

**POLITIK HUKUM PENGATURAN BADAN PERWAKILAN DESA**  
**(Studi Perbandingan antara BPD Menurut UU No. 32 Tahun 2004 dengan UU No. 6 Tahun 2014)**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh :

**ANDIKA FADLY RACHMAN**

**No. Mahasiswa : 14410210**

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2019**

**POLITIK HUKUM PENGATURAN BADAN PERWAKILAN DESA  
(STUDI PERBANDINGAN ANTARA BPD MENURUT UU NO. 32 TAHUN 2004  
DENGAN UU NO.6 TAHUN 2014)**

**SKRIPSI**

**Diajukan untuk memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana**

**(Strata-1) Pada Fakultas Hukum**

**Universitas Islam Indonesia**



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**POLITIK HUKUM PENGATURAN BADAN PERWAKILAN DESA  
(STUDI PERBANDINGAN ANTARA BPD MENURUT UU NO. 32 TAHUN 2004  
DENGAN UU NO. 6 TAHUN 2014)**



Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk Diajukan ke Depan  
Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaratan

Pada Tanggal :

Yogyakarta 15 Januari 2019

Dosen Pembimbing Tugas Akhir

(Dr. Saifudin S.H., M.Hum.)

NIK. 864100101

**POLITIK HUKUM PENGATURAN BADAN PERWAKILAN DESA  
(STUDI PERBANDINGAN ANTARA BPD MENURUT UU NO. 32 TAHUN 2004  
DENGAN UU NO.6 TAHUN 2014)**

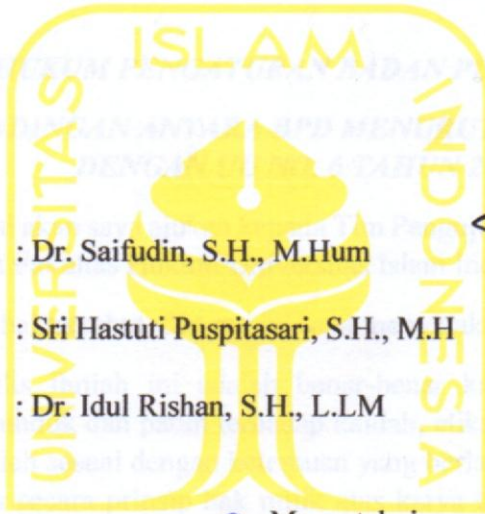
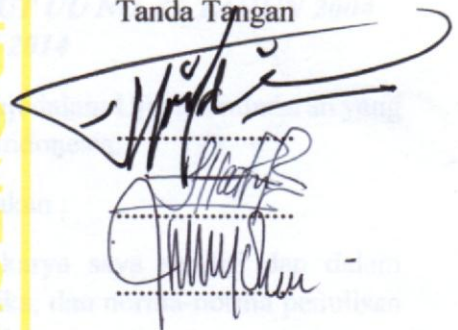
Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran

Pada Tanggal 21 Februari 2019 dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum
2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H
3. Anggota : Dr. Idul Rishan, S.H., L.LM

Tanda Tangan



Mengetahui,  
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta  
Fakultas Hukum  
**Dekan**



(Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.)

NIK 904100102

## SURAT PERNYATAAN

### ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/ TUGAS AKHIR MAHASISWA

### FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA



Yang bertanda tangan dibawah ini, saya :

Nama : Andika Fadly Rachman

No. Mahasiswa : 14410210

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul :

#### ***POLITIK HUKUM PENGATURAN BADAN PERWAKILAN DESA***

#### ***(STUDI PERBANDINGAN ANTARA BPD MENURUT UU NO. 32 TAHUN 2004 DENGAN UU NO. 6 TAHUN 2014***

Karya Tulis Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri dan dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya tulis ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi, baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan saya tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas apabila tanda-tanda plagiasi disinyalir ada/terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini, oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.



Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 15 Januari 2019

Yang membuat pernyataan,



Alinda Fadya Rachman  
Siswa  
November 1999  
Laki-laki  
0  
Perumahan Liriswari II  
Jl. Pahlawan No. 9 Simp  
Kec. Liriswari

Alinda Fadya Rachman / 090211000110001  
Kelas: D-III  
Jurusan: Desain Komunikasi Visual  
Fakultas: Desain Komunikasi Visual  
Nama Lengkap: H. Endar Muis S.H.  
Pekerjaan: Wiraswasta  
Nama Lengkap: Hj. Muliawati  
Pekerjaan: Ibu Rumah Tangga  
Nama Lengkap: D. Karika D. P. Pelanggaran  
Pekerjaan: SMP Al-Azhar Surya Budi Pelanggaran II  
Nama Lengkap: SMA Al-Azhar Surya Budi Pelanggaran II  
Majalah: Harpansa Mahasiswa Islam Nusantara Fakultas Hukum Universitas Islam  
Majalah: Liriswari, Radika

Yogyakarta, 15 Januari 2019

Yang membuat pernyataan,



Alinda Fadya Rachman  
NIM. 090211000110001

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Andika Fadly Rachman
2. Tempat Lahir : Medan
3. Tanggal Lahir : 7 November 1996
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Perumahan Jambusari Indah Jl. Jambu Mete
7. Alamat Asal : Jl. Kelapa No. 9 Simpang BPG, Kulim, Pekanbaru.
8. *E-Mail* : [andikafadlyrachman@yahoo.com](mailto:andikafadlyrachman@yahoo.com) /  
[andikafadly.rachman19@gmail.com](mailto:andikafadly.rachman19@gmail.com)
9. Identitas Orang Tua/Wali
  - a. Ayah  
Nama Lengkap : H. Endar Muda S.H  
Pekerjaan : Wiraswasta
  - b. Ibu  
Nama Lengkap : Hj. Muharmaini  
Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga
10. Riwayat Pendidikan
  - a. SD : SD Kartika 1-9 Pekanbaru
  - b. SMP : SMP Al-Azhar Syifa Budi Pekanbaru II
  - c. SMA : SMA Al-Azhar Syifa Budi Pekanbaru II
11. Organisasi
  - a. Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
12. Hobby : Travelling, Riding

Yogyakarta, 15 Januari 2019  
Yang Bersangkutan,

(Andika Fadly Rachman)  
NIM. 14410210

## HALAMAN MOTTO

*“ Sesungguhnya Allah Tidak Akan Mengubah Nasib Suatu Kaum Hingga Mereka Mengubah Diri Mereka Sendiri.”*

(QS. Ar-Ra'd : 11)

*“ Waktu Bagaikan Pedang. Jika Engkau Tidak Memanfaatkannya Dengan Baik, Maka Ia Akan Memanfaatkanmu. “*

(HR. Muslim)

*“ Hidup Tanpa Tujuan Ibarat Kapal Yang Tersesat Dilautan ”*

(Andika Fadly Rachman Daulay)



## HALAMAN PERSEMBAHAN



*Skripsi ini kupersembahkan teruntuk*

*Bapak dan Ibu tercinta,*

*Kakak dan adikku tersayang,*

*Keluarga besar yang selalu mendukung,*

*Serta teman-teman,*

*Yang selalu menemani, mendukung, mengingatkan dan membimbing untuk lebih baik.*

## KATA PENGANTAR



*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Segala puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala limpahan nikmat, rahmat dan Karunia-Nya, serta shalawat dan salam tak lupa penulis panjatkan kepada Nabi Besar Muhammad SAW dan para sahabatnya. Segala puji syukur penulis panjatkan tiada putus dan henti-hentinya atas limpahan rahmat, hidayah, dan Mukjizat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik dan lancar.

Skripsi yang penulis buat adalah salah satu syarat untuk memperoleh gelar Strata-1 (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan judul “ Politik Hukum Pengaturan Badan Perwakilan Desa (Studi Perbandingan Antara BPD Menurut UU No. 32 Tahun 2004 Dengan UU No.6 Tahun 2014) ”. Namun karena terbatasnya kemampuan dan pengetahuan, penulis menyadari bahwa dalam menyelesaikan Skripsi ini masih terdapat kekurangan dan jauh dari kata kesempurnaan.

Dalam menyelesaikan Skripsi ini, penulis menyadari bahwa semua tidak lepas dari bantuan, bimbingan, dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., LL.M., Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Dosen-dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu dan motivasi selama penulis menuntut ilmu di bangku kuliah.
4. Dr. Saifudin, S.H., M.Hum, selaku Dosen Pembimbing yang telah berkenan meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan dan saran serta arahan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Kedua Orang Tuaku H. Endar Muda S.H dan Hj. Muharmaini yang selalu memberikan perhatian dan tidak henti-hentinya memberikan dorongan semangat, serta doanya

6. Saudara-saudaraku Kakak ku Rury Muhandar S.T dan Adik ku Dhandio Trie Anggie Putra Ramadhan.
7. Kepada Maharani Stefiani Sarlinton yang telah mendukung, mengingatkan, memperhatikan, dan mendorongku untuk membuat skripsi ini.
8. Sahabat-sahabat Seperjuangan Ade Putra, Adhet, Ali Mahbub, Billy Elanda, Dandi Dinasti, Dimas C.K, Ditiya, Gustirio, Hilmi, Imam Baihaqqi, Iqok Zain, Irwan Rinaldi, Rico, Aldi, Reynaldo, Rian, Ryo Rananda, Syahdega, Syarafie, Teddy, Thariq, Yuantoni FBA, Faisal Dul, Naya, Nova, Arum, Retno, Kia Acil, Mega Umagapi, Namira, Natsir, Novia Larasati, Amalia, Cindut, Dalila, Rere, Luthfia, Rani, Ayu, Roman, Ginong, Hanida, Winna, Serly, Grimaldi, Ibnu Pace, Amanda, Dimas Rusyadi, Gharby, Jarjit, Ujig, Rosyid, Sando, Doli Hsb, Raka John, Rani, Oyon, Amek Ocu, Susanti, Aganitha, Eka.
9. Teman-teman RMF Fauzan Iswara, Dwi Gusti, Rauf, Acong, Dhimas Assalam, Abi, Gior, Bimo, Arief Binggow, Doli, Ficry Agam, Imam Jaka, Amri, Radu, Fatar, Ryandi.
10. Teman-teman Jupeluka Family Khareniya Thasya, Marsel, Panji Prasetyo, Dede Cya, Deny, Dewi Asiah, Dhimas Ajeka, Faisol Soleh, Sendi Panghestu, Ilham Prakas, Indah Fitriani, Iqbal Hamdani, Raden Agus, Ejot, Nijam, Rizqi Minul, Yoriza Sativa, Hadziq Aufa, Wisnu Pratama, Renty, Agung Dekas, Aldyas Kurnia, Aprizal, Nur Rusdy, Gama.
11. Abang-abang dan Kakak-kakak di kampus yang selalu mendukung, mendorong, dan membimbing Ade Mazhar, Sultan Akbar Pahlevi, Allan Fatchan Wardhana, Harry Setya, Risang, Aprilian, Sinaga, Dedy, Hary Jasuri, Armen,Redi, Abel, Weda, Rizky Poliang, Irfan Tri Putra, Ando Lato, Ibung, Dyo, Aldi Setyawan, Aming, Dipo, Rasyid, Agus, Zakiul Fikri, Yoy, Irfan, Askhian, Kempong, Dzar, Fadhil, Ikang, Mawardi, Sadiq, Denny Sukma, Ryan Prayoga, Peppy, Daeng, Jampes, Camat, Fafa, Rama, Fariz, Nesya, Ayu Muthia, Intan, Amelia Lubis, Indira, Juli, Chintia.
12. Adik-adikku di HMI dan di kampus Fadel, Yudha, Aldo, Givan, Rayibim, Boy, Alfin, Jagat, Arab, Imam Syahputra, Erfan, Adilla, Alif, Alqindy, Jani, Ari Dewan, Bagas, Bayu Arif, Yomi, Benny, Bimasakti, Bulan, Danang, Della, Dyas, Faiq, Faisal, Fian, Gagah, Fitria, Peggy, Hamid, Asep, Iqbal Dirgantara, Iqbal Reza, Iqbal Palembang, Kemal, Dije, Yokal, Lifi, Lita, Sbong, Yazid, Nur, Fitra, Feishal, Nita, Nuzul, Dipta, Danny, Sisin, Sulava, Sasan, Tsabbit, Yona, Yoga, Zaky, Fahri, Sekar, Gadis, Marsella, Karina, Sultan

Salahudin, Gagah, Helmi, Sangaji, Noval, Dita, Nanda Desvita, Nopek, Dimbes, Sisin, Amek, Wira, Namira Harahap, Dara Sonia Familia Sari, Dea Augustine.

13. Dan pihak lain yang ikut berperan dan mendoakan dalam penyelesaian skripsiku. Terima kasih banyak, semoga Allah SWT memberikan balasan yang setimpal.

Semoga Skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa Skripsi ini masih jauh dari yang diharapkan pembaca. Maka dari itu, kritik dan saran sangat penulis harapkan demi kesempurnaan skripsi ini.

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

Yogyakarta, 15 Januari 2019

Penulis

(Andika Fadly Rachman)

NIM 14410210

## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Halaman Pengajuan .....	ii
Halaman Persetujuan .....	iii
Halaman Pengesahan .....	iv
Halaman Orisinalitas.....	v
Curriculum Vitae .....	vii
Halaman Motto .....	viii
Halaman Persembahan.....	ix
Kata Pengantar .....	x
Daftar Isi .....	xiii
Abstrak.....	xv
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Tinjauan Pustaka .....	10
E. Metode Penelitian .....	18
F. Sistematika Penulisan .....	21
<b>BAB II POLITIK HUKUM DALAM TATANAN DEMOKRASI YANG BERDASARKAN ATAS HUKUM.....</b>	<b>22</b>
A. Tinjauan Umum Tentang Teori Demokrasi .....	22

B. Tinjauan Umum Tentang Teori Negara Hukum .....	27
C. Tinjauan Umum Tentang Teori Politik Hukum .....	42
<b>BAB III PROSES DEMOKRATISASI DESA MELALUI BADAN</b>	
<b>PERMUSYAWARATAN DESA .....</b>	<b>49</b>
A. Tinjauan Tentang Desa .....	49
B. Demokratisasi dan Pemerintahan Desa .....	60
C. Demokratisasi dan Badan Pemusyawaratan Desa .....	67
<b>BAB IV PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA .....</b>	<b>71</b>
A. Deskripsi Data .....	71
B. Politik Hukum pengaturan BPD menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 .....	73
C. Politik Hukum pengaturan BPD menurut Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 .....	82
D. Kelebihan dan Kelemahan Pengaturan BPD Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Bila Dilihat Dari Sudut Pandang Demokratisasi Pemerintahan Desa .....	88
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>106</b>
A. Kesimpulan .....	106
B. Saran .....	109
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>110</b>

## ABSTRAK

*Pemerintahan desa merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Seperti halnya pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah, penyelenggaraan pemerintahan desa juga dilengkapi dan dijalankan oleh lembaga pemerintahan yaitu lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Lembaga eksekutif dipegang oleh kepala desa dan perangkatnya, dan lembaga legislatif dipegang oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah sangat mensyaratkan keadaan sumber daya manusia yang mumpuni, karena meraka inilah yang akan lebih banyak menentukan bergerak atau tidaknya suatu daerah di dalam menjalankan kegiatan pembangunan dan pemerintahan pada umumnya baik pada tingkat desa, kabupaten/kota, provinsi, dan skala nasional. UU Nomor 32 Tahun 2004 memberikan definisi “standar” mengenai kewenangan untuk mengelola “urusan” pemerintahan desa, kewenangan direduksi menjadi urusan. Politik Hukum pengaturan tentang Desa berdasarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah suatu bentuk penyempurnaan dari Undang-undang yang pernah berlaku sebelumnya mengatur tentang Desa. Dalam hal ini Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 lebih banyak menampakkan bahwa Desa atau Desa Adat dapat melakukan penyelenggaraan Desa secara luas sesuai dengan keasliannya berdasarkan asal-usul, adat-istiadat yang diakui dan dihormati oleh NKRI. UU Nomor 32 Tahun 2004 sengaja mengganti sistem perwakilan (representasi) dalam bentuk BPD dengan sistem permusyawaratan dalam bentuk Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes). Sisi yang lain adalah akuntabilitas kepala desa. Satu hal yang perlu digaris bawahi terkait Keuangan desa antara ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004 dengan UU No. 6 Tahun 2014 yakni perubahan mengenai sumber pendapatan desa. Dengan hadirnya UU No. 6 Tahun 2014 tentang desa ini mengeluarkan kebijakan terkait otonomi desa berikut pengaturan sistem pemerintahan dan anggaran keuangannya. Penelitian ini termasuk ke dalam penelitian hukum normatif. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdapat bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang dikumpulkan melalui studi pustaka. Analisis yang dilakukan dengan metode kualitatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif. Hasil dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memahami politik hukum pengaturan BPD menurut UU No. 32 Tahun 2004 dan pengaturan BPD menurut UUNo.6 Tahun 2014, serta untuk mengetahui dan memahami kelebihan*



*dan kelemahan pengaturan BPD menurut UU No.32 Tahun 2004 dan pengaturan BPD menurut UU No.6 Tahun 2014.*

*Kata Kunci : BPD, UU No.32 Tahun 2004, UU No. 6 Tahun 2014.*

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan desa merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sebagai pelaksana pemerintahan negara yang paling bawah yang bersentuhan langsung dengan masyarakat, pemerintah desa memiliki peran strategis sebagai ujung tombak dalam mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan konstitusi.<sup>1</sup>

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, desa adalah suatu kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang Kepala Desa) atau desa merupakan kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan. Secara etimologi kata desa berasal dari bahasa sansekerta, desa yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa atau *village* yang diartikan sebagai “ *a groups of houses or shops in a country area, smaller than and town* “. <sup>2</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,

---

<sup>1</sup> Romli Elly Nurlia Ombi, Lemahnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Melaksanakan Fungsi Pemerintahan Desa (Studi Desa Tegalwangi Kecamatan Menes Kabupaten Pandeglang), *Cosmogov*, Vol.3 No.1, April, Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Mathla’ul Anwar, Pandeglang, 2007. Hlm.37

<sup>2</sup> Ofandres Taluke, Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Di Desa Buo Kecamatan Loloda Kabupaten Halmahera Barat, *Holistik*, Tahun Xi No. 21 / Januari – Juli, Program Studi Antropologi Sosial Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Sam Ratulangi Manado. 2018. Hlm.11.

partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.<sup>3</sup> Seperti halnya pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah, penyelenggaraan pemerintahan desa juga dilengkapi dan dijalankan oleh lembaga pemerintahan yaitu lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Lembaga eksekutif dipegang oleh kepala desa dan perangkatnya, dan lembaga legislatif dipegang oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Tetapi selama ini yang terjadi proses penyelenggaraan pemerintah desa lebih terfokus pada lembaga pemerintah desa yaitu kepala desa dan perangkatnya. Padahal dalam aturan perundangan dinyatakan bahwa yang menjalankan fungsi pemerintahan desa itu bukan hanya Kepala Desa, tetapi juga Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan desa yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.<sup>4</sup> Dalam sistem pemerintahan desa, pemerintahan desa akan berjalan efektif apabila unsur-unsur atau lembaga-lembaga penyelenggara pemerintahan desa dapat berjalan dengan baik.

Menurut Undang-Undang Dasar 1945, pada dasarnya sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sistem pemerintahan yang memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.<sup>5</sup>

---

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

<sup>4</sup> Lihat Pasal 1 undang-Undang No 6 Tahun 2014

<sup>5</sup>Romly,*Op.Cit.*, hlm.38.

Melalui penyelenggaraan otonomi daerah, proses pemerintahan diharapkan lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran-serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah. Dalam konteks sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia yang membagi daerah Indonesia atas daerah-daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk dan susunan tingkatan pemerintahan terendah adalah desa atau kelurahan. Dalam konteks ini, pemerintahan desa adalah merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional yang langsung berada di bawah pemerintah kabupaten.<sup>6</sup>

Pemerintah desa sebagai ujung tombak dalam sistem pemerintahan daerah akan berhubungan dan bersentuhan langsung dengan masyarakat.<sup>7</sup> Karena itu, sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat didukung dan ditentukan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai bagian dari Pemerintah Daerah. Struktur kelembagaan dan mekanisme kerja di semua tingkatan pemerintah, khususnya pemerintahan desa harus diarahkan untuk dapat menciptakan pemerintahan yang peka terhadap perkembangan dan perubahan yang terjadi dalam masyarakat.

Reformasi dan otonomi daerah sebenarnya adalah harapan baru bagi pemerintah dan masyarakat desa untuk membangun desanya sesuai kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Bagi sebagian besar aparat pemerintah desa, otonomi adalah suatu peluang baru yang dapat membuka ruang kreativitas bagi aparatur desa dalam mengelola desa, misalnya semua hal yang akan dilakukan oleh pemerintah desa harus melalui rute persetujuan kecamatan, untuk sekarang hal itu

---

<sup>6</sup>Situ Khoiriyah Ngarsiningtyas Dan Walid Mustafa Sembiring , Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan Dan Penetapan Peraturan Desa, *Jppuma*, Program Studi Kepemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Medan Area, Medan, 2016, Hlm.163

<sup>7</sup>Oldi Arianto Pangemanan, Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Pemerintahan Di Desa Lompad Kecamatan Ranoiapu Kabupaten Minahasa Selatan, *Eksekutif*, Vol 1, No 7, *Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik Universitas Sam Ratulangi*, Manado, 2016, Hlm.1

tidak berlaku lagi. Hal itu jelas membuat pemerintah desa semakin leluasa dalam menentukan program pembangunan yang akan dilaksanakan, dan dapat disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat desa. Sementara itu dari sisi masyarakat, poin penting yang dirasakan di dalam era otonomi daerah adalah semakin transparannya pengelolaan pemerintah desa dan semakin pendeknya rantai birokrasi, hal tersebut secara langsung maupun tidak langsung berpengaruh positif terhadap jalannya pembangunan desa.<sup>8</sup>

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa: “Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara kesatuan republik Indonesia.” Dalam Undang-undang Nomor 06 Tahun 2014 tentang desa disebutkan bahwa: “Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.” Dapat diketahui bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa ada dua unsur pemerintahan penting yang berperan didalamnya, yaitu Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.<sup>9</sup> Pemerintah Desa adalah kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah desa merupakan lembaga eksekutif desa dan BPD sebagai lembaga legislatif desa. Dalam rangka melaksanakan kewenangan yang dimiliki untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, dibentuklah Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga legislasi dan wadah yang berfungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja Pemerintah Desa yang

---

<sup>8</sup>*Ibid.*, Hlm.163.

<sup>9</sup> Lihat Pasal 200 Ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

memiliki kedudukan yang sejajar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat.

Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) bila menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004, terhadap tingkat penyelenggaraan pemerintahan desa yang demokratis. Dengan berlakunya Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya mengatur tentang Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa serta dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa maka Peraturan Daerah yang mengatur tentang pedoman pembentukan Badan Permusyawaratan Desa disesuaikan pula dengan Peraturan Pemerintah tersebut. Hal tersebut sesuai dengan penjelasan pada Pasal 200, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, yang menjelaskan bahwa dalam pemerintahan daerah Kabupaten/Kota dibentuk pemerintahan Desa yang terdiri dari pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Sedangkan dalam Pasal 209 lebih lanjut dinyatakan bahwa Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan meyalurkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian diharapkan dapat meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan Desa yang demokratis yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Pengertian Desa menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Desa yang semula merupakan unit pemerintahan terendah di bawah Camat, berubah menjadi sebuah "*self governing society*" yang mempunyai kebebasan untuk mengurus kepentingan masyarakat setempat dan mempertanggungjawabkannya pada masyarakat setempat pula.

Bahwa dalam upaya mewujudkan pelaksanaan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa agar mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan penyelenggaraan administrasi Desa, maka setiap keputusan yang diambil harus berdasarkan atas musyawarah untuk mencapai mufakat. Oleh karena itulah, Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi mengayomi adat istiadat, menetapkan peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta mengawasi pelaksanaan peraturan Desa dan peraturan Kepala Desa, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa. Namun berdasarkan hasil observasi pra penelitian di lapangan, peneliti menemukan fenomena bahwa tingkat penyelenggaraan pemerintahan Desa yang demokratis dirasakan belum optimal. Hal tersebut dapat dilihat dari indikasi sebagai berikut :

1. Pengakuan terhadap keanekaragaman masyarakat sebagai hal yang wajar masih kurang.
2. Belum adanya suatu jaminan untuk terselenggaranya perubahan secara damai dalam masyarakat yang sedang berubah.

Dari uraian di atas, diduga timbulnya fenomena tersebut dikarenakan :

1. Terkadang fungsi Badan Permusyawaratan Desa untuk mengayomi adat istiadat setempat kurang diperhatikan karena lebih mengutamakan fungsi legislasi dan anggaran.
2. Aspirasi masyarakat yang ditampung dan disalurkan Badan Permusyawaratan Desa belum representatif.

Dari permasalahan-permasalahan tersebut, ternyata belum optimalnya tingkat penyelenggaraan pemerintahan Desa yang demokratis ini berkenaan dengan beberapa fungsi Badan Permusyawaratan Desa yang belum dilaksanakan secara maksimal.



Dalam Undang-undang Nomor 06 Tahun 2014 tentang desa disebutkan bahwa: “Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.”

Dalam upaya mewujudkan pelaksanaan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa agar mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan penyelenggaraan administrasi Desa, maka setiap keputusan yang diambil harus berdasarkan atas musyawarah untuk mencapai mufakat. BPD sebagai Badan Permusyawaratan merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. BPD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Desa.

Menurut UU No.6 Tahun 2014 Pasal 55, Badan Permusyawaratan Desa mempunyai tiga fungsi, yaitu (1) membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, (2) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa dan (3) melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.<sup>10</sup> Dalam proses pengambilan keputusan didesa ada dua macam keputusan. Pertama, keputusan yang beraspek sosial, yang mengikat masyarakat secara sukarela, tanpa sanksi yang jelas. Kedua, keputusan yang dibuat oleh lembaga-lembaga formal desa yang dibentuk untuk melakukan fungsi pengambilan keputusan. Untuk keputusan pertama, banyak dijumpai dalam kehidupan sosial masyarakat desa, proses pengambilan keputusan dilakukan melalui proses persetujuan bersama, sebelumnya alasan-alasan keputusan alternatif dijelaskan terlebih dahulu oleh para tokoh desa. Adapun bentuk keputusan kedua, keputusan didasarkan pada prosedur yang

---

<sup>10</sup>Aldo Aviandri, Peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Pemerintahan Desa (Studi Kasus Pada Desa Sukoharjo Kecamatan Kayen Kidul Kabupaten Kediri), *Skripsi*, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur Surabaya, 2015. Hlm.7

telah disepakati bersama, seperti proses Musyawarah Pembangunan Desa (Musrenbangdes) yang dilakukan setiap satu tahun sekali. Proses pengambilan keputusan tersebut dilakukan oleh pihak-pihak secara hukum memang diberi fungsi untuk hal itu, yang kemudian disebut dengan Peraturan Desa (Perdes). Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan desa merupakan regulasi yang sangat penting dan bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu desa tersebut dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa, dalam banyak hal harus diimplementasikan dengan Peraturan Desa untuk memberikan pengaturan penyelenggaraan urusan pemerintahan Desa.<sup>11</sup>

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/ diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang

---

<sup>11</sup>Saiful, Eksistensi Peraturan Desa Pasca Berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*, Edisi 6, Volume 2, Fakultas Hukum, Universitas Tadulako Palu. 2014.Hlm.1

diwakilinya.<sup>12</sup> Peresmian anggota BPD ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Wali kota, sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama dihadapan masyarakat dan dipandu oleh Bupati/ Wali kota.<sup>13</sup>

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana politik hukum pengaturan BPD menurut Undang-undang No.32 Tahun 2004 ?
2. Bagaimana politik hukum pengaturan BPD menurut Undang-undang No.6 Tahun 2014 ?
3. Apakah kelebihan dan kelemahan pengaturan BPD menurut Undang-undang No.32 Tahun 2004 dan Undang-undang No.6 Tahun 2014 bila dilihat dari sudut pandang demokratisasi pemerintahan desa ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuan penelitiannya adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan memahami politik hukum pengaturan BPD menurut Undang-undang No.32 Tahun 2004.
2. Untuk mengetahui dan memahami politik hukum pengaturan BPD menurut Undang-undang No.6 Tahun 2014
3. .Untuk mengetahui dan memahami kelebihan serta kelemahan pengaturan BPD menurut Undang-undang No.32 Tahun 2004 dan Undang-undang No.6 Tahun 2014 bila dilihat dari sudut pandang demokratisasi pemerintahan desa.

---

<sup>12</sup> Fitrianiingsih Langoy, Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Menyalurkan Aspirasi Masyarakat Dalam Pembangunan (Suatu Studi Di Desa Tumani Selatan Kecamatan Maesaan Kabupaten Minahasa Selatan), *Skripsi*, Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UNSRAT Manado. 2016.hlm.1

<sup>13</sup> Lihat Pasal 14 Ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No.110 Tahun 2016.

## D. Tinjauan Pustaka

**Pada tinjauan Pustaka ini penulis menggunakan sejumlah teori untuk menjadi bahan penunjang dalam tulisan ini, antara lain: teori demokrasi, teori politik hukum, Badan Permusyawarahan Desa (BPD).**

### 1. Teori Demokrasi

Sejarah tentang paham demokrasi itu menarik, sedangkan sejarah tentang demokrasi itu sendiri menurut Held membingungkan. Ada dua fakta historis yang penting, *Pertama*, hampir semua orang padamasia ini mengaku sebagai demokrat. Beragam jenis rezim politik di seluruh dunia mendeskripsikan dirinya sebagai demokrasi.<sup>14</sup> Namun demikian, apa yang dikatakan dan diperbuat oleh rezim yang satu dengan yang lain sering berbeda secara substansial. Demokrasi kelihatannya melegitimasi kehidupan politik modern: penyusunan dan penegakan hukum dipandang adil dan benar jika demokratis.<sup>15</sup> Pada kenyataannya tidak selalu demikian. Dari zaman Yunani kuno hingga sekarang mayoritas teoritikus di bidang politik banyak melontarkan kritik terhadap teori dan praktik demokrasi. Komitmen umum terhadap demokrasi merupakan fenomena yang terjadi baru-baru ini saja.<sup>16</sup>

*Kedua*, sementara banyak negara pada saat ini menganut paham demokrasi, sejarah lembaga politiknya mengungkap adanya kerapuhan dan kerawanan tatanan demokrasi. Sejarah Eropa pada abadke-20 sendiri menggambarkan dengan jelas bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang sangat sulit untuk diwujudkan dan dijaga. Fasisme, Nazisme, dan Stalinisme hampir saja menghancurkannya. Demokrasi telah berkembang melalui perlawanan sosial yang intensif. Demokrasi juga sering dikorbankan pada perlawanan serupa.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Depok, 2014., hlm.195.

<sup>15</sup>*Ibid.*

<sup>16</sup>*Ibid.*

<sup>17</sup>*Ibid.*

Demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Khasanah pemikiran dan preformansi politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini:demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organ PBB, yakni UNESCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satu pun tanggapan yang menolak demokrasi sebagai landasan yang paling ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern. Studi yang melibatkan lebih Dari 100 orang sarjana barat dan timur itu dapat di pandang sebagai jawaban yang sangat penting bagi studi-studi tentang demokrasi.<sup>18</sup>

**Seperti yang kita ketahui bahwa Indonesia sebagai sebuah negara yang menganut prinsip demokrasi di mana rakyat lah sebenarnya yang mempunyai wewenang tertinggi. Karena Indonesia adalah negara politik yang berdasarkan asas kedaulatan rakyat di mana kekuasaan nya diberikan oleh rakyat baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Demokrasi mementingkan kehendak, pendapat serta pandangan rakyat, corak pemerintahan demokrasi dipilih melalui persetujuan dengan cara mufakat. Sehingga demokrasi yang kuat adalah demokrasi yang bersumber dari hati nurani rakyat untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan rakyat. Layaknya sebuah sistem, demokrasi juga memiliki suatu konsep, ciri-ciri, model dan mekanisme sendiri. Semuanya itu merupakan satu kesatuan yang dapat menjelaskan arti dan praktek sistem demokrasi.<sup>19</sup>**

**Sehingga pada pokoknya demokrasi itu sendiri akan dapat berjalan secara ideal ketika mendapatkan suatu partisipasi publik. Tidaklah hanya bertumpu pada konsep yang**

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Mawardi, Presidential Treshold dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Untuk Penguatan sistem Presidensial, *Skripsi*, FH UII, Yogyakarta., 2017, hlm.12

**ideal ataupun sistem yang sempurna tetapi demokrasi itu sendiri harus dapat mengakomodir aspirasi dari seluruh rakyat.<sup>20</sup>**

## **2. Teori Politik Hukum**

Padmo Wahjono mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.<sup>21</sup> Menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>22</sup> Sunaryati Hartono dalam bukunya *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* melihat politik hukum sebagai sebuah alat (tool) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.<sup>23</sup> Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.<sup>24</sup> Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik hukum adalah kebijakan hukum (legal policy) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintahan negara tertentu.<sup>25</sup>

Berdasarkan pendapat ahli di atas, penulis menggunakan teori politik hukum menurut Padmo Wahyono yaitu bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm.13.

<sup>21</sup> Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum, Ctk. II*, Ghalia Indonesia, Jakarta. 1986, hlm: 160

<sup>22</sup> Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1983. hlm: 20.

<sup>23</sup> Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm: 1

<sup>24</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm:35

<sup>25</sup> Mahfud MD, *Membangun Politik Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm: 15

di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Kata kebijakan di atas berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terperinci dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat, semuanya diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.<sup>26</sup> Politik hukum satu negara berbeda dengan politik hukum negara yang lain. Perbedaan ini disebabkan karena adanya perbedaan latar belakang kesejarahan, pandangan dunia (*world-view*), sosio-kultural, dan *political will* dari masing-masing pemerintah. Dengan kata lain, politik hukum bersifat lokal dan partikular (hanya berlaku dari dan untuk negara tertentu saja), bukan universal. Namun bukan berarti bahwa politik hukum suatu negara mengabaikan realitas dan politik hukum internasional.

### **3. Teori Badan Permusyawarahan Desa (BPD)**

Menurut HAW. Widjaja menyatakan bahwa Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.<sup>27</sup>

Desa menurut UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengartikan Desa sebagai berikut : “Desa atau yang disebut nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang

---

<sup>26</sup> Frans Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, hlm: 310-314

<sup>27</sup> Widjaja, HAW, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.hlm.3



diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>28</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menggambarkan itikad negara untuk mengotomikan desa, dengan berbagai kemandirian pemerintahan desa seperti pemilihan umum calon pemimpin desa, anggaran desa, semacam DPRD desa, dan kemandirian pembuatan peraturan desa semacam perda, menyebabkan daerah otonomi NKRI menjadi provinsi, kabupaten atau kota, dan desa. Reformasi telah mencapai akarnya, kesadaran konstitusi desa dan dusun diramalkan akan mendorong proses reformasi berbasis otonomi daerah bersifat hakiki.<sup>29</sup>

Pengertian Desa menurut HAW. Widjaja dan UU nomor 32 tahun 2004 di atas sangat jelas sekali bahwa desa merupakan *Self Community* yaitu komunitas yang mengatur dirinya sendiri, Dengan pemahaman bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dan sosial budaya setempat, maka posisi desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan otonomi desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah.

Pemerintahan Desa merupakan suatu kegiatan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa yaitu kepala desa dan perangkat desa. Pemerintahan Desa menurut HAW. Widjaja Pemerintahan Desa diartikan sebagai : “Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan Subsistem dari sistem penyelenggaraan Pemerintah, sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggung jawab kepada Badan Permusyawaratan Desa dan

---

<sup>28</sup> Lihat Pasal 1 ayat 12 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004.

<sup>29</sup> Pangky Saputra Jaya, Fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penetapan Peraturan Desa Nomor 01 Tahun 2014 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa (Apbdes) Tahun 2014 (Studi Di Desa Sumberejo Kecamatan Way Jepara Kabupaten Lampung Timur), *Skripsi*, Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2015.hlm.11.

menyampaikan laporan pelaksanaan tersebut kepada Bupati”<sup>30</sup> Bagi masyarakat desa, otonomi desa bukanlah menunjuk pada otonomi Pemerintah desa semata-mata tetapi juga otonomi masyarakat desa dalam menentukan diri mereka dan mengelola apa yang mereka miliki untuk kesejahteraan mereka sendiri. Otonomi desa berarti juga memberi ruang yang luas bagi inisiatif dari desa. Kebebasan untuk menentukan dirinya sendiri dan keterlibatan masyarakat dalam semua proses baik dalam pengambilan keputusan berskala desa, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan maupun kegiatan-kegiatan lain yang dampaknya akan dirasakan oleh masyarakat desa sendiri. Keberadaan otonomi desa mengacu pada konsep komunitas, yang tidak hanya dipandang sebagai suatu unit wilayah, tetapi juga sebagai sebuah kelompok sosial, sebagai suatu sistem sosial, maupun sebagai suatu kerangka kerja interaksi.<sup>31</sup> Akhir-akhir ini, tuntutan daerah untuk diberi otonomi yang seluas-luasnya makin menonjol. Kondisi seperti ini sebagian orang dinilai sebagai benih-benih terjadinya disintegrasi bangsa dan disisi lain sebagian orang menilai bahwa pemberian otonomi yang seluas-luasnya ini merupakan satu- satunya jalan keluar untuk mempertahankan integrasi nasional. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, fenomena tentang daerah yang memiliki otonomi seluas-luasnya tadi sesungguhnya bukan hal yang baru bahkan bukan lagi sesuatu yang membahayakan keutuhan bangsa dan negara. Demikian pula, keberadaan desa-desa adat yang memiliki susunan asli ternyata tidak menimbulkan gagasan pemisah diri dari unit pemerintahan yang begitu luas.<sup>32</sup>

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan organisasi yang berfungsi sebagai badan yang menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi

---

<sup>30</sup>H.A.W.Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003. hlm.3

<sup>31</sup>Pangky, *Op.cit.*, hlm.13.

<sup>32</sup>*Ibid.*, hlm.14

masyarakat. Anggotanya adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. BPD mempunyai peran yang besar dalam membantu Kepala Desa untuk menyusun perencanaan desa dan pembangunan desa secara keseluruhan. Dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 BPD mempunyai fungsi :<sup>33</sup>

- a. membahas dan menyetujui Rancangan Peraturan Desa bersama
- b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa;
- c. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Kewenangan yang dimiliki Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, BPD sebagai lembaga legislatif (menetapkan kebijakan desa) dan menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat bersama Kepala Desa. Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja pemerintah desa yang memiliki kedudukan sejajar dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan Desa, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Sebagai lembaga legislatif Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki hak untuk menyetujui atau tidak terhadap kebijakan desa yang dibuat oleh Pemerintah Desa. Lembaga ini juga dapat membuat rancangan peraturan desa untuk secara bersama-sama Pemerintah Desa ditetapkan menjadi peraturan desa. Disini terjadi mekanisme *check and balance system* dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang lebih demokratis. Sebagai lembaga pengawasan, BPD memiliki kewajiban untuk melakukan kontrol terhadap implementasi kebijakan desa, Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa (APBDes) serta pelaksanaan keputusan Kepala Desa. Selain

---

<sup>33</sup> Dwi Anggriawan, Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Perencanaan Pembangunan Desa Di Desa Ketiwijayan Kecamatan Bayan Kabupaten Purworejo, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, 2017. hlm.6.

itu, dapat juga dibentuk lembaga kemasyarakatan desa sesuai kebutuhan desa untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan.<sup>34</sup>

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang merupakan perubahan atas peraturan pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang pemerintah desa, yang dimaksud Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, serta melakukan pengawasan kinerja kepala desa.<sup>35</sup> Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan perubahan nama dari Badan Perwakilan Desa yang ada selama ini. Perubahan ini di dasarkan pada kondisi faktual bahwa budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi “musyawarah untuk mufakat”. Musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang hasil. Hasil yang diharapkan diperoleh dari proses yang baik. Melalui musyawarah untuk mufakat, berbagai konflik antara para elit politik dapat diselesaikan secara arif, sehingga tidak sampai menimbulkan guncangan-guncangan yang merugikan masyarakat luas.<sup>36</sup>

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung, dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Oleh karenanya BPD sebagai wadah musyawarah yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan tugas dan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala desa dengan masyarakat desa, juga harus dapat menjadi lembaga yang berperan sebagai lembaga representasi dari masyarakat. Sehubungan dengan tugas dan fungsinya menetapkan peraturan desa maka BPD bersama-sama kepala desa

---

<sup>34</sup> Ndraha, Taliziduhu, *Pembangunan Desa dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Yayasan Karya Dharma, Jakarta, 1985. hlm 19

<sup>35</sup> Lihat Pasal 55 Undang-undang No.6 Tahun 2014.

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm.23

menetapkan peraturan desa sesuai dengan aspirasi yang ada dari masyarakat, namun tidak semua aspirasi masyarakat dapat ditetapkan dalam bentuk peraturan desa tapi harus melalui proses sebagai berikut :<sup>37</sup>

1. Artikulasi adalah penyerapan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh BPD.
2. Agregasi adalah proses mengumpulkan, mengkajidan membuat prioritas aspirasi yang akan dirumuskan menjadi perdes.
3. Formulasi adalah proses perumusan rancangan peraturan desa yang dilakukan oleh BPD dan/atau oleh pemerintah desa.
4. dan konsultasi adalah proses dialog bersama antara pemerintah desa dan BPD dengan masyarakat.

Peraturan desa dapat ditetapkan melalui proses dan tahapan tersebut diatas, hal ini dilakukan agar peraturan yang di tetapkan tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan perundangundangan yang lebih tinggi tingkatnya.

## **E. METODE PENELITIAN**

### **1. Objek Penelitian**

Objek penelitian adalah mengkaji mengenai dampak berlakunya Undang-undang No.6 Tahun 2014 terhadap Badan Permusyawarahan Desa (BPD) yang sebelumnya diatur dalam Undang-undang No.32 Tahun 2004.

---

<sup>37</sup> Ndraha Taliziduhu, *Loc.Cit.*

## 2. Sumber Data Penelitian

Hal yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier, meliputi:<sup>38</sup>

### a. Bahan Hukum Primer

Adapun bahan hukum primer yang digunakan atau dikaji dalam penelitian ini meliputi sumber-sumber hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis yakni sebagai berikut.<sup>39</sup>

1. Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
2. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa

### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.<sup>40</sup> Terkait bahan hukum sekunder dalam penelitian ini didapatkan dari karya-karya para ahli hukum yang dituangkan dalam buku-buku, skripsi, tesis, risalah/naskah akademik Undang-undang dan jurnal-jurnal hukum yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2004. hlm. 163

<sup>39</sup> Sultan Akbar P, Hak Kekayaan Intelektual (Hki) Sebagai Objek Harta Pailit Dalam Kepailitan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, *Tesis*, Magister Hukum Litigasi, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2018. hlm. 79.

<sup>40</sup> Maria SW. Sumardjono, *Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2014, hlm. 17.

<sup>41</sup> Sultan Akbar, *Op.Cit.*,

### **c. Bahan Hukum Tersier**

Adapun bahan hukum tertier yang digunakan yakni berupa kamus hukum *black law dictionary* dan kamus besar bahasa Indonesia yang mana digunakan untuk mendapatkan pemahaman-pemahaman secara lebih terperinci mengenai pengertian suatu istilah dalam ilmu hukum maupun tata bahasa Indonesia.

### **3. Tehnik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data adalah proses untuk menghimpun data yang dikumpulkan agar relevan dan memberi gambaran dari aspek yang diteliti baik penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan.<sup>42</sup> Alat pengumpulan data yang digunakan pada penelitian ini adalah dengan studi dokumen atau bahan pustaka, yang mana pengumpulan data dilakukan dengan cara memeriksa atau menelusuri dokumen-dokumen atau kepustakaan yang dapat memberikan informasi dan keterangan yang dibutuhkan oleh Peneliti dalam rangka menemukan bahan-bahan hukum baik yang bersifat primer, sekunder, maupun tersier.<sup>43</sup>

### **4. Metode Pendekatan**

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang beranjak dari peraturan perundang-undangan, pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di ilmu hukum sebagai norma hukum positif yang berkaitan dengan objek penelitian.

### **5. Analisis Data**

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan data dilakukan dengan cara mensistematiskan bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan

---

<sup>42</sup>Bohar Soeharto, 1989, *Menyiapkan Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah (SkripsiThesis)*, Tarsito, Bandung, hlm. 156

<sup>43</sup>M. Syamsudin, 2007, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 102

konstruksi.<sup>44</sup>Kegiatan yang dilakukan dalam analisis data penelitian hukum normatif dengan cara data yang diperoleh di analisis secara deskriptif kualitatif, yaitu analisa terhadap data yang tidak bisa dihitung.

Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dilakukan pembahasan, pemeriksaan dan pengelompokan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi data informasi. Hasil analisa bahan hukum akan diinterpretasikan menggunakan metode interpretasi (a) sistematis; (b) gramatikal.<sup>45</sup>

## **F. SISTEMATIKAN PENULISAN**

Penelitaian ini disusun lima bab secara garis besar yang terdiri dari:

BAB I : yaitu pendahuluan yang memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : Politik Hukum Dalam Tatanan Demokrasi yang Berdasarkan Atas Hukum.

BAB III : Proses Demokratisasi Desa Melalui Badan Permusyawaratan Desa.

BAB IV : Pembahasan

BAB V : Penutup. Bagian ini menguraikan kesimpulan dan saran yang ditarik dari penjelasan BAB IV.

---

<sup>44</sup>Soejono Soekantor dan Sri Mamudji, *Op.cit.*, hlm. 251-252

<sup>45</sup>Jimly Asshiddiqie, *Teori & Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*. Ind. Hill.Co, Jakarta,1997 hlm.17



## BAB II

# POLITIK HUKUM DALAM TATANAN DEMOKRASI YANG BERDASARKAN ATAS HUKUM

### A. Tinjauan Umum Tentang Teori Demokrasi

Sejarah tentang paham demokrasi itu menarik; sedangkan sejarah tentang demokrasi itu sendiri menurut Held membingungkan. Ada dua fakta historis yang penting, *Pertama*, hampir semua orang padamas ini mengaku sebagai demokrat. Beragam jenis rezim politik di seluruh dunia mendeskripsikan dirinya sebagai demokrasi.<sup>46</sup> Namun demikian, apa yang dikatakan dan diperbuat oleh rezim yang satu dengan yang lain sering berbeda secara substansial. Demokrasi kelihatannya melegitimasi kehidupan politik modern: penyusunan dan penegakan hukum dipandang adil dan benar jika demokratis.<sup>47</sup> Pada kenyataannya tidak selalu demikian. Dari zaman Yunani kuno hingga sekarang mayoritas teoritikus di bidang politik banyak melontarkan kritik terhadap teori dan praktik demokrasi. Komitmen umum terhadap demokrasi merupakan fenomena yang terjadi baru-baru ini saja.<sup>48</sup>

*Kedua*, sementara banyak negara pada saat ini menganut paham demokrasi, sejarah lembaga politiknya mengungkap adanya kerapuhan dan kerawanan tatanan demokrasi. Sejarah Eropa pada abadke-20 sendiri menggambarkan dengan jelas bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang sangat sulit untuk diwujudkan dan dijaga. Fasisme, Nazisme, dan

---

<sup>46</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Depok, 2014., hlm.195.

<sup>47</sup>*Ibid.*

<sup>48</sup>*Ibid.*

Stalinisme hampir saja menghancurkannya. Demokrasi telah berkembang melalui perlawanan sosial yang intensif. Demokrasi juga sering dikorbankan pada perlawanan serupa.<sup>49</sup>

Konsep demokrasi dipraktekkan di seluruh dunia secara berbeda-beda dari negara yang 1 (satu) dengan negara yang lain. Demokrasi sudah menjadi paradigma dalam bahasa komunikasi dunia mengenai sistem pemerintahan dan sistem politik yang dianggap ideal.<sup>50</sup> Oleh sebab itu tidak dapat dibantah bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan.<sup>51</sup> Di zaman modern sekarang ini, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. Seperti dapat diketahui dari penelitian Amos J. Peaslee, pada tahun 1950, dari 83 Undang-Undang Dasar negara-negara yang diperbandingkannya, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip kedaulatan rakyat (90%).<sup>52</sup> Sedangkan menurut penelitian yang diselenggarakan oleh UNESCO dalam tahun 1949, menyatakan:<sup>53</sup> “mungkin untuk pertama kali dalam sejarah, demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh (*probably for the first time in history democracy is claimed as the proper ideal description of all system of politic and social organizations advocated by influential proponents*).

Demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Khasanah pemikiran dan preformansi politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini:demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Berbagai negara telah menerapkan definisi dan kriterianya mengenai

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm:141

<sup>51</sup> Ni"matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm:259

<sup>52</sup> Amos J. Peaslee, *Constitutions of Nation*, Vol.I, *Concord*, The Rumford Press, New Heaven, 1950, hlm.8

<sup>53</sup> S.I. Benn dan R.S Peter, *Principle of Political Thought*, Colliner Book, New York, 1964, hlm:393

demokrasi, yang tidak sedikit diantaranya justru mempraktekkan cara-cara atau jalur yang sangat tidak demokratis, meskipun di atas kertas menyebut “demokrasi” sebagai dasarnya yang fundamental. Oleh sebab itu, studi-studi mengenai politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi dapat dibedakan menjadi demokrasi normatif dan demokrasi empirik. Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealisme tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya.<sup>54</sup> Sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organ PBB, yakni UNESCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satu pun tanggapan yang menolak demokrasi sebagai landasan yang paling ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern. Studi yang melibatkan lebih Dari 100 orang sarjana barat dan timur itu dapat di pandang sebagai jawaban yang sangat penting bagi studi-studi tentang demokrasi.<sup>55</sup>

**Seperti yang kita ketahui bahwa Indonesia sebagai sebuah negara yang menganut prinsip demokrasi di mana rakyat lah sebenarnya yang mempunyai wewenang tertinggi. Karena Indonesia adalah negara politik yang berdasarkan asas kedaulatan rakyat di mana kekuasaan nya diberikan oleh rakyat baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Demokrasi mementingkan kehendak, pendapat serta pandangan rakyat, corak pemerintahan demokrasi dipilih melalui persetujuan dengan cara mufakat. Sehingga demokrasi yang kuat adalah demokrasi yang bersumber dari hati nurani rakyat untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan rakyat. Layaknya sebuah sistem, demokrasi juga memiliki suatu konsep, ciri-ciri, model dan mekanisme sendiri. Semuanya itu merupakan satu kesatuan yang dapat**

---

<sup>54</sup>Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hlm:260

<sup>55</sup>*Ibid.*

**menjelaskan arti dan praktek sistem demokrasi.**<sup>56</sup> Sebagaimana telah dibahas di atas mengenai sejarah demokrasi. Sekarang, demokrasi dikenal dengan berbagai macam istilah, antara lain:<sup>57</sup> demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, dan demokrasi nasional. Dari sekian banyak aliran pemikiran mengenai demokrasi, terdapat 2 (dua) kelompok yang sangat penting, yaitu: demokrasi konstitusional dan kelompok demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental di antara ke 2 (dua) kelompok tersebut ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, yaitu suatu negara (*rechtsstaat*) yang tunduk pada rule of law. Sedangkan demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme, mencitacitakan bahwa pemerintahan kekuasaannya tidak terbatas (*machtsstaat*) dan yang bersifat totaliter. Ciri khas demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.<sup>58</sup> Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa, hal tersebut dilakukan sebagai upaya agar penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara tidak memusatkan pada 1 (satu) pemerintahan atau 1 (satu) badan saja. Perumusan yuridis dan prinsip-prinsip ini terkenal dengan istilah Negara Hukum (*Rechtsstaat*) dan Rule of Law.<sup>59</sup>

Teori negara berdasarkan hukum secara esensi bermakna bahwa hukum adalah supreme dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*). Dengan kedudukan

---

<sup>56</sup> Mawardi, Presidential Treshold dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Untuk Penguatan sistem Presidensial, *Skripsi*, FH UII, Yogyakarta., 2017, hlm.12

<sup>57</sup> Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hlm.263

<sup>58</sup> Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hlm.265

<sup>59</sup> Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1977, hlm.108

ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*).<sup>60</sup> Demokrasi dan negara hukum adalah dua konsepsi mekanisme kekuasaan dalam menjalankan roda pemerintahan negara. Kedua konsepsi tersebut saling berkaitan yang satu sama lainnya tidak dapat dipisahkan, karena pada satu sisi demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia, pada sisi yang lain negara hukum memberikan patokan bahwa yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, tetapi hukum.<sup>61</sup> Konsepsi demokrasi, di dalamnya terkandung prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) sedangkan di dalam konsepsi negara hukum terkandung prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*), yang masing-masing prinsip dari kedua konsepsi tersebut dijalankan secara beriringan sebagai 2 (dua) sisi dari 1 (satu) mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal dengan sebutan “negara hukum yang demokratis” (*demokratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*.<sup>62</sup>

**Sehingga pada pokoknya demokrasi itu sendiri akan dapat berjalan secara ideal ketika mendapatkan suatu partisipasi publik. Tidaklah hanya bertumpu pada konsep yang ideal ataupun sistem yang sempurna tetapi demokrasi itu sendiri harus dapat mengakomodir aspirasi dari seluruh rakyat.**<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup>Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, UMM Pres, Malang, 2003, hlm:11

<sup>61</sup>Muntoha, “Demokrasi dan Negara Hukum”, *Jurnal Hukum*, Vol. 3 No. 16, Juli 2009, hlm.379

<sup>62</sup>Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm.690

<sup>63</sup>*Ibid*, hlm.13.

## B. Tinjauan Umum Tentang Teori Negara Hukum

### B.1. Pengertian Negara Hukum

Dalam Ensiklopedia Indonesia, istilah “negara hukum” (*rechstaat*). Istilah negara hukum dirumuskan sebagai berikut:<sup>64</sup>

-Negara hukum (*rechstaat*): negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu, dan agar semuanya berjalan menurut hukum.

-Negara kekuasaan (*machstaat*): negara yang bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata. Gumpowics, antara lain mengajarkan, bahwa negara itu tidak lain adalah “*Eiter Organisatioan der Herrschaft einer Minoritat* (Organisasi dari kekuasaan golongan kecil atas golongan besar). Menurut pendapatnya, hukum berdasarkan ketaatan golongan yang lemah kepada golongan yang kuat.

Menurut teori kedaulatan hukum atau *Rechts-souvereinteit* tersebut yang memiliki bahkan yang merupakan kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara itu adalah hukum itu sendiri.<sup>65</sup> Karena raja atau penguasa maupun rakyat atau warga negara, bahkan negara itu sendiri semuanya tunduk kepada hukum. Semua sikap, tingkah laku dan perbuatannya harus sesuai atau menurut hukum. Jadi menurut Krabbe yang berdaulat itu adalah hukum.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> M. Thalhah, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm,25.

<sup>65</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm, 156.

<sup>66</sup> *Ibid.*

Definisi yang mungkin paling sederhana dari negara hukum adalah pandangan yang menyatakan bahwa negara hukum berinteraksi langsung dengan penekanan akan pentingnya pemberian jaminan atas hak-hak perorangan dan pembatasan terhadap kekuasaan politik, serta pandangan yang menganggap pengadilan tidak dapat dikaitkan dengan lembaga lain manapun. Dalam hal ini, lembaga pengadilan menjadi sebuah tataran yang independen dalam arti terbebas dari pengaruh kekuasaan lain terutama eksekutif.<sup>67</sup>

D.Mutiari<sup>68</sup> dalam bukunya *Ilmu Hukum Tata Negara Umum*, memberikan definisi sebagai berikut:

Negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang, sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum. Rakyat tidak boleh melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang, tetapi oleh undang-undang (*state the not governed by men, but by laws*). Oleh karena itu, di dalam negara hukum, negara, sebaliknya, kewajiban-kewajiban rakyat harus dipenuhi seluruhnya dengan tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang negara.

Di sini, pengertian negara hukum dihubungkan dengan organisasi intern dan struktur negara yang diatur menurut hukum. Setiap tindakan penguasa maupun rakyatnya harus berdasarkan hukum dan sekaligus dicantumkan sebagai tujuan negara hukum, yaitu menjamin hak-hak asasi rakyatnya. Bahkan ditambahkan Satjipto Raharjo, perumusan dan

---

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> *Ibid*, hlm.26.

institusionalisasi oleh negara atas rakyat itu terkait pula dengan penghargaan terhadap hak asasi manusia<sup>69</sup>.

Sedangkan, Joeniarto, dalam bukunya *Negara Hukum*, merumuskannya sebagai berikut:<sup>70</sup>

Asas negara hukum atau asas *the rule of law*, berarti dalam penyelenggaraan negara, tindakan-tindakan penguasaannya harus didasarkan pada hukum, bukan didasarkan kekuasaan atau kemauan penguasanya belaka, dengan maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa dan bertujuan melindungi kepentingan masyarakatnya, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi anggota-anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenang.

Negara hukum merupakan cita-cita para pendiri negara Indonesia yang kemudian hal ini diwujudkan dalam konstitusi Indonesia dengan menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.<sup>71</sup> Negara hukum (bahasa Belanda: *rechstaat*) biasa dilawankan dengan negara kekuasaan (bahasa Belanda: *machstaat*). Konsepsi negara hukum dapat diartikan bahwa negara mempunyai tujuan untuk penyelenggaraan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat.<sup>72</sup> Keberadaan negara hukum menjaga agar masyarakat tertib dan berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku. Sedangkan negara kekuasaan bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata. Soepomo memberikan penafiran negara hukum sebagai negara yang akan tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara

---

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm.27.

<sup>71</sup> Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2017, hlm.60.

<sup>72</sup> *Ibid.*



atau adanya jaminan tertib hukum dalam masyarakat untuk memberikan perlindungan hukum masyarakat, dimana hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.<sup>73</sup>

## **B.2. Sejarah Perkembangan Negara Hukum**

Konsep negara hukum merupakan konsep yang telah mengalami dinamika cukup lama dalam perdebatan antara negara dan kekuasaan. Dapat dikatakan konsep negara hukum, dari segi usia hampir sama tuanya dengan usia ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan itu sendiri.<sup>74</sup>

Konsep negara hukum dipopulerkan oleh Plato, seorang filsof yang lahir di Athena pada tahun 429 SM dan meninggal pada tahun 347 SM. Buah karyanya yang menggambarkan akan cita negara hukum terdapat dalam tiga karya besarnya, yakni: *Politeia (the Republica)*; *Politicos (the Statemen)*; dan *Nomoi (the Law)*.<sup>75</sup>

*Politeia* menggambarkan keadaan negara Athena pada waktu itu yang dipimpin oleh orang yang haus akan harta, kekuasaan dan gila hormat. Pemerintah sewenang-wenang yang tidak memperhatikan keadaan rakyatnya telah menggugah Plato untuk menulis karyanya berjudul *Politeia*, berupa suatu negara yang bebas dari pemimpin negara yang rakus dan jahat, tempat keadilan dijunjung tinggi. Agar negara menjadi baik, maka pemimpin negara harus diserahkan kepada filsof, karena filsof adalah manusia arif dan bijaksana, yang menghargai kesusilaan, berpengetahuan tinggi. Para filsof dianggap paling mengetahui mengenai apa yang baik bagi semua orang, dan apa yang buruk yang harus dihindari. Kepada para filsoflah seharusnya

---

<sup>73</sup> *Ibid*, hlm.61.

<sup>74</sup> *Ibid*, hlm.36.

<sup>75</sup> *Ibid*.

pimpinan negara dipercayakan, tidak usah ada kekhawatiran bahwa ia akan menyalahgunakan kekuasaan yang diserahkan kepada nya.<sup>76</sup>

Di dalam implementasinya, gagasan cita negara dari Plato ini sulit untuk diterapkan. Ini mengingat keberadaan manusia yang tidak sempurna. Menyadari akan kenyataan ini, Plato mengemukakan gagasan cita negaranya melalui karya ilmiah yang kedua yang berjudul *Politicos*. Dalam gagasan cita negara keduanya ini, Plato sudah menganggap adanya hukum untuk mengatur warga negara, sekali lagi hanya untuk warga negara saja, karena hukum yang dibuat manusia tentunya tidak harus berlaku bagi penguasa itu sendiri, karena penguasa disamping memiliki pengetahuan untuk memerintah juga termasuk pengetahuan membuat hukum. Dalam perjalanannya, konsep cita negara seperti ini juga belum begitu optimal. Oleh karenanya, dalam usia lanjutnya ia menggagas konsep cita negara ketiga yang dituangkan dalam karya ilmiahnya, yakni *Nomoi*. Dalam karya ilmiahnya ini, Plato melihat bahwa aspek hukum sangat perlu diperhatikan. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum.<sup>77</sup>

Menurut Aristoteles suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah oleh konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahannya yaitu; *Pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *Kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampaikan konvensi dan konstitusi. *Ketiga*, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> *Ibid*, hlm.37.

<sup>77</sup> *Ibid*.

<sup>78</sup> *Ibid*, hlm.38.

Niccollo Machiavelli (1469-1627), pemikir *Renaissance* dari Italia dengan bukunya yang terkenal, *Il Principe* (sang Pangeran), mengajarkan bahwa tujuan negara yang selalu hendak dituju ialah tercapainya tat tertib dan ketentraman, dan itu hanya dapat dicapai oleh pemerintahan seorang raja yang absolut. Tujuan negara itu dapat dicapai dengan menggerakkan segala kemampuan terutama militer yang berarti dengan kekerasan, tipuan, atau cara yang jahat sekalipun. Bagi Machiavelli, hukum dan kekuasaan itu identik. Barangsiapa mempunyai kekuasaan, ia mempunyai hukum; dan barangsiapa tidak mempunyai kekuasaan, ia juga tidak mempunyai hukum. Pada kenyataannya, pemikiran Machiavelli lebih diidentikkan dengan menempuh jalan dengan segala cara, tak peduli apakah cara itu halal atau haram.<sup>79</sup>

Jean Bodin (1530-1596) mengemukakan teori kedaulatan raja yang mutlak dalam bukunya, *Six Livres de la Republique* (1576). Dialah yang pertama-tama menganggap kedaulatan sebagai atribut negara, yang membedakan negara dari persekutuan-persekutuan lainnya. Hakikat negara melekat pada kedaulatan; tanpa kedaulatan tidak ada negara. Kedaulatan dipersonifikasikan oleh raja. Raja yang berdaulat tidak bertanggungjawab kepada siapa pun kecuali kepada Tuhan.<sup>80</sup>

Thomas Hobbes (1588-1679) dengan teori kontraknya yang berdasarkan hukum alam, ternyata memperkuat teori absolutisme Jean Bodin. Menurut Hobbes, keadaan alami bukanlah keadaan yang sentosa, adil dan makmur, melainkan keadaan yang kacau balau. Manusia yang satu merupakan serigala bagi manusia yang lain (*homo homini lupus*). Untuk mempertahankan diri, mereka lalu saling mengadakan perjanjian dengan menyerahkan seluruh hak kodratnya sebagai individu kepada seorang raja atau sekelompok orang yang ditunjuk untuk mengatur

---

<sup>79</sup> *Ibid*, hlm.39.

<sup>80</sup> *Ibid*.

kelompok mereka, yang karena itu haruslah diberi kekuasaan penuh dan mutlak. Negara (raja) harus berkekuasaan penuh dan mutlak sehingga tidak dapat ditandingi oleh kekuasaan siapa pun.<sup>81</sup>

Sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu sendiri sebenarnya sudah sangat tua. Jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara atau pun Ilmu Kenegaraan. Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.<sup>82</sup>

Dalam bukunya, *Nomoi*, Plato mulai memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Cita Plato tersebut kemudian dilanjutkan oleh muridnya yang bernama Aristoteles. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi berkedaulatan hukum.<sup>83</sup>

Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaan. Landasan pikiran yang adil dan kesusilaan yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi warga yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud, maka terciptalah suatu “negara hukum”. Tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Jadi, keadilanlah yang memerintah dalam kehidupan bernegara. Agar manusia yang bersikap adil itu dapat terjelma dalam kehidupan bernegara, maka manusia harus dididik menjadi warga yang baik dan bersusila.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *Ibid.*, hlm.40.

<sup>83</sup> *Ibid.*, hlm.41.

<sup>84</sup> *Ibid.*

### B.3. Tipe Negara Hukum

Dilihat dari fungsi dan tujuan negara, maka tipe negara hukum dapat dibedakan dalam negara hukum formil (klasik) ialah negara yang tugasnya hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketentraman dan ketertiban umum dan negara hukum materiil (*welfare state*) ialah negara yang tugasnya tidak hanya menjaga keamanan dan ketertiban tetapi juga mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya.<sup>85</sup>

Menurut M.Tahir Azhary, dalam kepustakaan ditemukan lima konsep negara hukum, yakni: (1) Negara hukum nomokrasi Islam yang diterapkan di negara-negara Islam; (2) Negara Hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechstaat*; (3) Konsep Negara Hukum *rule of law* yang diterapkan di negara-negara Anglo-Saxon; (4) Negara Hukum *Socialist* yang diterapkan di negara-negara komunis; (5) Konsep Negara Hukum Pancasila.<sup>86</sup>

Konsep Negara Hukum Nomokrasi Islam memiliki ciri-ciri: bersumber dari *Al-Qur'an*, *sunah* dan *ra'yu*, adapun unsur-unsur utamanya meliputi: (1) kekuasaan sebagai amanah; (2) musyawarah; (3) keadilan; (4) persamaan; (5) pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia; (6) peradilan bebas; (7) perdamaian; (8) kesejahteraan dan (9) ketaatan rakyat.<sup>87</sup>

Konsep *rechstaat* bersumber dari rasio manusia, liberalistik, individualistik, humanisme yang antroposentrik, pemisahan negara dan agama secara mutlak-ateisme dimungkinkan. Adapun unsur-unsur utama menurut F.J.Stahl terdapat 4 (empat) unsur dari negara hukum, yakni: (1) adanya jaminan terhadap hak asasi manusia; (2) adanya pembagia kekuasaan; (3) pemerintah haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum; dan (4) adanya peradilan

---

<sup>85</sup> Sirajuddin, *Op.Cit*, hlm.24.

<sup>86</sup> *Ibid.*, hlm.25.

<sup>87</sup> *Ibid.*

administrasi. Sementara menurut Scheltema unsur-unsurnya terdiri dari: (1) Kepastian hukum; (2) persamaan; (3) demokrasi dan; (4) pemerintahan yang melayani kepentingan umum.<sup>88</sup>

Pemikir-pemikir negara hukum lainnya dalam tradisi Eropa kontinental di Belanda seperti Scheltema, H.R.Lunshof, dan Bothlingk juga mengajukan pendapat dan analisis mengenai negara hukum. Mereka mempunyai pendapat yang berbeda-beda tentang unsur-unsur negara hukum. Scheltema mengatakan unsur-unsur negara hukum terdiri atas: (A). Adanya kepastian hukum, dengan unsur turunan terdiri atas (1). Asas legalitas; (2). Undang-undang mengatur tindakan penguasa sedemikian rupa, sehingga warga dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan; (3). Undang-undang tidak dapat berlaku surut; (4). Hak asasi dijamin dengan undang-undang; (5). Pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya. (B). Asas persamaan turunannya terdiri dari: (1) tindakan yang berwenang diatur dalam undang-undang dalam arti material, (2) adanya pemisahan kekuasaan; (C) Asas demokrasi yang unsur turunan sebagai berikut: (1) Hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara, (2) peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen, (3) parlemen mengawasi tindakan pemerintah: (D) Asas pemerintahan untuk rakyat, dengan unsur turunannya sebagai berikut: (1) Hak asasi dijamin dengan undang-undang dasar. (2) pemerinath secara efektif dan efesien.<sup>89</sup>

Dalam perspektif yang lain, di Eropa Timur dan negara-negara sosial komunis, berkembang pula konsep negara hukum yang disebut *sosial legality*. Konsep ini dikembangkan oleh pemikir-pemikir hukum yang berpaham sosial-komunis. Konsep *sosialis legality* adalah perimbangan terhadap konsep *rule of law* yang dikembangkan oleh negara-negara Anglo-

---

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> *Ibid.*, hlm.29.

Saxon. Dalam Colloquium Warsawa tahun 1959, para sarjana-sarjana dari negara-negara sosialis komunis merumuskan agenda dan gerakan sosialisme-komunis, yang berhubungan dengan dunia internasional saat itu, yaitu ketegangan antara Blok Timur (Negara-Negara Sosialis-Komunis) dan Blok Barat (Negara-Negara Kapitalis)<sup>90</sup>.

Konsep *socialist legality*, berbeda sekali dengan *rule of law* dan *rechstaat*, karena *socialist legality* menempatkan hukum dibawah sosialisme. Hukum dijadikan sebagai alat untuk mencapai tujuan sosialisme. Menurut Jaroszinky, sebagai dikutip Oemar Senoadji, hak perseorangan harus disalurkan kepada prinsip-prinsip sosialisme, meskipun hak tersebut patut mendapat perlindungan. Jadi disini hukum berada dibawah supremasi sosialisme. Atau dengan kata lain hukum menjadi hamba dari ideologi dan politik sosialisme komunis.<sup>91</sup>

Dalam konteks negara hukum Indonesia, Philipus M.Hadjon menyatakan bahwa adanya pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia dalam negara hukum Indonesia, secara intrinsik melekat pada falasafah negara Pancasila tersebut kemudian Hadjon merumuskan elemen atau unsur-unsur negara hukum pancasila sebagai berikut: (1) keserasian hubungan antara pemerintahan dan rakyat berdasarkan asas kerukunan; (2) hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara ; (3) prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir; (4) keseimbangan antara hak dan kewajiban.<sup>92</sup>

Jimly Asshidiqie menyebutkan bahwa paling tidak ada 11 prinsip pokok yang terkandung dalam negara hukum yang demokratis, yakni: (i) adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama; (ii) pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan/pluralitas;

---

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> *Ibid*, hlm.30.

<sup>92</sup> *Ibid.*

(iii) adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama; (iv) adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama itu; (v) pengakuan dan penghormatan terhadap HAM; (vi) pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pemisahan dan pembagian kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antar lembaga baik secara vertikal maupun horizontal; (vii) adanya peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak dengan kewibawaan putusan tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran; (viii) dibentuknya lembaga peradilan yang khusus untuk menjamin keadilan bagi warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintahan (pejabat administrasi negara); (ix) adanya mekanisme *'judicial review'* oleh lembaga peradilan terhadap norma-norma ketentuan legislatif maupun eksekutif; (x) dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan-jaminan pelaksanaan prinsip-prinsip tersebut diatas, disertai (xi) pengakuan terhadap asas legalitas atau *'due proces law'* dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara.<sup>93</sup>

#### **B.4. Negara Hukum Dalam Konstitusi**

Dalam konstitusi RIS 1959, istilah “negara hukum” disebutkan secara tegas baik dalam mukadimah maupun dalam Batang Tubuhnya. Dalam Alinea ke 4 Mukadimah Konstitusi RIS, ditegaskan bahwa:” Untuk mewujudkan kebahagiaan kesejahteraan, perdamaian dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna”. Dalam Pasal 1 Ayat (1) dipertegas bahwa:”Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat adalah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi”.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> *Ibid*, hlm.31.

<sup>94</sup> *Ibid*.



Demikian pula halnya dalam UUDS 1950, istilah negara hukum secara jelas dicantumkan dalam mukadimah dalam Batang Tubuh. Alinea ke 4 Mukadimah UUDS 1950 berbunyi:

“maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk republik kesatuan, berdasarkan pengakuan ke-Tuhanan Yang Maha Esa, perikemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan dan keadilan sosial, untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna”<sup>95</sup>.

Kemudian dalam Bab I Bagian I, Pasal I Ayat (1) UUDS 1950 ditegaskan lagi bahwa:” Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan”.<sup>96</sup>

Demikianlah dalam ke dua UUD tersebut, istilah negara hukum dicantumkan secara jelas dan tegas. Kedua UUD tersebut pengertian “negara hukum” dikaitkan dengan pengertian “demokratis”, sehingga menjadi rumusan “negara hukum yang demokratis” (*demokratische rechstaat*). Rumusan inilah yang digunakan oleh Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, merupakan suatu rumusan yang lazim digunakan dalam sistem parlementer di negara-negara Eropa<sup>97</sup>.

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 hasil perubahan melalui Amandemen Ketiga yang disahkan 10 November 2001 secara tegas disebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”.<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> *Ibid.*, hlm.32.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> *Ibid.*

## B.5. Elemen Negara Hukum

Beranjak dari berbagai pemikiran dan uraian diatas, maka di bawah ini akan diuraikan beberapa elemen/unsur mutlak yang harus ada dalam sebuah negara yang berpredikat negara hukum, yakni:<sup>99</sup>

### 1. Prinsip Pengakuan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia<sup>100</sup>

Hak asasi manusia merupakan seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Dengan rumusan pengertian tersebut diatas maka HAM mempunyai ciri-ciri: *Pertama*, HAM tidak perlu diberikan, di beli atau diwarisi. Hak asasi adalah sesuatu yang patut dimiliki karena kemanusiaan kita; *Kedua*, Hak asasi berlaku untuk semua orang, tanpa memandang jenis kelamin, ras, agama, etnitas, pandangan politik, atau asal usul sosial, bangsa; *Ketiga*, HAM tidak bisa dilanggar. Tidak seorangpun mempunyai hak untuk membatasi atau melanggar hak orang lain.

### 2. Prinsip Legalitas.<sup>101</sup>

Di dalam hukum pelaksanaan segala sesuatunya harus berdasar/didasarkan pada hukum, segala sesuatu yang tidak memperoleh legalitas hukum dipandang sebagai tindakan yang tidak dapat dibenarkan menurut hukum. Akan tetapi yang menjadi pertanyaan adalah hukum yang akan ditaati dan dilaksanakan serta yang akan menjadi dasar segala sesuatu tindakan atau perbuatan dalam suatu negara. Sebab di negara-negara

---

<sup>99</sup> *Ibid*, hlm.32.

<sup>100</sup> *Ibid*.

<sup>101</sup> *Ibid*, hlm.34.

yang absolut pun hukum selalu menjadi dasar atau pedoman bagi perbuatan/tindakan yang dilakukan baik bagi penguasa maupun bagi rakyatnya.

### **3. Prinsip Pemisahan Kekuasaan Negara<sup>102</sup>**

Pemisahan kekuasaan negara merupakan prinsip yang fundamental dalam sebuah negara hukum, karena selain berfungsi membatasi kekuasaan dari lembaga-lembaga penyelenggara negara, juga untuk mewujudkan spesialisasi fungsi dalam rangka mencapai efisiensi yang maksimum, sesuai dengan tuntutan zaman yang modern.

Berbicara tentang prinsip pemisahan kekuasaan negara maka tidak bisa dilepaskan dari pemikiran Montesquieu dalam bukunya *L'esprit de Lois* (1748). Ajaran Montesquieu (oleh Immanuel Kant dipopulerkan dengan sebutan *Trias Politica*) menghendaki pemisahan kekuasaan negara dalam tiga bidang pokok, yang masing-masing berdiri sendiri, lepas dari kekuasaan lainnya. Satu kekuasaan mempunyai satu fungsi saja yaitu:

- a. Kekuasaan Legislatif yaitu cabang kekuasaan yang melaksanakan fungsi membentuk undang-undang.
- b. Kekuasaan Eksekutif, yaitu cabang kekuasaan yang memiliki fungsi melaksanakan undang-undang/pemerintahan.
- c. Kekuasaan Yudikatif, menjalankan fungsi peradilan.

### **4. Prinsip Peradilan yang Bebas dan Tidak Memihak<sup>103</sup>**

Peradilan yang bebas dan tidak memihak adalah kekuasaan yang peradilan yang dilakukan oleh hakim untuk menyelesaikan suatu pelanggaran hukum baik yang dilakukan oleh administratur negara/badan negara maupun warga negara harus bebas dari campur tangan dari manapun dalam bentuk apapun juga.

---

<sup>102</sup> *Ibid*, hlm.35.

<sup>103</sup> *Ibid*, hlm.38.

## **5. Prinsip Kedaulatan Rakyat (demokrasi)<sup>104</sup>**

Kedaulatan rakyat atau kerakyatan secara harfiah berarti kekuasaan tertinggi pada rakyat, negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat disebut negara demokrasi.

Dalam suatu negara yang benar-benar menganut prinsip kedaulatan rakyat, pembagian fungsi pemerintahan (legislatif, eksekutif dan yudikatif) sama sekali tidak mengurangi makna bahwa yang sesungguhnya berdaulat adalah rakyat. Semua fungsi pemerintahan tunduk pada kemauan rakyat atau majelis yang mewakilinya. Di bidang legislatif, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku atau tidaknya suatu produk legislatif. Di bidang eksekutif rakyat mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan atau setidak-tidaknya mengawasi jalannya roda pemerintahan dan menjalankan peraturan hukum yang ditetapkannya sendiri. Begitu pula di bidang yudikatif, rakyatlah yang mutlak berkuasa untuk mengambil keputusan akhir dan tertinggi dalam fungsi-fungsi yudisial. Siapapun yang melaksanakan fungsi-fungsi itu dalam praktek penyelenggaraan negara, memperoleh kekuasaan yang terenggam ditangannya dari rakyat jua.

## **6. Prinsip Konstitusional<sup>105</sup>**

Negara-negara yang mengklaim diri sebagai negara hukum yang demokratis dalam sistem pemerintahannya pasti mendasarkan pada demokratis dalam sistem pemerintahannya pasti mendasarkan pada konstitusi, sehingga suatu negara hukum demokratis haruslah negara konstitusional.

---

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> *Ibid.*, hlm.43.

### C. Tinjauan Umum Tentang Teori Politik Hukum

Politik Hukum terdiri dari dua kata, pertama “politik”, kedua “hukum”. Politik dalam bahasa arab disebut “*siyâsah*” yang kemudian dimaknakan siasat.<sup>106</sup> Dalam Bahasa Indonesia, kata siasat bermakna muslihat, taktik, tindakan, kebijakan, akal untuk mencapai suatu tujuan atau maksud tertentu.<sup>107</sup>

Politik juga biasa diartikan cerdas atau bijaksana dalam pembicaraan sehari-hari kita seakan-akan mengartikan sebagai suatu cara yang dipakai untuk mewujudkan tujuan, tetapi para ahli politik mengakui menghadapi kesulitan di dalam mendefinisikan politik.<sup>108</sup> Asal mula kata politik itu sendiri berasal dari kata “polis” yang berarti “negara kota”. Politik ada hubungan khusus antara manusia yang hidup bersama. Dalam hubungan tersebut timbul hubungan aturan (hukum), kewenangan, kelakuan pejabat; legalitas keabsahan dan akhirnya kekuasaan.<sup>109</sup>

Aktifitas politik bukan pertama-tama karena kodrat social manusia, melainkan sesuatu yang diusahakan. Seperti dikatakan Hannah Arendt, politik merupakan seni untuk mengabadikan diri manusia. Dalam Kamus bahasa Belanda yang ditulis oleh Van Der Tas,

---

<sup>106</sup> Kata “siyasah” berasal dari kata س ياس س ياس وس س ياس س ياس yang bermakna mengatur. Jika dihubungkan dengan *syar'iyah* (ketentuan dari Allâh SWT. Dan Rasulnya) menyangkut masalah-masalah kekuasaan, fungsi dan tugas penguasa dalam pemerintahan Islam, serta hubungannya dengan kepentingan rakyat. Ahli Fiqih mengemukakan definisi *siyasah syari'iyah* sebagai wewenang penguasa dalam mengatur kepentingan umum dalam Negara Islam, sehingga terjamin kemaslahatan dan terhindar dari segala kemudharatan dalam batas yang ditentukan syara' dan kaidah umum yang berlaku, sekalipun upaya ini tidak sejalan dengan *ijtihad* ulama. Kepentingan umum yang dimaksud adalah segala peraturan dan perundang-undangan Negara, baik yang berkaitan dengan hubungan negara dengan negara maupun negara dengan rakyat. Dalam *siyasah syar'iyah*, pihak penguasa berhak untuk mengatur segala persoalan Negara Islam dengan sejalan dengan prinsip-prinsip pokok yang ada dalam agama (Lihat Abdul Aziz Dahlan, et.al. (ed) *Ensiklopedi Hukum Islam* (Jakarta: PT. Ikhtisar Baru, 2001), Cetakan Kelima, Qan-tas. 5, Hlm.1626).

<sup>107</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua* (Jakarta: Balai Pustaka), 1995, Cet. Keempat, Hlm.935.

<sup>108</sup> Achmad Mudatsir R, Politik Hukum Hubungan Kepala Desa Dan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Undang-Undang Yang Mengatur Tentang Pemerintahan Desa Pasca Reformasi, *Tesis*, Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2017, hlm.61.

<sup>109</sup> *Ibid.*, hlm.61.

kata “*politiek*” mengandung arti “*beleid*”. Kata *beleid* sendiri dalam bahasa Indonesia mempunyai arti kebijakan (*policy*). Dengandemikian bahwa politik hukum artinya kebijakan hukum yang disampaikan oleh yang berwenang atau berkuasa untuk itu. Kata “kebijakan” berasal dari kata “bijak” yang berarti selalu menggunakan akal budinya, pandai, mahir. Sementara “kebijakan” artinya kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan, garis haluan atau rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak tentang pemerintahan organisasi dan sebagainya khususnya dalam bidang hukum.<sup>110</sup>

Istilah kebijakan (*policy*) ini ternyata memiliki keragaman arti yang berbeda-beda. Hal itu dapat kita lihat dari pandangan beberapa tokoh yang mencoba untuk menjelaskan apa sebenarnya kebijakan (*policy*) itu. Klein misalnya, menjelaskan bahwa kebijakan itu adalah tindakan secara sadar dan sistematis, dengan mempergunakan sarana-sarana yang cocok, dengan tujuan politik yang jelas sebagai sasaran, yang dijalankan langkah demi langkah.<sup>111</sup>

Senada dengan Klein, Kuypers menjelaskan kebijakan itu adalah suatu susunan dari (1) tujuan-tujuan yang dipilih oleh para administrator publik baik untuk kepentingan diri sendiri maupun untuk kepentingan kelompok; (2) jalanjalan dan sarana-sarana yang dipilih olehnya; dan (3) saat-saat yang mereka pilih. Adapun Friend memahami bahwa kebijakan pada hakikatnya adalah suatu posisi yang sekali dinyatakan akan mempengaruhi keberhasilan keputusan-keputusan yang akan dibuat di masa datang.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup>Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua* (Jakarta: Balai Pustaka), 1995, Cet. Keempat, Hlm.115.

<sup>111</sup> A. Hoogerwef, *Isi dan Corak-corak Kebijakan*, dalam A. Hoogerwef (ed), *Overheidsbeleid*, diterjemahkan oleh R.L.L. Tobing (Jakarta: Erlangga), 1983, Hlm.7.

<sup>112</sup> Mudatsir, *Op.cit.*, hlm.62.

Carl J. Friedrich menguraikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksana usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.<sup>87</sup> Dan, James E Anderson mengatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.<sup>113</sup>

Padmo Wahjono mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.<sup>114</sup> Menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>115</sup> Sunaryati Hartono dalam bukunya *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* melihat politik hukum sebagai sebuah alat (tool) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.<sup>116</sup> Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.<sup>117</sup> Menurut

---

<sup>113</sup> Carl J. Friedrich, *Man and His Government* (New York: McGraw Hill), 1963, Hlm.79.

<sup>114</sup> Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum, Cet. II*, Ghalia Indonesia, Jakarta. 1986, hlm.160.

<sup>115</sup> Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1983.hlm. 20.

<sup>116</sup> Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm.1.

<sup>117</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm.35.

Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik hukum adalah kebijakan hukum (legal policy) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintahan negara tertentu.<sup>118</sup>

Dari pengertian-pengertian yang dikemukakan oleh beberapa ahli di atas, maka kita dapat mengemukakan beberapa hal sebagai berikut:

“Bahwa konsep kebijakan itu sulit untuk dirumuskan dan diberikan makna yang tunggal, atau perkataan lain, sulit bagi kita untuk memperlakukan konsep kebijakan tersebut sebagai sebuah gejala yang khas dan konkrit, terutama bila kebijakan itu kita lihat sebagai suatu proses yang terus berkembang dan berkelanjutan mulai dari proses pembuatan sampai implementasinya. perbedaan pendapat di kalangan para ahli tentang pengertian kebijakan jelasnya tidak dapat dihindari. Namun demikian juga bukan bertentangan satu sama lain Ada perbedaan “penekanan” tentang kebijaksanaan diantara para ahli. Sebagian dari mereka melihat kebijakan sebagai suatu perbuatan, sedangkan yang lain melihat sebagai suatu sikap yang direncanakan (suatu rencana), atau bahkan suatu rencana dan juga suatu tindakan Para ahli juga berpendapat berkaitan dengan tujuan dan sarana. Ada yang berpendapat, bahwa kebijakan meliputi tujuan dan sarana, bahkan ada yang tidak lagi menyebut baik tujuan maupun sarana”.<sup>119</sup>

Berdasarkan pendapat ahli di atas, penulis menggunakan teori politik hukum menurut Padmo Wahyono yaitu bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Kata kebijakan di atas berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terperinci dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum

---

<sup>118</sup> Mahfud MD, *Membangun Politik Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm.15.

<sup>119</sup> Bambang Sugono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik* (Jakarta: Sinar Grafika), 1994, Cet. I , hlm.14-15.



menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat, semuanya diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.<sup>120</sup> Politik hukum satu negara berbeda dengan politik hukum negara yang lain. Perbedaan ini disebabkan karena adanya perbedaan latar belakang kesejarahan, pandangan dunia (*world-view*), sosio-kultural, dan *political will* dari masing-masing pemerintah. Dengan kata lain, politik hukum bersifat lokal dan partikular (hanya berlaku dari dan untuk negara tertentu saja), bukan universal. Namun bukan berarti bahwa politik hukum suatu negara mengabaikan realitas dan politik hukum internasional. Banyaknya uraian di atas mengindikasikan tidaklah mudah untuk memberikan batasan atau pengertian mengenai politik hukum. Namun demikian, karena banyak hal dapat membingungkan tentang pemahaman apa itu politik hukum, ada beberapa definisi yang akan dapat dirumuskan oleh beberapa ahli hukum yang konsern terhadap ilmu ini.

Sunaryati Hartono, memberikan definisi bukan berarti bahwa ia tidak memperdulikan keberadaan politik hukum dalam sisi praktisnya. Akan tetapi beliau melihat politik hukum sebagai alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa.<sup>121</sup> Pernyataan menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki mengisyaratkan bahwa kerangka kerja politik hukum menurutnya lebih menitik beratkan pada dimensi hukum yang berlaku di masa yang akan mendatang, atau *ius constituendum* pendapat lain memberikan definisi bahwa politik hukum nasional secara harfiah dapat diartikan sebagai kebijakan hukum (*Legal Policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional

---

<sup>120</sup> Frans Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, hlm. 310-314.

<sup>121</sup> Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* (Bandung: Alumni), 1991, hlm.1

oleh suatu pemerintahan negara tertentu. Dengan demikian politik hukum nasional bisa berarti pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten, pembangunan hukum yang intinya adalah pembaruan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan yang dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat, penegasan fungsi lembaga penegak atau pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya, dan meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit pengambil kebijakan.

Apabila kita perhatikan, definisi politik hukum dari Garuda Nusantara merupakan definisi politik hukum yang paling komprehensif di antara definisi-definisi politik hukum yang dipaparkan sebelumnya. Ini disebabkan karena ia menjelaskan secara gamblang wilayah kerja politik hukum yang meliputi; *pertama*, teritorial berlakunya politik hukum dan *kedua*, proses pembaruan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *iusconstitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*. Lebihdari itu, ia menekankan pula pada pentingnya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum, suatu hal yang tidak disinggung oleh para ahli sebelumnya. Hasil dari elaborasi ragam definisi politik hukum yang telah dikemukakan di atas, penulis menyimpulkan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku dan hidup di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Kata kebijakan di sini berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terinci dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang

berlaku di masyarakat. Dan kesemuanya itu diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.<sup>122</sup>

Hukum sebagai kaidah atau norma sosial tidak terlepas dari nilai-nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat, bahkan dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan pencerminan dan konkretisasi dari nilai-nilai yang pada suatu saat berlaku dalam masyarakat.<sup>123</sup> Artinya, hukum sedikit banyak akan selalu mengikuti tata nilai yang menjadi kesadaran bersama masyarakat tertentu dan berlaku secara efektif dalam mengatur kehidupan mereka. Hal yang sama terjadi juga dalam politik hukum.

Sementara itu, politik hukum yang dimaksud dalam tulisan ini mengacu pada terminologi politik hukum yang diutarakan oleh Imam Syaukani sebagai sebuah kebijakan di bidang hukum.<sup>124</sup> Terminologi tersebut merupakan bentukan dari dua kata, yakni *recht* (hukum) dan *politiek* (*beleid/kebijakan*).<sup>125</sup> Mengutip apa yang dikemukakan oleh T.M. Radhie tentang makna politik hukum, bahwa politik hukum merupakan suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.<sup>126</sup> Berdasarkan pendekatan pada definisi politik hukum tersebutlah tulisan ini akan mencoba melihat arah perkembangan pengaturan mengenai pemerintahan desa.

---

<sup>122</sup> Frans Magnis-Suseno, *Op.Cit.*, hlm.310-314.

<sup>123</sup> Soejono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1999, hlm.14.

<sup>124</sup> Susi Dwi Harijanti, “*Politik Hukum Keimigrasian Indonesia Menurut UU No. 9 Thn. 1992 dan UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian*”, Penelitian Unggulan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2013, hlm.7.

<sup>125</sup> Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 19.

<sup>126</sup> Moh. Mahfud M.D., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES), 2006, hlm. 13.

## BAB III

### PROSES DEMOKRATISASI DESA MELALUI BADAN PEMUSYAWARATAN DESA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Desa

Secara etimologi, kata “desa” berasal dari bahasa Sanskerta “*deshi*” yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran.<sup>127</sup> Oleh karena itu, kata “desa” sering dipahami sebagai tempat atau daerah (sebagai tanah asalnya) tempat penduduk berkumpul dan hidup bersama menggunakan lingkungan setempat untuk mempertahankan, melangsungkan, dan mengembangkan kehidupan mereka.<sup>128</sup>

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, desa adalah kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga, yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa). Adapun perdesaan adalah daerah pemukiman penduduk yang sangat dipengaruhi oleh kondisi tanah, iklim, air, sebagai syarat penting bagi terwujudnya pola kehidupan agraris penduduk di tempat itu.<sup>129</sup> Dari sisi geografis, desa atau *village* diartikan sebagai “*aclustered human settlement or community, larger than a hamlet but smaller than a town, with a population ranging from a few hundred to a few thousand*”.<sup>130</sup> Sebuah desa adalah pemukiman manusia berkerumun atau komunitas, lebih besar dari dusun kecil tetapi lebih kecil daripada sebuah kota, dengan populasi mulai dari beberapa ratus hingga beberapa ribu.

---

<sup>127</sup> Rustiadi dan Pranoto, *Agropolitan: Membangun Ekonomi Pedesaan*, Bogor, Crestpent Press, 2007, hlm.33.

<sup>128</sup> Adon Nasrullah Jamaluddin, *Sosiologi Perdesaan*, Pustaka Setia, Bandung, 2015, hlm.4

<sup>129</sup> Kamus besar, *Op.cit.*, hlm.318.

<sup>130</sup> Mudatsir, *Op.Cit.*, hlm.28.

Pengertian desa secara menyeluruh dapat dipahami dengan menguraikan berbagai pendapat ahli serta kutipan definisi desa dari undang-undang sebagai berikut:

Menurut Raharjo, secara umum, desa adalah gejala yang bersifat uniuersal yang terdapat di belahan bumi manapun di dunia ini. Sebagai suatu komunitas kecil yang terikat pada lokalitas tertentu, baik sebagai tempat tinggal (secara menetap), maupun bagi pemenuhan kebutuhannya, terutama bagi yang bergantung pada pertanian. Desa, di mana pun cenderung memiliki karakteristik tertentu yang sama.<sup>131</sup>

Egon E. Bergel menjelaskan bahwa desa selalu dikaitkan dengan pertanian dan desa sebagai pemukiman para petani (*peasants*). Sekalipun demikian, faktor pertanian bukan satu-satunya ciri yang melekat pada setiap desa.<sup>132</sup>

Koentjaraningrat memberikan pengertian tentang desa melalui pemilahan komunitas dalam dua jenis, yaitu komunitas besar (seperti kota, negara bagian, dan negara) dan komunitas kecil (seperti desa, rukun tetangga, dan sebagainya). Koentjaraningrat mendefinisikan desa sebagai “komunitas yang menetap tetap di suatu tempat”. Beliau tidak memberikan penegasan bahwa desa secara khusus bergantung pada sektor pertanian. Dengan kata lain, masyarakat desa sebagai sebuah komunitas kecil dapat saja memiliki ciri-ciri aktivitas ekonomi yang beragam, tidak hanya sektor pertanian saja<sup>133</sup>

Paul H. Landis mengemukakan definisi desa dengan cara membuat tiga pemilahan berdasarkan pada tujuan analisis. *Pertama*, untuk tujuan analisis statistik, desa didefinisikan sebagai lingkungan yang penduduknya kurang dari 2.500 orang. *Kedua*, untuk analisis sosial-psikologi, desa didefinisikan sebagai suatu lingkungan yang penduduknya memiliki hubungan yang akrab dan serba informal di antara sesama warganya. *Ketiga*, untuk tujuan

---

<sup>131</sup> Raharjo, *Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Sosilogi Pertanian*, Yogyakarta, UGM Press, 1999, hlm.28.

<sup>132</sup> Egon E. Bergel, *Urban Sociology*, New York, McGraw-Hill, 1995, hlm.121.

<sup>133</sup> Koentjaraningrat, *Masyarakat Desa di Indonesia*, Jakarta, Lembaga Penerbit FE UI, 2001, hlm.162.

analisis ekonomi, desa didefinisikan sebagai lingkungan yang penduduknya bergantung pada pertanian.<sup>134</sup>

Menurut HAW. Widjaja menyatakan bahwa Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.<sup>135</sup>

Menurut UU No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, desa didefinisikan sebagai Desa adalah 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.<sup>136</sup>

Desa menurut UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengartikan Desa sebagai berikut : “Desa atau yang disebut nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>137</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menggambarkan itikad negara untuk mengotomikan desa, dengan berbagai kemandirian pemerintahan desa seperti pemilihan umum calon pemimpin desa, anggaran desa, semacam DPRD desa, dan kemandirian pembuatan peraturan desa semacam perda, menyebabkan daerah otonomi NKRI menjadi provinsi, kabupaten atau kota, dan desa. Reformasi telah

---

<sup>134</sup> Elly M. Setiadi dan Usman Kolip, *Pengantar Sosiologi: Pemahaman Fakta dan Gejala Permasalahan Sosial*, Jakarta, Kencana, 2011, hlm.838.

<sup>135</sup> Widjaja, HAW, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.3.

<sup>136</sup> Pasal 1 huruf a UU No.5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

<sup>137</sup> Lihat Pasal 1 ayat 12 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004.

mencapai akhirnya, kesadaran konstitusi desa dan dusun diramalkan akan mendorong proses reformasi berbasis otonomi daerah bersifat hakiki.<sup>138</sup> Menurut UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa, desa diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>139</sup>

Pengertian Desa menurut HAW. Widjaja dan UU nomor 32 tahun 2004 di atas sangat jelas sekali bahwa desa merupakan *Self Community* yaitu komunitas yang mengatur dirinya sendiri, Dengan pemahaman bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dan sosial budaya setempat, maka posisi desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan otonomi desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah.

Pemerintahan Desa merupakan suatu kegiatan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa yaitu kepala desa dan perangkat desa. Pemerintahan Desa menurut HAW. Widjaja Pemerintahan Desa diartikan sebagai : “Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan Subsistem dari sistem penyelenggaraan Pemerintah, sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggung jawab kepada Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tersebut kepada Bupati”<sup>140</sup> Bagi masyarakat desa,

---

<sup>138</sup> Pangky Saputra Jaya, Fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penetapan Peraturan Desa Nomor 01 Tahun 2014 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa (Apbdes) Tahun 2014 (Studi Di Desa Sumberejo Kecamatan Way Jepara Kabupaten Lampung Timur), *Skripsi*, Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2015. hlm.11.

<sup>139</sup> Lihat Pasal 1 ayat (1) UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa.

<sup>140</sup> H.A.W.Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm.3.

otonomi desa bukanlah menunjuk pada otonomi Pemerintah desa semata-mata tetapi juga otonomi masyarakat desa dalam menentukan diri mereka dan mengelola apa yang mereka miliki untuk kesejahteraan mereka sendiri. Otonomi desa berarti juga memberi ruang yang luas bagi inisiatif dari desa. Kebebasan untuk menentukan dirinya sendiri dan keterlibatan masyarakat dalam semua proses baik dalam pengambilan keputusan berskala desa, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan maupun kegiatan-kegiatan lain yang dampaknya akan dirasakan oleh masyarakat desa sendiri. Keberadaan otonomi desa mengacu pada konsep komunitas, yang tidak hanya dipandang sebagai suatu unit wilayah, tetapi juga sebagai sebuah kelompok sosial, sebagai suatu sistem sosial, maupun sebagai suatu kerangka kerja interaksi.<sup>141</sup> Akhir-akhir ini, tuntutan daerah untuk diberi otonomi yang seluas-luasnya makin menonjol. Kondisi seperti ini sebagian orang dinilai sebagai benih-benih terjadinya disintegrasi bangsa dan disisi lain sebagian orang menilai bahwa pemberian otonomi yang seluas-luasnya ini merupakan satu- satunya jalan keluar untuk mempertahankan integrasi nasional. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, fenomena tentang daerah yang memiliki otonomi seluas-luasnya tadi sesungguhnya bukan hal yang baru bahkan bukan lagi sesuatu yang membahayakan keutuhan bangsa dan negara. Demikian pula, keberadaan desa-desa adat yang memiliki susunan asli ternyata tidak menimbulkan gagasan pemisah diri dari unit pemerintahan yang begitu luas.<sup>142</sup>

Kata “pemerintahan desa” terdiri dari dua suku kata, yaitu “pemerintahan” dan “desa”. Secara teoritis, Sadjijono menjelaskan “pemerintahan” memiliki dua arti, yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit.<sup>143</sup> Pemerintahan dalam arti luas yang disebut *regering* atau *government*,

---

<sup>141</sup> Pangky, *Op.cit.*, hlm.13.

<sup>142</sup> *Ibid*, hlm.14.

<sup>143</sup> Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta, Laksbang Pressindo, 2008, hlm.41.



yakni pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Arti pemerintahan meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisiil atau alat-alat kelengkapan negara yang lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit (*bestuurvoering*), yakni mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Titik berat pemerintahan dalam arti sempit ini hanya berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.

Philipus M. Hadjon memberikan pendapatnya mengenai Pemerintahan sebagai berikut:<sup>144</sup>

Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian: di satu pihak dalam arti “fungsi pemerintahan” (kegiatan memerintah), di lain pihak dalam arti “organisasi pemerintahan” (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan). Fungsi pemerintahan ini secara keseluruhan terdiri dari berbagai macam tindakan-tindakan pemerintahan: keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata. Hanya perundang-undangan dari penguasa politik dan peradilan oleh para hakim tidak termasuk di dalamnya.

Menurut Suhady, pemerintah (*government*) ditinjau dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, ect.* Dalam bahasa Indonesia sebagai pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah Negara, kota dan sebagainya. Pemerintahan dapat juga diartikan sebagai *the governing body of a nation, state, city, etc* yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup>Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law) Cet. Kesembilan*, Yogyakarta, Gajahmada University Press, 2005, hlm. 6-8.

<sup>145</sup>Ridwan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2009, hlm. 197.

Beberapa definisi di atas dapat menggambarkan bahwa pemerintahan adalah keseluruhan badan yang berwenang beserta fungsi-fungsinya dalam mengelola kebijakan yang diatur oleh negara. Pemerintahan desa dapat dimaknai sebagai keseluruhan badan yang berwenang berikut fungsi-fungsinya dalam mencapai tujuan bernegara di tingkat desa. Sedangkan “pemerintah” desa adalah sekelompok orang yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan desa tersebut. Di dalam Undang-undang No.22 Tahun 1999 menjelaskan bahwa fungsi pemerintahan di tingkat desa diselenggarakan oleh dua unsur, yaitu Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagaimana tertuang dalam Pasal 94 yang menyatakan “*di desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa*”. Tidak jauh beda, UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang pemerintahan desa dengan sedikit merubah nomenklatur “Badan Perwakilan Desa” menjadi “Badan Permusyawaratan Desa”. Hal ini termaktub dalam Pasal 200 ayat (1) yang menyatakan “*dalam pemerintah daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa*”. Fase berikutnya yaitu era UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sama sekali tidak merubah ketentuan pemerintahan desa yang sudah diatur dalam UU pendahulunya yaitu UU No.32 Tahun 2004. Sedangkan dalam UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa, BPD dikeluarkan dari kategori “pemerintah desa”. Pasal 23 UU ini menyatakan “*pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa*”. Meskipun BPD tidak dianggap sebagai penyelenggara “pemerintahan desa”, akan tetapi BPD mempunyai fungsi-fungsi yang dominan.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan organisasi yang berfungsi sebagai badan yang menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi

masyarakat. Anggotanya adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. BPD mempunyai peran yang besar dalam membantu Kepala Desa untuk menyusun perencanaan desa dan pembangunan desa secara keseluruhan. Dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 BPD mempunyai fungsi :<sup>146</sup>

1. membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama
2. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa;
3. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Kewenangan yang dimiliki Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, BPD sebagai lembaga legislasi (menetapkan kebijakan desa) dan menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat bersama Kepala Desa. Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja pemerintah desa yang memiliki kedudukan sejajar dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan Desa, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Sebagai lembaga legislasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki hak untuk menyetujui atau tidak terhadap kebijakan desa yang dibuat oleh Pemerintah Desa. Lembaga ini juga dapat membuat rancangan peraturan desa untuk secara bersama-sama Pemerintah Desa ditetapkan menjadi peraturan desa. Disini terjadi mekanisme *check and balance system* dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang lebih demokratis. Sebagai lembaga pengawasan, BPD memiliki kewajiban untuk melakukan kontrol terhadap implementasi kebijakan desa, Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa (APBDes) serta pelaksanaan keputusan Kepala Desa.

---

<sup>146</sup>Dwi Anggriawan, Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Perencanaan Pembangunan Desa Di Desa Ketiwijayan Kecamatan Bayan Kabupaten Purworejo, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, 2017, hlm.6.

Selain itu, dapat juga dibentuk lembaga kemasyarakatan desa sesuai kebutuhan desa untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan.<sup>147</sup>

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang merupakan perubahan atas peraturan pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang pemerintah desa, yang dimaksud Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, serta melakukan pengawasan kinerja kepala desa.<sup>148</sup> Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan perubahan nama dari Badan Perwakilan Desa yang ada selama ini. Perubahan ini di dasarkan pada kondisi faktual bahwa budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi “musyawarah untuk mufakat”. Musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang hasil. Hasil yang diharapkan diperoleh dari proses yang baik. Melalui musyawarah untuk mufakat, berbagai konflik antara para elit politik dapat diselesaikan secara arif, sehingga tidak sampai menimbulkan goncangan-goncangan yang merugikan masyarakat luas.<sup>149</sup>

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung, dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Oleh karenanya BPD sebagai wadah musyawarah yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan tugas dan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala desa dengan masyarakat desa, juga harus dapat menjadi lembaga yang berperan sebagai lembaga representasi dari masyarakat. Sehubungan dengan tugas dan fungsinya menetapkan peraturan desa maka BPD bersama-sama kepala desa

---

<sup>147</sup> Ndraha, Taliziduhu, *Pembangunan Desa dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Yayasan Karya Dharma, Jakarta, 1985, hlm.19.

<sup>148</sup> Lihat Pasal 55 Undang-undang No.6 Tahun 2014.

<sup>149</sup> *Ibid.*, hlm.23

menetapkan peraturan desa sesuai dengan aspirasi yang ada dari masyarakat, namun tidak semua aspirasi masyarakat dapat ditetapkan dalam bentuk peraturan desa tapi harus melalui proses sebagai berikut :<sup>150</sup>

1. Artikulasi adalah penyerapan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh BPD.
2. Agregasi adalah proses mengumpulkan, mengkajidan membuat prioritas aspirasi yang akan dirumuskan menjadi perdes.
3. Formulasi adalah proses perumusan rancangan peraturan desa yang dilakukan oleh BPD dan/atau oleh pemerintah desa.
4. dan konsultasi adalah proses dialog bersama antara pemerintah desa dan BPD dengan masyarakat.

Peraturan desa dapat ditetapkan melalui proses dan tahapan tersebut diatas, hal ini dilakukan agar peraturan yang di tetapkan tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan perundangundangan yang lebih tinggi tingkatnya.

Konsepsi UU No. 32 Tahun 2004 pada Pasal 200 menyebutkan pemerintahan Desa adalah bagian dari pemerintahan daerah kabupaten/kota. Namun undang-undang ini dan UU No. 5 Tahun 1979 tidak memberikan penjelasan apa sebenarnya yang dimaksud dengan pemerintahan Desa. Hal berbeda terlihat dari UU No. 6 Tahun 2014 yang sudah memberikan definisi tentang pemerintahan Desa. Pemerintah Desa pada dasarnya lebih merujuk pada organ, sedangkan pemerintahan desa lebih merujuk pada fungsi.<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup> *Loc. Cit.*, Ndraha Taliziduhu, hlm.23.

<sup>151</sup> Bhenyamin Hossein, "Arah Kebijakan Pembangunan Hukum di Bidang Penyelenggaraan Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Hubungan Kewenangan Antara Pusat dan Daerah)", makalah pada Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, Jakarta, 29-31 Mei 2006, hlm.2.

Jika kita menelisik ke belakang, yaitu pada UU No.22 Tahun 1999, UU No.32 Tahun 2004, dan UU No.6 Tahun 2014 maka kita akan menemukan perbedaan yang signifikan antara pola hubungan antara kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pasal 95 ayat (1) UU No.22 Tahun 1999 menyebutkan“Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat Desa”.Sedangkan dalam Pasal 200 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004 disebutkan bahwa “Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa”.

Bila dilakukan pengamatan maka terdapat pergeseran posisi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam kedua undang-undang tersebut. BPD awal mulanya dalam UU No.22 Tahun 1999 bukanlah termasuk elemen yang menyatu dalam struktur pemerintahan bergeser menjadi bagian atau unsur Pemerintah Desa dalam UU No.32 Tahun 2004.

Perkembangan berikutnya, yakni pada UU No.6 Tahun 2014 BPD dikeluarkan kembali dari bagian Pemerintah Desa, namun dinyatakan memiliki fungsi pemerintahan. Hal ini tertuang jelas dalam Pasal 1 ayat (3) dan (4) UU No.6 Tahun 2014 yang menyatakan: Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.<sup>152</sup>

---

<sup>152</sup> Mudatsir, *Op.cit.*, hlm.48

## **B. Demokratisasi dan Pemerintahan Desa**

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa, yang merupakan wujud dari demokratisasi di desa. Demokratisasi desa, dari segi sosial politik adanya proses-proses politik dan ekonomi yang demokratis stabil dapat lebih mudah tercapai kalau prasyarat civil society lokal juga terpenuhi. Dengan kata lain adanya civil society yang seimbang dan benar merupakan prasyarat adanya demokratisasi.<sup>153</sup>

Dari segi sosial politik, dan sosial ekonomi kemandirian desa yang dapat mendukung otonomi daerah dapat terwujud apabila sistem politik lokal dan sistem ekonomi lokal mencerminkan berlakunya sistem demokrasi stabil yang berkelanjutan. Demokratisasi desa adalah suatu pemerintahan dimana warga masyarakatnya ikut berpartisipasi di dalamnya. Hal ini tidak berarti hanya peran Kepala Desa, Perangkat Desa, dan BPD saja yang dibutuhkan akan tetapi juga peran dari warga masyarakatnya, dimana dalam pemerintahan yang demokratis, rakyat atau warga masyarakat merupakan sesuatu yang penting dalam mewujudkan suatu kehidupan yang demokratis. Pemerintahan tanpa adanya dukungan dari warga masyarakatnya tidak akan dapat berjalan lancar, begitu pula sebaliknya warga masyarakat tanpa pemerintahan maka kehidupan warga masyarakat tidak akan teratur dengan baik. Sebagai contoh adalah ketika adanya pemilihan baik kepala desa, perangkat desa, ataupun BPD tidak mendapat dukungan dari warga masyarakatnya, maka calon tersebut tidak akan

---

<sup>153</sup> Gondang Purwantoro Wardoyo, *Peran Badan Permusyawaratan Desa (Bpd) Sebagai Agen Demokratisasi (Studi Di Desa Batusari Kabupatenwonosobo)*, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2010, hlm.33.

terpilih dalam pemilihan tersebut dan secara otomatis mereka kehilangan kesempatan untuk menduduki jabatan kepala desa, perangkat desa, ataupun BPD.<sup>154</sup>

Pemerintah Desa dalam menjalankan otonomi desa yang merupakan perwujudan dari demokrasi membutuhkan peran serta warga masyarakatnya untuk memberikan kritik atau masukan kepada pemerintah desa guna mendukung pemerintahan. Masukan ini akan menjadi pertimbangan pemerintah desa di dalam memutuskan atau menetapkan suatu keputusan atau peraturan sesuai dengan keinginan warga masyarakatnya dan tercipta keselarasan, keadilan, dan kesejahteraan dalam pemerintahan desa baik pemerintah desa dan warga masyarakatnya. Selanjutnya guna lebih menjamin terjadinya proses demokratisasi pada pemerintah desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau dengan sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa.<sup>155</sup> bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan Peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan keputusan kepala desa. Hal ini sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan diatas menunjukkan adanya semangat pemerintah untuk melakukan demokratisasi sampai ke tingkat desa. Ini memang ideal, karena secara filosofis dan teoritis setiap demokratisasi itu harus dilakukan pemencaran kekuasaan baik secara horizontal (pembagian kepada instansi yang sejajar) maupun secara vertikal (pembagian dari pemerintah pusat ke daerah atau kota) melalui desentralisasi dan otonomi. Untuk mendukung hal tersebut, maka di desa dibentuk suatu

---

<sup>154</sup> Suryadi Wowor, Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Demokratisasi Pemerintahan Desa, *Jurnal Politico*, Vol 2, No 6, Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Pemerintahan Universitas Sam Ratulangi, Manado, 2015, hlm.14.

<sup>155</sup> Somadi Alfaqih, Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan Dan Pengesahan Peraturan Desa (studi Di Desa Dumeling Kecamatan Wanasari kabupaten Brebes), *Skripsi*, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2013, hlm.24.



lembaga kemasyarakatan yang berkedudukan sebagai mitra kerja pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat desa.

Kepala desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawaban disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepada BPD, kepala desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawaban namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui BPD untuk menanyakan atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang berhubungan dengan pertanggungjawaban tersebut. Di desa dibentuk pemerintah desa yang terdiri atas kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri atas sekretaris desa, pelaksana teknis lapangan seperti kepala urusan dan unsur kewilayahan seperti kepala dusun atau dengan sebutan yang lain. Penyelenggaraan pemerintah desa merupakan subsistem (bagian yang tidak terpisahkan) dari sistem penyelenggaraan pemerintahan di atasnya secara berjenjang, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya yang bukan berarti suatu kemerdekaan atau kebebasan desa untuk lepas dari suatu sistem.

Terkait dengan kewenangan Kepala Desa dalam Pasal 101 UU No.22 Tahun 1999 disebutkan bahwa tugas dan kewajiban Kepala Desa adalah: (a) memimpin penyelenggaraan Pemerintah Desa; (b) membina kehidupan masyarakat Desa; (c) membina perekonomian Desa; (d) memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa; (e) mendamaikan perselisihan masyarakat di Desa; dan mewakili Desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya. Sedangkan dalam Pasal 208 UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa tugas dan kewajiban Kepala Desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa diatur lebih lanjut dengan Perda berdasarkan Peraturan

Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2005 tentang Desa dalam Pasal 14 sampai Pasal 16 yang mengatur tentang tugas Kepala Desa. Pasal 14 menyatakan bahwa Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan dengan kewenangan (a) memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD; (b) mengajukan rancangan peraturan desa; (c) menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD; (e) menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD; (f) membina kehidupan masyarakat desa; (g) membina perekonomian desa; (h) mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif; (i) mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan (j) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 15 ayat (1) Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2005 disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14, Kepala Desa mempunyai kewajiban: (a) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (b) meningkatkan kesejahteraan masyarakat; (c) memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat; (d) melaksanakan kehidupan demokrasi; (e) melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme; (f) menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan desa; (g) menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundangundangan; (h) menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik; (i) melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa; melaksanakan urusan yang menjadi

kewenangan desa; (k) mendamaikan perselisihan masyarakat di desa; (l) mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa; (m) membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat; (n) memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa; dan (o) mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.

Adapun mekanisme pertanggungjawaban dan pelaporan penyelenggaraan pemerintahan desa diatur dalam Pasal 15 ayat (3) Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2005 yang menyatakan bahwa (a) Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat, (b) laporan penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat 1 (satu) kali dalam satu tahun, (c) laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD disampaikan 1 (satu) kali dalam satu tahun dalam musyawarah BPD. (d) menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat yang dapat berupa selebaran yang ditempelkan pada papan pengumuman atau diinformasikan secara lisan dalam berbagai pertemuan masyarakat desa, radio komunitas atau media lainnya, (e) laporan digunakan oleh Bupati/Walikota sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan desa dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut, (f) laporan akhir masa jabatan Kepala Desa disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat dan kepada BPD. Sedangkan pengaturan tentang tugas dan kewajiban BPD diatur dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah 72 Tahun 2005 tentang Desa yang menyatakan bahwa anggota BPD mempunyai hak untuk (a) mengajukan rancangan peraturan desa; (b) mengajukan pertanyaan; (c) menyampaikan usul dan pendapat; (d) memilih dan dipilih; dan (e) memperoleh tunjangan. Adapun kewajiban anggota BPD adalah sebagai

berikut: (a) mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan; (b) melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa; (c) mempertahankan dan memelihara hukum nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (d) menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; (e) memproses pemilihan Kepala Desa; (f) mendahulukan kepentingan umum diatas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan; (g) menghormati nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat; dan (h) menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan.

Undang-undang No.6 Tahun 2014 memuat pengaturan tentang tugas dan kewajiban Pemerintah Desa dalam Pasal 26 yang menyatakan bahwa Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Serta dalam melaksanakan tugas tersebut, Kepala Desa berwenang untuk: (a) memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa; (b) mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa; (c) memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa; (d) menetapkan Peraturan Desa; (e) menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa; (f) membina kehidupan masyarakat Desa; (g) membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa; (h) membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa; (i) mengembangkan sumber pendapatan Desa; (j) mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; (k) mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa; (l) memanfaatkan teknologi tepat guna; (m) mengoordinasikan Pembangunan Desa

secara partisipatif; (n) mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan (o) melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hak-hak Kepala Desa dalam UU No.6 tahun 2014 diatur dalam Pasal 26 ayat yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugasnya kepala desa berhak untuk (a) mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa; (b) mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa; (c) menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan; (d) mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan (e) memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa. Terkait dengan tugasnya, kewajiban kepala desa diatur dalam ayat selanjutnya yaitu ayat (4) yang menyatakan bahwa kepala desa berkewajiban: (a) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika; (b) meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; (c) memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa; (d) menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan; (e) melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender; (f) melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme; (g) menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa; (h) menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik; (i) mengelola Keuangan dan Aset Desa; (j) melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa; (k) menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa; (l) mengembangkan perekonomian masyarakat Desa; (m) membina dan melestarikan

nilai sosial budaya masyarakat Desa; (o) memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa; (p) mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan (q) memberikan informasi kepada masyarakat Desa.

Sedangkan pengaturan mengenai mekanisme pertanggungjawaban dan pelaporan diatur dalam Pasal 27 yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban Kepala Desa wajib: (a) menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota; (b) menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota; (c) memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan (d) memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

### **C. Demokratisasi dan Badan Permusyawaratan Desa**

Indonesia sesuai dengan falsafah Pancasila, demokrasi di tempatkan sebagai alat sekaligus tujuan hidup bernegara. Demokrasi merupakan alat untuk mencapai masyarakat adil dan makmur yang demokratis. Prinsip dasar suatu kehidupan yang demokratis ialah tiap warga negara turut aktif dalam proses politik. Dengan kata lain, anggota masyarakat berpartisipasi dalam menyusun agenda politik, yang di jadikan landasan bagi pengambilan keputusan pemerintah. Demokrasi bisa berjalan jika pencapaian tujuan-tujuan dalam masyarakat diselenggarakan oleh wakil-wakil mereka (Representatif government), yang di bentuk berdasarkan hasil pemilihan umum. Prinsip dasar pelaksanaan demokrasi di Indonesia ialah "Musyawarah untuk mufakat". Prinsip musyawarah mengandung dimensi proses ("demokrasi substansial"). Dalam praktik, pelaksanaan demokrasi di Indonesia lebih menitik beratkan pada

pencapaian tujuan (aspek formalitas demokrasi) ketimbang proses pencapaiannya (aspek substansi demokrasi).<sup>156</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Pasal 1 Ayat 8 di jelaskan pengertian dari Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disingkat BPD, adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.<sup>157</sup> Badan Permusyawaratan Desa, berfungsi menetapkan peraturan desa (Perdes) bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan disamping itu BPD mempunyai fungsi mengawasi pelaksanaan peraturan desa dalam rangka pemantapan pelaksanaan kinerja pemerintahan desa. Keanggotaan BPD terdiri dari wakil penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Yang dimaksud dengan wakil masyarakat dalam hal ini seperti ketua rukun warga, pemangku adat dan tokoh masyarakat.

Wewenang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Menurut Pasal 35 PP No.72 Tahun 2005 adalah :<sup>158</sup>

1. Membahas rancangan peraturan desa bersama Kepala Desa;
2. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan Kepala Desa;
3. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa;
4. Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa;
5. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat; dan
6. Menyusun tata tertib BPD.

Sedang hak yang dimiliki BPD adalah: <sup>159</sup>

---

<sup>156</sup> *Ibid*, hlm.35.

<sup>157</sup> Lihat Penjelasan PP No.72 Tahun 2005, hlm.3.

<sup>158</sup> Lihat Penjelasan PP No.72 Tahun 2005, hlm. 54.

<sup>159</sup> Lihat Pasal 36 PP No.72 Tahun 2005.

- a. Meminta keterangan kepada Pemerintah Desa; dan
- b. Menyatakan pendapat

Sebagai wujud demokrasi, maka di Desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang berfungsi sebagai lembaga legislatif dan pengawas terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta Keputusan Kepala Desa. Untuk itu Kepala Desa dengan persetujuan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai kewenangan. Kewenangan disini adalah kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan dengan pihak lain, menetapkan sumber-sumber pendapatan desa, menerima sumbangan dari pihak ketiga dan melakukan pinjaman desa. Kemudian berdasarkan hak atas asal usul desa bersangkutan, Kepala Desa dapat mendamaikan perkara atau sengketa antar warganya. Pengertian wujud demokrasi desa salah satunya adalah melalui pembentukan BPD ini semakin nyata dengan adanya Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005. Bentuk pengakuan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) melalui Peraturan Pemerintah ini telah menempatkan BPD sebagai unsur demokratisasi di dalam pemerintahan desa Negara Indonesia merupakan negara yang demokratis. Sebagai perwujudan demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan keputusan kepala desa. Secara normatif tugas dan wewenang BPD dapat dilihat dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 209 menyebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.



Kemudian dalam Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005 tentang Desa, Pasal 34 BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan Pasal 35, BPD mempunyai wewenang :

- 1.) Membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa
- 2.) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa
- 3.) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa
- 4.) Membentuk panitia pemilihan kepala desa
- 5.) Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan, dan menyalurkan aspirasi masyarakat
- 6.) Menyusun tata tertib BPD Dari UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005 tentang Desa mengarah pada pelaksanaan tugas dan wewenang BPD, dalam undang-undang tersebut dapat dilihat apakah dalam pelaksanaan tugas dan wewenang BPD Desa. sudah sesuai dengan apa yang sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005 tentang desa.

## **BAB IV**

### **PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA**

#### **A. Deskripsi Data**

##### **1. Undang-undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Dearah**

Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengingatkan adanya sistem pemerintahan yang efektif dan efisien serta senantiasa bersendi demokrasi bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. undang-undang ini juga pada dasarnya merupakan bentuk pengakuan pemerintah pusat kepada daerah terhadap otonominya, selain itu undang-undang ini juga mengakui keberadaan desa yang merupakan bentuk pemerintahan yang mandiri. Sehingga lahirnya undang-undang berpengaruh sangat signifikan terhadap pengakuan terhadap kemandirian desa. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang juga mengatur mengenai desa menegaskan, desa sebagai kesatuan masyarakat hukum 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 dalam kabupaten, dengan pengertian tersebut sangat jelas bahwa undang-undang ini

memberikan dasar menuju *self governing community*, yaitu suatu komunitas yang mengatur dirinya sendiri. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah ini mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintahan desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu. Sedangkan terhadap desa diluar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah terdiri dari 230 Pasal, ditambah 6 Pasal Peralihan dan 4 Pasal Penutup. Sehingga secara keseluruhan memiliki 240 Pasal. Pada dasarnya pengaturan tentang desa sendiri di dalam undang-undang ini diatur dalam Bab IX dimulai dari Pasal 202 sampai dengan 210, dan pengaturan mengenai BPD sendiri terdapat di dalam Pasal 209 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

## **2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa**

Lahirnya Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 merupakan suatu pengakuan kembali kepada eksistensi Desa oleh Pemerintah Pusat, dengan lahirnya undang-undang ini pemerintah desa mempunyai kesempatan dan peluang untuk mewujudkan kemandirian desanya masing-masing. Selain itu lahirnya undang-undang ini juga implementasi dari penjabaran UUD 1945. Dalam perspektif hukum, lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 adalah pergulatan politik yang panjang, sekaligus pergulatan pemikiran untuk menjadikan desa sebagai basis pembangunan kualitas kehidupan. Tarik ulur utama perdebatan tentang desa adalah permasalahan kewenangannya, apakah tersentralisasi atau desentralisasi. Kelahiran UU No.6

Tahun 2014 sangat erat kaitannya dengan komoditas politik. Terlepas dari pertarungan politik dalam Pemilu 2014, lahirnya undang-undang ini menjadikan masyarakat desa merasa lega karena telah mendapat payung hukum yang lebih kuat dibandingkan pengaturan desa di dalam UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terdiri dari 115 Pasal, ditambah 3 Pasal tentang Ketentuan Peralihan dan 4 Pasal ketentuan Penutup. Ketentuan mengenai BPD diatur di dalam bagian ketujuh dalam undang-undang ini mulai dari Pasal 55 sampai Pasal 65 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

## **B. Politik Hukum pengaturan BPD menurut Undang-undang No.32 Tahun 2004**

Negara hukum merupakan cita-cita para pendiri negara Indonesia yang kemudian hal ini diwujudkan dalam konstitusi Indonesia dengan menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.<sup>160</sup> Negara hukum (bahasa Belanda: *rechstaat*) biasa dilawankan dengan negara kekuasaan (bahasa Belanda: *machstaat*). Konsepsi negara hukum dapat diartikan bahwa negara mempunyai tujuan untuk penyelenggaraan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat.<sup>161</sup> Keberadaan negara hukum menjaga agar masyarakat tertib dan berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku. Sedangkan negara kekuasaan bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata. Soepomo memberikan penafiran negara hukum sebagai negara yang akan tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara

---

<sup>160</sup> Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia, Loc.Cit.*, hlm,60.

<sup>161</sup> *Ibid.*

atau adanya jaminan tertib hukum dalam masyarakat untuk memberikan perlindungan hukum masyarakat, dimana hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.<sup>162</sup>

Menurut Ni'matul Huda, secara prinsipil ada beberapa bentuk desa. Pertama, desa dirumuskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintah NKRI. Kedua, desa yang semula ditentukan hanya ada di daerah kabupaten, kemudian juga bisa ada di wilayah perkotaan. Ketiga, Badan Perwakilan Desa diubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Keempat, desa boleh membuat lembaga yang bisa memberikan keuntungan material/financial yang merupakan badan usaha milik desa. Kelima, masa jabatan kepala desa dan badan perwakilan desa yang semula sama-sama 5 (lima) tahun diubah menjadi 6 (enam) tahun.<sup>163</sup>

Namun demikian, apa yang dikatakan dan diperbuat oleh rezim yang satu dengan yang lain sering berbeda secara substansial. Demokrasi kelihatannya melegitimasi kehidupan politik modern: penyusunan dan penegakan hukum dipandang adil dan benar jika demokratis. Pada kenyataannya tidak selalu demikian. Dari zaman Yunani kuno hingga sekarang mayoritas teoritikus di bidang politik banyak melontarkan kritik terhadap teori dan praktik demokrasi.<sup>164</sup>

Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengingatkan adanya sistem pemerintahan yang efektif dan efisien serta senantiasa bersendi demokrasi. Oleh karena itu, maka haruslah ada sebuah lembaga legislasi desa yang berperan dan berfungsi membuat keputusan desa.

---

<sup>162</sup> *Ibid*, hlm.61.

<sup>163</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm.185.

<sup>164</sup> Ni'matul Huda, *Loc.Cit.*, *Ilmu Negara.*, hlm.195.

Sebagaimana yang dikenal dengan istilah Badan Permusyawaratan Desa (BPD), BPD memiliki peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan desa khususnya dalam membuat keputusan desa.<sup>165</sup>

Lebih lanjut dalam Pasal 209 dinyatakan bahwa Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian diharapkan dapat meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan Desa yang demokratis serta mencerminkan kedaulatan rakyat. Pemerintahan Desa yang semula merupakan unit pemerintahan terendah di bawah Camat, berubah menjadi sebuah *self governing society* yang mempunyai kebebasan untuk mengurus kepentingan masyarakat setempat dan mempertanggungjawabkannya pada masyarakat setempat pula.<sup>166</sup>

Bahwa dalam upaya mewujudkan pelaksanaan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa agar mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan penyelenggaraan administrasi desa, maka setiap keputusan yang diambil harus berdasarkan atas musyawarah untuk mencapai mufakat. Oleh karena itulah, Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi mengayomi adat istiadat, menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta mengawasi pelaksanaan peraturan desa dan peraturan Kepala Desa, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa. Sebagai sebuah wujud untuk mencapai pemerintahan *Good Governance*.<sup>167</sup>

---

<sup>165</sup>Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa*, Setara Press, Malang, 2010, hlm.237.

<sup>166</sup>Lihat Pasal 209 UU No. 32 Tahun 2004.

<sup>167</sup> Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, 2012, hlm.8-9.

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang juga mengatur mengenai desa menegaskan, desa sebagai kesatuan masyarakat hukum 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 dalam kabupaten, dengan pengertian tersebut sangat jelas bahwa undang-undang ini memberikan dasar menuju *self governing community*, yaitu suatu komunitas yang mengatur dirinya sendiri.<sup>168</sup> Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah ini mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintahan desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu. Sedangkan terhadap desa diluar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.<sup>169</sup>

Berdasarkan Undang-Undang 32 Tahun 2004 Desa Adalah kesatuan masyarakat hukum yang Memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang di akui dan dihormati dalam system Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>170</sup> Kewenangan desa tercantum dalam Pasal 206 :<sup>171</sup>

---

<sup>168</sup> H.A.W. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat, Dan Utuh*. P.T. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm.36.

<sup>169</sup> H.A.W. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia (Dalam Rangka Sosialisasi Uu.No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, Pt. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm.36-37.

<sup>170</sup> [Http://Ejournal.Ip.Fisip-Unmul.Ac.Id](http://Ejournal.Ip.Fisip-Unmul.Ac.Id), Diakses Tanggal 29 Desember 2018

<sup>171</sup> Lihat Pasal 206 Undang-Undang 32 Tahun 2004.

1. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa.
2. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
3. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintahan kabupaten/kota.
4. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundangundangan diserahkan kepada desa.

Pasal 200 (1), “Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa”. Penggunaan istilah “dibentuk” ini menegaskan bahwa pemerintahan desa merupakan subsistem atau bagian dari pemerintahan daerah kabupaten/kota, karenanya ia menjalankan sebagai kewenangan pemerintahan kabupaten/kota.

Dalam UU ini desa merupakan satuan pemerintah yang ada dalam pemerintahan kabupaten/kota. Ini berbeda dengan istilah yang digunakan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang”.<sup>172</sup> Pemakaian istilah “dibagi atas daerah-daerah” menunjukkan selain menghormati daerah otonom juga menegaskan adanya hubungan pemeritahan pusat dan daerah yang bersifat horizontal. Dengan demikian ada perbedaan model hubungan pusat dan daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dengan model hubungan kabupaten/kota dengan desa berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004.

---

<sup>172</sup> Lihat Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.



Pengakuan NKRI pada keberadaan desa dituangkan dalam bentuk pengertian desa “Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.<sup>173</sup> Undang-Undang 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa desa adalah subyek hukum, negara mengakui desa sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasar sejarah asal-usul dan adat istiadat.

Desa adalah self governing community berdaulat dan berbasis musyawarah, bukan entitas otonom yang disebut *local self government* seperti halnya kabupaten. Pada sisi lain, desa ditempatkan di dalam pemerintahan kabupaten/kota.<sup>174</sup>

Namun fungsi Badan Permusyawaratan Desa yang belum dilaksanakan secara maksimal sebagaimana yang telah diatur melalui UU No 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.<sup>175</sup> Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Keberadaan BPD dalam pemerintahan desa adalah bukti pelibatan masyarakat dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan. Pada masa orde baru pelibatan masyarakat di dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di laksanakan melalui pembentukan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). Namun lembaga tersebut kurang berfungsi secara proporsional, hanya berfungsi sebagai tangan kanan

---

<sup>173</sup> Lihat Pasal 1 Ayat (12) UU Nomor 32 Tahun 2004.

<sup>174</sup> Afriniko, Politik Hukum Otonomi Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, *Jom Fh Unri*, Volume 2 Nomor 2 Oktober, 2015, Fakultas Hukum, Universitas Riau, Pekanbaru., hlm.8.

<sup>175</sup> Mohammad Sudwi Mingharyoso, Kedudukan Peran Dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Pasca Reformasi (Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa), *Skripsi*, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm.58.

dari Kepala Desa. Pada sisi lainnya, hegemoni penguasa desa sangat dominan dalam segala hal. Akibatnya masyarakat kurang bisa belajar berdemokrasi. Hal ini dibuktikan dengan kekuasaan Kepala Desa yang dapat dikatakan analognya (penggerak) tirani kekuasaan diktator atau raja absolute, sehingga masyarakat kurang dapat secara leluasa menyalurkan aspirasinya.<sup>176</sup>

Otonomi daerah telah memberikan ruang gerak bagi partisipasi masyarakat secara luas dalam pembangunan yang berkelanjutan, oleh karena itu masyarakat tidak hanya dijadikan sebagai objek pembangunan, tetapi juga subjek pembangunan dengan tingkat partisipasi tersebut diharapkan akselerasi hasil-hasil pembangunan dapat segera diwujudkan dan berdayaguna dalam peningkatan kualitas kehidupan masyarakat desa dan masyarakat secara keseluruhan. Partisipasi masyarakat tersebut disamping dilaksanakan oleh lembaga-lembaga non formal seperti keterlibatan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), kelompok-kelompok kepentingan lain melalui tuntutan-tuntutan terhadap pemerintah atau bentuk penolakan terhadap kebijakan pemerintah, juga dilaksanakan oleh lembaga-lembaga formal pada tingkat daerah melalui kewenangan lebih besar pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan di tingkat desa dengan pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).<sup>177</sup>

Ruang gerak bagi demokratisasi dan peran serta masyarakat tersebut dalam perjalanan belum berpihak secara sungguh-sungguh terhadap kepentingan masyarakat. Disadari baik secara langsung maupun tidak, bahwa mengubah suatu sistem sosial politik ekonomi serta kelembagaan dan budaya tidak dapat terjadi dalam waktu relatif singkat (berlakunya sebuah UU tidak berarti secara otomatis mengubah sistem, politik, dan budaya masyarakat).

---

<sup>176</sup>Didik Sukriono, *Op.Cit.*, hlm.189.

<sup>177</sup> Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Setara Press, 2012, hlm.42.

Diperlukan adanya konsistensi, kemauan baik dari pelaksanaan UU, Kebijakan Pemerintah, kesiapan dari masyarakat dan birokrasi pemerintah serta lembaga swadaya masyarakat. Dengan kata lain ide-ide tentang otonomi daerah, demokratisasi dan penghargaan atas hak-hak asasi manusia dalam pembangunan memiliki dinamika sendiri dalam implementasinya baik dipusat, daerah, dan desa.<sup>178</sup>

Paradigma pembangunan yang sentralistik terbukti telah gagal dan perlu dikembangkan dengan paradigma baru yaitu paradigma pembangunan yang melibatkan peran serta masyarakat secara lebih luas melalui peningkatan civil society sehingga pembangunan adalah dari masyarakat oleh masyarakat dan untuk masyarakat yang pada akhirnya adalah Pembangunan Bangsa secara keseluruhan, dan itu hanya dapat terjadi apabila pembangunan dimulai dari “pembangunan masyarakat desa”.<sup>179</sup>

Saat ini, upaya untuk membangun dan mengembangkan kehidupan masyarakat desa dirasakan semakin penting. Hal ini disebabkan oleh karena sebagian besar penduduk tinggal di pedesaan, kini partisipasi masyarakat di dalam kegiatan pembangunan juga sangat diharapkan, sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah sangat mensyaratkan keadaan sumber daya manusia yang mumpuni, karena mereka inilah yang kelak akan lebih banyak menentukan bergerak atau tidaknya suatu daerah di dalam menjalankan kegiatan pembangunan dan pemerintahan pada umumnya baik pada tingkat desa, kabupaten/kota, provinsi dan skala nasional. Daerah yang otonom sangat mensyaratkan keberadaan masyarakat yang otonom pula. Masyarakat yang otonom adalah masyarakat yang berdaya, yang antara lain ditandai dengan besarnya partisipasi mereka di

---

<sup>178</sup>*Ibid*, hlm.47.

<sup>179</sup>*Ibid*, hlm.52.

dalam kegiatan pembangunan. Karena itulah, dalam era otonomi daerah yang kini mulai dilaksanakan, peningkatan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pembangunan dan pemerintahan pada umumnya sangat penting. Secara teoritis dalam pelaksanaan otonomi daerah terdapat sendi-sendi sebagai pilar penyangga otonomi, sendi-sendi tersebut meliputi :<sup>180</sup>

1. sharing of power (pembagian kewenangan);
2. distribution of income (pembagian pendapatan);
3. empowering (kemandirian/pemberdayaan pemerintah daerah).

Ketiga sendi tersebut sangat berpengaruh dalam pelaksanaan otonomi daerah, apabila sendi tersebut semakin kuat, maka pelaksanaan otonomi daerah semakin kuat pula, dan sebaliknya apabila sendi-sendi tersebut lemah, maka pelaksanaan otonomi semakin lemah pula. Ketiga sendi-sendi ini sebagai pilar-pilar otonomi telah dijabarkan dalam prinsip-prinsip otonomi yang tertuang dalam UU No.22 Th.1999 tentang Pemerintahan Daerah jo UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah maupun dalam Undang-Undang penggantinya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah telah dijabarkan tentang ketiga sendi tersebut yaitu dalam prinsip-prinsip otonomi.<sup>181</sup>

Upaya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat daerah sebenarnya telah banyak dilakukan oleh pemerintah melalui berbagai program pembangunan, antara lain: Dana Pembangunan Desa, Bantuan Inpres Desa Tertinggal, bantuan bibit dan pupuk bagi petani, Kredit Usaha Tani, Kukesra, Takesra, bantuan bergulir ternak sapi dan lain sebagainya. Namun demikian berbagai program tersebut gagal memberikan kesejahteraan warga masyarakat di

---

<sup>180</sup>Mohammad Sudwi Mingharyoso, *Op.cit.*, hlm.61.

<sup>181</sup>Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hlm. 173

daerah (desa). Upaya perwujudan kesejahteraan melalui peningkatan peran serta masyarakat yang dilaksanakan dengan melibatkan LSM, seperti dalam program jaring pengaman sosial, dan berbagai macam program pengentasan kemiskinan telah dilaksanakan pada masa pemerintahan reformasi. Namun hasilnya masih belum terealisasi bahkan ada dugaan adanya penimpangan penggunaan dana untuk program-program pengentasan kemiskinan, bahkan laporan pertanggungjawaban kepala daerah isinya hanya menginformasikan penyelenggaraan pemerintahan daerah tanpa menyinggung laporan penggunaan Dana Alokasi Umum (DAU) yang dipergunakan untuk membiayai berbagai program peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pelibatan masyarakat tidak hanya dalam bidang peningkatan kesejahteraan tetapi juga dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pemerintahan desa adalah sebagai bukti terpresentasinya pelibatan masyarakat tersebut. Badan Permusyawaratan Desa yang disingkat BPD pada dasarnya adalah penjelmaan dari segenap warga masyarakat dan merupakan lembaga tertinggi Desa. BPD juga merupakan pemegang dan pelaksanaan sepenuhnya kedaulatan masyarakat desa. Lembaga ini memiliki urgensi yang tidak jauh berbeda dengan DPR. Karenanya agar otonomi di desa dapat berjalan secara proporsional.<sup>182</sup>

### **C. Politik Hukum pengaturan BPD menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014**

Politik juga biasa diartikan cerdas atau bijaksana dalam pembicaraan sehari-hari kita seakan-akan mengartikan sebagai suatu cara yang dipakai untuk mewujudkan tujuan, tetapi para ahli politik mengakui menghadapi kesulitan di dalam mendefinisikan politik.<sup>183</sup> Asal mula kata politik itu sendiri berasal dari kata “polis” yang berarti “negara kota”. Politik ada

---

<sup>182</sup>Mohammad Sudwi Mingharyoso, *Op.cit.*, hlm.63.

<sup>183</sup>Achmad Mudatsir R, *Loc.Cit.*, hlm.61.

hubungan khusus antara manusia yang hidup bersama. Dalam hubungan tersebut timbul hubungan aturan (hukum), kewenangan, kelakuan pejabat; legalitas keabsahan dan akhirnya kekuasaan.<sup>184</sup>

Perubahan tugas dan fungsi BPD berpengaruh pasang naik dan surutnya demokrasi di desa. Desa sebagai republik kecil mengandaikan setiap warganya memiliki hak untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Karena itu, BPD menjadi lembaga demokrasi perwakilan di tingkat desa. Istilah BPD diperkenalkan oleh UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah sebagai lembaga legislatif desa. Peran BPD sebagai lembaga legislatif yang kuat di tingkat desa selanjutnya diatur oleh UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. BPD bergeser menjadi unsur dari pemerintahan desa. Sebagai unsur pemerintahan desa, BPD berwenang dan ikut mengatur dan mengurus desa.<sup>185</sup>

Memposisikan kedudukan desa dalam ketatanegaraan Indonesia perlu dipahami sebagai penyelenggaraan urusan yang dilaksanakan dalam rangka pemerintahan dalam arti luas, untuk melayani masyarakat. Perlekatan mengenai ketatanegaraan tampaknya lebih baik dikesampingkan terlebih dahulu karena beberapa alasan. Factor utama yaitu bahwa persepsi mengenai urusan dan kelembagaan ketatanegaraan berbeda dengan urusan dan kelembagaan pemerintahan. Dalam Pasal (1) Undang-Undang Desa Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa<sup>14</sup> diartikan desa adalah Desa dan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain , selanjutnya disebut, Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan/ hak tradisional yang diakui dan

---

<sup>184</sup>*Ibid*, hlm.61.

<sup>185</sup>Mohammad Sudwi Mingharyoso, *Op.cit.*, hlm.63.

dihormati dalam system Pemerintahan Negara Republik Indonesia. Kedudukan desa tercermin dalam Pasal 2 dan Pasal 5 undang-undang tersebut, dalam Pasal 2 disebutkan, “penyelenggaraan pemerintahan desa , pelaksanaan pembangunan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan bhinneka tunggal ika. Dan di Pasal 5 menyebutkan, desa berkedudukan di wilayah kabupaten/kota”. Desa terdiri dari Desa dan Desa Adat.<sup>186</sup> Dari penjelasan Pasal 2 diatas dapat dihubungkan dengan teori jenjang hukum (*Stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky mengenai norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya.<sup>187</sup> Hans Nawiasky mengatakan suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.<sup>188</sup>

UU No 6 tahun 2014 tentang Desa memposisikan kembali BPD sebagai lembaga legislatif desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menggeser posisi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa menjadi lembaga desa. Sebagai lembaga desa, fungsi dan kedudukan BPD semakin jelas, yaitu lembaga legislatif desa. BPD bertugas untuk menyalurkan aspirasi, merencanakan anggaran, dan

---

<sup>186</sup> Lihat Pasal 2 dan 5 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Dalam hal tata susunan/hirarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.

<sup>187</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, “*Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*”, Kanisius, Yogyakarta, 2010, hlm.42.

<sup>188</sup> *Ibid.*, hlm.46.

mengawasi pemerintahan desa. Pada pasal 55, UU Desa menyebutkan sejumlah fungsi BPD yang berkaitan dengan kepala desa, yaitu:<sup>189</sup>

1. membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
2. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan
3. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Lebih dari itu, Pasal 61 huruf a memberikan hak pada BPD untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa, yaitu: Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa; Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; serta mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. BPD juga bertugas untuk menyelenggarakan musyawarah desa (Musdes) dengan peserta terdiri kepala desa, perangkat desa kelompok, dan tokoh masyarakat. Jumlah pesertanya tergantung situasi kondisi setiap desa. Musyawarah desa berfungsi sebagai ajang kebersamaan dan membicarakan segala kebijakan tentang desa.<sup>190</sup>

Jika dilihat dari kedudukannya, pemerintah desa dan BPD memiliki kedudukan yang sama, yakni sama-sama merupakan kelembagaan desa. UU Desa tidak membagi atau memisahkan kedudukan keduanya pada suatu hierarki. Artinya, keduanya memiliki kedudukan yang sama, namun dengan fungsi yang berbeda. Bila kepala desa berfungsi sebagai pemimpin masyarakat dan kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat, maka BPD berfungsi untuk menyiapkan kebijakan pemerintahan desa bersama kepala desa. BPD harus mempunyai visi

---

<sup>189</sup> Lihat Pasal 55 UU Nomor 6 Tahun 2014.

<sup>190</sup> Lihat Pasal 61 UU Nomor 6 Tahun 2014.



dan misi yang sama dengan kepala desa sehingga BPD tidak dapat menjatuhkan kepala desa yang dipilih secara demokratis oleh masyarakat desa.<sup>122</sup> Untuk mempermudah memahami hubungan antara kepala desa dan BPD, penulis membuat secara berurutan daftar tugas dan fungsi BPD, yakni :<sup>191</sup>

1. Kepala Desa dan BPD membahas dan menyepakati bersama peraturan desa (Pasal 1 angka 7 UU Desa);
2. Kepala Desa Dan BPD memprakarsai perubahan status desa menjadi kelurahan melalui musyawarah desa (Pasal 11 ayat (1) );
3. Kepala Desa memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada BPD (Pasal 27 huruf c UU Desa);
4. BPD memberitahukan kepada Kepala Desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan Kepala Desa secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum masa jabatannya berakhir (Pasal 32 ayat (1) UU Desa);
5. Kepala Desa mengajukan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan memusyawarakannya bersama BPD (Pasal 73 ayat 2);
6. Kepala Desa dan BPD membahas bersama pengelolaan kekayaan milik desa (Pasal 77 ayat (3) UU Desa).

Program pengembangan kapasitas BPD sangat langka. Dampaknya, persoalan hubungan disharmonisasi antara BPD dan Pemerintah Desa acapkali terjadi akibat kesenjangan sumberdaya manusia dan pemahaman atas pengetahuan regulasi. Bahkan, sebagian besar anggota BPD belum mampu memahami tugas dan fungsi pokoknya. Untuk itu dirasakan perlu

---

<sup>191</sup> Mohammad Sudwi Mingharyoso, *Op.cit.*, hlm.65.

adanya, pembekalan, bimbingan bagi BPD, baik dari akademisi, pemerintah daerah, maupun pihak yang ditunjuk. Pada fase rekrutmen, minat dan antusiasme masyarakat untuk menjadi anggota BPD sangat kurang. Sayang, hingga hari ini para anggota BPD berasal dari orang 'seadanya', jarang ada yang minat untuk mendaftarkan diri sebagai BPD. Salah satu penyebabnya adalah urusan penggajian. Meski kedudukan BPD setara dengan Pemerintah Desa tetapi BPD tidak mendapatkan gaji layaknya kepala desa dan perangkatnya. Alokasi anggaran untuk mendukung kegiatan BPD sangat minim, bahkan ada desa yang tidak ada mengalokasikan anggaran untuk itu.<sup>192</sup> Politik Hukum pengaturan tentang Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, bahwa kebijakan hukum dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah suatu bentuk penyempurnaan dari undang-undang yang pernah berlaku sebelumnya mengatur tentang desa. Dalam hal ini Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 lebih banyak menampakkan bahwa Desa atau desa adat dapat melakukan penyelenggaraan Desa secara luas sesuai dengan keasliannya berdasarkan asal-usul, adat-istiadat yang diakui dan dihormati oleh NKRI. Penyelenggaraan pemerintahan desa dilakukan oleh Kepala desa bersama BPD. Undang-undang ini sesuai dengan amanat dari UUD 1945 Pasal 18B bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan pemerintah yang bersifat khusus atau yang beristimewa.

---

<sup>192</sup>Mohammad Sudwi Mingharyoso, *Op.cit.*, hlm.67.

#### **D. Kelebihan Dan Kelemahan Pengaturan BPD Menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Dan Undang-Undang No.6 Tahun 2014 Bila Dilihat Dari Sudut Pandang Demokratisasi Pemerintahan Desa**

Jika ditinjau dari esensi UU Nomor 32 Tahun 2004 nampaknya, UU tersebut tidak mempunyai semangat menghormati eksistensi desa. Para pembuatnya tidak memperhatikan suara desa yang menuntut penghormatan, keadilan, pemerataan, kesejahteraan dan kemandirian desa. Subtansi UU Nomor 32 Tahun 2004 cenderung menjauh dari UU Nomor 22 Tahun 1999 yang bersifat devolutif-liberal, dan sebaliknya mendekati pada UU Nomor 5 Tahun 1979 yang bersifat sentralistik–otokratis–korporatis. UU ini juga mengawali kemunduran desentralisasi otonomi dan demokrasi desa. Setidaknya ada empat permasalahan yang memperlihatkan kemunduran itu.<sup>193</sup>

*Pertama*, desentralisasi dan otonomi daerah. Desa benar-benar hilang dari peta desentralisasi di Indonesia. UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak mengenal otonomi desa, melainkan hanya mengenal otonomi daerah. Dalam ketentuan umum ditegaskan “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Lebih lanjut ditegaskan: “Daerah otonom, 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”. Sementara itu desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh

---

<sup>193</sup>Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 174

pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>194</sup>

*Kedua*, posisi dan kewenangan desa yang merupakan dua poin kritis dalam otonomi desa. Kedudukan (posisi) desa menunjukkan eksistensi desa dalam susunan ketatanegaraan republik Indonesia. Baik UUD 1945 Negara Republik Indonesia maupun UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak secara eksplisit menyebutkan otonomi desa. Pasal 2 UU Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah”. Ini artinya negara hanya dibagi menjadi daerah, yang kemudian daerah ditetapkan menjadi daerah otonom (local self government). Negara hanya mengakui keberadaan desa, tetapi ia tidak membagi kekuasaan dan kewenangan (desentralisasi) kepada desa. Seperti dalam UU sebelumnya, desa hanya menjadi bagian dari pemerintahan kabupaten/kota. Pasal 200 (1), “Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa”. Penggunaan istilah “dibentuk” ini menegaskan bahwa pemerintahan desa merupakan subsistem atau bagian dari pemerintahan daerah kabupaten/kota, karenanya ia menjalankan sebagai kewenangan pemerintahan kabupaten/kota. Dalam UU ini desa merupakan satuan pemerintah yang ada dalam pemerintahan kabupaten/kota.<sup>195</sup> Ini berbeda dengan istilah yang digunakan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang

---

<sup>194</sup> Lihat Penjelasan UU Nomor 32 Tahun 2004

<sup>195</sup> Lihat Pasal 2 dan 200 UU Nomor 32 Tahun 2004.

diatur dengan undang-undang. Pemakaian istilah “dibagi atas daerah-daerah” menunjukkan selain menghormati daerah otonom juga menegaskan adanya hubungan pemerintahan pusat dan daerah yang bersifat horizontal. Dengan demikian ada perbedaan model hubungan pusat dan daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dengan model hubungan kabupaten/kota dengan desa berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004.<sup>196</sup>

Pengakuan NKRI pada keberadaan desa dituangkan dalam bentuk pengertian desa: “Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.<sup>130</sup> Klausul-klausul ini berupaya melokalisir desa hanya sebagai subjek hukum yang mengelola kepentingan masyarakat setempat, bukan urusan atau kewenangan pemerintahan, seperti halnya daerah. Desa sudah lama mengurus sendiri kepentingan masyarakat, untuk apa fungsi itu harus diakui oleh UU. Tanpa diakui oleh UU sekalipun, desa sudah mengurus kepentingan masyarakat setempat. Klausul itu juga menegaskan bahwa negara hanya “mengakui” keberadaan desa, tetapi tidak “membagi” kekuasaan pemerintah kepada desa. Desa hanya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asal-usul dan adat istiadat (*self governing community*), bukan disiapkan sebagai entitas otonom sebagai *local self government*.<sup>197</sup>

UU Nomor 32 Tahun 2004 memberikan defenisi secara “standar” mengenai kewenangan untuk mengelola “urusan” pemerintahan desa. Kewenangan direduksi menjadi urusan.

---

<sup>196</sup> Lihat Pasal 18 UUD 1945.

<sup>197</sup> Didik Sukriono, *Op.Cit.*, hlm. 236.

Menurut Pasal 206 ada empat urusan pemerintahan desa: a) urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa; b) urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa; c) tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota; d) urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.<sup>198</sup>

Kewenangan desa yang terbatas tentu akan memperlemah otonomi desa. Berbagai perangkat konstitusi dan UU belum memberikan ruang bagi desentralisasi dan otonomi desa. Otonomi desa (termasuk di dalamnya property right) belum diakui negara. Desa hanya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat. Rumusan ini mengandung sejumlah problem :<sup>199</sup>

1. kewenangan asal-usul dan adat-istiadat umumnya sudah hancur dan tinggal kenangan karena masuknya intervensi negara dan eksploitasi modal, yang kemudian membuat masyarakat lokal (adat) kehilangan kepemilikan, harga diri dan identitas lokal. Yang masih sedikit tersisa hanya ritual adat yang sama sekali tidak berhubungan dengan kewenangan pemerintah. Bagi elemen-elemen masyarakat lokal, kewenangan asal-usul sangat susah dirumuskan atau hanya sekedar “kewenangan kering” yang tidak mempunyai implikasi terhadap kewenangan desa (atau nama lain) untuk membuat keputusan lokal mengikat masyarakat setempat dan mengendalikan (memanfaatkan) sumber daya lokal.

---

<sup>198</sup> Lihat Pasal 206 UU Nomor 32 Tahun 2004.

<sup>199</sup> Sutoro Eko, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan Seratus Tahun*, Yayasan Tifa, Jakarta, 2005, hlm. 516.

2. karena desentralisasi dan otonomi daerah hanya sampai di kabupaten/kota, maka tidak lagi memperoleh pembagaan kewenangan yang memadai dari pemerintahan suprades. Penyerahan kewenangan kepada desa hanya tergantung pada “baik budi” bupati. Ketiga, UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak mengedepankan prinsip subsidiarity kepada desa, sebuah prinsip penting dalam desentralisasi (penggunaan kewenangan dan pengambilan keputusan secara lokal) yang memungkinkan penguatan prakarsa dan akuntabilitas lokal. UU ini lagi-lagi memberikan cek kosong kepada Peraturan Pemerintah dan Perda untuk menjadikan desa sebagai obyek pengaturan.

*Ketiga*, demokrasi dalam konteks susunan pemerintahan desa. Salah satu tujuan besar desentralisasi atau pembentukan pemerintahan lokal adalah membangun demokrasi lokal atau pemerintahan lokal yang demokratis (democratic local governance). Demokrasi lokal berbicara tentang pemerintahan yang akuntabel, transparan, responsif dan partisipatif. Keberadaan lembaga perwakilan sebagai wadah representasi rakyat merupakan arena untuk checks and balances prinsip-prinsip demokrasi bisa berjalan, sekaligus menghindari penyalahgunaan kekuasaan kepala desa. UU Nomor 32 Tahun 2004 justru menciptakan kemunduran bagi demokratisasi di tingkat desa. Para perumusnyanya begitu khawatir dengan kuatnya keberadaan Badan Perwakilan Desa (BPD) yang menimbulkan hubungan konflikual dengan kepala desa serta merostnya kekuasaan dan kewibawaan kepala desa. Mereka yakin betul bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang kuat dan integratif

membutuhkan hadirnya kekuasaan eksekutif yang powerful dan berwibawa di hadapan lembaga legislatif dan rakyat.<sup>200</sup>

“Bahwa konsep kebijakan itu sulit untuk dirumuskan dan diberikan makna yang tunggal, atau perkataan lain, sulit bagi kita untuk memperlakukan konsep kebijakan tersebut sebagai sebuah gejala yang khas dan konkrit, terutama bila kebijakan itu kita lihat sebagai suatu proses yang terus berkembang dan berkelanjutan mulai dari proses pembuatan sampai implementasinya. perbedaan pendapat di kalangan para ahli tentang pengertian kebijakan jelasnya tidak dapat dihindari. Namun demikian juga bukan bertentangan satu sama lain Ada perbedaan “penekanan” tentang kebijaksanaan diantara para ahli. Sebagian dari mereka melihat kebijakan sebagai suatu perbuatan, sedangkan yang lain melihat sebagai suatu sikap yang direncanakan (suatu rencana), atau bahkan suatu rencana dan juga suatu tindakan Para ahli juga berpendapat berkaitan dengan tujuan dan sarana. Ada yang berpendapat, bahwa kebijakan meliputi tujuan dan sarana, bahkan ada yang tidak lagi menyebut baik tujuan maupun sarana”.<sup>201</sup>

UU Nomor 32 Tahun 2004 sengaja mengganti sistem perwakilan (representasi) dalam bentuk BPD dengan sistem permusyawaratan dalam bentuk Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes). Pasal 210 menegaskan: “Anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat”. “Yang dimaksud dengan “wakil” dalam ketentuan ini adalah penduduk desa yang memegang jabatan seperti ketua rukun warga, pemangku adat, dan tokoh masyarakat lainnya”. Kalusul “wakil” dan “musyawarah” itu harus dicermati secara kritis. Keduanya menegaskan bahwa Bamudes

---

<sup>200</sup>Mohammad Sudwi Mingharyoso, *Op.cit.*, hlm.73.

<sup>201</sup>Bambang Sugono, *Loc.Cit.*, hlm.14-15.



mewadahi para pemuka masyarakat desa tanpa harus dipilih melalui sistem keterwakilan. Di desa sering muncul distorsi dalam musyawarah untuk menentukan siapa pemuka yang dilibatkan dalam Bamudes. Distorsinya adalah “penunjukan” secara elitis terhadap pemuka masyarakat yang dianggap “dekat” dengan kepala desa. Akibatnya adalah ketiadaan akses rakyat biasa (*ordinary people*) untuk berpartisipasi sebagai anggota Bamudes. Fungsi Bamudes juga dikebiri, yaitu hanya menetapkan perdes bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Fungsi kontrol dihilangkan, sehingga memperlemah *checks and balances* dalam pemerintahan desa.<sup>202</sup>

Sisi yang lain adalah akuntabilitas kepala desa. Pertanggung jawaban kepala desa ditemukan di dalam penjelasan umum: “Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat Desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepada Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud”.<sup>203</sup>

Dalam konteks struktur-kultur politik yang masih birokratis dan klientalistik, akuntabilitas vertikal ke atas justru akan membuat kepala desa kurang akuntabel dan responsif kepada masyarakat, melainkan akan lebih loyal (tunduk) kepada kekuasaan di atasnya. Dalam praktiknya, bisa jadi kepala daerah akan menghindar dari desakan rakyat dan akuntabilitas

---

<sup>202</sup> Penjelasan Ketentuan Umum Nomor 10 dan Pasal 200 UU Nomor 32 Tahun 2004.

<sup>203</sup> Sutoro Eko dkk, *Op.cit.*, hlm. 519-521.

publik, sebab dia sudah merasa cukup menyampaikan pertanggung jawaban ke atas. Akuntabilitas ke atas jelas mengurangi makna desentralisasi, otonomi dan eksistensi desa, dan mereduksi proses pembelajaran demokrasi di level desa.<sup>204</sup>

*Keempat*, birokrasi desa. Perangkat desa yang diatur berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 sangat berbeda dengan pengaturan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999. Perangkat desa berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 mengamanatkan sekretaris desa diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Dalam penjelasan juga ditegaskan: “Sekretaris desa yang ada selama ini yang bukan Pegawai Negeri Sipil secara bertahap diangkat menjadi pegawai negeri sipil sesuai peraturan perundang-undangan”. Dengan demikian, ada dua kemungkinan: Men-Sekdes-kan PNS, atau Men-PNS-kan Sekdes.

Ketentuan tersebut memang dilematis. Keberadaan Sekdes yang berstatus PNS memungkinkan pelayanan di kantor desa lebih terjamin. Tetapi ketentuan ini adalah bentuk birokratisasi yang mempunyai resiko buruk bagi pemerintahan. Sesuai dengan konteks lokal, sekdes beserta perangkatnya adalah pamong desa, yang tidak hanya menjalankan fungsi-fungsi administratif secara ketat, tetapi juga menjalankan fungsi sosial yang harus siap selama 24 jam sehari. Selama ini sekdes direkrut secara lokal, serta bertanggung jawab secara tunggal kepada kepala desa. Kalau sekdes PNS, maka dia mempunyai tanggung jawab dan loyalitas ganda, yakni kepada kepala desa dan kepada birokrasi pembina PNS di atas desa.

Birokratisasi ini bisa membawa pamong desa kearah yang lebih kompleks dan menjauhkan pamong desa dari rakyatnya serta mengubah orientasi pengabdian sekdes.

---

<sup>204</sup>Mohammad Sudwi Mingharyoso, *Op.cit.*, hlm.75.

Disisi lain, sekdes PNS juga akan membuat kecemburuan sosial di kalangan perangkat desa yang lain, bahkan bagi kepala desa sendiri. Kalau kecemburuan sosial ini terjadi, maka efektivitas pelayanan administratif (sebuah argumen yang dirumuskan oleh perumusny) akan terdistorsi secara serius.

Klausul sekdes-PNS ini memang menimbulkan masalah serius, bahkan membuat Depertemen Dalam Negeri sangat kedodoran dalam menyusun Peraturan Pemerintah mengenai Desa. Pengangkatan sekdes menjadi PNS jelas berbenturan dengan UU kepegawaian, sekaligus menimbulkan beban kepegawaian dan anggaran yang sangat berat. Di aras lokal isu sekdes-PNS ini juga menimbulkan masalah. Pemerintah daerah umumnya menghadapi kesulitan tentang hal ini. Di aras desa, malah menjadi lebih keras. Para kepala desa pada umunya merasa keberatan dan iri, sekaligus bertanya kenapa yang di PNS kan hanya sekdes.

*Kelima*, salah satu asas yang ada dalam Undang-undang otonomi daerah adalah asas tugas perbantuan yang berbunyi: “Tugas perbantuan adalah penugasan dari pemerintah (pusat) kepada (pemerintah) daerah dan/atau (pemerintah) desa; dari pemerintah provinsi kepada (pemerintah) kabupaten/kota dan/atau (pemerintah) desa; serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada (pemerintah) desa untuk melaksanakan tugas tertentu”. Dengan adanya tugas perbantuan seperti itu, sementara persoalan-persoalan masih banyak muncul di tingkat desa, maka pemerintah desa bisa menjadi korban dari eksploitasi pemerintahan di atasnya. Pemerintahan desa ditempatkan pada posisi terbawah dalam hierarki pemerintahan,

bukan sebagai ujung tombak yang memiliki inisiatif tersendiri. Akibatnya pemerintahan desa menjadi pihak yang selalu menerima tugas dari tingkatan pemerintahan di atasnya.<sup>205</sup>

Tugas perbantuan ini juga rawan dengan penyelewengan, terutama oleh tingkatan pemerintahan di atasnya. Bagaimanapun, tugas perbantuan diiringi dengan penyaluran dana dari tingkatan pemerintahan di atasnya. Persoalannya, apabila terjadi kekeliruan penggunaan dana, bahkan penyelewengan, biasanya tingkatan pemerintahan paling bawahlah yang disalahkan. Sebaliknya, apabila pelaksanaan tugas perbantuan itu berhasil dengan baik, tingkatan pemerintahan di atasnya akan melakukan klaim sepihak sebagai prestasi mereka. Dengan tugas berat itu, pemerintahan desa mengalami proses penunggangan kepentingan pemerintahan di atasnya.<sup>206</sup>

Cara pandang negara terhadap keberadaan desa yang hanya memandang desa dalam satu perspektif saja yaitu administrasi pemerintahan, yang selalu menonjolkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, harus segera diubah. Betapapun desa merupakan akar kehidupan masyarakat Indonesia, tempat di mana sebagian besar penduduk melangsungkan hidupnya. Oleh sebab itu, mengapa kita tidak sejenak melihat dan mendengar bagaimana keinginan masyarakat desa memperlakukan dirinya sendiri. Desa tidak lagi dipandang hanya sebagai bagian terkecil dari sistem pemerintahan nasional, tetapi sebagai entitas yang memiliki nilai-nilai dan kearifan sendiri dalam menyelenggarakan kehidupannya.<sup>207</sup>

---

<sup>205</sup><https://elviandri.wordpress.com/tag/otonomi-desa-menurut-uu-nomor-32-tahun-2004/>, dikutip pada tanggal 21 Desember 2018.

<sup>206</sup>*Ibid.*

<sup>207</sup>*Ibid.*

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, urusan pemerintahan ada yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat, ada yang diselenggarakan oleh Pemerintah daerah provinsi, dan ada yang diselenggarakan oleh Pemerintah daerah Kabupaten/Kota. Yang kemudian Undang-undang tersebut dilaksanakan secara teknis melalui Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan dari Pemerintah pusat, Pemerintah daerah Provinsi, dan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota. Mengingat desa merupakan satuan pemerintahan yang memiliki peran sangat penting dan strategis sebagai ujung tombak pembangunan maka desa juga mendapat dampak dari dilaksanakannya Undang-undang tersebut, yakni dikeluarkannya Peraturan Menteri dalam Negeri No. 30 Tahun 2006 tentang tatacara penyerahan urusan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota kepada desa. Sehingga, ada sekitar 31 urusan pemerintah Kabupaten/Kota yang diserahkan kepada desa terutama urusan-urusan dalam bidang pedesaan. Dengan sebanyak 31 urusan tersebut kekuatan dan peran desa dalam rangka mengelola dan mengatur kepentingan masyarakat setempat (otonomi) menjadi semakin tinggi dan berat.<sup>208</sup>

Seiring berjalannya waktu pemerintah mengeluarkan kebijakan yang lebih spesifik mengenai Otonomi Desa melalui UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Salah satu alasan pemerintah mengeluarkan Undang-undang tersebut ialah bahwa dalam perjalanan panjang ketatanegaraan Republik Indonesia, desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Ada beberapa hal yang menarik dan menjadi pembicaraan dikhalayak umum mengenai munculnya UU No. 6 Tahun

---

<sup>208</sup>*Ibid.*, hlm.71.

2014 tentang desa ini yaitu terkait Alokasi Dana Desa (ADD). Sebelum keluar Undang-undang tersebut pengaturan mengenai desa berikut juga pengaturan keuangannya diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pada BAB XI tentang Desa.<sup>209</sup>

Satu hal yang perlu digaris bawahi terkait Keuangan desa antara ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004 dengan UU No. 6 Tahun 2014 yakni perubahan mengenai sumber pendapatan desa. Dalam Pasal 212 ayat (3) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemda sumber pendapatan desa antara lain a) pendapatan asli desa, b) bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, c) bagian dari dana perimbangan dari keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, d) bantuan dari pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, e) hibah dan sumbangan dari pihak ketiga Sedangkan dalam pasal 72 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014 tentang desa sumber pendapatan desa antara lain a) pendapatan asli desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi gotong royong serta pendapatan lain-lain desa, b) alokasi anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), c) bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, d) alokasi dana desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima oleh kabupaten/kota setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus (DAK), e) bantuan keuangan dari APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota, f) hibah dan sumbangan tidak mengikat dari pihak ketiga, g) lain-lain dari pendapatan desa yang sah.<sup>210</sup> Dari uraian tersebut jelas terdapat perbedaan sumber pendapatan keuangan desa yakni ditambahkan alokasi anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Apabila dikalkulasikan, misalnya ADD dari APBD sebesar 10 % (persen) setelah dikurangi DAK sekitar Rp. 45,4 triliun, ditambah dengan alokasi (10 % dari dan

---

<sup>209</sup> Lihat Pasal 212 UU Nomor 32 Tahun 2004.

<sup>210</sup> Lihat Pasal 71 UU Nomor 6 Tahun 2014.

diluar transfer dana ke daerah) menurut APBN 2014 yang berasal dari belanja pusat dengan mengefektifkan program berbasis desa secara merata dan berkeadilan sebesar Rp. 59,2 triliun. Jadi diperkirakan total dana untuk desa adalah Rp.104, 6 triliun yang akan dibagi ke sejumlah desa se-Indonesia sebanyak 72 ribu desa. Dengan demikian, masing-masing desa akan memperoleh dana kurang lebih sebesar 1,4 miliar tiap tahun.<sup>211</sup> Mempertimbangkan besarnya anggaran tersebut dan belum lagi ditambah dengan sumber pendapatan-pendapatan yang lain (pendapatan asli daerah, dana perimbangan pajak daerah, dan hibah) serta gaji tetap kepala desa dan perangkatnya berikut tunjangan-tunjangan kesehatan dll. Menuai banyak perdebatan dikalangan umum. Ada yang menyambut baik kehadiran Undang-undang ini dengan harapan implikasi dari UU No. 6 Tahun 2014 tentang desa ini dapat membawa angin segar terhadap perkembangan pembangunan kesejahteraan masyarakat Indonesia yang semakin berkeadilan mengingat posisi desa memiliki peran yang sangat penting dan strategis sebagai ujung tombak pembangunan nasional. Namun, tidak menutup kemungkinan akan membawa implikasi negatif akibat ketidakmahiran kepala desa beserta perangkatnya dalam mengelola keuangan sebagaimana ketentuan. Sehingga bisa dimungkinkan dapat menimbulkan penyelewengan anggaran oleh Kepala desa beserta perangkatnya sebagaimana terjadi pasca pemberlakuan otonomi daerah yang menyeret ratusan Kepala Daerah menjadi pelaku korupsi. Hal ini menurut penulis diakibatkan atas tidak adanya instrumen regulasi yang jelas dan tersampaikan dengan baik terkait pedoman mekanisme pengelolaan keuangan yang diserahkan ke pemerintah desa, wawasan dan pengalaman kepala desa serta perangkatnya dalam tertib administrasi keuangan mengingat banyak kepala desa dan perangkatnya hanya jebolan pendidikan dasar dan menengah, serta

---

<sup>211</sup>Mohammad Sudwi Mingharyoso, *Op.cit.*, hlm.81.

kurangnya pengetahuan & peran partisipatif masyarakat sebagai subjek yang disejahterakan untuk mengontrol pengelolaan keuangan tersebut.<sup>212</sup>

Selain diharapkan mampu meningkatkan pembangunan nasional, Undang-undang ini dapat menjamin hak masyarakat desa untuk benar-benar mengelola/mengurus rumah tangganya sendiri berdasar filosofis terbentuknya desa-desa di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dikarenakan sebelum terbentuknya NKRI desa-desa diberbagai daerah telah berorganisasi membentuk suatu sistem adat yang bertujuan untuk mengelola kemasyarakatan dalam skala kecil diatas keluarga. Oleh karena itu, wewenang masyarakat setingkat desa (adat) dalam mengurus rumah tangganya sendiri telah terjadi sejak Indonesia belum menjadi Negara sebagaimana sekarang. Sehingga, tidak menjadi hambatan besar apabila Pemerintah melalui UU No. 6 Tahun 2014 tentang desa ini mengeluarkan kebijakan terkait otonomi desa berikut pengaturan sistem pemerintahan dan anggaran keuangannya.<sup>213</sup>

Akan tetapi, pasca disahkannya Undang-undang tersebut berbagai tanggapan negatif muncul dari bermacam-macam sumber sekalipun penulis juga mengungkapkan tanggapan negatif akan pemberlakuan Undang-undang ini. Yaitu, meninjau Sumber Daya Manusia (SDM) Kepala Desa dan Perangkatnya yang lebih banyak hanya menempuh pendidikan dasar & menengah akan menjadi pertimbangan tersendiri bagi penulis apakah Undang-undang ini dapat direalisasikan dengan baik sebagaimana ketentuannya. Secara khusus dalam hal pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) yang menjadi topik permasalahan penulisan ini apakah mampu dikelola dengan baik tanpa terjadi permasalahan-permasalahan yang dapat menyeret aktor pemerintah desa ke meja hijau karena kasus korupsi. Oleh karena

---

<sup>212</sup> *Ibid.*

<sup>213</sup> Didik Sukriono, *Op.Cit.*, hlm.234.



itu, sangat diperlukan keterampilan yang cukup terutama dalam penentuan kebijakan penggunaan keuangan serta akuntabilitas &transparansi oleh pemerintah desa.<sup>214</sup>

Selain itu, berkaca pengalaman pemberlakuan otonomi daerah sejak Tahun 2001 hingga sekarang yang banyak terjadi permasalahan-permasalahan terutama tindak pidana korupsi oleh Kepala Daerah. Hal tersebut dimungkinkan terjadi karena belum siapnya masyarakat dalam menerima kebijakan otonomi ini. Pelaksanaan otonomi ini secara tidak langsung memaksa daerah harus melakukan perubahan-perubahan struktur maupun perubahan proses birokrasi dan kultur birokrasi. Yang pada dasarnya hal tersebut juga perlu dilakukan oleh Pemerintah desa dalam rangka memberlakukan UU No. 6 Tahun 2014 terkait pengaturan tentang otonomi desa.<sup>215</sup>

Menganalisa pro-kontra tersebut melalui penulisan skripsi ini penulis menggagas perlu adanya langkah kreatif yang mendukung maksimalnya pemberlakuan Undang-undang ini berkaitan atas implikasinya terhadap keuangan desa. Hal tersebut mengingat UU No. 6 Tahun 2014 tentang desa telah disahkan, sehingga yang perlu dilakukan sekarang bukan menolak pemberlakuannya selama undang-undang tersebut tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan dapat diberlakukan melalui kiat-kiat strategis sehingga penulis optimis Undang-undang ini dapat direalisasikan. Hanya saja ada beberapa hal yang ingin penulis sampaikan terkait pengaturan ADD yang menjadi salah satu post yang rentan terhadap penyalahgunaan dan menjadi perhatian publik ini.<sup>152</sup>

---

<sup>214</sup>Mohammad Sudwi Mingharyoso, *Op.cit.*, hlm.83.

<sup>215</sup>Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, 2002, hlm.207.

Beberapa hal tersebut ialah perlu adanya instrumen yang jelas dari pemerintah pusat terkait pedoman penggunaan dana tersebut sebagaimana pada saat pemberlakuan otonomi daerah, disertai pelatihan-pelatihan untuk kepala desa dan perangkatnya terutama dalam hal menyusun kebijakan yang nantinya dituangkan pada Peraturan desa dan bentuk pertanggungjawaban yang akuntabel, transparan dan amanah, kemudian perlu ditingkatkan peran masyarakat (kelompok/organisasi kemasyarakatan) agar turut serta dilibatkan dalam penentuan kebijakan dan pengawasan saat mengalokasikan dana untuk program-program kemasyarakatan, selain dorongan terhadap masyarakat untuk berperan aktif dalam penentuan kebijakan dan pengawasan sangat diperlukan pelatihan-pelatihan usaha kreatif/padat karya semacam “desa binaan” untuk masyarakat guna memanfaatkan anggaran yang sangat cukup besar tersebut. Instrumen pelaksanaan undang-undang beserta pendampingan bagi kepala desa dan perangkatnya menjadi sangat penting sebagai acuan & bekal pemerintah desa untuk mengelola Alokasi Dana yang cukup besar tersebut. Agar kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah desa ada payung hukumnya dan tidak keluar dari ketentuan-ketentuan ideal yang diharapkan oleh pemerintah pusat. Yang tidak kalah penting adalah terobosan untuk membangun karakter demokrasi masyarakat melalui dorongan serta mekanisme yang melibatkan peran serta masyarakat dalam hal penyusunan kebijakan desa.<sup>216</sup>

Dalam pemberlakuan UU desa ini akan lebih tepat jika peran yang mengawasi, mengendalikan dan memeriksa adalah masyarakat secara langsung dengan dibantu lembaga khusus setingkat daerah kabupaten yang dibentuk oleh Pemerintah pusat. Lembaga khusus

---

<sup>216</sup>*Ibid.*

yang penulis maksud adalah lembaga yang berkedudukan setingkat atasnya (Kabupaten) yang memiliki keterampilan dan kompetensi dalam mengawasi & mengendalikan pelaksanaan undang-undang serta melaksanakan auditor pemerintah desa. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan lembaga negara yang memiliki wewenang memeriksa keuangan negara baik APBN maupun APBD. Jika dahulu BPK hanya berkedudukan di provinsi sebagai perwakilan BPK Pusat. Menurut hemat penulis kurang efektif untuk benar-benar memeriksa masing-masing desa di Indonesia yang begitu banyak. Oleh karena itu, perlu dibentuk sub perwakilan BPK ditingkat Kabupaten agar ruang lingkup kerjanya lebih kecil dan terfokus pada daerah kerjanya saja. Pembentukan sub perwakilan BPK tingkat kabupaten menurut penulis belum termasuk menjalankan peran dalam hal mengawasi dan mengendalikan pemerintah desa. Maka dari itu, diperlukan lembaga khusus lagi yang memiliki keterampilan dan kompetensi untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan undang-undang selain Badan/dewan perwakilan.

Alasan mendasar gagasan tersebut ialah agar pemerintah desa benar-benar diawasi oleh lembaga ditingkat atasnya dimana lembaga tersebut memiliki hubungan yang erat dengan masyarakat sehingga pemerintah desa benar-benar bertanggungjawab kepada rakyat. Sebab, jika lembaga yang mengawasi, mengendalikan dan memeriksa hanya setingkat bahkan dibawahnya yang terjadi hanya persekongkolan antara eksekutif sebagai pelaksana, legislatif/perwakilan rakyat dan pemeriksa (auditor). Gagasan ini muncul juga dilatarbelakangi bahwa Badan/Dewan perwakilan pada praktiknya telah lebih dari cukup meninggalkan perannya sebagai pengawas terhadap kinerja pemerintah akan tetapi justru saling bekerja sama agar produksi peraturan pemerintahan yang dibentuk oleh

Badan/Dewan perwakilan pro terhadap penyelewengan-penyelewangan anggaran yang seharusnya tidak dilakukan oleh eksekutif.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

1. Sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah sangat mensyaratkan keadaan sumber daya manusia yang mumpuni, karena mereka inilah yang kelak akan lebih banyak menentukan bergerak atau tidaknya suatu daerah di dalam menjalankan kegiatan pembangunan dan pemerintahan pada umumnya baik pada tingkat desa, kabupaten/kota, provinsi dan skala nasional. Keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pemerintahan desa adalah sebagai bukti terpresentasinya pelibatan masyarakat tersebut. Badan Permusyawaratan Desa yang disingkat BPD pada dasarnya adalah penjelmaan dari segenap warga masyarakat dan merupakan lembaga tertinggi Desa. BPD juga merupakan pemegang dan pelaksanaan sepenuhnya kedaulatan masyarakat desa. Lembaga ini memiliki urgensi yang tidak jauh berbeda dengan DPR. Karenanya agar otonomi di desa dapat berjalan secara proporsional.
2. Politik Hukum kedudukan BPD pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa, yaitu: Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa; Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; serta mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. BPD juga bertugas untuk

menyelenggarakan musyawarah desa (Musdes) dengan peserta terdiri kepala desa, perangkat desa kelompok, dan tokoh masyarakat. Jumlah pesertanya tergantung situasi kondisi setiap desa. Musyawarah desa berfungsi sebagai ajang kebersamaan dan membicarakan segala kebijakan tentang desa. Jika dilihat dari kedudukannya, pemerintah desa dan BPD memiliki kedudukan yang sama, yakni sama-sama merupakan kelembagaan desa. UU Desa tidak membagi atau memisahkan kedudukan keduanya pada suatu hierarki. Artinya, keduanya memiliki kedudukan yang sama, namun dengan fungsi yang berbeda. Bila kepala desa berfungsi sebagai pemimpin masyarakat dan kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat, maka BPD berfungsi untuk menyiapkan kebijakan pemerintahan desa bersama kepala desa.

3. UU Nomor 32 Tahun 2004 sengaja mengganti sistem perwakilan (representasi) dalam bentuk BPD dengan sistem permusyawaratan dalam bentuk Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes). Sisi yang lain adalah akuntabilitas kepala desa. Pertanggung jawaban kepala desa ditemukan di dalam penjelasan umum: “Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat Desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepada Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud”. Namun kelemahan pengaturan tentang BPD dalam UU ini ialah ketidakjelasan tentang struktur BPD yang hanya berasal dari Perwakilan

Masyarakat, dimana perwakilan yang menjadi perwakilan Bumdes terkadang hanya orang dekat dari kepala desa saja, selain itu BPD tidak memiliki fungsi kontrol terhadap kepala desa. Berbeda dengan pengaturan BPD yang terdapat didalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dimana posisi DPD dibuat secara jelas, dan juga diatur secara implisit di dalam undang-undang ini. Selain itu BPD dalam undang-undang ini juga mempunyai kewenangan yang besar karena pada dasarnya bahwa BPD disamakan dengan lembaga legislatif, namun kelemahannya partisipasi masyarakat sangat terbatas dalam pengawasan terhadap BPD nya.

## **B. SARAN**

1. Diperlukan partisipasi aktif dari masyarakat desa untuk memberi tanggapan atas informasi laporan pertanggungjawaban dari penyelenggaraan pemerintahan desa. Karena dengan adanya tanggapan dari masyarakat dapat dijadikan evaluasi untuk pelaksanaan penyelenggaraan dan pembangunan desa ke depannya. Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa diperlukan juga pembukuan secara transparansi mengenai anggaran yang akan di pakai dalam proses pelaksanaan penyelenggaraan desa.
2. Kab/Kota meski tidak menjadi pemerintahan diatas dari Desa, namun Desa tetap melakukan laporan pertanggung jawaban mengenai penyelenggaraan desanya kepada Kab/Kota, dalam hal itu Kab/Kota mesti selalu mengevaluasi setiap laporan pertanggung jawaban tersebut agar dapat dijadikan evaluasi untuk pelaksanaan pertanggungjawaban pemerintahan desa di tahun berikutnya.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2004.

Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam*, PT. Ikhtisar Baru, Cetakan Kelima, Qan-tas. 5, Jakarta, 2001.

Adon Nasrullah Jamaluddin, *Sosiologi Perdesaan*, Pustaka Setia, Bandung, 2015.

A. Hoogerwef, *Isi dan Corak-corak Kebijakan*, dalam A. Hoogerwef (ed), *Overheidsbeleid*, diterjemahkan oleh R.L.L. Tobing (Jakarta: Erlangga), 1983.

Bambang Sugono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik* (Jakarta: Sinar Grafika), 1994.

Carl J. Friedrich, *Man and His Government* (New York: McGraw Hill), 1963.

Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa*, Setara Press, Malang, 2010.

Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2017.

Egon E. Bergel, *Urban Sociology*, New York, McGraw-Hill, 1995.

Elly M. Setiadi dan Usman Kolip, *Pengantar Sosiologi: Pemahaman Fakta dan Gejala Permasalahan Sosial*, Jakarta, Kencana, 2011.

Frans Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.

H.A.W.Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, RajaGrafindo Persada, Jakarta,2003.

H.A.W. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia (Dalam Rangka Sosialisasi Uu.No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, Pt. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar–Dasar Polik Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.

Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.

Jimly Asshiddiqie, *Teori & Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*. Ind. Hill.Co, Jakarta,1997.

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.

Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.

Koentjaraningrat, *Masyarakat Desa di Indonesia*, Jakarta, Lembaga Penerbit FE UI, 2001.

Mahfud MD, *Membangun Politik Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

Moh. Mahfud M.D., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES), 2006.

Maria SW. Sumardjono, *Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2014.

M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT Rajawali Pers, Jakarta, 2007.

- Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1977.
- M. Thalhah, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Total Media, Yogyakarta, 2008.
- Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Setara Press, 2012.
- Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Depok, 2014.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Ndraha, Taliziduhu, *Pembangunan Desa dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Yayasan Karya Dharma, Jakarta, 1985.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009.
- Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum, Cet. II*, Ghalia Indonesia, Jakarta. 1986.
- Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law) Cet. Kesembilan*, Yogjakarta, Gajahmada University Press, 2005.
- Rustiadi dan Pranoto, *Agropolitan: Membangun Ekonomi Pedesaan*, Bogor, Crestpent Press, 2007.
- Ridwan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2009.
- S.I. Benn dan R.S Peter, *Principle of Political Thought*, Colliner Book, New York, 1964.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2005.
- Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1983.

Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, UMM Pres, Malang, 2003.

Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.

Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

Soejono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1999.

Widjaja, *Pemerintahan Desa/Marga*. Pt. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2003.

Widjaja, H.A.W, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

Raharjo, *Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Sosilogi Pertanian*, Yogyakarta, UGM Press, 1999.

Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta, Laksbang Pressindo, 2008.

Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, 2012.

Sutoro Eko, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan Seratus Tahun*, Yayasan Tifa, Jakarta, 2005.

## **B. Jurnal, Makalah, Karya Ilmiah**

Achmad Mudatsir R, *Politik Hukum Hubungan Kepala Desa Dan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Undang-Undang Yang Mengatur Tentang Pemerintahan Desa Pasca Reformasi*,

*Tesis*, Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Afriniko, Politik Hukum Otonomi Desa Berdasarkan Undangundang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, *Jom Fh* Unri, Volume 2 Nomor 2 Oktober, 2015.

Aldo Aviandri, Peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Pemerintahan Desa (Studi Kasus Pada Desa Sukoharjo Kecamatan Kayen Kidul Kabupaten Kediri), *Skripsi*, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur Surabaya, 2015.

Bhenyamin Hossein, “*Arah Kebijakan Pembangunan Hukum di Bidang Penyelenggaraan Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Hubungan Kewenangan Antara Pusat dan Daerah)*”, makalah pada Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, Jakarta, 29-31 Mei 2006.

Dwi Anggriawan, Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Perencanaan Pembangunan Desa Di Desa Ketiwijayan Kecamatan Bayan Kabupaten Purworejo, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, 2017.

Fitrianingsih Langoy, Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Menyalurkan Aspirasi Masyarakat Dalam Pembangunan (Suatu Studi Di Desa Tumani Selatan Kecamatan Maesaan Kabupaten Minahasa Selatan), *Skripsi*, Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UNSRAT Manado. 2016.

Gondang Purwantoro Wardoyo, Peran Badan Permusyawaratan Desa (Bpd) Sebagai Agen Demokratisasi (Studi Di Desa Batusari Kabupatenwonosobo), *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2010.

Mohammad Sudwi Mingharyoso, Kedudukan, Peran Dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (Bpd) Pasca Reformasi (Ditinjau Dari Undangundang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa), *Skripsi*, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018.

Mawardi, Presidential Treshold dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Untuk Penguatan sistem Presidensial, *Skripsi*, FH UII, Yogyakarta., 2017.

Muntoha, "Demokrasi dan Negara Hukum", *Jurnal Hukum*, Vol. 3 No. 16, Juli 2009.

Ofandres Taluke, Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Di Desa Buo Kecamatan Loloda Kabupaten Halmahera Barat, *Holistik*, Tahun Xi No. 21 / Januari – Juli, **Program Studi Antropologi Sosial** Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Sam Ratulangi Manado. 2018.

Oldi Arianto Pangemanan, Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Pemerintahan Di Desa Lompad Kecamatan Ranoia Kabupaten Minahasa Selatan, *Eksekutif*, Vol 1, No 7, *Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik Universitas Sam Ratulangi*. Manado. 2016.

Pangky Saputra Jaya, Fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penetapan Peraturan Desa Nomor 01 Tahun 2014 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa (Apbdes) Tahun 2014 (Studi Di Desa Sumberejo Kecamatan Way Jepara Kabupaten Lampung

Timur), *Skripsi*, Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2015.

Romli Elly Nurlia Ombi, Lemahnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Melaksanakan Fungsi Pemerintahan Desa (Studi Desa Tegalwangi Kecamatan Menes Kabupaten Pandeglang), *Cosmogov*, Vol.3 No.1, April, Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Mathla'ul Anwar, Pandeglang, 2007.

Situ Khoiriyah Ngarsiningtyas Dan Walid Mustafa Sembiring, Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan Dan Penetapan Peraturan Desa, *Jppuma*, Program Studi Kepemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Medan Area, Medan, 2016.

Saiful, Eksistensi Peraturan Desa Pasca Berlakunya Undangundang Nomor 12 Tahun 2011, *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*, Edisi 6, Volume 2, Fakultas Hukum, Universitas Tadulako Palu. 2014.

Sultan Akbar P, Hak Kekayaan Intelektual (Hki) Sebagai Objek Harta Pailit Dalam Kepailitan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, *Tesis*, Magister Hukum Litigasi, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2018.

Susi Dwi Harijanti, "*Politik Hukum Keimigrasian Indonesia Menurut UU No. 9 Thn. 1992 dan UU No. 6 Tahun. 2011 tentang Keimigrasian*", Penelitian Unggulan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2013.

Pangky Saputra Jaya, Fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penetapan Peraturan Desa Nomor 01 Tahun 2014 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa (Apbdes) Tahun 2014 (Studi Di Desa Sumberejo Kecamatan Way Jepara Kabupaten Lampung

Timur),*Skripsi*, Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Lampung, Bandar Lampung,2015.

Suryadi Wowor, Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Demokratisasi Pemerintahan Desa, *Jurnal Politico*,Vol 2, No 6,Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Pemerintahan Universitas Sam Ratulangi, Manado, 2015.

Somadi Alfaqih, Fungsi Badan Permuswaratan Desa Dalam Penyusunan Dan Pengesahan Peraturan Desa (studi Di Desa Dumeling Kecamatan Wanasari kabupaten Brebes),*Skripsi*, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta,2013.

### **C. Perundang-Undangan**

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa.

Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

### **D. Data Elektronik**

[Http://Ejournal.Ip.Fisip-Unmul.ac.id](http://Ejournal.Ip.Fisip-Unmul.ac.id)

<https://elviandri.wordpress.com/tag/otonomi-desa-menurut-uu-nomor-32-tahun-2004>