

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Desa**

##### **1. Konsep Desa**

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

Desentralisasi dan otonomi daerah sangat erat dengan desa dan pemerintahan desa. Terlebih lagi desa dalam konteks suatu tatanan ketatanegaraan yang bersifat asli dan mempunyai asal usul yang bersifat khusus. Dalam perspektif ini, otonomi yang dimaksud konstitusi sebenarnya terletak pada desa atau nama lainnya yang berbeda-beda antara daerah satu dengan daerah lain.<sup>1</sup> Desa memiliki batas-batas wilayah, yang dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Desa disebut sebagai kesatuan masyarakat hukum, desa pada umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hierarkhis-struktural dengan struktur yang lebih tinggi.

Dalam kamus Bahasa Indonesia desa adalah kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang

---

<sup>1</sup> Rudy. 2012. Hukum Pemerintahan Daerah Prespektif Konstitusionalisme. Bandar Lampung. Indepth Publishing. Hlm 93

kepala desa).<sup>2</sup> Dalam beberapa daerah di Indonesia banyak menyebutkan “desa” dalam ragam bahasa lainnya, namun tetap sama artinya desa. Misalnya di masyarakat Lampung di kenal dengan sebutan “pekon” dan lain juga di daerah lainnya. Dilihat secara etimologis kata desa berasal dari bahasa Sanskerta, yaitu “deca” yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa atau village yang di artikan sebagai “ a groups of houses or shops in a country area, smaller than and town”. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya berdasarkan hak asal-usul dan adat-istiadat yang diakui dalam pemerintahan nasional dan berada di Daerah Kabupaten .

Desa menurut H.A.W. Widjaja dalam bukunya yang berjudul “otonomi Desa” menyatakan bahwa.<sup>3</sup> Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, Partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat.

Pengertian desa menurut undang-undang adalah :

### **Peraturan pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang desa Pasal 1**

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

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 1

Desa adalah Desa dan Desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan

---

<sup>2</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Medan:Bitra Indonesia, 2013, Hlm 2

<sup>3</sup> Widjaja, HAW.2003.Pemerintahan Desa/Marga.PT.Raja Grafindo Persada.Jakarta. Hlm.3.

masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1**

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

Dengan demikian sebagai suatu bagian dari sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diakui otonominya dan Kepala melalui pemerintah dapat diberikan penugasan pendelegasian dari pemerintah ataupun dari pemerintah daerah untuk melaksanakan pemerintah tertentu. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai keanekaragaman, partisipasi otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Pemerintahan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah dan badan permusyawaratan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan suatu kegiatan pemerintah, lebih jelasnya pemikiran ini didasarkan bahwa penyelenggaraan tata kelola (disingkat penyelenggaraan) atau dikenal selama ini sebagai “pemerintahan”. Kepala adalah pelaksanaan kebijakan sedangkan Badan Permasyarakatan Dan Lembaga Pembuatan Dan Pengawasan Kebijakan (peraturan).

Desa telah memiliki definisi sendiri menurut perkembangan peraturan perundangan di Indonesia. Pada PP Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa, Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur

kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa menurut UU Nomor 6 Tahun 2014 ialah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014, Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Dengan kata lain, desa merupakan suatu pemerintahan yang mandiri yang berada di dalam sub sistem Pemerintahan Nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Semenjak diberlakukannya otonomi daerah, penggunaan istilah desa dapat menggunakan istilah lain sesuai dengan nama lain sesuai karakteristik adat istiadat setempat, begitu juga dengan segala istilah dan institusi di desa tersebut. Hal ini merupakan salah satu pengakuan dan penghormatan dari Pemerintah terhadap asal usul dan adat istiadat setempat. Contohnya adalah istilah desa di Sumatera Barat disebut dengan istilah nagari, di Aceh dengan istilah gampong, di Papua dan Kutai Barat, Kalimantan Timur disebut dengan istilah kampung. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) terdapat 83.931 wilayah administrasi setingkat desa di Indonesia pada tahun 2018. Jumlah tersebut terdiri atas 75.436 desa (74.517 desa dan 919 nagari di Sumatera Barat) yang tersebar di seluruh Indonesia. Secara Umum, kondisi desa di Indonesia memiliki ciri-ciri yang relative

sama, yaitu: desa dan masyarakat memiliki hubungan yang erat dengan lingkungan alam; iklim dan cuaca mempunyai pengaruh besar terhadap petani.

## **2. Dana Desa**

Guna mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi desa dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa dalam segala aspeknya sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, UU Nomor 6 Tahun 2014 memberikan mandat kepada Pemerintah untuk mengalokasikan Dana Desa. Dana Desa tersebut dianggarkan setiap tahun dalam APBN yang diberikan kepada setiap desa sebagai salah satu sumber pendapatan desa. Kebijakan ini sekaligus mengintegrasikan dan mengoptimalkan seluruh skema pengalokasian anggaran dari Pemerintah kepada desa yang selama ini sudah ada.

Dana desa adalah dana APBN yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan diprioritaskan untuk pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Dana desa diperuntukkan bagi desa dan desa adat yang ditransfer melalui APBD Kabupaten/Kota dan dialokasikan kepada setiap desa secara merata dan berkeadilan. Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, tujuan dana desa adalah sebagai berikut:

- (1)meningkatkan pelayanan publik di desa,
- (2)mengentaskan kemiskinan,
- (3)memajukan perekonomian desa,
- (4)mengatasi kesenjangan pembangunan antardesa, serta
- (5)memperkuat masyarakat desa sebagai subjek dari pembangunan.

Sumber pendapatan desa terdiri dari:

- 1) Pendapatan Asli Desa
- 2) Dana Desa yang bersumber dari APBN

- 3) Bagian dari Hasil PDRD Kabupaten/kota
- 4) Alokasi Dana Desa dari Kabupaten/kota
- 5) Bantuan keuangan dari APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/kota
- 6) Hibah dan Sumbangan Pihak ketiga, serta
- 7) Lain-lain pendapatan Desa yang sah.

### **3. Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Desa (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara, 2014).

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa, APBDes terdiri dari pendapatan desa, belanja desa, dan pembiayaan desa. Pendapatan desa diklasifikasikan menurut kelompok, jenis, dan objek pendapatan. Belanja desa diklasifikasikan menurut bidang, subbidang, kegiatan, jenis belanja, objek belanja, dan rincian objek belanja. Pembiayaan diklasifikasikan menurut kelompok, jenis, dan objek pembiayaan.

### **4. Prioritas Penggunaan Dana Desa**

Berdasarkan Pasal 5 Ayat (1) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2020, penggunaan dana desa pada tahun 2020 diprioritaskan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan di bidang Pembangunan Desa dan Masyarakat Desa, karena pembangunan di desa berperan penting dalam kemajuan sebuah negara.

Prioritas penggunaan Dana Desa yang diatur dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016 menyebutkan bahwa prioritas penggunaan Dana Desa untuk pembangunan desa dialokasikan untuk mencapai tujuan pembangunan desa yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, melalui:

- a. Prioritas penggunaan Dana Desa untuk pemenuhan kebutuhan dasar meliputi:
  - a) pengembangan pos kesehatan Desa dan Polindes;
  - b) pengelolaan dan pembinaan Posyandu; dan
  - c) pembinaan dan pengelolaan Pendidikan Anak Usia Dini.
- b. Prioritas penggunaan Dana Desa untuk pembangunan sarana dan prasarana desa didasarkan atas kondisi dan potensi desa, sejalan dengan pencapaian target RPJMDesa dan RKPDesa setiap tahunnya, yang diantaranya dapat meliputi:
  - a) pembangunan dan pemeliharaan jalan desa;
  - b) pembangunan dan pemeliharaan jalan usaha tani;
  - c) pembangunan dan pemeliharaan embung desa;
  - d) pembangunan energi baru dan terbarukan;
  - e) pembangunan dan pemeliharaan sanitasi lingkungan;
  - f) pembangunan dan pengelolaan air bersih berskala desa;
  - g) pembangunan dan pemeliharaan irigasi tersier;
  - h) pembangunan dan pemeliharaan serta pengelolaan saluran untuk budidaya perikanan; dan
  - i) pengembangan sarana dan prasarana produksi di desa.

- c. Prioritas penggunaan Dana Desa untuk pengembangan potensi ekonomi lokal didasarkan atas kondisi dan potensi desa, sejalan dengan pencapaian target RPJMDesa dan RKPDesa setiap tahunnya, yang diantaranya dapat meliputi:
- a) pendirian dan pengembangan BUMDesa;
  - b) pembangunan dan pengelolaan pasar desa dan kios desa;
  - c) pembangunan dan pengelolaan tempat pelelangan ikan milik desa;
  - d) pembangunan dan pengelolaan keramba jaring apung dan bagan ikan;
  - e) pembangunan dan pengelolaan lumbung pangan desa;
  - f) pembuatan pupuk dan pakan organik untuk pertanian dan perikanan;
  - g) pengembangan benih lokal;
  - h) pengembangan ternak secara kolektif;
  - i) pembangunan dan pengelolaan energi mandiri;
  - j) pembangunan dan pengelolaan tambatan perahu;
  - k) pengelolaan padang gembala;
  - l) pengembangan Desa Wisata; dan
  - m) pengembangan teknologi tepat guna pengolahan hasil pertanian dan perikanan.
- d. Prioritas penggunaan Dana Desa untuk pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan, didasarkan atas kondisi dan potensi desa, sejalan dengan pencapaian target RPJMDesa dan RKPDesa setiap tahunnya, yang diantaranya dapat meliputi:
- a) komoditas tambang mineral bukan logam, antara lain zircon, kaolin, zeolite, bentonit, silika (pasir kuarsa), kalsit (batu kapur/gamping), felspar dan intan;

- b) komoditas tambang batuan, antara lain onik, opal, giok, agat, topas, perlit, toseki, batu sabak, marmer, granit, kalsedon, rijang (chert), jasper, krisopras, garnet, dan potensi komoditas tambang batuan lainnya;
- c) rumput laut;
- d) hutan milik desa; dan
- e) pengelolaan sampah.

Sedangkan Penggunaan Dana Desa yang bersumber dari APBN untuk pemberdayaan masyarakat desa terutama diarahkan untuk penanggulangan kemiskinan dan peningkatan akses atas sumber daya ekonomi, sejalan dengan pencapaian target RPJMDesa dan RKPDesa setiap tahunnya, yang diantaranya dapat mencakup:

- 1) peningkatan kualitas proses perencanaan desa;
- 2) mendukung kegiatan ekonomi baik yang dikembangkan oleh BUMDesa maupun oleh kelompok usaha masyarakat desa lainnya;
- 3) pembentukan dan peningkatan kapasitas Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa;
- 4) pengorganisasian melalui pembentukan dan fasilitasi paralegal untuk memberikan bantuan hukum kepada warga masyarakat desa;
- 5) penyelenggaraan promosi kesehatan dan gerakan hidup bersih dan sehat;
- 6) dukungan terhadap kegiatan desa dan masyarakat pengelolaan hutan desa dan hutan kemasyarakatan; dan
- 7) peningkatan kapasitas kelompok masyarakat melalui kelompok usaha ekonomi produktif, kelompok perempuan, kelompok tani, kelompok masyarakat miskin, kelompok nelayan, kelompok pengrajin, kelompok

pemerhati dan perlindungan anak, kelompok pemuda dan kelompok lain sesuai kondisi desa.

Penggunaan Dana Desa untuk membiayai kegiatan yang tidak termasuk dalam prioritas sebagaimana ditetapkan oleh Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi harus mendapatkan persetujuan dari bupati/walikota. Persetujuan bupati tersebut diberikan pada saat evaluasi rancangan peraturan desa mengenai APBDesa. Dalam memberikan persetujuan terkait penggunaan dana di luar prioritas tersebut, bupati memastikan pengalokasian Dana Desa untuk kegiatan yang menjadi prioritas telah terpenuhi dan/atau kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat telah terpenuhi.

## **5. Manfaat Dana Desa**

Pemerintah Indonesia telah mengalokasikan Dana Desa melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dana ini berasal dari anggaran negara yang ditransfer melalui anggaran daerah untuk membiayai administrasi pemerintahan desa, pemberdayaan di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi masyarakat, dan pembangunan infrastruktur.

Penggunaan Dana Desa diputuskan melalui forum musrenbang dan telah menghasilkan pencapaian infrastruktur signifikan. Dana Desa telah membangun ribuan kilometer jalan desa, jembatan, pasar desa, kegiatan BUM Desa, dermaga perahu, kolam, irigasi, dan lainnya. Selain itu, Dana Desa juga digunakan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat melalui pembangunan fasilitas olahraga, air bersih, fasilitas mandi-cuci-kakus, dan lainnya.

Peningkatan Alokasi Dana Desa bertujuan untuk mewujudkan Indonesia maju. Pengelolaan Dana Desa yang efektif memerlukan komitmen kepala desa dan transparansi dalam penggunaannya. Data berbasis SDGs Desa menjadi dasar kebijakan pembangunan

desa dan pemanfaatan Dana Desa. Dengan kerjasama trilateral, pendidikan tinggi dapat memajukan desa dalam sumber daya manusia, pertumbuhan ekonomi, dan pelestarian budaya lokal.

Dana Desa telah memberikan dampak positif pada desa-desa di Indonesia, mendorong pertumbuhan ekonomi, peningkatan pendidikan, dan harapan warga desa. Pengelolaan yang baik akan membantu desa menjadi mandiri, berdaya, dan sejahtera.

Penggunaan Dana Desa diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, peningkatan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan dan dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Desa.

Pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dari Dana Desa berpedoman pada pedoman teknis yang ditetapkan oleh bupati/walikota mengenai kegiatan yang dibiayai dari Dana Desa. Pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dari Dana Desa diutamakan dilakukan secara swakelola dengan menggunakan sumber daya/bahan baku lokal, dan diupayakan dengan lebih banyak menyerap tenaga kerja dari masyarakat Desa setempat.

Dana Desa dapat digunakan untuk membiayai kegiatan yang tidak termasuk dalam prioritas penggunaan Dana Desa setelah mendapat persetujuan bupati/walikota dengan memastikan pengalokasian Dana Desa untuk kegiatan yang menjadi prioritas telah terpenuhi dan/atau kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat telah terpenuhi.

## **B. Pemerintah Desa**

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 25 bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat desa atau yang disebut dengan nama lain. Selanjutnya pasal 26 Undang-

Undang Nomor 6 Tahun 2014 disebutkan : kepala desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa ,melaksanakan Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan Pemberdayaan Masyarakat Desa.

Pemerintah Desa terdiri dari atas kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain, dan perangkat Desa dapat disesuaikan oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat. Calon Kepala Desa yang terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak, ditetapkan oleh Badan Perwakilan Desa dan disahkan oleh Bupati. Masa jabatan Kepala Desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan. Daerah Kabupaten dapat menetapkan masa jabatan Kepala Desa Sesuai dengan sosial Budaya setempat.

Kepala Desa dilantik oleh Bupati atau pejabat lain yang ditunjuk. Sebelum memangku jabatannya, kepala Desa mengucapkan sumpah/janji. Pengucapan sumpah/janji Kepala Desa dilakukan menurut agama yang diakui Pemerintah. Kewenangan desa mencakup:

- 1) Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Desa.
- 2) Kewenangan yang oleh perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan pemerintah.
- 3) Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah propinsi, dan/atau pemerintah Kabupaten.

Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah propinsi, dan pemerintah Kabupaten Kepala Desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Pemerintah Desa berhak menolak pelaksanaan Tugas Pembantuan yang tidak disertai dengan

pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.<sup>4</sup> Penyelenggaraan pemerintahan desa berpatokan pada dua kementerian yaitu, kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi memiliki tugas dan fungsi sebagai berikut :

- a. Perumusan penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembangunan desa dan kawasan perdesaan, pemberdayaan masyarakat desa, pengembangan daerah tertentu, pembangunan daerah tertinggal penyiapan pembangunan permukiman, dan pengembangan kawasan transmigrasi.
- b. Pengawasan atas pelaksanaan tugas lingkungan kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.
- c. Pelaksanaan pembimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.
- d. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, serta pengelolaan informasi di bidang pembangunan desa dan kawasan perdesaan, pemberdayaan masyarakat desa, pengembangan daerah tertentu, pembangunan daerah tertinggal, dan transmigrasi.
- e. Pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.

### **C. Prinsip Penggunaan Dana Desa dalam Pembangunan Desa**

Dalam pemanfaatan Dana Desa untuk pembangunan infrastruktur desa selain harus dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, juga harus mampu menerapkan prinsip-prinsip pembangunan desa agar

---

<sup>4</sup> Deddy Supriady Bratakusumah, Dadadng Solihin, 2002, Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, hlm 24-26

pembangunan yang dilakukan dapat dinikmati dan dimanfaatkan masyarakat desa dengan baik.

Menurut Adisasmita (2010:19) sedikitnya ada lima prinsip yang harus diterapkan dalam pembangunan desa yaitu:

a. Transparansi

Transparansi yaitu adanya keterbukaan dalam proses pembangunan. Menurut Lalolo (2003:13) transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan serta hasil yang dicapai.

b. Partisipatif

Partisipasi menurut Tilaar (2009:287) adalah sebagai wujud dari keinginan untuk mengembangkan demokrasi melalui proses desentralisasi dimana diupayakan antara lain perlunya perencanaan dari bawah (bottom-up) dengan mengikutsertakan masyarakat dalam proses perencanaan dan pembangunan masyarakatnya.

c. Dapat dinikmati masyarakat

Dalam kegiatan pembangunan yang dilakukan harus mampu menyelesaikan masalah publik. Sehingga, harus berorientasi pada kepentingan masyarakat dan dapat memfasilitasi kebutuhan masyarakat. Indikator yang digunakan dalam melihat bahwa pembangunan yang berjalan dapat dinikmati masyarakat adalah melalui penilaian bahwa pembangunan yang ada harus sesuai dengan keinginan

dan dapat menjawab kebutuhan masyarakat sehingga mampu memfasilitasi kebutuhan masyarakat.

d. Akuntabilitas

Menurut Rasul (2002:8) akuntabilitas adalah kemampuan memberi jawaban kepada otoritas yang lebih tinggi atas tindakan seseorang atau sekelompok orang terhadap masyarakat luas dalam suatu organisasi.

e. Sustainable (Berkelanjutan)

Menurut Effendy dalam Wibawa (1991:14), pembangunan berkelanjutan adalah suatu proses pembangunan yang pemanfaatan sumber dayanya, arah investasinya, orientasi pengembangan teknologinya dan perubahan kelembagaannya dilakukan secara harmonis dan dengan amat memperhatikan potensi pada saat ini dan masa depan dalam pemenuhan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Dari uraian prinsip-prinsip di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam meningkatkan pembangunan infrastruktur desa diterapkan pada pemanfaatan Dana Desa dalam meningkatkan pembangunan infrastruktur, yaitu: pengelolaan Dana Desa tidak terpisahkan dari APBDesa, transparansi, akuntabilitas, tertib dan disiplin anggaran, partisipasif, dapat dinikmati masyarakat, dan berkelanjutan.

## **D. Landasan Teori dan Kerangka Pikir**

### **1. Negara Hukum Kesejahteraan (*Welfare State*)**

Makna teori *welfare state* adalah negara hukum kesejahteraan yang dijadikan sebagai *Grand Theory* analisis. Hal ini disesuaikan dengan problematika yuridis yang berkolerasi dengan pengembangan konsep serta diskursus tentang hukum kebijakan pelayanan publik. Dalam konsep negara hukum kesejahteraan, bahwa negara mempunyai

kewajiban dan menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam kehidupan masyarakat, baik yang menyangkut kepentingan ekonomi, sosial, budaya, hukum, pendidikan, maupun dalam kepentingan politik. Hal ini tentu sejalan dengan Pembukaan UUD 1945 khususnya alinea IV yang menyebutkan: "...kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Megara Indonesia yang *melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum...*". Dari landasan tersebut menegaskan adanya "kewajiban negara" dan "tugas pemerintah" untuk melindungi dan melayani segenap kepentingan public, guna terwujudnya kebahagiaan seluruh rakyat.

Konsep negara hukum kesejahteraan atau *welfare state* pada dasarnya muncul sebagai antitesa terhadap tipe negara hukum sebelumnya, yaitu konsep negara "penjaga malam" atau "*nachwachterstaat*". Dalam perkembangan negara sebagai "penjaga malam", muncul gejala kapitalisme di ranah perekonomian yang secara perlahan-lahan menyebabkan terjadinya kepincangan dalam pembagian sumber-sumber kemakmuran bersama. Dalam negara hukum kesejahteraan ini mencerminkan bahwa tugas negara atau pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan umum menjadi sangat luas, kemungkinan melanggar kepentingan rakyat oleh perangkat negara juga menjadi sangat besar<sup>5</sup>.

Teori negara kesejahteraan merupakan teori yang muncul sebagai tanggapan terhadap teori negara hukum yang tidak mampu membawa masyarakat menuju kemakmuran. Pemikiran tentang negara muncul pertama kali pada zaman Yunani kuno. Socrates (399 SM) berpendapat bahwa negara ideal adalah negara yang hanya terdiri dari para filsuf yang cerdas pandai. Orang yang melakukan kejahatan harus dibunuh sehingga

---

<sup>5</sup> Luthfi J. Kurniawan., dkk., *Perihal Negara, Hukum Dan Kebijakan Publik : Perspektif Politik Kesejahteraan Yang Berbasis Kearifan Lokal, Pro Civil Society dan Gender*, Malang: Setara Press, 2011, hlm.48-50 dan 52.

negara menjadi aman dan damai. Plato (427-347 SM), dalam bukunya *Politeia* mengemukakan gagasan tentang negara ideal dan negara real. Negara ideal menjadi acuan bagi negara real. Negara ideal adalah negara yang adil. Negara yang ideal hanya akan dapat tercapai jika masing-masing kelompok dari negara (*sofia, andreia* dan *soophrosune*) berbuat sesuai dengan tempat dan tugasnya<sup>6</sup>. Lebih lanjut, karena begitu sulitnya mewujudkan negara ideal itu dalam tataran empiris, maka Plato mengemukakan gagasan baru tentang bentuk negara empiris yang paling baik, dalam bukunya yang berjudul *Nomoi*. Inti dari gagasan itu adalah negara harus bertujuan membimbing warganya menuju kehidupan yang baik dan sempurna, melalui pembentukan dan penerapan undang-undang dan hukuman bagi yang melanggarnya<sup>7</sup>. Menurut Plato, suatu penyelenggaraan negara yang baik adalah penyelenggaraan negara yang didasarkan pada pengaturan hukum (*Nomoi*). Negara yang baik adalah negara yang berdasarkan hukum hukum (*rechtsstaat*)<sup>8</sup>.

Berkaitan dengan konsep tentang negara, muncul beberapa pemikir pada abad pertengahan (abad V-XV) seperti Agustinus, John Salisbury Thomas Aquinas, Ibnu Kaldun. Agustinus (354-450) mengemukakan gagasan tentang *Civitas Dei* (Negara Tuhan) dan *Civitas Terrena* (negara iblis atau negara duniawi). Negara Tuhan adalah negara yang diwakili oleh gereja sementara yang bukan berasal atau yang berada di luar gereja adalah representasi dari negara iblis. John Salisbury (1115-1180), berpendapat bahwa negara pada hakikatnya harus menciptakan perdamaian untuk kepentingan gereja dan menjamin kehidupan rakyat. Rakyat harus menyetujui pengangkatan raja dan raja harus bertindak berdasarkan hukum tertulis dan tak tertulis yang berasal dari Allah. Thomas Aquinas

---

<sup>6</sup> Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius Yogyakarta, Cetakan Keenam 1990, hlm.23

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm,24

<sup>8</sup> Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madina Dan Masa Kini*, Jakarta: Kencana, 2007, hlm.88

(1225-1275) menyatakan bahwa negara (pemerintahan) yang terbaik adalah yang berbentuk monarki karena hanya diperintah oleh satu orang tetapi akan menjadi bentuk yang paling buruk jika pemerintahannya tidak adil. Kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, meskipun pemimpinnya adalah seorang raja. Rakyat memiliki hak untuk mengawasi segala tindakan raja dan berhak menurunkannya jika bertindak tidak adil.

Konsep tentang negara pada abad-abad selanjutnya ditandai oleh pendapat Nicolo Machiaveli (1469-1527) tentang Negara Kekuasaan, Thomas Morus (Negara Utopia), Thomas Hobbes (1588-1679) tentang Kontrak Sosial untuk mengatasi persoalan homo homini lupus dan bellum omnium contra omnes, dengan kekuasaan raja yang absolut), John Locke (1632-1704) tentang bentuk negara demokrasi, oligarki dan monarki dan pembagian kekuasaan negara yang meliputi *legislative*, eksekutif dan *federative*, *Montesquieu* (fungsi negara hukum yang terbagi dalam kekuasaan legislatif, yudikatif dan eksekutif), J. J. Rousseau (teori kedaulatan rakyat yakni kontrak sosial yang ditandai dengan penyerahan kekuasaan dari rakyat selaku individu kepada rakyat sebagai keseluruhan).

Perkembangan pemikiran tentang negara hukum yang diawali oleh Plato, kembali populer pada abad ke-17 sebagai respon kritis terhadap konfigurasi politik dan ekonomi di dunia barat yang didominasi oleh golongan bangsawan. Pemikir yang terkait dengan konsep itu adalah Imanuel Kant, Frederich Julius Stahl, Scheltema dan Dicey.

Immanuel Kant sebagai pemikir aliran *Neoplatonis* menjadikan titik berangkat pergulatan intelektualnya pada konsep negara hukum menurut Plato. Jika Plato menyebut negara hukumnya dengan *nomoi* maka Kant menyebutnya dengan istilah *Nachtwakerstaat/Nachtwacherstaat* (Negara Penjaga Malam). Kant, dengan menyebut

istilah itu, bermaksud untuk menggagas suatu bentuk negara hukum yang liberal tanpa dominasi kelompok tertentu sehingga setiap orang dapat dengan aman dan bebas mencari penghidupan dan kehidupan masing-masing yang layak. Peran dari negara dibatasi sekecil mungkin sehingga tugas negara hanya menjamin ketertiban dan keamanan bagi masyarakat dalam menjalankan kebebasan dan kehidupannya.

Konsep *rechtstaat* kedua pemikir ini kemudian dipertegas oleh Scheltema sebagaimana dikutip oleh J. Engels dalam bukunya *De Rechtstaat Herdacht*<sup>9</sup>. Scheltema berpendapat bahwa indikasi atau syarat suatu negara hukum adalah terdapatnya unsur kepastian hukum, persamaan, demokrasi dan pemerintahan yang melayani kepentingan umum. Gagasan-gagasan ini kemudian dikenal dengan negara hukum liberal<sup>10</sup>, yang banyak digunakan dan diterapkan di Eropa Kontinental (agak berbeda dari negara Anglo Saxon).

Istilah yang dipakai secara umum oleh negara Anglo-Saxon dalam menyebut negara hukum adalah *rule of law* sebagaimana dikemukakan oleh A. V. Dicey. Tolok ukur dari *rule of law* adalah *supremacy of law*, *equality before the law* dan *the constitution based on individual rights*. Hal itu berarti kedua konsep ini memiliki unsur yang sama sekaligus berbeda. Perbedaan terletak pada karakter *rule of law* yang menonjolkan prinsip *just law*, sementara *rechtstaat* pada peradilan administrasi<sup>11</sup>. Negara hukum (*rechtstaat dan rule of law*) mendasarkan diri pada kebebasan individu dan persamaan hak di depan hukum serta tegaknya hukum dan keadilan bagi setiap orang, sementara *social legality* dan nomokrasi Islam meskipun mengandung konsep negara hukum, tetap memberikan penekanan yang berbeda.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm.90.

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm.89.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm.90.

Prinsip *social legality* lahir untuk mengimbangi prinsip *rule of law* dan *rechtstaat*. *Social legality* melindungi hak perseorangan tetapi harus disalurkan kepada prinsip-prinsip sosialisme. Hukum harus ditempatkan di bawah sosialisme. Nomokrasi Islam mengandung banyak kesamaan dengan *rule of law*, hanya saja dasar filosofis yang dipakai adalah filsafat islam sebagaimana tertulis di dalam Al-Quran. Nomokrasi berbeda dari Teokrasi. Nomokrasi mengutamakan prinsip egaliter dengan berpedoman pada asas dan kaidah hukum Islam (syariah).

Konsep *nachwacherstaat* yang digagas oleh Kant dan diterapkan di banyak negara, dalam perkembangan pada abad ke-20 dihinggapai sejumlah persoalan. *Nachwacherstaat* tidak dapat membawa masyarakat mencapai kemakmuran. Lembaga legislatif tidak mampu lagi membentuk undangundang, peran eksekutif tidak terlihat dan bahkan menghilang, para pemilik modal makin berkuasa, tenaga manusia telah diganti dengan mesin yang berdampak pada pengangguran. Kondisi ini melahirkan konsep baru tentang negara yang dikenal dengan sebutan *welvaarsstaat/welfare state*.

*Welvaarsstaat/welfare state* memperluas tanggung jawab negara hingga mencakup masalah-masalah ekonomi yang dihadapi rakyat demi menciptakan kesejahteraan rakyat banyak. Negara mengambil alih peran individu dalam menguasai hal-hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak. *Welvaarsstaat* ditandai oleh privatisasi perusahaan-perusahaan besar dengan campur tangan negara pada perusahaan yang menguasai hajat hidup orang banyak, tumbuhnya iklim demokrasi dan hak asasi manusia dijunjung tinggi. *Welvaarsstaat* berusaha membebaskan warga dari ketergantungan pada mekanisme pasar untuk mendapatkan kesejahteraan (demodifikasi) dengan menjadikan hak setiap warga

sebagai alasan utama kebijakan negara. Konsekuensinya, negara harus memberlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai penganugerahan hak-hak sosial kepada warganya.

Masrur<sup>12</sup> menyatakan bahwa: “konsep *welvaarstaat* mengacu pada peran negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasikan perekonomian yang di dalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkatan tertentu bagi warganya.” Konsep ini sesungguhnya sejalan dengan prinsip demokrasi ekonomi yang diamanatkan di dalam Pasal 33 UUD 1945. Tujuan dari prinsip demokrasi ekonomi adalah demi menciptakan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat. Dengan demikian apa pun yang menjadi kebijakan dan program negara harus ditujukan terutama demi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.

## 2. Kewenangan

### a) Pengertian Kewenangan

Kewenangan adalah membatasi agar penyelenggara negara dalam melaksanakan pemerintahan dapat dibatasi kewenangannya agar tidak berlaku sewenang-wenang. Kemudian muncul pula asas dalam hukum administrasi negara “tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban.” Oleh karena itu siapapun atau pejabat manapun harus mempertanggungjawabkan setiap tugas dan kewenangannya.

Menurut **Philipus M. Hadjon**, “wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>13</sup> F.P.C.L. Tonner dalam **Ridwan HR** berpendapat “*Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevad als het vermogen om positief recht vast te stellen en Aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen*

---

<sup>12</sup> <http://masadmasrur.blog.co.uk/2008/11/27/kewajiban-negara-terhadap-kesejahteraan-rakyat-5119802/>

<sup>13</sup> Philipus M. Hadjon, “Tentang Wewenang”, YURIDIKA, No.5&6 Tahun XII, September–Desember, 1997, hlm.1

*overhead en te scheppen*” (kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan waga negara).<sup>14</sup> **Ferrazi** mendefinisikan kewenangan sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu.<sup>15</sup>

Lebih jauh Indroharto mengemukakan bahwa “Wewenang” adalah kemampuan yg diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum<sup>16</sup>. Dalam konsep wewenang terkandung asas legalitas, yang maknanya adalah:

- a. setiap wewenang pemerintahan untuk melakukan tindakan Hukum Administrasi Negara atau kebijakan harus ada dasar atau sumbernya pada (diberikan oleh) suatu ketentuan peraturan perundang-undangan (hukum tertulis);
- b. untuk menjamin dijalkannya “kesamaan perlakuan oleh pemerintah / penguasa”; dan
- c. menunjang berlakunya kepastian hukum.<sup>17</sup>

Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (bestuur), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan

---

<sup>14</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), hlm. 100

<sup>15</sup> Ganjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 93

<sup>16</sup> Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, cet.IV, Pustaka Harapan, Jakarta, hlm. 90

<sup>17</sup> Ibid, hlm.83-84

oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>18</sup>

Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah:

*“Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer”*. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik)<sup>19</sup>.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, maka kesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>20</sup>

## **b) Unsur-Unsur Kewenangan**

---

<sup>18</sup> Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 65

<sup>19</sup> Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm.4

<sup>20</sup> F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 219

- 1) **Pengaruh:** ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum.
- 2) **Dasar hukum:** dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan
- 3) **Konformitas hukum:** mengandung makna adanya standard wewenang, yaitu standard umum (semua jenis wewenang) dan standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu)".

### c) Jenis Kewenangan

Sehubungan dengan kewenangan, Philipus M. Hadjon, mengemukakan ada dua sumber untuk memperoleh kewenangan yaitu atribusi dan delegasi. Namun dikatakan kadangkala, mandat digunakan sebagai cara tersendiri dalam memperoleh wewenang. Tetapi dalam kaitannya dengan wewenang pemerintah untuk membuat keputusan, Philipus M. Hadjon secara tegas mengatakan bahwa hanya ada dua cara untuk memperoleh kewenangan membuat keputusan yaitu “atribusi dan delegasi”.<sup>21</sup> Sedangkan menurut Suwoto Mulyosudarmo, ada dua macam pemberian kekuasaan yaitu perolehan kekuasaan yang sifatnya atributif dan perolehan kekuasaan yang sifatnya derivatif. Perolehan kekuasaan secara derivatif dibedakan atas delegasi dan mandat.<sup>22</sup> Berbeda halnya dengan Indroharto, perihal perolehan kewenangan dimaksud, Indroharto mengemukakan bahwa wewenang diperoleh secara “atribusi, “delegasi” dan “mandat”, yang selanjutnya dijelaskan sebagai berikut :

- (1)“Atribusi” yaitu : pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan

---

<sup>21</sup> Philipus, M. Hadjon 2004. *Pengantar Hukum Administrasi*, Yogyakarta : UGM Press, hal. 128-129.

<sup>22</sup> Suwoto Mulyosudarmo, 1997. “*Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaskara*”, *Disertasi*. Unair Surabaya, hlm. 39 – 48.

suatu wewenang pemerintahan yang baru. Yang memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:

- a. yang berkedudukan sebagai “*original legislator*” : yg dinegara kita adalah MPR sebagai pembentuk Konstitusi, dan DPR bersama-sama Presiden sebagai pembentuk undang-undang;
  - b. yang bertindak sebagai “*delegated legislator*” : seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah dimana diciptakan wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara (TUN) tertentu (Badan/Jabatan Pemerintahan).
- (2)“Delegasi” yaitu : pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan/Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan/Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.
- (3)“Mandat” yaitu : di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan/Jabatan Tata Usaha Negara yang satu kepada yang lain<sup>23</sup>.

#### **d) Sifat Kewenangan**

Mengenai sifat kewenangan pemerintahan yaitu yang bersifat terikat, fakultatif, dan bebas, terutama dalam kaitannya dalam kewenangan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikkingen*) oleh organ pemerintahan, sehingga dikenal ada keputusan yang bersifat terikat dan bebas. Menurut Indroharto sifat kewenangan terdiri atas 3 sifat yaitu :

---

<sup>23</sup> Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, cet.IV, Jakarta : Pustaka Harapan, hlm. 90

- 1) **Kewenangan Terikat:** yakni terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil.
- 2) **Kewenangan fakultatif:** terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya.
- 3) **Kewenangan bebas:** terjadi ketika peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberi ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha negara yang bersangkutan. Apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan tata usaha negara untuk menentukan mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan. Kewenangan tersebut oleh **Hadjon** dibagi menjadi 2 yakni kewenangan i) untuk memutus secara mandiri, dan ii) kebebasan penilaian terhadap tersamar.

#### e) Sumber Kewenangan

Di dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan sistem kontinental.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoksial Konflik dan otonomi Daerah, Sketsa baying-bayang Konflik Dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*.2002. hlm 65

### f) Batasan Kewenangan

Setiap wewenang itu dibatasi oleh isi/materi (*materiae*), wilayah/ruang (*locus*), dan waktu (*tempus*). Cacat dalam aspek-aspek tersebut menimbulkan cacat wewenang atau dalam artian bahwa di luar-luar batas-batas itu suatu tindakan pemerintahan merupakan tindakan tanpa wewenang (*onbevoegdheid*). Tindakan tanpa wewenang bisa berupa i) *onbevoegdheid ratione materiae*, ii) *onbevoegdheid ratione loci*, dan iii) *onbevoegdheid ratione temporis*.

Tentang pembatasan wewenang Philipus M Hadjon mengemukakan tentang prosedur pelimpahan, tanggungjawab dan tanggung gugat serta kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi, seperti nampak dalam skhema tabel berikut :

**Tabel 1: Prosedur Pelimpahan Tanggungjawab dan Tanggung Gugat dan Penggunaan wewenang Kembali**

| No. | PRIHAL   | DELEGASI  | MANDAT  |
|-----|--|---|---|
| 1   | Prosedur pelimpahan                                  | Dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain: dengan peraturan perundang-undangan.                                   | Dalam hubungan rutin atasan bawahan: hal biasa kecuali dilarang dengan tegas. |
| 2   | Tanggungjawab dan Tanggung gugat                     | Tanggungjawab dan tanggung gugat beralih kepada delegataris (yg menerima pelimpahan wewenang).                          | Tetap pada pemberi mandat.  |
| 3   | Kemungkinan si Pemberi menggunakan wewenang itu lagi | Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas "contrarius actus". | Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan.              |

### g) Penyalahgunaan Wewenang

Pada hakikatnya penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) merupakan konsep yang dikenal dalam hukum administrasi. Dalam putusan *Hoge Raad* 9 Desember 1961 (selanjutnya disebut *H.R.*) sebagaimana disitir Philipus M. Hadjon, HR merumuskan: “Kesewenangan adalah suatu bentuk penyalahgunaan wewenang khusus karena orang yang diberi wewenang itu menggunakannya bertentangan dengan peraturan yang mendasarinya dan berdasarkan pertimbangan yang wajar mengenai tujuan peraturan itu, ia tidak memenuhi kepentingan-kepentingan yang harus diperhatikan”<sup>25</sup> Selanjutnya, Philipus M. Hadjon menyatakan rumusan pengertian “*detournement de pouvoir*” yang pertama kali, terdapat di dalam arrest *Zandvoorts* (*H.R.* 14 Januari 1949). Apabila rumusan *H.R.* 14 Januari 1949 dikaitkan dengan pengertian “penyalahgunaan wewenang” penyalahgunaan wewenang dapat dalam bentuk :

- (1) penyalahgunaan wewenang untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan;
- (2) penyalahgunaan wewenang dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan kewenangan tersebut diberikan oleh Undang-Undang atau peraturan-peraturan lain; dan

---

<sup>25</sup> Philipus M. Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Edisi Khusus, , Surabaya : Peradaban, hlm. 123.

(3)penyalahgunaan wewenang dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.<sup>26</sup>

### 3. Teori Keadilan

Keadilan berasal dari kata adil, menurut Kamus Bahasa Indonesia adil adalah tidak sewenang-wenang, tidak memihak, tidak berat sebelah. Adil terutama mengandung arti bahwa suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas norma-norma objektif. Keadilan pada dasarnya adalah suatu konsep yang relatif, setiap orang tidak sama, adil menurut yang satu belum tentu adil bagi yang lainnya, ketika seseorang menegaskan bahwa ia melakukan suatu keadilan, hal itu tentunya harus relevan dengan ketertiban umum dimana suatu skala keadilan diakui. Skala keadilan sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain, setiap skala didefinisikan dan sepenuhnya ditentukan oleh masyarakat sesuai dengan ketertiban umum dari masyarakat tersebut.<sup>27</sup>

Di Indonesia keadilan digambarkan dalam Pancasila sebagai dasar negara, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam sila lima tersebut terkandung nilai-nilai yang merupakan tujuan dalam hidup bersama. Adapun keadilan tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan kemanusiaan yaitu keadilan dalam hubungannya manusia dengan dirinya sendiri, manusia dengan manusia lainnya, manusia dengan masyarakat, bangsa, dan negara, serta hubungan manusia dengan Tuhannya.<sup>28</sup>

Nilai-nilai keadilan tersebut haruslah merupakan suatu dasar yang harus diwujudkan dalam hidup bersama kenegaraan untuk mewujudkan tujuan negara, yaitu

---

<sup>26</sup> *Ibid*

<sup>27</sup> M. Agus Santoso, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 85.

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm. 86

mewujudkan kesejahteraan seluruh warganya dan seluruh wilayahnya, mencerdaskan seluruh warganya. Demikian pula nilai-nilai keadilan tersebut sebagai dasar dalam pergaulan antar negara sesama bangsa didunia dan prinsip-prinsip ingin menciptakan ketertiban hidup bersama dalam suatu pergaulan antarbangsa di dunia dengan berdasarkan suatu prinsip kemerdekaan bagi setiap bangsa, perdamaian abadi, serta keadilan dalam hidup bersama (keadilan sosial).<sup>29</sup>

Aristoteles dalam karyanya yang berjudul *Etika Nichomachea* menjelaskan pemikiran pemikirannya tentang keadilan. Bagi Aristoteles, keutamaan, yaitu ketaatan terhadap hukum (hukum polis pada waktu itu, tertulis dan tidak tertulis) adalah keadilan. Dengan kata lain keadilan adalah keutamaan dan ini bersifat umum. Theo Huijbers menjelaskan mengenai keadilan menurut Aristoteles di samping keutamaan umum, juga keadilan sebagai keutamaan moral khusus, yang berkaitan dengan sikap manusia dalam bidang tertentu, yaitu menentukan hubungan baik antara orang-orang, dan keseimbangan antara dua pihak. Ukuran keseimbangan ini adalah kesamaan numerik dan proporsional. Hal ini karena Aristoteles memahami keadilan dalam pengertian kesamaan. Dalam kesamaan numerik, setiap manusia disamakan dalam satu unit. Misalnya semua orang sama di hadapan hukum. Kemudian kesamaan proporsional adalah memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya, sesuai kemampuan dan prestasinya.<sup>30</sup>

Selain itu Aristoteles juga membedakan antara keadilan distributif dengan keadilan korektif. Keadilan distributif menurutnya adalah keadilan yang berlaku dalam hukum publik, yaitu berfokus pada distribusi, honor kekayaan, dan barang-barang lain yang diperoleh oleh anggota masyarakat. Kemudian keadilan korektif berhubungan dengan

---

<sup>29</sup> Ibid, hlm. 87.

<sup>30</sup> Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari Klasik ke Postmodernisme)*, Ctk. Kelima, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2015, hlm. 241.

pembetulan sesuatu yang salah, memberikan kompensasi kepada pihak yang dirugikan atau hukuman yang pantas bagi pelaku kejahatan. Sehingga dapat disebutkan bahwa ganti rugi dan sanksi merupakan keadilan akorektif menurut Aristoteles. Teori keadilan menurut Aristoteles yang dikemukakan oleh Theo Huijbers adalah sebagai berikut:<sup>31</sup>

- 1) Keadilan dalam pembagian jabatan dan harta benda publik. Disini berlaku kesamaan geometris. Misalnya seorang Bupati jabatannya dua kali lebih penting dibandingkan dengan Camat, maka Bupati harus mendapatkan kehormatan dua kali lebih banyak daripada Camat. Kepada yang sama penting diberikan yang sama, dan yang tidak sama penting diberikan yang tidak sama.
- 2) Keadilan dalam jual-beli. Menurutnya harga barang tergantung kedudukan dari para pihak. Ini sekarang tidak mungkin diterima.
- 3) Keadilan sebagai kesamaan aritmatik dalam bidang privat dan juga publik. Kalau seorang mencuri, maka ia harus dihukum, tanpa mempedulikan kedudukan orang yang bersangkutan. Sekarang, kalau pejabat terbukti secara sah melakukan korupsi, maka pejabat itu harus dihukum tidak peduli bahwa ia adalah pejabat.
- 4) Keadilan dalam bidang penafsiran hukum. Karena Undang- Undang itu bersifat umum, tidak meliputi semua persoalan konkret, maka hakim harus menafsirkannya seolah-olah ia sendiri terlibat dalam peristiwa konkret tersebut. Menurut Aristoteles, hakim tersebut harus memiliki epikeia, yaitu “suatu rasa tentang apa yang pantas”.

---

<sup>31</sup> Ibid, hlm. 242

Menurut John Rawls, keadilan adalah fairness (justice as fairness). Pendapat John Rawls ini berakar pada teori kontrak sosial Locke dan Rousseau serta ajaran deontologi dari Imanuel Kant. Beberapa pendapatnya mengenai keadilan adalah sebagai berikut:<sup>32</sup>

- 1) Keadilan ini juga merupakan suatu hasil dari pilihan yang adil. Ini berasal dari anggapan Rawls bahwa sebenarnya manusia dalam masyarakat itu tidak tahu posisinya yang asli, tidak tahu tujuan dan rencana hidup mereka, dan mereka juga tidak tahu mereka milik dari masyarakat apa dan dari generasi mana (veil of ignorance). Dengan kata lain, individu dalam masyarakat itu adalah entitas yang tidak jelas. Karena itu orang lalu memilih prinsip keadilan.
- 2) Keadilan sebagai fairness menghasilkan keadilan prosedural murni. Dalam keadilan prosedural murni tidak ada standar untuk menentukan apa yang disebut “adil” terpisah dari prosedur itu sendiri. Keadilan tidak dilihat dari hasilnya, melainkan dari sistem (atau juga proses) itu sendiri.
- 3) Dua prinsip keadilan. Pertama, adalah prinsip kebebasan yang sama sebesar-besarnya (principle of greatest equal liberty). Prinsip ini mencakup:<sup>33</sup>
  - (a)Kebebasan untuk berperan serta dalam kehidupan politik (hak bersuara, hak mencalonkan diri dalam pemilihan);
  - (b)Kebebasan berbicara (termasuk kebebasan pers);
  - (c)Kebebasan berkeyakinan (termasuk keyakinan beragama);
  - (d)Kebebasan menjadi diri sendiri (person)

---

<sup>32</sup> Ibid, hlm. 246-247.

<sup>33</sup>DamanhuriFattah, “Teori Keadilan Menurut John Rawls”, terdapat dalam <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/TAPIs/article/view/1589> , Diakses terakhir tanggal 10 April 2024.

(e) Hak untuk mempertahankan milik pribadi. Kedua, prinsip keduanya ini terdiri dari dua bagian, yaitu prinsip perbedaan (the difference principle) dan prinsip persamaan yang adil atas kesempatan (the principle of fair equality of opportunity). Inti prinsip pertama adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Istilah perbedaan sosio-ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sedang istilah yang paling kurang beruntung (paling kurang diuntungkan) menunjuk pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapatan dan otoritas. Dengan demikian prinsip perbedaan menurut diaturnya struktur dasar masyarakat adalah sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang diuntungkan.

#### **4. Teori Efektivitas Hukum**

Teori Efektivitas (Soerjono Soekanto) Hukum sebagai kaidah merupakan patokan mengenai sikap tindak atau perilaku yang pantas. Metode berpikir yang dipergunakan adalah metode deduktif-rasional, sehingga menimbulkan jalan pikiran yang dogmatis. Di lain pihak ada yang memandang hukum sebagai sikap tindak atau perilaku yang teratur (ajeg). Metode berpikir yang digunakan adalah induktif-empiris, sehingga hukum itu

dilihatnya sebagai tindak yang diulang-ulang dalam bentuk yang sama, yang mempunyai tujuan tertentu.<sup>34</sup>

Efektivitas hukum dalam tindakan atau realita hukum dapat diketahui apabila seseorang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diketahui apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak. ) Efektivitas hukum artinya efektivitas hukum akan disoroti dari tujuan yang ingin dicapai, yakni efektivitas hukum. Salah satu upaya yang biasanya dilakukan agar supaya masyarakat mematuhi kaidah hukum adalah dengan mencantumkan sanksi-sanksinya. Sanksi-sanksi tersebut bisa berupa sanksi negatif atau sanksi positif, yang maksudnya adalah menimbulkan rangsangan agar manusia tidak melakukan tindakan tercela atau melakukan tindakan yang terpuji.<sup>35</sup>

Diperlukan kondisi-kondisi tertentu yang harus dipenuhi agar hukum mempunyai pengaruh terhadap sikap tindak atau perilaku manusia. Kondisikondisi yang harus ada adalah antara lain bahwa hukum harus dapat dikomunikasikan. Komunikasi hukum lebih banyak tertuju pada sikap, oleh karena sikap merupakan suatu kesiapan mental sehingga seseorang mempunyai kecenderungan untuk memberikan pandangan yang baik atau buruk, yang kemudian terwujud di dalam perilaku nyata. Apabila yang dikomunikasikan tidak bisa menjangkau masalah-masalah yang secara langsung dihadapi oleh sasaran komunikasi hukum maka akan dijumpai kesulitan-kesulitan. Hasilnya yaitu hukum tidak punya pengaruh sama sekali atau bahkan mempunyai pengaruh yang negatif. Hal itu disebabkan

---

<sup>34</sup> Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1976), hlm.45

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 48.

oleh karena kebutuhan mereka tidak dapat dipenuhi dan dipahami, sehingga mengakibatkan terjadinya frustrasi, tekanan, atau bahkan konflik.<sup>36</sup>

Menurut Hans Kelsen, Jika Berbicara tentang efektifitas hukum, dibicarakan pula tentang Validitas hukum. Validitas hukum berarti bahwa norma-norma hukum itu mengikat, bahwa orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum., bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum. Efektifitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.<sup>37</sup>

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya. Jadi efektivitas hokum menurut pengertian di atas mengartikan bahwa indikator efektivitas dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya merupakan sebuah pengukuran dimana suatu target telah tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan.<sup>38</sup>

Tujuan hukum adalah untuk mencapai kedamaian dengan mewujudkan kepastian dan keadilan dalam masyarakat. Kepastian hokum menghendaki perumusan kaedah-kaedah hokum yang berlaku umum, yang berarti pula bahwa kaedah-kaedah tersebut harus ditegakkan atau dilaksanakan dengan tegas. Hal ini menyebabkan bahwa hokum harus diketahui dengan pasti oleh para warga masyarakat, oleh karena hokum tersebut terdiri dari

---

<sup>36</sup> Ibid., hlm. 50.

<sup>37</sup> Sabian Usman, Dasar-Dasar Sosiologi (Yogyakarta:Pustaka Belajar, 2009), hlm.12.

<sup>38</sup> Ibid., h. 13

kaedah-kaedah yang ditetapkan untuk peristiwa-peristiwa masa kini dan untuk masa-masa mendatang serta bahwa kaedah-kaedah tersebut berlaku secara umum. Dengan demikian, maka di samping tugas-tugas kepastian serta keadilan tersimpul pula unsure kegunaan di dalam hokum. Artinya adalah bahwa setiap warga masyarakat mengetahui dengan pasti hal-hal apakah yang boleh dilakukan dan apa yang dilarang untuk dilaksanakan, di samping bahwa warga masyarakat tidak dirugikan kepentingan-kepentingannya di dalam batas-batas yang layak.<sup>39</sup>

Beberapa gejala dapat dikemukakan untuk memberikan petunjuk-petunjuk serta gambaran yang agak luas. Sejak tahun 1945 Indonesia telah mengalami proses transformasi di bidang hokum, sejak tahun tersebut antara lain telah banyak perundang-undangan baru yang diperlakukan, disamping banyaknya keputusan-keputusan badan-badan peradilan yang telah berbeda dengan yurisprudensi zaman colonial. Walaupun demikian, masih banyak kaedah-kaedah hokum dari zaman colonial yang tetap berlaku secara tegas maupun samar-samar, dan walaupun ada yang telah dihapuskan masih sulit untuk menghapuskan alam pikiran lama yang masih berorientasi pada system hokum di Indonesia telah banyak dipengaruhi oleh cita-cita baru yang timbul dan tumbuh sejak proklamasi kemerdekaan pada tahun 1945.<sup>40</sup>

Apa yang menjadi cita-cita yang baru tentang isi hokum nasional masih sulit untuk ditetapkan secara tegas, terutama oleh karena masyarakat Indonesia terdiri dari bagian-bagian masyarakat yang mempunyai cirri-ciri social dan budaya yang berbeda, hal mana mengakibatkan pula terdapatnya perbedaan-perbedaan di dalam cara dan pandangan hidup. Lagi pula peranan hokum telah melemah sejak berlangsungnya revolusi fisik yang

---

<sup>39</sup> Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1976), hlm.40.

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm.16.

menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan social dan kebudayaan pada masyarakat Indonesia, hal mana pada taraf-taraf tertentu menyebabkan terjadinya disorganisasi dan keadaan anomie tersebut merupakan keadaan dimana warga masyarakat tidak mempunyai pegangan ukuran atau pedoman bagi kegiatan-kegiatannya dalam arti mana yang merupakan kegiatan-kegiatan yang baik dan mana yang buruk. Keadaan ini bertambah parah pada periode berikutnya terutama sebelum tahun 1966. Revolusi fisik yang berlangsung setelah tahun 1945 tidaklah secara menyeluruh menghapuskan hokum yang berlaku pada zaman colonial. Kalaupun ada yang dihapuskan, maka belum ada hokum penggantinya, halmana terutama disebabkan oleh karena tujuan utama daripada revolusi fisik adalah untuk mencapai dan mempertahankan hokum kemerdekaan. Kelemahan-kelemahan system hokum lama yang berasal dari zaman colonial baru disadari pada awal tahun enampuluh, akan tetapi semenjak itu, kehidupan dan perkembangan hokum tidaklah begitu menguntungkan oleh karena adanya eksploitasi dari kegiatan-kegiatan politik. Periode 1960-1965 ditandai dengan menurunnya wibawa hokum, sehingga para warga masyarakatpun pudar kepercayaannya terhadap hokum. Suatu revolusi sebagaimana dialami oleh bangsa Indonesia merupakan suatu proses yang berlangsung dengan cepat, bersifat kompleks dan bahkan dengan kekerasan dalam merubah nilai-nilai, sturuktur social, lembaga-lembaga politik, kebijaksanaan-kebijaksanaan, maupun kepemimpinan. Perubahan-perubahan yang kemudian mengikutinya pada tahaptahap berikutnya lebih merupakan proses reformasi yang terutama bertujuan untuk membina serta mengembangkan dasar-dasar serta nilai-nilai baru yang dihasilkan oleh revolusi. Pekerjaan dan masalah-masalah yang dihadapi oleh para pelopor reformasi jelas lebih sulit, oleh karena lebih banyak menyangkut masalah-masalah konsolidasi, pembinaan dan

pengembangan, dalam proses mana dia seringkali harus berhadapan dengan unsure-unsur masyarakat masyarakat yang mempunyai kepentingan-kepentingan yang tertanam dengan kuatnya.<sup>41</sup>

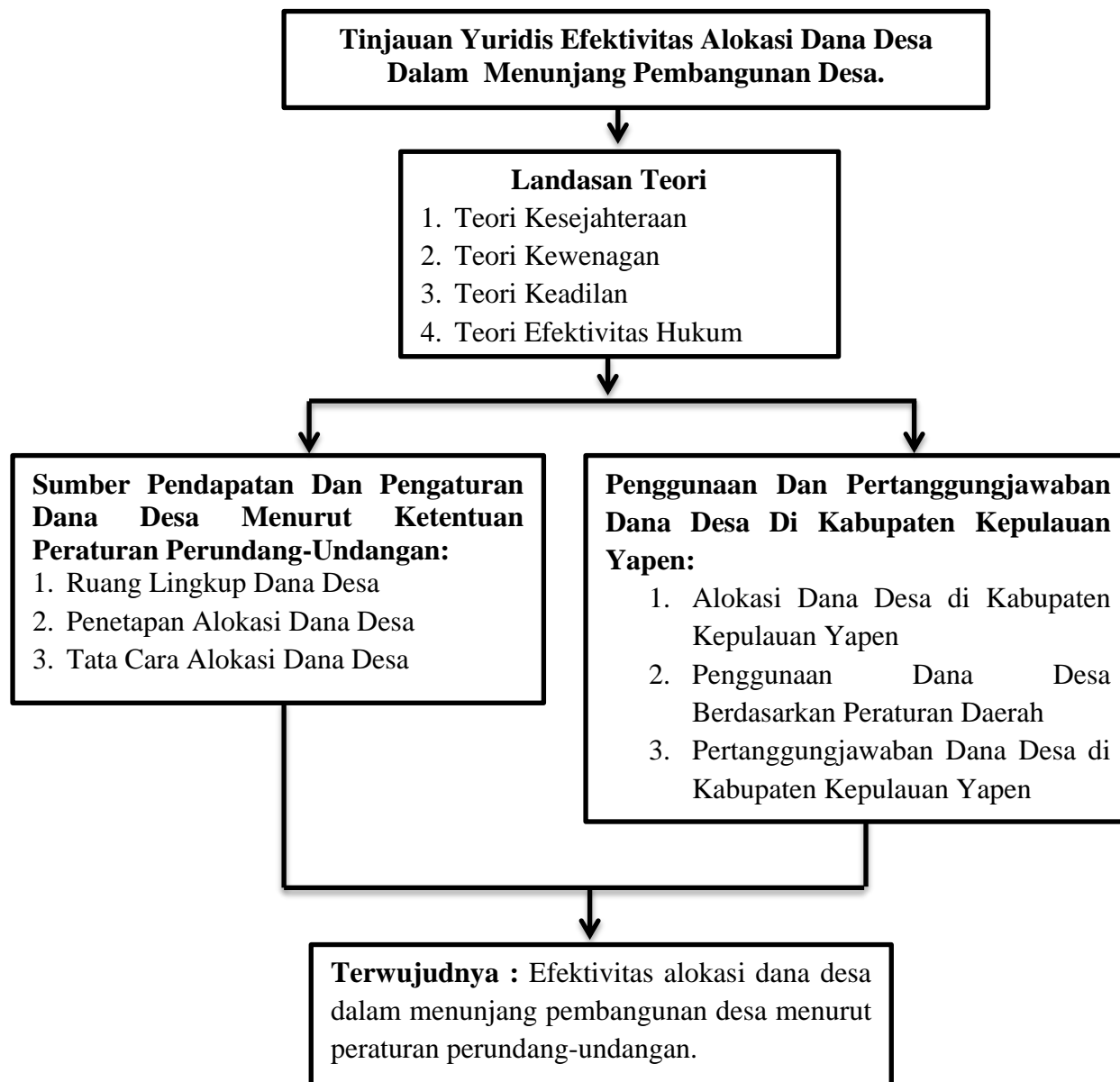
Periode menurunnya kewibawaan hokum mengalami perubahanperubahan setelah bagian-bagian masyarakat dengan dipelopori oleh para mahasiswa berhasil untuk menghentikan legitimasi pemerintahan di bawah pimpinan (alm) Ir. Soeharto. Kepercayaan masyarakat terhadap wibawa hokum secara perlahan-lahan mulai pulih, walaupun belum sepenuhnya. Pada masa itulah mulai terdengar suara-suara dari berbagai golongan masyarakat yang antara lain menginginkan ditegakkannya kembali supremasi hokum atau yang lebih dikenal dengan sebutan penegakan kembali rule of law . keadaan ini terutama disebabkan oleh karena masyarakat telah sampai pada puncak penderitaannya karena keadaan ekonomi yang parah serta ketiadaan kependeritaannya karena keadaan ekonomi yang parah, serta ketidadaan ketertiban di dalam arti tidak adanya kepastian tentang apa yang menjadi wadah hak-hak dan kewajiban-kewajiban para warga masyarakat. Dengan demikian maka untuk mengakhiri kepincangan-kepincangan tersebut, antara lain, diperlukan usaha-usaha untuk menegakkan kembali rule of law, masalahnya tidak semudah itu, kiranya perlu ditegaskan terlebih dahulu apa yang dimaksudkan dengan rule of law tersebut. Istilah atau pengertian rule of law paling sedikit dapat dipakai dalam dua arti, yaitu dalam arti formil dan materiil (ideologis). Di dalam arti yang formil, maka rule of law dimaksudkan sebagai kekuasaan public yang terorganisir, yang berarti bahwa setiap system kaedah kaedah yang didasarkan pada hirarki perintah merupakan rule of law. Dalam arti

---

<sup>41</sup> Ibid., hlm.33.

yang formil ini, maka rule of law mungkin menjadi alat yang paling efektif dan efisien untuk menjalankan pemerintahan yang tiranis.<sup>42</sup>

## 5. Kerangka Pikir



<sup>42</sup> Ibid., hlm.35.