutuhkan keaktifan dan keseriusan pembuat keputusan untuk mempertimbangkannya
3. Perumusan usulan kebijaksanaan Negara, yaitu suatu kegiatan yang di lakukan untuk menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang diperlukan untuk memecahkan masalah. Yang termasuk ke dalam kegiatan ini adalah: mengidentifikasi alternatif, mendefinisikan dan merumuskan alternatif, menilai masing-masing alternatif yang tersedia dan memilih alternatif yang memuaskan atau paling memungkinkan untuk dilaksanakan.
4. Pengesahan kebijaksanaan Negara, yaitu merupakan proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang di terima. Landasan utama untuk melakukan pengesahan adalah variabel-variabel sosial seperti system nilai masyarakat, ideology Negara, system politik dan sebagainya.
5. Pelakasanaan kebijaksanaan Negara, yaitu suatu kegiatan yang di lakukan setelah usulan kebijaksanaan di terima dan disahkan oleh pihak yang berwenang, maka keputusan kebijaksanaan itu telah siap untuk diimplementasikan.
6. Penilaian kebijaksanaan adalah merupakan langkah terakhir dari suatu proses kebijaksanaan ⁴³.

⁴³ M. Irfan Islamy 2001. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2001, hlm 77-119

B. Otonomi Daerah

1. Konsep Dasar Otonomi Daerah

Secara etimologis istilah otonomi berasal dari kata “autonomie” yang berasal dari bahasa Yunani (autos= sendiri; nomos= undang-undang) yang memiliki arti “perundangan sendiri” (*zelfwetgeving*). Di Indonesia otonomi selain mengandung arti “perundangan” (*regeling*), juga mengandung arti “pemerintahan” (*bestuur*)⁴⁴. Secara dogmatis arti “pemerintahan” tersebut dipakai dalam arti luas. Berlandaskan ajaran catur praja C. Van Vollenhoven⁴⁵, maka otonomi mencakup aktivitas:

- 1) Membentuk perundangan sendiri (*zelfwetgeving*).
- 2) Melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*).
- 3) Melakukan peradilan sendiri (*zelfrechtspraak*).
- 4) Melakukan tugas kepolisian sendiri (*zelf-politie*).

Otonomi juga mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*), tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan sehingga tidak menyalahi makna dari otonomi daerah⁴⁶. Otonomi dapat mengandung beberapa pengertian yaitu sebagai berikut:

- a. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk “tidak dikontrol” oleh pihak lain ataupun kekuatan luar.
- b. Otonomi adalah bentuk “pemerintahan sendiri” (*self government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri (*the right of selfgovernment; self determination*).

⁴⁴ Prof. Dr. Juanda, S.H., M.H. *Hukum Pemerintahan Daerah, “Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*. Bandung; PT. Alumni. 2004. hlm. 21.

⁴⁵ Prof. Amrah Muslimin, S.H. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung; Alumni. 1982. hlm. 6.

⁴⁶ Prof. Dr. Juanda, S.H., M.H. *Op.Cit.* hlm 23.

- c. Pemerintahan sendiri yang dihormati, diakui, dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local or internal affairs*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
- d. Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun dalam mencapai tujuan hidup secara adil (*self-determination, self-sufficiency, self-reliance*).
- e. Pemerintahan otonomi memiliki supremasi/dominasi kekuasaan (*supremacy of authority*) atau hukum (*rule*) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah⁴⁷.

Otonomi adalah hak rakyat untuk mengatur pemerintahan di daerah dengan caranya sendiri sesuai dengan hukum, adat, dan tata kramanya⁴⁸. Otonomi daerah adalah manifestasi dari keinginan untuk mengatur dan mengaktualisasikan seluruh potensi daerah secara maksimal yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut⁴⁹. Seperti apa yang dikemukakan oleh A.B. Leewis dalam *local self government*, terdapat dua alasan pokok mengapa perlu adanya sebuah otonomi. Alasan yang pertama adalah efektivitas penyelenggaraan pemerintah. Dilaksanakannya otonomi, beban dan tanggung jawab pemerintah pusat dibagi kepada daerah sehingga daerah ikut berinisiatif dalam memenuhi kebutuhannya. Atas dasar ini pemerintah daerah memiliki apa yang disebut urusan rumah tangga. Daerah diberi kebebasan dan kemandirian dalam membuat aturannya dan dalam melaksanakan aturan tersebut. Urusan rumah tangga (*houshouding*)

⁴⁷ Syahda Guruh Langkah Samudra. *Menimbang Otonomi vs Federal, "Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*. Bandung; PT. Remaja Rosdakarya. 2000. hlm 74.

⁴⁸Rudy, S.H., LL.M., LL.D. *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*. Bandarlampung; Indepth Publishing. 2012. hlm. 31

⁴⁹Suryo Sakti Hadiwijoyo. *Gubernur; Kedudukan, Peran, dan Kewenangan*. Yogyakarta: Graha Ilmu. 2011. hlm 35.

adalah “*De vrije taak, uit eigen vrij initiative ter hand genomen*” (melaksanakan tugas beban berdasarkan prakarsa sendiri yang bebas). Alasan kedua dari kebutuhan akan otonomi daerah adalah sehubungan dengan proses demokrasi⁵⁰. Di sisi lain, penerapan otonomi daerah merupakan mekanisme yang memberikan bentuk transformasi sosial, politik, dan ekonomi dalam pola yang harus mencerminkan keadilan dan keserasian dua kutub berbeda, yaitu pemerintah pusat dan daerah⁵¹.

Kewenangan yang ada pada daerah adalah merupakan pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat yang berasas kesamaan. Artinya kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah sebagai konsekuensi Otonomi Daerah harus mempunyai nilai yang sama. Dalam artian tidak ada perbedaan antara satu daerah dengan daerah yang lain yang menjadi kewenangan pusat. Demikian pula kesamaan itu diartikan dalam pelaksanaan yang harus sesuai dengan batas-batas yang telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Daerah sebagai kawasan yang memperoleh pelimpahan kewenangan harus melaksanakannya dengan tidak mengurangi makna kekuasaan pusat yang memegang otoritas kedaulatan sebagai cermin dari kekuasaan di dalam Negara Kesatuan⁵².

UU No. 23 Tahun 2014 pada bagian ketentuan umum menyatakan bahwa otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah

⁵⁰ Dian bakti Setiawan, S.H., M.H. *Pemberhentian Kepala Daerah “Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan Di Indonesia”*. Jakarta; PT. Raja Grafindo Persada. 2011. hlm 81.

⁵¹ Hari Sabarno, MBA., M.M. *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*. Jakarta; Sinar Grafika. 2008. hlm. 61.

⁵² Dr. Suriansyah Murhani, S.H., M.H. *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah*. Palangkaraya; Laksbang Mediatama. 2008. hlm.8.

otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian terdapat tiga argumentasi mendasar yang melandasi asumsi otonomi daerah memperkuat dimensi kebersamaan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu⁵³:

- 1) Otonomi daerah merupakan kebijakan dan pilihan strategis dalam rangka memelihara kebersamaan nasional dimana hakikat khas daerah tetap dipertahankan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam konstruksi ini, pemerintah pusat mempertahankan hak dasar daerah dengan memberikan kewenangan yang proporsional dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Pemerintah pusat dalam hal ini memberikan jaminan kewenangan tersebut dengan tetap membimbing daerah pada koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Melalui otonomi daerah pemerintah menguatkan sentra ekonomi kepada daerah dengan memberikan kesempatan kepada daerah untuk mengurus dan mengelola potensi ekonominya sendiri secara proporsional. Dengan demikian, kekuatan ekonomi akan tersebar di seluruh daerah dengan mengandalkan kekuatan potensi ekonomi daerahnya masing-masing. Apabila potensi ekonomi ini menyebar secara merata dan berkelanjutan, kesatuan ekonomi nasional akan memiliki fundamental yang sangat kuat.
- 3) Otonomi daerah akan mendorong pementapan demokrasi politik di daerah dengan landasan desentralisasi yang dijalankan secara konsisten dan proporsional. Penguatan demokrasi di tingkat daerah cenderung akan mendorong secara perlahan, tetapi menyebabkan penguatan demokrasi politik nasional. Fenomena ini tentu akan memperkuat basis demokrasi di Indonesia. Jika masyarakat daerah sudah terbiasa dengan proses yang terbuka dan terbiasa terlibat dalam mekanisme pembuatan kebijakan publik di daerah, partisipasi masyarakat ditingkat nasional juga akan semakin meningkat.

⁵³ Hari Sabarno. *Op.Cit.*. hlm 11.

2. Tujuan dan Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah

Salah satu tujuan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk menjadikan pemerintah lebih dekat dengan rakyatnya, sehingga pelayanan pemerintah dapat dilakukan dengan lebih efisien dan efektif. Hal ini berdasarkan asumsi bahwa pemerintah kabupaten dan kota dapat memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai kebutuhan dan aspirasi masyarakat mereka dari pada pemerintah pusat guna menjamin pemerintahan yang bersih dapat terlaksana⁵⁴.

Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Dalam arti bahwa dalam penyelenggaraan kebijakan otonomi daerah, menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintahan ke masyarakat, yang diharapkan dapat tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemandiriannya dalam iklim demokrasi dewasa ini⁵⁵.

Prinsip-prinsip pemberian Otonomi Daerah yang menjadi pedoman dalam Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut⁵⁶:

⁵⁴ Mudrajat Kuncoro, Ph.D. 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah "Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*. Jakarta; Erlangga. hlm. 25.

⁵⁵ Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta. Sinar Grafika. 2011. hlm 224

- 1) Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah.
- 2) Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.
- 3) Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedang Otonomi Daerah Provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- 4) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjaga hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar-Daerah.
- 5) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi wilayah administratif.
- 6) Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh Pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan sebagainya berlaku ketentuan peraturan Daerah Otonom.
- 7) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- 8) Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai Wakil pemerintah.
- 9) Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah dan Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.

Undang- Undang No. 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan

Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Sedangkan yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.⁵⁷

Badan atau lembaga menjalankan peranannya sesuai dengan kedudukan, tugas pokok, dan fungsinya dalam sistem pemerintahan Negara Indonesia. Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan kesatuan yang integral yang memberikan pelayanan publik sesuai dengan ketentuan hukum yang diamanatkan UUD 1945.⁵⁸ DPRD yang ada di daerah memiliki fungsi, tugas, wewenang, dan hak-hak yang sama seperti Dewan Perwakilan Rakyat yang ada di pusat dalam ruang lingkup sebagai lembaga legislatif daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁵⁹

Kepala Daerah yang menjadi penyelenggara Pemerintahan Daerah Provinsi adalah Gubernur, Kabupaten adalah Bupati, dan Kepala Daerah Kota adalah Walikota. Di dalam diri Kepala Daerah (Gubernur) terdapat dua fungsi yaitu fungsi sebagai Kepala Daerah Otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan di daerah dan fungsi sebagai kepala wilayah atau wakil pemerintah pusat yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan

⁵⁷ Lihat Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵⁸ B.N. Marbun, S.H. *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita, "Perkembangan Otda, Sejak Zaman Kolonial Sampai Saat Ini"*. Jakarta; Pustaka Sinar Harapan. 2005. hlm. 114

⁵⁹ Drs. Bambang Yudoyono, M.Si. *Otonomi Daerah, "Desentralisasi da Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD"*. Jakarta; Pustaka Sinar Harapan. 2001. hlm. 50.

umum yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah.⁶⁰ Gubernur sebagai pemimpin provinsi bertugas mengarahkan walikota dan bupati sebagai pemimpin kota/kabupaten untuk melakukan pembangunan dan pelayanan di daerahnya agar sinergis dan harmonis dengan pusat.⁶¹

Daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian yang dimaksud dengan wilayah administrative adalah wilayah kerja perangkat pemerintah pusat termasuk gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah dan wilayah kerja gubernur dan bupati/walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum di daerah.

UUD 1945 telah mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya pada Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Pasal 18 UUD 1945

menyatakan bahwa:

- 1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota,

⁶⁰H.A.W. Widjaja. *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*. Jakarta: PT. Rineka Cipta. 1998. hlm. 41.

⁶¹Eko Noer Kristiyanto. Jurnal. "Pemilihan Gubernur Tak Langsung Sebagai Penegasan Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah". *Jurnal Rechts Vinding*, Volume 1, Nomor 3, Desember 2012.

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

Selanjutnya dinyatakan pula pada Pasal 18A UUD 1945 mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota yaitu:

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

Pasal 18B UUD 1945 selanjutnya menyatakan mengenai:

- 1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. **)
- 2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. **)

Pasal 18 UUD 1945 dapat dipahami bahwasanya merupakan suatu landasan hukum dalam pembentukan Pemerintahan Daerah berikut aparat-aparat maupun

instansi-instansi vertikal yang nantinya akan melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan dapat pula dipahami adanya sebuah badan perwakilan daerah yang mewakili kepentingan-kepentingan maupun aspirasi-aspirasi masyarakat yang dalam perkembangannya menjelma menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 58 UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:⁶²

- a. Kepastian hukum;
- b. Tertib penyelenggara negara;
- c. Kepentingan umum;
- d. Keterbukaan;
- e. Proporsionalitas;
- f. Profesionalitas;
- g. Akuntabilitas;
- h. Efisiensi;
- i. Efektivitas; dan
- j. Keadilan.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah merupakan manifestasi dari pemerintahan seluruh wilayah negara. Segala aspek menyangkut konfigurasi kegiatan dan karakter yang berkembang akan mewarnai penyelenggaraan pemerintahan secara nasional. Peran dan kedudukan pemerintahan daerah sangat

⁶² Lebih lanjut lihat penjelasan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

strategis dan sangat menentukan secara nasional sehingga paradigma baru pemerintahan yang terselenggara adalah berbasis daerah.⁶³

Berdasarkan UUD 1945, terdapat dua buah nilai dasar yang dikembangkan di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berdasarkan pada asas otonomi yakni, nilai unitaris dan nilai desentralisasi. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya yang bersifat Negara. Artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi diantara kesatuan-kesatuan pemerintahan regional atau lokal. Sementara itu nilai dasar desentralisasi diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam masing-masing daerah otonom dengan mendapatkan penyerahan atau pengakuan kewenangan sebagai daerah otonom.⁶⁴

Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan bahwasanya Pemerintahan di Daerah terdiri atas 2 jenis, yakni pemerintahan lokal administratif atau *local state government* dan pemerintahan lokal yang mengurus rumah tangga sendiri atau *local self government*.⁶⁵

1) *Local Self Government*

Sebagai konsekuensi pelaksanaan asas desentralisasi dalam ikatan negara Kesatuan Republik Indonesia adalah lahirnya pemerintahan daerah local yang mengurus rumah tangga sendiri. Dalam rangka melaksanakan pemerintahan negara yang sebaik-baiknya di tingkat daerah, dan upaya penyesuaian pemerintahan di tingkat daerah, serta

⁶³J.Kaloh. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, "Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*. Jakarta; PT. Rineka Cipta. 2007. hlm 59.

⁶⁴Suryo Sakti Hadiwijoyo. *Gubernur; Kedudukan, Peran, dan Kewenangan*. Yogyakarta: Graha Ilmu. 2011. hlm. 37

⁶⁵Sarundajang. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Bitung; CV. Muliastari. 2002.hlm 25.

untuk mempermudah penyelenggaraan yang sifatnya sangat khusus dalam daerah tertentu, penyelenggaraan dapat diserahkan kepada suatu *local government* atau pemerintah lokal, yang diberi kewenangan untuk mengurus kepentingan daerahnya sendiri. Dilihat dari segi tanggung jawab negara, maka mau tidak mau daerah yang menjadi organ pemerintahan negara mempunyai kedudukan sebagai bawahan negara semata-mata.

2) *Local state government*

Local state government sering diterjemahkan sebagai Pemerintahan Wilayah. Terbentuknya *local state government* adalah sebagai konsekuensi dari penerapan asas dekonsentrasi.

Terdapat 2 (dua) bentuk penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah yaitu:⁶⁶

1) Pemerintahan Wilayah Administratif

Pemerintahan Wilayah Administratif yakni suatu satuan pemerintahan daerah di bawah pemerintah pusat yang semata-mata hanya menyelenggarakan pemerintahan pusat di wilayah-wilayah negara. Satuan pemerintahan semacam ini pada hakikatnya adalah perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Sedangkan yang menjadi ciri-ciri atau kriteria Pemerintahan Wilayah Administratif adalah:

- a. Kedudukannya merupakan wakil pemerintah pusat yang ada di daerah.
- b. Urusan-urusan pemerintahan yang diselenggarakan pada hakikatnya adalah urusan-urusan pemerintah pusat.
- c. Penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan tersebut hanya bersifat administrasi semata.
- d. Pelaksana dari urusan-urusan pemerintahan dijalankan oleh pejabat-pejabat Pemerintah Pusat yang ditempatkan di daerah.
- e. Hubungan antara Pemerintahan Wilayah Administratif dan Pemerintahan Pusat adalah hubungan antara atasan dan bawahan dalam rangka menjalankan perintah.
- f. Seluruh penyelenggaraan pemerintahan dibiayai dan mempergunakan sarana dan prasarana dari Pemerintah Pusat.

⁶⁶ Suryo Sakti Hadiwijoyo. *Op.Cit.* hlm 43.

2) Pemerintahan Daerah Otonom

Pemerintahan Daerah Otonom yakni satuan pemerintahan daerah yang berada di bawah Pemerintah Pusat yang berhak atau berwenang menyelenggarakan pemerintahan sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat. Ciri-ciri Pemerintahan Daerah Otonom adalah sebagai berikut:

- a. Urusan-urusan atau wewenang pemerintahan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Otonom adalah urusan atau wewenang pemerintahan yang telah menjadi urusan rumah tangga sendiri.
- b. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom dijalankan oleh pejabat-pejabat yang merupakan pegawai pemerintah daerah itu sendiri. atau dengan kata lain pejabat tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Pemerintah Daerah Otonom itu sendiri.
- c. Penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan dijalankan atas dasar inisiatif atau prakarsa sendiri.
- d. Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Otonom adalah hubungan yang sifatnya pengendalian dan pengawasan, bahkan dapat dikatakan sebagai hubungan kemitraan.

D. Desa

Banyak definisi atau pemahaman mengenai desa yang dikemukakan oleh para penulis. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia⁶⁷) “Desa adalah (1) kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (2) kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan”.

“Perkataan “desa “, “dusun” “desi (ingatlah perkataan swa-desi), seperti juga halnya dengan perkataan “negara”, “negeri”, “negari”, “nagari”, “negory” (dari perkataan nagarom), asalnya dari perkataan

⁶⁷ Poerwadarminta. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta, Gramedia 1995, hlm 226

Sanskrit, yang artinya tanah-air, tanahnya asal, tanah kelahiran”. Yang dinamakan desa ialah suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri”⁶⁸.

Pengertian lainnya tentang desa, desa adalah:

“Desa merupakan sebuah gambaran dari suatu kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan dan mereka saling mengenal dengan baik dan corak kehidupan relatif homogen serta banyak tergantung pada alam. Komunitas tersebut selanjutnya berkembang menjadi suatu kesatuan masyarakat hukum yang berhak menyelenggarakan dan mengatur rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dimana kepentingan bersama penduduk menurut hukum adat dilindungi dan dikembangkan”⁶⁹.

Dengan melihat definisi terhadap desa di atas, maka akan lebih lengkap apabila ditambahkan pula pendapat Suparno⁷⁰ yang memberikan empat definisi terhadap desa berdasarkan peranan dan fungsi strategisnya, yaitu:

1. Desa merupakan sumber segala data dan informasi bagi kehidupan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan secara nasional.
2. Desa merupakan benteng yang harus bisa diandalkan dalam pengamalan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.
3. Desa merupakan tempat pembinaan dan peningkatan jiwa gotong royong disegala bidang kehidupan dan penghidupan.
4. Desa merupakan pembinaan partisipasi masyarakat disegala bidang, baik bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

⁶⁸ Soetardjo Kartohadikoesoemo. *Desa*. Jakarta, PN Balai Pustaka, 1984, hlm 15

⁶⁹ *Ibid*, hlm 17

⁷⁰ (Suparno. *Permasalahan-Permasalahan Yang Dihadapi oleh Pemerintah Desa dalam Rangka Melaksanakan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah di Desa Pulutan, Wonosari, Gunung Kidul*. Terdapat di: <http://www.fppm.org/indeks%20makalah.htm>, (Diakses 11/01/2017).

Setelah melihat beberapa definisi desa seperti yang telah dikemukakan di atas, berikut akan dilihat pula beberapa ciri umum desa yang universal⁷¹:

Beberapa ciri umum desa yang universal sifatnya: (a) desa pada umumnya terletak di atau sangat dekat dengan pusat wilayah usaha tani; (b) dalam wilayah itu, pertanian merupakan kegiatan ekonomi yang dominan; (c) karenanya, faktor penguasaan tanah menentukan corak kehidupan masyarakatnya; (d) tidak seperti di kota atau dikota besar, yang sebgaiian besar penduduknya merupakan pendatang, populasi penduduk desa lebih bersifat "terganti dari dirinya sendiri"; (e) kontrol sosial bersifat personal atau pribadi dalam bentuk tatap muka; (f) desa merupakan ikatan social yang relative lebih ketat daripada di kota.

Akan tetapi definisi desa berdasarkan UU Pemerintahan Daerah lebih merujuk kepada pengertian desa administratif sebagai perangkat organisasi yang melaksanakan urusan administrasi pemerintahan, akan tetapi belum mengakomodir sepenuhnya keberadaan organisasi desa yang mengurus agama dan adat yang disebut pemerintahan desa adat. Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan adat setempat. Kesatuan masyarakat hukum itu yang dinamakan juga adat⁷².

Ada beberapa tipologi desa, diantaranya yaitu :

Pertama, desa sebagai kesatuan masyarakat atau disebut dengan pemerintahan komunitas atau *self governing community*. Tipe desa ini bukanlah unit pemerintahan formal seperti yang selama ini berjalan, melainkan sebagai bentuk pemerintahan informal yang mengelola kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak

⁷¹ Ensiklopedi Nasional Indonesia Jilid 11. 2004. Jakarta: PT. Delta Pamungkas.

⁷² Suryaningrat, Bayu. 1980. *Desa dan Kelurahan*. Jakarta:Yayasan Beringin.

asal-usul sebagai pembentuk otonomi asli. Karena itu tipe desa ini tidak perlu mengalami birokratisasi dan menjalankan tugas-tugas administratif dari pemerintah. *Kedua*, desa administratif sebagai desa-desa baru yang dibentuk atas prakarsa masyarakat setempat atau karena pembentukan desa definitif di wilayah UPT transmigrasi. Tipe desa ini tidak mempunyai kewenangan asal-usul, dan menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan oleh pemerintah, serta mengelola fungsi-fungsi pembangunan dan kemasyarakatan. *Ketiga*, desa sebagai kesatuan pemerintahan lokal yang lebih siap dikembangkan menjadi unit pemerintahan yang otonom. Di desa-desa bertipe ini pengaruh adat sudah mulai pudar, dan akibat dari perubahan sosial telah tumbuh menjadi desa yang maju, swasembada dan modern. Selain itu, pemerintahan desa (dalam pengertian formal) telah berjalan dengan baik, dan karenanya sudah siap dikembangkan sebagai unit pemerintahan lokal yang otonom (*local self government*). *Keempat*, kelurahan atau sebagai satuan kerja perangkat daerah, suatu bentuk unit administratif baru yang dibentuk secara sengaja atau merupakan evolusi dari desa-desa maju di kawasan perkotaan. Desa adat sebagai tipe *self governing community* yang bukan unit pemerintahan formal, melainkan sebagai bentuk pemerintahan informal yang mengelola kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul sebagai pembentuk otonomi asli. Dalam bahasa lain Sadu Wasistiono mengklasifikasikan memberi karakteristik desa berdasarkan hubungan kekerabatan penduduk serta efektivitas penggunaan hukum adatnya⁷³.

Desa Berbudaya, merupakan salah satu gagasan yang brilian yang sedang dirancang oleh Bupati Purwakarta Dedi Mulyadi. Melalui desa berbudaya, masyarakat di seluruh Kabupaten Purwakarta akan diberikan aturan khusus untuk mengatur pola kehidupan. Kang Dedi panggilan akrab Bupati Purwakarta menyatakan membangun ketahanan ekonomi, pendidikan hingga budaya dimulai dari desa. “Desa Berbudaya” ini adalah revolusi mental. Desa Budaya diterjemahkan Kang Dedi menjadi sistem tata kehidupan. Upaya menerapkan system “Desa Budaya” Kang Dedi

⁷³ AAGN Dwipayana dan Eko Sutarto Eko. *Membangun Good Governance di Desa*, Yogyakarta: IRE Press, 2003, hlm 106

mengintruksikan kepada Kepala Desa (Kades) untuk membuat Perdes secara otonomi.

Berikut di bawah ini adalah garis besar sistem “Desa Budaya” ala Purwakarta.

1. Ruang tamu kantor desa mesti didesain.
2. Kamar mandi harus senyaman mungkin.
3. Membuang sampah pada tempatnya dan tidak boleh membuang sampah sembarangan. Apabila ada, Pemkab akan mencabut subsidi pendidikan dan kesehatan.
4. Desa harus memiliki bale pertunjukan kesenian tradisional.
5. Setiap rumah memasang lampu penerang.
6. Pembatas desa dengan desa lain, diberikan cirikhas yaitu ditanamkan pohon.
7. Masyarakat yang tidak ikut keluarga berencana, akan dicabut semua subsidi.
8. Desa harus mengembangkan potensi unggulan, dan setiap desa memiliki prodak dibidang agro bisnis.
9. Larangan penambangan liar disetiap daerah.
10. Tidak boleh ada hiburan yang menimbulkan keributan dan minuman keras.
11. Larangan berpidato menghasut masyarakat.
12. Setiap masyarakat harus memiliki tanaman dirumahnya.
13. Anak yang belum cukup umur tidak boleh menggunakan kendaraan.
14. Setiap Desa, pada saat ingin membuat rumah bentuk bangunannya diseragamkan dan pagarnya tidak terlalu tinggi.
15. Masyarakat yang menebang pohon, mesti izin ke kepala desa.

Poin-poin di atas adalah garis besar, terkait aturan “Desa Budaya” yang akan dicanangkan di Kabupaten Purwakarta. Desa merupakan suatu daerah hukum, otonom, dan bersifat autarki, merupakan negara mini dalam ukuran dan tingkat paling sederhana. Desa memiliki rakyat, kekuasaan sendiri (pemerintahan sederhana), daerah teritorial sendiri, serta kekayaan dan pendapatan tersendiri. Hak dan kewajiban, peraturan tata hidup, batas desa diatur secara adat dan biasanya tidak tertulis.

Terkait hukum, hak dan kewajiban, dan hal lainnya diwujudkan melalui konsep Desa Berbudaya yang mengatur pola kehidupan masyarakat desa. Desa Berbudaya adalah revolusi mental ala Bupati Purwakarta untuk menata kehidupan desa agar lebih baik dan teratur. Kebijakannya sangat aplikatif, di antaranya menginstruksikan kepala desa untuk membuat Peraturan Desa secara otonom melalui Peraturan Bupati Nomor 70A Tahun 2015 Tentang Desa Berbudaya..

Pemerintah Kabupaten Purwakarta, Jawa Barat meluncurkan program percontohan Desa berbasis Budaya. Pada tahap awal, ada enam desa yang dijadikan proyek percontohnya. Keenam desa tersebut adalah Desa Cilandak, Linggamukti, Cilingga, Cibeber, Sukamulya, dan Mekarjaya. "Kriteria Desa berbasis Budaya adalah desa yang masih mengusung keaslian budaya serta tradisi serta hukum adat". Desa berbasis Budaya nantinya akan dikelola Majelis Adat Desa. Perumusan semua aturan dipastikan melibatkan kepala desa di Badan Musyawarah Desa (Bamusdes). Program Desa Berbudaya, diusung untuk membentuk tata kelola pemerintahan desa, hubungan sosial masyarakat, hingga lingkungan yang baik yang makin menumbuhkan tingkat partisipasi masyarakat. Termasuk soal hak dan kewajiban serta hukuman dan denda bagi yang melanggar. Dalam soal lingkungan, misalnya, dibuat aturan soal tata cara penebangan pohon dan mengelola sumber daya air yang benar dan baik serta memberikan manfaat sebesar-besarnya buat lingkungan.