

**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**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh:

MOHAMMAD SUDWI MINGHARYOSO

No. Mahasiswa: 12410328

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2017-2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

KEDUDUKAN, PERAN DAN FUNGSI BADAN PERMUSYAWARATAN  
DESA (BPD) PASCA REFORMASI (DITINJAU DARI UNDANG-  
UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAH DAERAH  
TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG  
DESA)

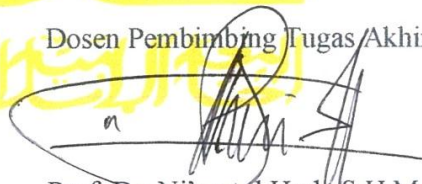
Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk

Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/ Pendaran

Pada Tanggal 19 Februari 2018

Yogyakarta, 19 Februari 2018

Dosen Pembimbing Tugas Akhir



Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H.M. Hum  
NIK. 904100108



SKRIPSI

**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)**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam

Ujian Tugas Akhir / Pendararan

Pada Tanggal **9 April 2018** dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 17 April 2018

Tim Penguji

1. Ketua : Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.
3. Anggota : Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.

Tanda Tangan

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



**Aunur Rahim Faqih, Dr. SH., M.Hum**

NIK: 84410010

**SURAT PERNYATAAN**  
**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR**  
**MAHASISWA**  
**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

*Bismillahirrohman nirrohim*

Yang bertandatangan dibawah ini, saya:

Nama : **MOHAMMAD SUDWI MINGHARYOSO**

No. Mahasiswa : **12410328**

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

**KEDUDUKAN, PERAN DAN FUNGSI BADAN PERMUSYAWARATAN  
DESA (BPD) PASCA REFORMASI (DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG  
NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAH DAERAH TERHADAP  
UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA)**

Karya 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 hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinal), bebas dari unsur-unsur "*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*";
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi 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 ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama pernyataan butir no. 1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan kewajiban saya, didepan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir terjadipada karya 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.

Dibuat di Yogyakarta,  
Pada tanggal 18 Januari 2018

Yang membuat pernyataan

  
Sudwi Mingharyoso



## **CURRICULUM VITAE**

1. Nama Lengkap : Mohammad Sudwi Mingharyoso
2. Tempat Lahir : DKI Jakarta
3. Tanggal Lahir : 29 Agustus 1993
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Alamat Terakhir : Pujokusuman MG 1 nomor 521, RT 19 RW 05  
keparakan, Yogyakarta
6. Alamat Asal : Villa dago pamulang jl. Alam asri 3 blok J 1 No  
17 pamulang, Tangerang Selatan
7. Identitas Orang Tua/Wali
  - a. Nama Ayah : Sulistiarso  
Pekerjaan Ayah : Wiraswasta
  - b. Nama Ibu : Drs. Norma Minggu Astuti  
Pekerjaan Ibu : Pegawai Negeri Sipil
8. Alamat Wali : Villa dago pamulang jl. Alam asri 3 blok J 1 No  
17 pamulang, Tangerang Selatan
9. Riwayat Pendidikan
  - a. SD : SD Negeri 1 Pamulang Permai
  - b. SLTP : SMP Negeri 1 Jakarta
  - c. SLTA : SMA Negeri 6 Jakarta
10. Organisasi
  - a. Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat FH UII sebagai Staf Unit  
Perguruan Tinggi, Komunikasi dan Jaringan (Periode 2014-2015)

11. Hobby

: Membaca dan bermain

Yogyakarta, 18 Januari 2018

Yang Bersangkutan,



(Mohammad Sudwi Mingharyoso)

NIM. 12410328



## **Halaman Moto dan Persembahan**

“Great men are not born great, they grow great”

(Mario Puzo, from The Godfather)

“Sebaik-baiknya manusia ialah orang yang banyak bermanfaatnya (kebaikannya)

kepada manusia lainnya”

(HR Qadla'ie dari Jabir)

Kupersembahkan skripsi ini kepada:

Bangsaku dan Negaraku Indonesia



## KATA PENGANTAR

Puji syukur atas kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat serta hidayahnya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tugas akhir dengan judul “Kedudukan, Peran dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Pasca Reformasi (Ditinjau dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Terhadap Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa).

Penulisan tugas akhir ini membahas tentang bagaimanakah bentuk-bentuk pelemahan kedudukan, peran dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai suatu pemerintahan yang otonom, yang dimana sejarah terbentuknya BPD tidak bisa lepas dari adanya ketidakpuasan publik atas kinerja pemerintahan daerah yang tidak secara proposional dalam membangun setiap sisi-sisi desa bumi Indonesia, oleh karena itu, UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa lahir sebagai jawaban atas otonomi desa yang dipaksakan di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Besar harapan dengan adanya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dapat menjawab permasalahan desa yang selama ini menjadi momok bagi keberlangsungan otonomi disetiap organnya. Sehingga keselarasan pusat, daerah dan desa dapat bersinergi di dalam melaksanakan pembangunan di bumi Indonesia, dan kemajuan SDM merupakan suatu keniscayaan yang hakiki.



Penulis menyadari penulisan tugas akhir ini jauhlah dari kata sempurna, sehingga kritik konstruktif menjadi amat dibutuhkan sebagai bahan kontemplasi penulis agar menjadi lebih baik lagi. Tidak lupa penulis haturkan terima kasih kepada beberapa pihak yang tak henti mendukung dan membantu penyelesaian tugas akhir ini. Penulis mengucapkan terima kasih dari lubuk hati yang paling dalam kepada :

1. Orang tua penulis, Drs. Norma Minggu Astuti yang telah memberikan seluruh upayanya agar anaknya dapat menjadi seorang sarjana dan bermanfaat bagi nusa dan bangsa.
2. Saudara laki-laki dan saudara perempuan penulis, Mas Tomo dan Mba Wina yang telah memberikan fasilitas kepada penulis agar penulis dapat meneruskan cita-cita dan mencari sebuah hikmah dalam suatu peristiwa.
3. Bapak Nandang Sutrisno, S.H., LL.M., M.Hum., Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu di Universitas Islam Indonesia.
4. Dr. Aunur Rahim Faqih, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia beserta jajarannya, yang telah memberikan dorongan moral .
5. Prof. Ni'matul Huda selaku dosen pembimbing tugas akhir dengan penuh pengertian dan kesabaran dalam membimbing penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir dengan baik.
6. Dosen Penguji, yang telah memberi masukan dan kritik yang konstruktif di dalam pengujian tugas akhir.

Sekian pengantar dari penulis, kurang lebihnya penulis mohon maaf. Masukan agar tulisan ini menjadi lebih baik sangat diharapkan.

Yogyakarta, 20 Januari 2018

Mohammad Sudwi Mingharyoso

## DAFTAR ISI

SURAT PENGAJUAN.....	i
SURAT PERSETUJUAN.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
SURAT PERNYATAAN.....	iv
Halaman Motto dan Persembahan.....	vii
Kata Pengantar.....	viii
Daftar Isi.....	xi
Abstrak.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Kerangka Teori.....	7
1. Otonomi Daerah dan Desa.....	7
2. Pemerintahan Daerah.....	9
3. Pemerintahan Desa.....	11
E. Metode Penelitian.....	14
1. Fokus Penelitian.....	14
2. Bahan Hukum.....	15
3. Teknik Pengumpulan Data.....	15
4. Metode Pendekatan.....	16
5. Analisis Bahan Hukum.....	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	18
1. Politik Hukum di Indonesia.....	18
A. Masa Peralihan.....	22
B. Masa Reformasi.....	25
2. Demokrasi.....	28

A. Demokrasi versi Barat.....	28
B. Demokrasi versi Islam.....	32
3. Demokrasi di Indonesia.....	35
4. Demokrasi Desa.....	41
A. <i>Geschieedenis van de Dorpsdemocratie</i> .....	41
B. Otonomi Desa ( <i>Dorp Autonomie</i> ).....	45
BAB III PEMBAHASAN.....	55
A. Perubahan Peran dan Kedudukan BPD di dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah .....	55
1. Kedudukan BPD di Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.....	55
2. Kedudukan dan Peran BPD di Dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.....	63
B. Dampak Positif dan Negatif, Kewenangan BPD di dalam UU No 32 Tentang Pemerintah Daerah dengan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.....	67
BAB IV PENUTUP.....	87
A. Kesimpulan.....	87
B. Saran.....	90
DAFTAR PUSTAKA.....	92

## ABSTRAK

Kehadiran Badan Permusyawaratan Daerah (BPD), tidak bisa dilepaskan dari adanya keinginan untuk berbuat lebih baik bagi kemajuan bangsa dan negara. BPD hadir disaat yang bersamaan dengan adanya arus gelombang demokratisasi yang diharapkan mampu mempercepat proses pembangunan diseluruh sektor dan tingkatan khususnya desa. Oleh karena itu, pengakuan akan adanya desa beserta perangkatnya telah diatur di dalam UUD 1945 Pasal 18 dan UU No 32 Tahun 2004. Akan tetapi, melalui UU No. 6 Tahun 2014 implementasi Pasal 18 menjadi berubah karena ada semangat *controlling* yang dilakukan bersama Kepala Desa melalui UU tersebut. Hal ini dapat terlihat dalam hal pembuatan suatu peraturan desa yang semula dilakukan oleh Kepala Desa bergeser menjadi Kepala Desa dan BPD. Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini dilakukan dengan mengambil 2 (dua) rumusan masalah yaitu, *pertama*, mengapa peran dan kedudukan BPD di dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 6 Tahun 2014 mengalami perubahan? Kedua, Apa kelebihan dan kekurangan pengaturan kedudukan dan peran BPD menurut UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 6 Tahun 2014? Kerangka teori yang digunakan ialah Otonomi Daerah, Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa. Adapun penelitian ini adalah hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan hukum pustaka dengan fokus kajian menelaah perkembangan keberadaan BPD dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Sumber data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Metode pengumpulan data menggunakan teknik studi dokumen dan analisis data dengan deskriptif-kualitatif. Pendekatan yang digunakan ada dua yaitu pendekatan kasus dan pendekatan peraturan perundang-undangan. Hasil analisis menyimpulkan *pertama*, bahwa paradigma yang sentralistik terbukti gagal dalam upaya untuk mencapai pembangunan yang merata secara nasional, *kedua*, UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, berhasil menjembatani keberlangsungan otonomi dalam beberapa tingkatkan khususnya desa. Kedepan harus ada langkah perubahan bagi berjalannya tata kelola pemerintahan desa yang efektif dan efisien dengan tetap mengutamakan rakyat sebagai kunci pembangunan secara nasional melalui SDM yang kuat di tingkatan desa.

Kata Kunci:

*Kedudukan, Peran dan Fungsi, Badan Permusyawaratan Desa*

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Reformasi tahun 1998 memberikan harapan besar bagi terjadinya perubahan menuju penyelenggaraan negara yang lebih demokratis, transparan, dan memiliki akuntabilitas tinggi serta terwujudnya *good governance*. Semuanya itu diharapkan makin mendekatkan bangsa pada pencapaian tujuan nasional sebagaimana terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>1</sup>

Pada saat itu banyak tuntutan reformasi yang didesakkan oleh berbagai komponen bangsa, termasuk mahasiswa dan pemuda. Tuntutan itu antara lain, sebagai berikut <sup>2</sup>:

1. Amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Penghapusan doktrin dwifungsi ABRI
3. Penegakan supremasi hukum, penghormatan HAM, serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN)
4. Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (Otonomi Daerah)
5. Mewujudkan kebebasan pers
6. Mewujudkan kehidupan demokrasi

Daerah mulai berani menuntut hak-nya dalam menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, dikarenakan pemerintah pusat hanya melakukan pembangunan lebih banyak di pusat daripada di daerah. Selain itu, daerah juga dianggap lebih mengetahui dan memahami kebutuhan dan keadaan daerah itu

---

<sup>1</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *PANDUAN PEMASYARAKATAN UUD NRI 1945*, Sekretariat Jendral MPR RI, 2005 hlm. 3

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 3-4

sendiri.

Desentralisasi dalam arti penyerahan urusan pemerintahan hanya dilakukan oleh Pemerintah kepada daerah otonom. Oleh karena itu tidak terjadi penyerahan wewenang legislasi dari lembaga legislatif dan wewenang yudikasi dari lembaga yudikatif kepada daerah otonom. Dalam negara federal sekalipun, desentralisasi dari negara bagian ke pemerintah lokal tidak pernah mencakup aspek legislasi dan yudikasi. Daerah otonom hanya mempunyai wewenang untuk membentuk peraturan daerah (*local ordinance*).<sup>3</sup>

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.<sup>4</sup>

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah antara lain, berkaitan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas apabila: *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus

---

<sup>3</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm 15

<sup>4</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2002, hlm 24



rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.<sup>5</sup>

Didalam otonomi daerah apabila dilihat dari cakupan wilayah ada yang disebut dengan otonomi desa. Pengertian tentang otonomi desa itu adalah ciptaan bangsa Belanda, waktu mereka masih memegang kekuasaan di Indonesia. Hukum adat yang mengatur segenap kehidupan rakyat di desa, tidak membedakan (memisahkan) peraturan-peraturan yang mengatur hubungan antara orang-orang sebagai manusia perseorangan dari peraturan-peraturan yang mengatur tata desa sebagai daerah hukum<sup>6</sup>.

Kajian hukum terhadap otonomi desa biasanya berkaitan dengan bagaimana “memperlakukan” desa. Dilihat dari makna pengaturan sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945 berikut penjelasannya, maka dapat dikatakan bahwa esensi dari Pasal tersebut mencerminkan pengakuan negara terhadap apa yang disebut “otonomi desa” dewasa ini. Lebih dari itu, dengan menyebut desa sebagai “susunan asli yang memiliki hak asal usul”, maka menurut UUD 1945 hanya desa yang dipastikan memiliki otonomi. Ketika terjadi reformasi di tahun 1998, pengaturan tentang desa lebih demokratis dibanding masa Orde Baru yang muncul melalui UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu perubahan mendasar dalam pengaturan mengenai desa adalah munculnya Badan Perwakilan Desa (BPD) yang merupakan lembaga yang memiliki fungsi sangat luas seperti

---

<sup>5</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press Malang, 2015, hlm 47

<sup>6</sup> *Ibid.* hlm 48

mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa<sup>7</sup>.

Dalam pandangan Ari Dwipayana, rumusan yang pada awalnya memberikan janji keleluasaan desa dalam berkreasi menyusun kebijakan desa sesuai dengan adat istiadat setempat menjadi ragu dalam pelaksanaannya, karena UU No. 22 Tahun 1999 masih setengah hati dalam memberikan pengakuan terhadap otonomi desa. Penyebutan bahwa desa memiliki otonomi asli justru termuat dibagian penjelasan, bukan dalam batang tubuh UU tersebut<sup>8</sup>. Perbedaan struktur Pemerintahan Desa sebagai berikut:

1. Pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif. Eksekutif tidak lagi menjadi “pusat kebijakan”, tetapi hanya sebagai “pelaksana” kebijakan yang senantiasa harus siap dikontrol oleh BPD.
2. Hierarki terbatas. Kecamatan tidak lagi membawahkan desa, bahkan hubungan desa dan kabupaten lebih bersifat formal. Pertanggungjawaban lurah desa tidak lagi ke bupati, tetapi kepada rakyat melalui BPD.<sup>9</sup>

Secara garis besar UU ini memisahkan kekuasaan antara Badan Perwakilan Desa (BPD) dengan kekuasaan pemerintahan eksekutif desa, yaitu kepala desa beserta staf-stafnya. Desa mempunyai hak untuk menolak proyek pembangunan jika tidak ada dana, personalia, dan infrastruktur yang memadai. Kepala desa bertanggungjawab kepada penduduk desanya dan menjawab pertanyaan-pertanyaan warga-nya dalam pertemuan dengan BPD.

Pasal 209 UU No. 32 Tahun 2004 ditentukan, “ Badan Permusyawaratan

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm 53

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm 54

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm 173

Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.” Adapun yang dimaksud dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam ketentuan ini adalah sebutan nama Badan Perwakilan Desa sebagaimana dimaksud dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Menurut Sutoro Eko, UU No.32 Tahun 2004 justru menciptakan kemunduran bagi demokratisasi di tingkat desa. Para perumusnya begitu khawatir dengan kuatnya keberadaan Badan Perwakilan Desa (BPD) yang menimbulkan konflik dengan kepala desa, serta merosotnya kekuasaan dan kewibawaan kepala desa. UU No. 32 Tahun 2004 sengaja mengganti sistem perwakilan (representasi) dalam bentuk BPD dengan sistem permusyawaratan dalam bentuk Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes)<sup>10</sup>.

Menurut UU No. 6 Tahun 2014 Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah lembaga yang berfungsi sebagai berikut:

1. Membahas dan menyetujui Rancangan Peraturan Desa bersama kepala desa;
2. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa;
3. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Di dalam Pasal 61 UU Desa ditegaskan, bahwa secara kelembagaan Badan Permusyawaratan Desa berhak: a.) Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa; b.) Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm 197

c.) Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Oleh karena itu apabila ditinjau dari UU No. 32 Tahun 2004 peran BPD lebih luas yaitu meliputi, penetapan peraturan desa bersama kepala desa. Lebih lanjut pengaturan mengenai fungsi BPD didalam UU No. 6 Tahun 2014 diperluas sampai pada tahapan pengawasan kinerja kepala desa. Maka dari itu, penulis ingin mengkomparasikan kedua Peraturan Perundang-undangan tersebut untuk mengetahui Peraturan Perundang-undangan manakah yang relevan digunakan sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan desa saat ini.

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Mengapa peran dan kedudukan BPD di dalam UU No 32 Tahun 2004 dan UU No 6 Tahun 2014 mengalami perubahan?
2. Apa kelebihan dan kekurangan pengaturan kedudukan dan peran BPD menurut UU No 22 Tahun 1999, UU No 32 Tahun 2004, dan UU No 6 Tahun 2014?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Politik hukum kedudukan dan peran BPD pasca reformasi menurut UU No 32 Tahun 2004, dan UU No 6 Tahun 2014
2. Kelebihan dan Kekurangan pengaturan kedudukan dan peran BPD

menurut UU No. 32 Tahun 2004 & UU No. 2 Tahun 2014

## **D. Kerangka Teori**

### **1. Otonomi Daerah dan Desa**

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Undang-Undang Dasar. Demikian pula selanjutnya, dalam pergantian Undang-Undang Dasar seperti dalam UUDS 1950 otonomi tetap tercantum bahkan lebih dijelaskan.<sup>11</sup>

Pertanyaannya: “Mengapa otonomi dan untuk apa otonomi”? Baik pada masa pergerakan maupun pada saat menyusun Undang-Undang Dasar, terdapat pilihan antara negara kesatuan atau negara federal. Memperhatikan wilayah Indonesia yang luas, berpulau-pulau dengan susunan masyarakat yang majemuk, pilihan bentuk negara federal bukan suatu yang berlebihan atau bukan sesuatu yang tidak masuk akal bahkan sangat wajar. Namun pilihan bentuk negara bukan sekedar pertimbangan teknis atau pertimbangan praktis. Pilihan itu ditentukan pula oleh pertimbangan politik, pertimbangan kesejarahan, kenyataan sosial, budaya, dan lain

---

<sup>11</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar...Op.Cit., hlm 21*

sebagainya<sup>12</sup>.

Mengingat kenyataan wilayah negara dan kemajemukan yang sudah dikemukakan di atas dan hasrat untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, maka dalam perumahan negara kesatuan Indonesia merdeka, perlu dibangun sendi penyelenggaraan pemerintahan baru yang lebih sesuai yaitu desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi. Dilihat dari berbagai undang-undang atau perundang-undangan yang mengatur otonomi, dapat dibedakan dua kategori utama politik otonomi yang dijalankan atau pernah dijalankan yaitu kecenderungan ke arah desentralisasi atau ke arah sentralisasi.<sup>13</sup>

Desentralisasi dan otonomi daerah yang berlangsung sejak 1 Januari 2001 adalah suatu peristiwa yang menimbulkan perubahan mendasar pada hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, sekaligus mengubah perilaku sebagian masyarakat Indonesia yang sebelumnya hanya terfokus pada suatu pusat kekuasaan, pemerintah pusat di Jakarta. Pentingnya desentralisasi dan otonomi daerah mungkin dapat disejajarkan dengan proses demokratisasi yang terjadi begitu drastis pada tahun 1998. Desentralisasi merupakan konsekuensi logis dari munculnya kehidupan demokrasi di Indonesia sejak berakhirnya rezim orde baru. Kedua proses tersebut bahkan mempunyai beberapa kesamaan yang tak terbantahkan lagi. Keduanya berlangsung pada saat perekonomian nasional sedang berada dalam kondisi sangat parah, setelah krisis perekonomian 1998. Keduanya juga berlangsung dalam

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm 22

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm 24-27

skala yang besar dan terjadi dalam masa yang sangat singkat, bahkan hampir tanpa masa transisi yang memadai. Kompleksitas proses desentralisasi di Indonesia dapat digambarkan dengan peralihan kewenangan dari satu pemerintah pusat yang sangat dominan ke lebih dari 400 pemerintah lokal (kabupaten/kota), terjadi transfer lebih dari 2 juta pegawai negeri sipil, serta beralihnya mayoritas kewenangan pemerintahan dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal<sup>14</sup>.

Sentralisasi terbukti gagal mengatasi krisis nasional. Oleh karena itu, desentralisasi/otonomi daerah merupakan pilihan yang baik bagi kepentingan bangsa dan masyarakat Indonesia dibandingkan dengan sentralisasi/dekonsentrasi. Pemberian otonomi daerah akan mengubah perilaku pemerintah daerah untuk lebih efisien dan profesional. Untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalisme, pemerintah daerah perlu melakukan perekayasa ulang terhadap birokrasi yang selama ini dijalankan (*bureaucracy reengineering*). Hal tersebut karena pada saat ini dan di masa yang akan datang pemerintah (pusat dan daerah) akan menghadapi gelombang perubahan, baik yang berasal dari tekanan eksternal maupun dari internal masyarakatnya<sup>15</sup>.

## **2. Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut atau berdasarkan asas desentralisasi. Pemerintah dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktifitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu

---

<sup>14</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...* Op.Cit., hlm 92

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm 95-97



pemerintah daerah dan DPRD. Satu hal yang perlu ditambahkan bahwa pemerintah daerah memiliki arti khusus yaitu pemerintah daerah otonom yang dilaksanakan menurut atau berdasarkan asas desentralisasi. Penyebutan asas desentralisasi bagi pemerintahan yang otonom adalah berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa desentralisasi<sup>16</sup>.

Ditinjau dari sisi wewenang pemerintahan daerah otonom menyelenggarakan sekaligus dua aspek otonomi. *Pertama*, otonomi penuh yaitu semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut baik mengenai isi substansi maupun tatacara penyelenggaraannya. *Kedua*, otonomi tidak penuh yaitu daerah hanya menguasai tatacara penyelenggaraan, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya. Hal ini lazim disebut tugas pembantuan<sup>17</sup>.

Dengan demikian, kalau dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom, maka pemerintahan dapat dibedakan menjadi 3 kelompok:<sup>18</sup>

- (1) Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan atau administrasi negara;
- (2) Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom;
- (3) Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif dan lain sebagainya.

Hubungan pusat dan daerah dalam sistem otonomi pada dasarnya hanya menyangkut hubungan di bidang penyelenggaraan administrasi negara. Meskipun kepada daerah otonom diberi wewenang mengatur sehingga perlu diadakan DPRD sebagai kekuasaan legislatif daerah, tidak akan menghapus dasar hubungan pusat

---

<sup>16</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar...Op.Cit.*, hlm 102

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm 103

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm 104

dengan daerah yang terbatas di bidang administrasi daerah<sup>19</sup>.

### **3. Pemerintahan Desa**

Desa merupakan perwujudan atau kesatuan geografi, sosial, ekonomi, politik, dan kultur yang terdapat di suatu daerah, dalam hubungan dan pengaruhnya secara timbal balik dengan daerah lain. Menurut UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Pasal I yang dimaksud dengan desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengartikan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki 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>20</sup>.

Sebelum UUD 1945 mengalami perubahan, ketentuan yang mengatur tentang pemerintahan daerah diatur dalam: Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 18, yang berbunyi sebagai berikut: “Pembagian daerah indonesia atas daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa”<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm 105

<sup>20</sup> <https://desagembonggedeg.wordpress.com/2011/10/20/bab-ii-tinjauan-teori/>, pada tanggal 30 april 2017 pukul 21:00

<sup>21</sup> Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa*, Setara Press Malang, 2010, hlm 94

Inti Pasal 18 tersebut adalah dalam negara Indonesia terdapat pemerintahan daerah. Pemerintah Daerah tersebut terdiri atas daerah besar dan daerah kecil. Pemerintah daerah yang dibentuk tersebut baik dalam daerah besar maupun daerah kecil harus memperhatikan dua hal : (1) Dasar permusyawaratan dan (2). Hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Yang dimaksud dengan harus “memperhatikan dasar musyawarah” adalah, pemerintahan daerah harus bersendikan demokrasi yang ciri utamanya ada musyawarah dalam dewan perwakilan rakyat. Sedangkan yang dimaksud dengan harus “memperhatikan hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa” adalah pemerintah daerah yang dibentuk tidak boleh secara sewenang-wenang menghapus daerah-daerah yang pada zaman Belanda merupakan daerah swapraja yang disebut *zelfbesturende lanschappen* dan kesatuan masyarakat hukum pribumi seperti Desa, Nagari, Marga, dan lain-lain yang disebut *volks-gemeenschappen* atau *zelfstandigemeenschappen*. Dengan memperhatikan uraian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa, dalam negara Indonesia dibentuk pemerintahan daerah. Pemerintah daerah terdiri atas daerah besar dan daerah kecil, daerah-daerah swapraja dan kesatuan masyarakat hukum pribumi yang memiliki susunan asli harus diperhatikan untuk dijadikan pemerintah daerah yang bersifat istimewa setelah dilakukan pembaruan, yaitu dengan mengadopsi sistem demokrasi dalam sistem pemerintahannya<sup>22</sup>.

Di dalam Pasal 203 UU No. 32 Tahun 2004 ditentukan mengenai pemilihan kepala desa sebagai berikut:<sup>23</sup>

- (1) Kepala desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa WNRI yang

---

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 95

<sup>23</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...Op.Cit.*, hlm 191

- syarat selanjutnya dan tatacara pemilihannya diatur dengan perda yang berpedoman kepada peraturan pemerintah;
- (2) Calon kepala desa yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan kepala desa ditetapkan sebagai kepala desa;
  - (3) Pemilihan kepala <sup>desa</sup> dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan, hukum adat setempat yang ditetapkan dalam perda dengan berpedoman kepada peraturan pemerintah.

Menurut ketentuan Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005, Pasal 15 kepala desa wajib memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada bupati/walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintah desa disampaikan kepada bupati/walikota melalui camat satu kali dalam satu tahun. Laporan pertanggungjawaban kepada BPD disampaikan satu kali dalam satu tahun dalam musyawarah BPD. Menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat desa, dapat berupa selebaran yang ditempelkan pada papan pengumuman atau diinformasikan secara lisan dalam berbagai pertemuan masyarakat desa, radio komunitas atau media lainnya. Laporan penyelenggaraan pemerintah desa digunakan oleh bupati atau walikota sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintah desa dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut<sup>24</sup>.

Pemberhentian kepala desa yang diusulkan oleh BPD ditentukan sebagai berikut; diusulkan oleh pimpinan BPD kepada bupati atau walikota melalui camat berdasarkan keputusan musyawarah BPD. Berdasarkan keputusan musyawarah tersebut yang dihadiri oleh 2/3 dari jumlah anggota BPD. Pengesahan

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm 192-193

pemberhentian kepala desa ditetapkan dengan keputusan bupati atau walikota paling lama 30 hari sejak usul diterima setelah dilakukan pemberhentian kepala desa, bupati, atau walikota mengangkat penjabat kepala desa<sup>25</sup>. Pemberhentian kepala desa dapat juga dilakukan tanpa melalui mekanisme usulan BPD apabila nyata-nyata kepala desa melakukan tindak pidana yang diancam penjara paling singkat 5 tahun berdasarkan putusan pengadilan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap<sup>26</sup>.

Adapun secara personal menurut ketentuan Pasal 62 BPD berhak mengajukan usulan rancangan peraturan desa, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul atau pendapat, memilih atau dipilih, dan mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDS). Adapun kewajiban anggota BPD meliputi melaksanakan kehidupan demokrasi yang berkeadilan gender dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat desa, mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan atau golongan serta menghormati nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat desa<sup>27</sup>.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Fokus Penelitian**

Untuk mengetahui arah politik hukum dalam perubahan kedudukan peran dan fungsi BPD berdasarkan UU No 32 Tahun 2004, dan UU No 6 Tahun 2014

---

<sup>25</sup> Lihat Pasal 17 ayat 1-6 PP No. 72 Tahun 2005

<sup>26</sup> Lihat Pasal 18 ayat 1 dan 2 PP No. 72 Tahun 2005

<sup>27</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...Op.Cit.*, hlm 217

## 2. **Bahan Hukum**

- a. Bahan hukum primer yakni bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis seperti peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini terdiri dari:
  - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
  - 2) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
  - 3) Undang-Undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa
- b. Bahan hukum sekunder yakni bahan yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis seperti rancangan perundang-undangan, kamus-kamus hukum, buku-buku, dan jurnal-jurnal yang berhubungan dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Bahasa Inggris.

## 3. **Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi pustaka, yakni dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, Peraturan perundang-undangan. Hal ini dilakukan dengan maksud untuk mempertajam analisis.

#### 4. **Metode Pendekatan**

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan dipilih karena penelitian ini beranjak dari telaah terhadap peraturan perundang-undangan, disamping itu digunakan pula pendekatan perbandingan, yakni membandingkan UU No 32 Tahun 2004, dan UU No 6 Tahun 2014 dalam mengatur kedudukan dan peran Badan Permusyawaratan Desa pasca reformasi. Melalui pendekatan ini diharapkan dapat menemukan jawaban yang komprehensif.

#### 5. **Analisis Bahan Hukum**

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu pengelompokan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian ini disajikan dan diolah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
- b. Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk



dijadikan sebagai dasar pengambilan kesimpulan nantinya.

Data yang terbentuk atas suatu penilaian atau ukuran secara tidak langsung dengan kata lain yaitu kesimpulan yang dituangkan dalam bentuk pernyataan dan tulisan.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

**BAB I** menguraikan Pendahuluan, merupakan bab yang memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

**BAB II** menguraikan Tinjauan umum, didalam menguraikan serta menyajikan teori-teori tentang Otonomi Daerah dan Desa, Hukum Pemerintahan Daerah Pemerintahan Desa dan Demokrasi desa.

**BAB III** Analisa dan pembahasan terkait.

**BAB IV** Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komperhensif dan dilengkapi dengan saran rekomendasi dari hasil penelitian.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG POLITIK HUKUM, DEMOKRASI DAN DEMOKRASI DESA

#### 1. Politik Hukum di Indonesia

Secara umum ilmu politik atau politik adalah ilmu yang mempelajari politik atau kepolitikan. Politik adalah usaha menggapai kehidupan yang lebih baik. Di Indonesia biasa disebut dengan *gemah ripah loh jinawi* atau di Yunani biasa disebut *en dam onia* atau *the good life*, terutama oleh Plato dan Aristoteles.<sup>28</sup>

Politik sangat penting dalam kehidupan sehari-hari, hal ini tidak dapat dilepaskan dari kejadian alamiah yang sejak dahulu kala masyarakat mengatur kehidupan kolektif dengan baik, mengingat masyarakat sering menghadapi terbatasnya sumber daya alam, atau perlu dicari satu cara distribusi sumber daya agar semua warga merasa bahagia dan puas. Ini yang di katakan politik menurut Miriam Budiardjo.<sup>29</sup>

Lebih lanjut menurut Miriam Budiardjo, bagaimanakah mencapai tujuan yang mulia itu? Usaha itu dapat dicapai dengan berbagai cara, yang kadang-kadang bertentangan satu dengan lainnya. Akan tetapi semua pengamat setuju bahwa tujuan itu hanya dapat dicapai jika memiliki kekuasaan suatu wilayah tertentu (negara atau sistem politik). Kekuasaan itu perlu dijabarkan dalam keputusan mengenai kebijakan yang akan menentukan pembagian atau alokasi dan sumber daya yang

---

<sup>28</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 13

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 14

ada. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa politik dalam suatu negara (*state*) berkaitan dengan masalah kekuasaan (*power*) pengambilan keputusan (*decision maker*), kebijakan publik (*public policy*), dan alokasi atau distribusi (*allocation or distribution*).<sup>30</sup>

Berangkat dari penjabaran diatas tentu agar dapat memaknai secara lebih jauh urgensi dari hubungan politik dan hukum disuatu negara (*state*), pendapat Emmanuel Kant dapat menjadi jawaban, ia mengatakan bahwa tujuan negara adalah membentuk dan mempertahankan hukum yang hendak menjamin kedudukan hukum dari individu-individu di dalam masyarakat. Jaminan itu meliputi kebebasan daripada negaranya yang memiliki arti tidak boleh ada paksaan dari pada pihak penguasa agar warga negaranya tunduk pada undang-undang yang belum disetujuinya. Selain itu, bahwa setiap warga negara mempunyai kedudukan hukum yang sama dan tidak boleh diperlakukan sewenang-wenang oleh pihak penguasa.<sup>31</sup>

Menurut Daniel S. Lev, yang paling menentukan dalam proses hukum adalah konsepsi dan struktur kekuasaan politik. Yaitu bahwa hukum sedikit banyak selalu merupakan alat politik, dan bahwa tempat hukum dalam negara, tergantung pada keseimbangan politik, defenisi kekuasaan, evolusi idiologi politik, ekonomi, sosial, dan seterusnya.<sup>32</sup>

Walaupun kemudian proses hukum yang dimaksud tersebut di atas tidak

---

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

<sup>31</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers Jakarta, 2012. hlm. 56

<sup>32</sup> <https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/02/20/hukum-dan-politik-dalam-sistem-hukum-indonesia/>, dikutip pada tanggal 14 September 2017 Pukul 13.47 WIB.

diidentikan dengan maksud pembentukan hukum, namun dalam prakteknya seringkali proses dan dinamika pembentukan hukum mengalami hal yang sama, yakni konsepsi dan struktur kekuasaan politiklah yang berlaku di tengah masyarakat yang sangat menentukan terbentuknya suatu produk hukum. Maka untuk memahami hubungan antara politik dan hukum di negara mana pun, perlu dipelajari latar belakang kebudayaan, ekonomi, kekuatan politik di dalam masyarakat, keadaan lembaga negara, dan struktur sosialnya, selain institusi hukumnya sendiri.<sup>33</sup>

Merujuk pada pandangan Daniel S Lev, asumsi bahwa dasar yang dipergunakan adalah bahwa hukum merupakan produk politik walaupun tidak selalu. Mahfud MD, mengatakan secara tegas bahwa hukum sangat ditentukan dan diwarnai oleh imbalan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Lebih lanjut ditekankan pula, bahwa setiap produk hukum merupakan produk keputusan politik sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi di kalangan para politisi.<sup>34</sup>

Maka dari itu, untuk mencapai tujuan negara yang sangat kompleks tersebut, diperlukan adanya pemisahan secara tegas, dimana masing-masing kekuasaan itu mempunyai kedudukan yang sama tinggi dan sama rendah, tidak boleh pengaruh dan mempengaruhi, saling campur tangan dan saling menguji.<sup>35</sup> Hal ini dapat dipahami bahwa dengan dipisahkannya poros-poros kekuasaan tersebut produk

---

<sup>33</sup> *Ibid.*,

<sup>34</sup> Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, 1999, hlm. 4

<sup>35</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu...*, *Op.Cit.*, hlm. 46

politik yang dihasilkan pun dapat sesuai dengan tujuan bernegara yang telah disepakati, dan produk hukum yang dihasilkan pun dapat selaras dengan dasar tujuan bernegara itu sendiri atau dengan kata lain *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut dan atau tidak diberlakukan sekaligus, pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945.<sup>36</sup>

Menurut Ni'matul Huda, negara Indonesia sebagai negara yang menganut prinsip demokrasi konstitusional mempunyai tujuan negara sebagai berikut :<sup>37</sup>

1. melindungi segenal bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. memajukan kesejahteraan umum
3. mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial

Memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan dua tujuan positif sebagai *common virues* dan *amr al-ma'ruf* yang perlu diwujudkan bersama melalui pelebagaan negara Indonesia.<sup>38</sup>

#### **A. Masa Peralihan**

Sepanjang sejarah Indonesia ternyata telah terjadi tolak-tarik atau dinamika antara konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter (non

---

<sup>36</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, 2012, hlm. 1

<sup>37</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu...Op.Cit.*, hlm. 57

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

demokratis). Demokrasi dan otoritarianisme muncul secara bergantian dengan kecenderungan linear di setiap periode pada konfigurasi otoriter.<sup>39</sup>

Menurut Moh. Mahfud MD, sejalan dengan tolak-tarik konfigurasi politik itu, perkembangan karakter produk hukum memperlihatkan keterpengaruhannya dengan terjadinya tolak-tarik produk hukum yang berkarakter responsif dan produk hukum yang berkarakter konservatif dengan kecenderungan linear yang sama.<sup>40</sup>

Secara lebih jauh dapat dikatakan bahwa konfigurasi produk hukum yang bercorak konservatif ialah produk hukum yang karakternya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan yang dominan, sehingga pembuatannya tidak mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh. Jika prosedur itu ada biasanya bersifat formalitas, di dalam produk yang demikian biasanya hukum diberi fungsi dengan sifat positivis instrumentalis atau menjadi alat bagi pelaksanaan ideologi dan program pemerintah. Rumusnya biasanya bersifat pokok-pokok saja sehingga dapat diinterpretasikan oleh pemerintah menurut visi dan kehendaknya sendiri dengan berbagai peraturan pelaksanaan.<sup>41</sup>

Sedangkan apabila ditinjau dari konfigurasi produk hukum yang responsif, produk hukumnya bercorak pemenuhan atas tuntutan-tuntutan baik individu maupun berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat. Proses pembuatan hukunya pun, mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat, dan lembaga peradilan. Hukum diberi fungsi sebagai alat pelaksana bagi kehendak

---

<sup>39</sup> Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum...Op.Cit.*, hlm. 11

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

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 9

masyarakat, sedangkan rumusannya biasanya cukup rinci sehingga tidak terbuka untuk dapat diinterpretasi berdasarkan kehendak dan visi pemerintah sendiri.<sup>42</sup>

Di Indonesia sendiri proses menuju produk hukum yang responsif (Demokratisasi) secara sederhana, dapat dikategorikan menjadi 4 (empat) konfigurasi politik, sejak Kemerdekaan Negara Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 sampai dengan era Reformasi 1998, hingga saat ini. Secara ringkas gambaran keempat konfigurasi tersebut, yaitu :

- a. Setelah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 terjadi pembalikan arah dalam penampilan konfigurasi politik. Pada periode ini Konfigurasi politik cenderung demokratis dan dapat diidentifikasi sebagai demokrasi liberal. Keadaan ini berlangsung sampai tahun 1959. Saat dimana Presiden Soekarno menghentikannya melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Pada periode ini pernah berlaku tiga macam konstitusi , yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUDS 1950. Tetapi konfigurasi politik yang ditampilkannya dapat diberi satu kualifikasi yang sama, yaitu konfigurasi politik yang demokratis. Indikatornya adalah begitu dominannya partai-partai. Pada saat yang sama kedudukan pemerintah sangat lemah dan dengan mudah dijatuhkan melalui “*mosi*” di lembaga perwakilan (parlemen). Begitu juga kehidupan pers cukup mendapatkan kebebasan untuk mengekspresikan temuan, opini, dan kritik-kritiknya.
- b. Konfigurasi Politik yang demokratis pada periode 1945-1959 mulai ditarik lagi ke arah yang berlawanan menjadi otoriter sejak tahun 1957, ketika Presiden Soekarno melemparkan konsepsinya tentang demokrasi terpimpin. Konsepsi ini menempuh jalan konstiusionalnya ketika pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan dekritnya. Menurut konsepsi demokrasi terpimpin, kehidupan politik periode sebelumnya merupakan sistem yang sangat bertentangan dengan budaya bangsa, karenanya harus ditinggalkan. Yang terjadi dalam demokrasi terpimpin adalah tidak adanya demokrasi karena yang ditonjolkan adalah terpimpinnya, sehingga konfigurasi politik yang tampak adalah konfigurasi otoriter. Kekuasaan Pemerintah yang berpusat di istana Presiden sangat kuat, sedangkan lembaga perwakilan rakyat sangat lemah. Kewenangan DPR sering diintervensi dengan dikeluarkannya berbagai penpres dan perpu untuk akhirnya parlemen hasil pemilu ini dibubarkan dengan sebuah penpres. Kehidupan pers ditekan sedemikian rupa melalui pembredelan, sensor, dan

---

<sup>42</sup> *Ibid.*,

pemerintahan. Pada era demokrasi terdapat ada tiga kekuatan politik yang saling tolak-tarik dan saling memanfaatkan yaitu Presiden Soekarno, Angkatan Darat, dan PKI (Partai Komunis Indonesia), tetapi kekuasaan terbesar ada pada Presiden Soekarno.

- c. Konfigurasi Politik Otoriter pada era demokrasi terdapat berakhir pada tahun 1966 ketika Orde Baru yang berintikan Angkatan Darat tampil sebagai pemeran utama dan membentuk rezim baru. Tampilnya ABRI diberi jalan oleh peristiwa G 30 S/PKI yang menyebabkan PKI harus dibubarkan melalui Supersemar dari Presiden Soekarno dan Soekarno sendiri tak dapat mempertahankan jabatannya. Pada awalnya Orde Baru memulai langkah politiknya dengan langgam “agak” demokratis-liberal, tetapi langgam tersebut hanya tampil sementara, yakni selama pemerintah berusaha membentuk format baru politik Indonesia. Setelah format baru tersebut terbentuk melalui UU nomor 15 dan UU nomor 16 Tahun 1969 serta hasil Pemilu 1971, maka langgam sistem politik mulai bergeser lagi ke arah otoritarian. Logika pembangunan ekonomi yang harus di dukung oleh “stabilitas nasional” (sebagai prasyaratnya) telah membawa Orde Baru untuk menjadikan dirinya sebagai negara kuat yang mampu melaksanakan program pembangunannya. Dipandang dari Demokrasi Politik, maka berdasarkan standar konvensional yang mana pun konfigurasi politik Orde Baru bukanlah konfigurasi politik yang demokratis karena lebih menonjolkan langgam otoritariannya. Tetapi dipandang dari sudut upayanya untuk membangun kehidupan ekonomi masyarakat, dapat dikatakan berhasil. Ciri otoritarian pada konfigurasi politik Orde Baru terlihat pada : *Pertama*, sistem kerpartaiannya yang hegemonik, suatu sistem, yang menurut Giovanni Sartori dan Afan Gaffar, yang dikutip dari bukunya Mahfud MD “*Politik Hukum di Indonesia*” (2012) tidak kompetitif. Karena, yang sangat dominan dan menentukan agenda politik nasional adalah partai yang mendukung dan didukung dengan kuat oleh pemerintah, yaitu Golkar. Pada saat yang sama terjadi *emaskulasi* terhadap partai selain Golkar. *Kedua*, peranan eksekutif sangat dominan, yang ditandai tindakan-tindakan intervensionis dan pembentukan jaringan-jaringan korporatis serta dominannya eksekutif dalam pembentukan berbagai produk hukum. *Ketiga*, kebebasan pers yang relatif terbatas. Dengan demikian, konfigurasi politik era Orde Baru diidentifikasi dari berbagai perspektif yang ada pada dasarnya berpijak dari pandangan yang sama bahwa rezim ini bukan rezim yang demokratis. Pemerintah Orde Baru adalah pemerintah yang sangat otonom dan penetratif, mengatasi semua kekuatan yang ada dalam masyarakat dan birokrasinya sangat menentukan. Partai politik pada era ini tidak mandiri. Keputusan-keputusan bidang legislasi lebih banyak diwarnai oleh visi politik pemerintah.<sup>43</sup>
- d. Seperti dikemukakan diatas, Indonesia telah mengalami perubahan-perubahan struktural yang besar-besaran dan mendasar, terutama sejak

---

<sup>43</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di...Op.Cit.*, hlm. 362-363



reformasi dicetuskan pada tahun 1998. Sebelum tahun 1998, secara simbolis ada dua hal yang tidak terbayangkan untuk dapat disentuh oleh ide perubahan, yaitu (i) perubahan dalam jabatan Presiden Soeharto dan (ii) perubahan terhadap Undang-undang Dasar 1945 yang cenderung di keramatkan,. Kedua hal itu, selama lebih dari 30 Tahun terus bertahan di puncak piramid kekuasaan, sehingga tanpa disadari telah mengalami proses sakralisasi alamiah, dan menyebabkan keduanya menjadi simbol kesaktian dalam politik kekuasaan di Indonesia. Namun Pada bulan Mei 1998, puncak kesaktian kekuasaan Presiden Soeharto (Orde Baru) Tumbang, dan dilanjutkan dengan diterima dan disahkannya Perubahan pertama UUD 1945 pada tanggal 18 Oktober 1999 yang menandai runtuhnya kedua simbol kesaktian kekuasaan Orde Baru, dan sekaligus beralihnya zaman menuju era baru, era reformasi, era demokrasi, dan konstitusi. Reformasi menuju demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*) dan sekaligus negara hukum yang demokratis berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>44</sup>

## B. Masa Reformasi

Samuel Huntington, menggambarkan bahwa terdapat tiga proses transisi dalam demokratisasi yaitu Transformasi, *Replacement* dan *Transplacement*. Gambaran interaksi antar kelompok dalam ketiga transisi tersebut adalah, sebagai berikut :<sup>45</sup>

- a. Transformasi : Dalam transformasi, pihak-pihak yang berkuasa dalam rezim otoriter mempelopori dan memainkan peran yang menentukan dalam mengakhiri rezim itu dan mengubahnya menjadi sebuah sistem yang demokratis. Transformasi menjadi penyebab sekitar 16 dari 35 transisi gelombang ketiga yang telah berlangsung menjelang akhir dasawarsa 1980. Interaksi antara kelompok pembaharu dengan kelompok konservatif dalam pemerintah koalisi merupakan interaksi yang terpenting ; dan transformasi hanya terjadi jika kelompok pembaharu lebih kuat dari kelompok oposisi, dan jika kelompok moderat lebih kuat dari kelompok ekstremis.
- b. *Replacement* : Dalam *replacement*, prosesnya sangat berbeda dengan proses transformasi. Kelompok pembaharu masih lemah atau tidak ada dalam rezim tersebut. Unsusr-unsur yang dominan dalam pemerintahan adalah kelompok konservatif yang dengan gigih menentang perubahan rezim.

---

<sup>44</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, 2010, hlm. 298

<sup>45</sup> Fahri Hamzah, *Demokrasi Transisi Korupsi (Orkresta Pemberantasan Korupsi)*, Yayasan Faham Indonesia, 2012 , hlm. 6-8

Akibatnya, demokratisasi baru bisa terwujud apabila kelompok oposisi makin kuat dan pemerintah semakin lemah sehingga jatuh dengan sendirinya atau digulingkan. Demokratisasi yang terjadi dalam gelombang ketiga umumnya merupakan kerja sama dengan penguasa. Hanya *replacement* terjadi menjelang tahun 1990. Dalam *replacement*, interaksi antara pemerintah dengan kelompok oposisi serta interaksi antara kelompok moderat dengan kelompok ekstremis berperan penting. Kelompok oposisi pada akhirnya harus lebih kuat daripada pemerintah, dan kelompok moderat harus lebih kuat dari pada kelompok ekstremis.

- c. *Transplacements* : Pada *transplacements* demokratisasi merupakan hasil aksi bersama pemerintah dan kelompok oposisi. Dalam pemerintah itu keseimbangan antara kelompok konservatif dengan kelompok pembaharu sedemikian rupa, sehingga pemerintah bersedia merundingkan, tetapi tidak bersedia memprakarsai perubahan rezim, berbeda dengan situasi dimana kelompok konservatif menimbulkan *replacements*. Sekitar 11 dari 35 peristiwa liberalisasi dan demokratisasi yang terjadi atau mulai berlangsung pada tahun 1970-an dan 1980-an mendekati model *transplacement*; diantaranya adalah polandia, Cekoslovakia, Uruguay dan Korea. Dalam *transplacements*, interaksi utama adalah interaksi antara kelompok pembaharu dengan kelompok moderat yang perbedaan kekuatannya tidak begitu timpang dan masing-masing kelompok mampu mendominasi kelompok anti demokrasi yang berada pada masing-masing sisi dari garis pemisah antara pemerintah dengan pihak oposisi.

Perubahan kehidupan bernegara dalam bidang politik, ekonomi, dan budayanya yang lebih baik adalah inti gerakan reformasi 1998 (peralihan konfigurasi politik otoriter menuju konfigurasi politik demokratis). Segenap komponen bangsa yang dimotori mahasiswa mengusung demokratisasi untuk membangun kehidupan masyarakat terbuka dan partisipasi publik yang semakin nyata. Gerakan reformasi lahir sebagai jawaban atas krisis yang melanda berbagai segi kehidupan seperti krisis politik, ekonomi, hukum dan krisis sosial yang pada puncaknya melahirkan krisis kepercayaan. Agenda utama reformasi ketika itu adalah pergantian kepemimpinan nasional, yang dipandang sebagai pangkal persoalan kehidupan demokrasi di Indonesia. Pergantian kepemimpinan nasional

diharapkan memberikan arah baru dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara. Reformasi ketika itu menjadi titik awal terbangunnya pondasi kehidupan politik yang lebih demokratis, prinsip ekonomi yang memperhatikan kepentingan rakyat, penegakkan hukum yang berasaskan keadilan serta praktek kehidupan sosial yang secara tertata mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan.<sup>46</sup>

Hal ini merupakan pucuk dari sebuah gunung es, yang terlalu lama dipendam sehingga menimbulkan suatu gerakan politik atau dengan kata lain adanya keselarasan tujuan seluruh masyarakat Indonesia, konfigurasi politik yang demokratis, membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut aktif menentukan kebijakan negara. Di dalam konfigurasi yang demikian pemerintah lebih merupakan ‘komite’ yang harus melaksanakan kehendak-kehendak masyarakatnya, yang dirumuskan secara demokratis, badan perwakilan rakyat dan parpol berfungsi secara proporsional dan lebih menentukan dalam menentukan dalam pembuatan kebijakan negara, sedangkan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa adanya ancaman pembredelan.<sup>47</sup>

Bila Indonesia tidak segera beralih ke arah konfigurasi yang lebih demokratis, maka peluang untuk adanya kebebasan berekspresi dan berpendapat sangat sulit untuk diwujudkan, mengingat konfigurasi politik yang otoriter sangat menitikberatkan peran dari pemerintah sebagai posisi yang sangat dominan, dengan sifat yang intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara

---

<sup>46</sup> Fahri Hamzah, *Demokrasi...Op.Cit.*, hlm. 2-3

<sup>47</sup> Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum...Op.Cit.*, hlm. 8

sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan teraktikulasi secara proporsional.<sup>48</sup>

Besar harapan dengan adanya perubahan konfigurasi politik yang demikian, dapat mewujudkan produk hukum yang lebih baik serta tujuan negara yang akan di capai dapat terlaksana dengan baik pula sesuai dengan tujuan bernegara Indonesia itu sendiri, peralihan yang demikian membutuhkan suatu kesabaran yang konstruktif dan spartanitas yang berimbang, sebagai wujud dari aml'ma'ruf nahi munkar. Dengan adanya Perubahan konfigurasi politik tersebut, yang tercermin dalam Perubahan UUD sebagai dasar negara, berlangsung sangat cepat dan dalam skala yang sangat luas dan mendasar. Perubahan UUD 1945 yang hanya berisi 71 butir kaidah hukum dasar, sekarang dalam waktu empat kali perubahan, telah berisi 199 butir kaidah hukum dasar secara bertahap.<sup>49</sup>

## **2. Demokrasi**

### **A. Demokrasi versi Barat**

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* yang artinya pemerintahan. Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.<sup>50</sup>

---

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

<sup>49</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan...Op.cit.*, hlm. 298

<sup>50</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu...Op.Cit.*, hlm. 200

Dalam berbagai kurun waktu sepanjang lebih dari 2.000 tahun, proses-proses demokratis secara khusus hanya digunakan pada negara-negara kota di Yunani dan Italia pada abad pertengahan. Peningkatan penerapan cita-cita demokrasi pada negara bangsa di abad ke-17 dan seterusnya mensyaratkan lembaga-lembaga politik baru yang secara radikal berbeda dari yang diterapkan di negara-negara kota. Semua pranata baru itu sama-sama menggambarkan maupun memacu laju perubahan dalam cara berfikir tentang demokrasi itu sendiri. Jika bentuk-bentuk yang baru membutuhkan perkenan dan restu dari cita-cita kuno, semua perubahan yang terjadi dalam kesadaran politik sering bersifat halus, elusif, dan membingungkan. Sekarang istilah demokrasi nyaris menyerupai puing-puing peninggalan kuno yang dipergunakan secara terus menerus selama 2.500 tahun.<sup>51</sup>

Secara historis, yang pertama kali muncul adalah rezim negara kota yang relatif demokratis. Jauh kemudian muncul pula bentuk yang kedua, yakni rezim negara bangsa yang relatif demokratis. Yang pertama memperlihatkan kemungkinan berlangsungnya pemerintahan rakyat dalam ukuran kecil, sedang yang disebut belakangan memperlihatkan kemungkinan yang sama tetapi dalam skala yang lebih luas. Contoh-contoh historis penting dari bentuk yang pertama adalah kota dan kota-kota besar tertentu di zaman Yunani kuno, Republik Romawi, sejumlah Haminte Italia di abad pertengahan, yakni antara tahun-tahun 1.080 sampai dengan 1.300, dan menyajikan satu bentangan faham tentang pemerintahan rakyat luas, dan tidak lama kemudian melahirkan republik-republik yang secara

---

<sup>51</sup> Robert A Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis (Antara Otonomi dan Kontrol)*, CV. Rajawali, 1985, hlm. 9

konstitusional kurang bersifat oligarkis dibanding dengan kebanyakan pemerintahan seperti Genewa atau mungkin pula Florence selama beberapa periode.

Jenis rezim yang kedua pertama kali muncul, dalam bentuk yang kurang lengkap, di Amerika Serikat, tempat sejumlah cirinya yang paling unik sudah muncul lebih awal pada abad ke-19. Meskipun demikian, kebanyakan rezim dari tipe yang kedua ini telah kian meluas dalam abad kemudian. Kedua jenis rezim tersebut memiliki perbedaan fundamental, baik dalam hal cita-cita maupun praktek. Meskipun demikian, catatan historis atas praktek nyata walaupun kurang sempurna (terutama untuk Yunani)-memberikan sedikit pembenaran terhadap cita-cita kehidupan politik aktual di kebanyakan negara kota, termasuk yang disebutkan di atas yang lebih demokratis dibanding bentuk-bentuk lainnya.<sup>52</sup>

Bahkan, sekalipun ide tentang representasi tidak bersifat demokratis, namun tidak mengherankan bahwa pada akhir abad ke-18, ketika para penganjur pemerintahan rakyat menyadari bahwa sistem perwakilan dapat di padukan dengan proses demokrasi demi membangun dan mengembangkan demokrasi itu sendiri dalam skala luas hingga mencakup seluruh wilayah negara, mereka melihat kombinasi baru yang menajubkan ini sebagai invensi politik yang terbesar sepanjang zaman.<sup>53</sup> Lebih lanjut, menurut Robert A Dahl, proses Demokrasi yang ideal akan memenuhi lima kriteria :<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm. 12-13

<sup>53</sup> *Ibid.*, hlm. 15

<sup>54</sup> *Ibid.*,

1. Persamaan Hak Pilih : Dalam membuat keputusan kolektif yang mengikat, hak istimewa dari setiap warga negara seharusnya diperhatikan secara berimbang dalam menentukan keputusan terakhir. Partisipasi Efektif : Dalam seluruh proses pembuatan keputusan secara kolektif, termasuk tahap penentuan agenda kerja, setiap warga negara
  1. harus mempunyai kesempatan yang sama dan memadai untuk menyatakan hak-hak istimewanya dalam rangka mewujudkan kesimpulan terakhir.
  2. Pembeberan Kebenaran : Dalam waktu yang dimungkinkan, karena keperluan untuk suatu keputusan, setiap warga negara harus mempunyai peluang yang sama dan memadai untuk melakukan penilaian yang logis demi mencapai hasil yang paling diinginkan.
  3. Kontrol Terakhir Terhadap Agenda : Masyarakat harus mempunyai kekuasaan eksklusif untuk menentukan soal-soal mana yang harus dan tidak harus melalui proses-proses yang memenuhi ketiga kriteria yang disebut pertama. Dengan cara lain, tidak memisahkan masyarakat dari hak kontrolnya terhadap agenda dan dapat mendelegasikan wewenang kekuasaan kepada orang-orang lain yang mungkin dapat membuat keputusan-keputusan lewat proses-proses non demokratis.
  4. Pencakupan : Masyarakat harus meliputi semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum, kecuali pendatang sementara.

Sulit untuk melayani bagaimana orang-orang dapat memerintah dirinya jika proses pembuatan keputusan yang mereka anut tidak memenuhi kriteria ini dan sama sulitnya untuk memahami bagaimana mereka dapat dituduh tidak memerintah dirinya sendiri selama proses-proses politik mereka telah memenuhi ukuran ini secara utuh. Karena secara praktis semua sarana yang di jumpai di dalam dapur demokrasi itu dihubungkan dengan cita-cita pemerintahan sendiri, maka terasa layak untuk menyebutkan proses pembuatan keputusan itu sepenuhnya demokratis selama ia memenuhi kriteria ini.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm. 10-11

## **B. Demokrasi versi Islam**

Demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan yang memberikan kebebasan berfikir dan berpendapat seluas-luasnya kepada seluruh rakyat tanpa pandang bulu, dalam demokrasi rakyat bisa menentukan pilihannya masing-masing tanpa ada intimidasi dari pihak-pihak tertentu. Sejak berakhirnya Perang Dunia II, demokrasi yang dicetuskan pada revolusi Prancis telah meluas ke berbagai negara, tak terkecuali negara-negara berpenduduk Muslim. Wacana demokrasi dan Islam yang kerap diwarnai pro dan kontra selalu menarik untuk diperbincangkan.<sup>56</sup>

Gagasan demokrasi itu dibawa ke negara-negara berpenduduk Muslim oleh para pemikir Islam yang mempelajari budaya Barat. Para pemikir inilah yang kemudian menekankan pentingnya umat Islam untuk mengadopsi hukum-hukum Barat dengan cara selektif. Salah satu pemikir Islam yang menekankan hal itu adalah Muhammad Abduh (1848-1905) - pembaru pemikiran Islam di Mesir. Melalui tafsir *Al-Manar*, Abduh menekankan pentingnya penguatan moral akar rumput masyarakat Islam, dengan kembali ke masa lalu, namun mengakui dan menerima kebutuhan untuk berubah, serta menghubungkan perubahan itu dengan ajaran Islam. Abduh meyakini Islam dapat mengadopsi untuk berubah sekaligus mengendalikan perubahan itu. "Islam dapat menjadi basis moral sebuah masyarakat yang progresif dan modern," papar Abduh. Seabad kemudian, banyak negara Muslim di dunia yang memilih demokrasi untuk diterapkan dalam menjalankan

---

<sup>56</sup>[http://www.kompasiana.com/iffanmuhammad/demokrasidalamkacamataislam\\_54f5ee42a33311f0018b458e](http://www.kompasiana.com/iffanmuhammad/demokrasidalamkacamataislam_54f5ee42a33311f0018b458e), dikutip pada 15 September 2017, pada pukul 20.59 WIB



roda pemerintahannya.<sup>57</sup>

Sebenarnya konsep demokrasi ini sudah lama di kenal di dalam islam jauh sebelum orang-orang Eropa menemukannya khususnya prancis, Islam mengajarkan umatnya untuk melaksanakan demokrasi dalam kehidupan sehari-hari. Demokrasi merupakan suatu tata pergaulan yang mengutamakan perasaan hak dan kewajiban serta mendahulukan musyawarah dalam mengambil keputusan yang menyangkut kepentingan bersama. Dalam Alquran Allah berfirman :<sup>58</sup>

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ

(Q.S asy-Syura ayat 38)

*“Dan bagi orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan tuhan mereka dan mendirikan shalat sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka, dan mereka menafkahi sebagian dari rezeki yang kami berikan kepada mereka” (Q.S asy-Syura ayat 38)*

Dalam ayat tersebut Allah menyerukan agar umat Islam mengesakan dan menyembah Allah SWT. Menjalankan shalat fardu lima waktu tepat pada waktunya. Apabila mereka menghadapi masalah maka harus diselesaikan dengan cara musyawarah. Rasulullah SAW sendiri mengajak para sahabatnya agar mereka bermusyawarah dalam segala urusan, selain masalah-masalah hukum yang telah

---

<sup>57</sup> *Ibid.*,

<sup>58</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu...Op.Cit.*, hlm. 223

ditentukan oleh Allah SWT.<sup>59</sup>

Konsep demokrasi ini terlihat jelas dalam rukun islam yang kedua yaitu mendirikan shalat. Dalam prakteknya, shalat menggambarkan dengan sangat gamblang bagaimana konsep demokrasi. Dalam sholat seorang imam akan di tunjuk oleh para makmum tanpa ada pemaksaan dari siapa pun. Kemudian seluruh makmum wajib tunduk dan patuh terhadap imam yang telah mereka tunjuk tersebut selagi sang imam tidak melenceng dari jalan yang telah di tentukan, jika sang imam tersalah dalam melakukan tugasnya maka makmum mempunyai hak penuh untuk memperingatkan imam secara langsung tanpa terkecuali seorang pun dan imam harus dengan lapang dada menerima peringatan dan kritikan yang diberikan oleh makmum dan langsung memperbaiki dan meluruskan kesalahannya tersebut. Syekh Yusuf Qardawi, seorang ulama islam mengatakan bahwa substansi demokrasi sejalan dengan islam. Menurut beliau hal itu bisa di lihat dari beberapa hal, misalnya: Dalam demokrasi proses pemilihan pemimpin melibatkan banyak orang untuk mengangkat seorang kandidat yang berhak memimpin dan mengurus keadaan mereka, tentu saja mereka tidak akan memilih sesuatu yang tidak mereka sukai, demikian juga dalam islam, islam menolak seorang imam shalat yang tidak di sukai oleh makmumnya.<sup>60</sup>

Usaha setiap rakyat untuk meluruskan pemimpin yang menyeleweng juga sejalan dengan islam. Bahkan amar ma'ruf nahi munkar serta memberi nasehat

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, hlm. 224

<sup>60</sup> [http://www.kompasiana.com/wajiran/filosofishalatdansistemdemokrasidalamislam\\_5510c823813311d738bc6f83](http://www.kompasiana.com/wajiran/filosofishalatdansistemdemokrasidalamislam_5510c823813311d738bc6f83), dikutip pada 15 September 2017, pada pukul 21.21 WIB

kepada pemimpin adalah bagian ajaran Islam. Pemilihan umum termasuk jenis pemberian saksi, karena itu barang siapa yang tidak menggunakan hak pilihnya sehingga kandidat yang seharusnya layak di pilih menjadi kalah dan secara mayoritas jatuh kepada kandidat yang seharusnya tidak layak, berarti ia telah menyalahi perintah Allah untuk memberi kesaksian pada saat yang dibutuhkan.<sup>61</sup>

Selepas wafatnya Rasulullah SAW pada 12 Rabiulawal 11 H, para sahabat memutuskan untuk mencari tokoh yang dapat memimpin umat Islam. Sebelum Rasulullah wafat, beliau tidak menunjuk pengganti atau mewariskan kepemimpinannya kepada seseorang. Suksesi kepemimpinan pada waktu itu dilakukan para sahabat dengan musyawarah (syura) dan pemilihan. Masyarakat Islam dengan sukarela dan tanpa paksaan mengakui dan menyetujui empat sahabat Rasulullah, secara berurutan, Abu Bakar as-Siddiq, Umar bin al-Khattab, Usman bin Affan dan Ali bin Abi Thalib, menjadi Khulafa' ar-Rasyidin. Pemilihan dan musyawarah dilakukan sesuai dengan kondisi saat itu. Sejak saat itulah, kemudian muncul istilah syura dalam kehidupan politik, sosial, dan kemasyarakatan umat Islam. Syura berarti permusyawaratan, hal bermusyawarah atau konsultasi yang secara tidak langsung telah menggambarkan sebuah bentuk demokrasi.<sup>62</sup>

### **3. Demokrasi di Indonesia**

Berdasarkan dua istilah *Rechtsstaat* dan sistem konstitusi, maka jelaslah bahwa demokrasi yang menjadi dasar dari Undang-Undang Dasar 1945, ialah

---

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

<sup>62</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu...Op.Cit.*, hlm. 222

demokrasi konstitusional. Di samping itu corak khas demokrasi Indonesia, yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dimuat dalam Pembukaan UUD. Dengan demikian demokrasi Indonesia mengandung arti di samping nilai umum, dituntut nilai-nilai khusus seperti nilai-nilai yang memberikan pedoman tingkah laku manusia Indonesia dalam hubungannya dengan Tuhan Yang Maha Esa, sesama manusia, tanah air dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintah dan masyarakat, usaha dan krida manusia dalam mengolah lingkungan hidup.<sup>63</sup>

Pengertian lain dari demokrasi Indonesia adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (*demokrasi pancasila*). Pengertian tersebut pada dasarnya merujuk kepada ucapan Abraham Lincoln, mantan presiden Amerika Serikat yang menyatakan bahwa demokrasi suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.<sup>64</sup>

Secara ringkas, demokrasi Pancasila memiliki beberapa pengertian sebagai berikut: *Pertama*, demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang berdasarkan kekeluargaan dan gotong-royong yang ditujukan kepada kesejahteraan rakyat, yang mengandung unsur-unsur berkesadaran religius, berdasarkan kebenaran, kecintaan

---

<sup>63</sup> Pembukaan Undang-undang Dasar 1945

<sup>64</sup> <http://fridamauliaditi.blogspot.co.id/2014/12/demokrasi-pancasila-di-indonesia.html>, dikutip pada tanggal 15 September 2017, pukul 22.02 WIB

dan budi pekerti luhur, berkepribadian Indonesia dan berkesinambungan. *Kedua*, Dalam demokrasi Pancasila, sistem pengorganisasian negara dilakukan oleh rakyat sendiri atau dengan persetujuan rakyat. *Ketiga*, dalam demokrasi Pancasila kebebasan individu tidak bersifat mutlak, tetapi harus diselaraskan dengan tanggung jawab sosial. *Keempat*, dalam demokrasi Pancasila, keuniversalan cita-cita demokrasi dipadukan dengan cita-cita hidup bangsa Indonesia yang dijiwai oleh semangat kekeluargaan, sehingga tidak ada dominasi mayoritas atau minoritas.<sup>65</sup>

Menurut Aswan Yaman, di tengah ketertinggalan Eropa yang hanyut dalam masa kebodohan (*the dark ages*) kala itu, Indonesia telah memiliki pondasi yang mapan akan sistem kegotong-royongannya, atau kebersamaan di dalam membangun bahtera kenegaraan. Walaupun tidak secara gamblang menganut sistem demokrasi terbuka sebagaimana demokrasi yang dimaknai saat ini.<sup>66</sup>

Demokrasi Pancasila merupakan demokrasi konstitusional dengan mekanisme kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan konstitusi yaitu Undang-undang Dasar 1945. Sebagai demokrasi pancasila terikat dengan UUD 1945 dan pelaksanaannya harus sesuai dengan UUD 1945.<sup>67</sup> Adapun ciri dari demokrasi Pancasila ialah :<sup>68</sup>

1. Pemerintah dijalankan berdasarkan konstitusi

---

<sup>65</sup> Aswan Yaman, *Analisis Sejarah Politik Indonesia (1945-1998)*, UNAS PRESS, 2004, hlm. 59-65

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

<sup>67</sup> Endang Sudardja, *UUD RI 45 Dalam Hubungannya Dengan Moral Pancasila*, Ghalia Indonesia, 1983, hlm. 23

<sup>68</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, 2011, hlm. 125-127

2. Adanya pemilu secara berkesinambungan
3. Adanya peran-peran kelompok kepentingan
4. Adanya penghargaan atas HAM serta perlindungan hak minoritas.
5. Demokrasi Pancasila merupakan kompetisi berbagai ide dan cara untuk menyelesaikan masalah.
6. Ide-ide yang paling baik akan diterima, bukan berdasarkan suara terbanyak.

Di samping itu, ada beberapa prinsip (dasasila) yang menjadi pijakan negara Indonesia di dalam memaknai demokrasi Pancasila *Pertama*, perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia. *Kedua*, Pengambilan keputusan atas dasar musyawarah. *Ketiga*, peradilan yang merdeka berarti badan peradilan (kehakiman) merupakan badan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan kekuasaan lain contoh: Presiden, BPK, DPR atau lainnya. *Keempat*, adanya partai politik dan organisasi sosial politik karena berfungsi untuk menyalurkan aspirasi rakyat. *Kelima*, pelaksanaan Pemilihan Umum. *Keenam*, kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. *Ketujuh*, keseimbangan antara hak dan kewajiban. *Kedelapan*, pelaksanaan kebebasan yang bertanggung jawab secara moral kepada Tuhan YME, diri sendiri, masyarakat, dan negara ataupun orang lain. *Kesembilan*, menjunjung tinggi tujuan dan cita-cita nasional. *Kesepuluh*, pemerintahan berdasarkan hukum.<sup>69</sup>

Apabila dikaitkan dengan pendapat Montesquie yang merupakan modifikasi dari pandangan John Locke, maka Indonesia menganut sistem pemisahab tiga poros kekuasaan (*trias politica*), yakni kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*), kekuasaan eksekutif (*la puissance executive*), dan kekuasaan yudikatif (*la*

---

<sup>69</sup> [http://id.m.wikipedia.org/wiki/Demokrasi\\_Pancasila](http://id.m.wikipedia.org/wiki/Demokrasi_Pancasila), dikutip pada tanggal 16 September 2017, pukul 18.38 WIB

*puissance de juger*). Dengan adanya pemisahan kekuasaan ini akan terjamin kebebasan pembuatan Undang-undang oleh parlemen, pelaksanaan Undang-undang oleh peradilan, dan pelaksanaan pekerjaan negara sehari-hari oleh Pemerintah. Hal ini juga selaras dengan semangat dari UUD dan Pancasila.<sup>70</sup> Dengan tetap menggunakan asas *check and balances* di dalam berjalannya pemisahan poros kekuasaan tersebut. Sebab secara substantif, UUD 1945 banyak sekali mengalami kelemahan-kelemahan, hal ini dapat diketahui melalui besarnya kekuasaan eksekutif tanpa disertai prinsip *check and balances* yang memadai sehingga UUD 1945 biasa disebut dengan *executive heavy*, dan itu menguntungkan bagi siapa saja menduduki posisi sebagai presiden.<sup>71</sup>

Akan tetapi menurut Ni'matul Huda, seiring dengan adanya perubahan UUD 1945 dalam hal kewenangan Presiden dan DPR. UUD 1945 mengalami pergeseran pula, yang semula *executive heavy* menjadi *legislatif heavy*. Hal ini dapat dilihat di dalam Pasal 5 dan Pasal 20 UUD 1945, yang pada intinya mengalihkan kewenangan legislasi nasional dari kekuasaan presiden kepada kekuasaan legislatif. Lebih lanjut menurut Ni'matul, dengan digunakan *check and balances* sebagai perekat poros kekuasaan tersebut, maka asas *distribusi of power* pun menjadi tidak berlaku lagi, walaupun di dalam proses *legal policy* pemerintah tetap menggunakan *distribution of power* contoh: Gubernur.<sup>72</sup>

Menurut BJ. Habibie, *trias politica* saat ini sudah tidak begitu relevan di

---

<sup>70</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu...Op.Cit.*, hlm. 73

<sup>71</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 106

<sup>72</sup> *Ibid.*, hlm. 109

dalam berjalannya suatu negara, terlebih globalisasi menuntut adanya suatu spartanitas di dalam berjalannya. Terbentuknya masyarakat informasi tidak dapat dikuasai oleh satu kekuasaan terlebih untuk mengendalikan, dan sudah saatnya *trias politica* digantikan dengan *quadro politica*, yang dimana pers dijadikan sebagai pilar keempat bagi demokrasi di Indonesia.<sup>73</sup>

Menyikapi hal ini tentu saja perlu adanya suatu perbaikan di dalam pers itu sendiri terutama dalam hal : *Pertama*, meningkatkan dan menjamin kesejahteraan dan ketenteraman insan pers, sehingga para jurnalis mampu menghasilkan informasi, berita dan karya jurnalisme lain yang berkualitas. *Kedua*, peningkatan profesionalitas dalam rangka peningkatan kualitas insan pers Indonesia dan mencegah berkembangnya "pers partisan". *Ketiga*, organisasi dan lembaga pers berkewajiban membina kualitas insan pers bersamaan dengan menjamin kesejahteraan dan ketenteraman, serta adanya mekanisme "*self regulasi* dan *self control*" dalam menjaga dan menjamin tercapainya pemberitaan dan informasi yang berkualitas. *Keempat*, membebaskan pers dari pengaruh kepentingan politik maupun bisnis.<sup>74</sup>

Disamping itu, tepat juga kiranya apabila lembaga-lembaga independen negara diberi status yang lebih jelas di dalam poros kekuasaan negara, karena perannya yang sangat vital di dalam menunjang tiga poros kekuasaan negara yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif. Hal ini dapat dilihat di dalam peran Komisi

---

<sup>73</sup> <http://politikindonesia.com/index.php?k=politik&i=41715>, dikutip pada tanggal 16 September 2017 pukul 20.00 WIB

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



Yudisial sebagai penunjang bagi peradilan yang bersih kedepannya, mengingat pengawasan etik hakim menjadi sangat dibutuhkan, agar keberlangsungan penegakkan hukum di Indonesia naik standar. Menurut survei *World Justice Project* yang di lakukan di 65 negara, Indonesia berada di peringkat 47. Tentu saja ini menjadi pekerjaan bersama bagi seluruh *stakeholder* agar dapat menaikkan kualitas penegakkan hukum, yang dapat berimplikasi secara langsung bagi terwujudnya iklim demokrasi yang semakin baik.<sup>75</sup>

#### **4. Demokrasi Desa (*dorpsdemocratie*)**

##### **A. *Geschiedenis van de Dorpsdemocratie***

Berbicara mengenai sistem pemerintahan dan demokrasi desa, tidak lepas dari pembicaraan mengenai sistem pemerintahan dan demokrasi yang dianut oleh Indonesia yang telah dituangkan dalam konstitusi yakni UUD 1945. Pemerintahan desa merupakan subsistem pemerintahan Republik Indonesia, oleh karenanya dalam melaksanakan pemerintahannya tidak dapat keluar dari sistem pemerintahan yang telah diamanatkan oleh UUD 1945, yakni sistem Pemerintahan Presidensial.<sup>76</sup>

Berkaitan dengan pemerintahan daerah khususnya desa secara tegas telah diatur dalam pasal 18 dan pasal 18B UUD 1945. Pada pasal 18 ayat (7) dijelaskan susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang, sedangkan pada pasal 18B ayat (2) menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak

---

<sup>75</sup> <https://news.detik.com/berita/d-1659640/survei-penegakan-hukum-indonesia-ranking-bawah-untuk-korupsi-dan-keadilan->, dikutip pada tanggal 16 september 2017 pukul 20.10 WIB.

<sup>76</sup> <http://www.umy.ac.id/pentingnya-pemahaman-politik-hukum-dan-demokrasi-desa-bagi-kepala-desa.html>, dikutip pada 17 September 2017 pukul 0918 WIB.

tradisionalnya. “Kedua pasal inilah yang mengamanatkan pengaturan lebih lanjut terkait pemerintahan daerah yang telah diatur dengan undang-undang atas itu, dengan diundangkannya undang-undang dan peraturan pemerintah serta peraturan lainnya, memberikan kepastian hukum bagi keberadaan desa yang telah berkembang.”<sup>77</sup>

Menurut Muhammad Hatta, bangsa Indonesia sejak dahulu sesungguhnya telah mempraktikkan ide tentang demokrasi meskipun masih sederhana dan bukan dalam tingkat kenegaraan. Indonesia telah mempraktikkan ide tentang demokrasi, meskipun masih sederhana dan bukan dalam tingkat kenegaraan. Desa–desa di Indonesia sudah menjalankan demokrasi, misalnya dengan pemilihan pemimpin dan adanya budaya bermusyawarah dengan istilah Rembug Desa di Jawa, musyawarah Nagari di Minang dan Sakehe di Bali. Indonesia masa lalu adalah demokrasi tingkat bawah, tetapi feodalisme di tingkat atas, demokrasi desa itulah yang disebut dengan demokrasi asli bangsa Indonesia.<sup>78</sup>

Senada dengan apa yang telah dikemukakan oleh Muhammad Hatta, Soepomo menyebutnya sebagai “Republik Desa” untuk menggambarkan bahwa sejak dahulu proses demokratisasi dan sistem pemerintahan telah terjadi di negeri Indonesia. Lebih lanjut ia mengungkapkan bahwa cita dasar dari pembentukan NKRI sama dengan cita pembentukan “Republik Desa”, yang disesuaikan dengan *sociale structure* masyarakat Indonesia dan nyata terjadi pada masa sekarang, serta

---

<sup>77</sup> Lihat Pasal 18 dan Pasal 18B UUD 1945

<sup>78</sup> Gani Nur Pramudyo, “Demokrasi dalam Kehidupan Masyarakat Desa (Demokrasi Desa)”, Makalah Program Studi Perpustakaan dan Informasi Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, 2015, hlm. 1

harus tetap disesuaikan dengan panggilan zaman yang modern, oleh karena itu merupakan cita dasar pembentukan struktur negara.<sup>79</sup>

C. Van Vollenhoven mengungkapkan bahwa : *Pertama*, republik desa (secara substansial) telah ada sebelum Belanda masuk ke wilayah nusantara. Republik yang dimaksud Van Vollenhoven adalah suatu pemerintahan demokratis yang mementingkan kesejahteraan rakyat yang bersifat asli dan otonom berdasarkan hukum adat dan sistem nilai budaya masyarakat setempat, sehingga dapat dikatakan bahwa konsep desa yang otonom di Indonesia bukanlah konsep yang diadopsi dari luar. *Kedua*, Hindia Belanda melangsungkan politik hukum pemerintah desa pada masa kolonial, dengan memberikan ruang bagi pemerintah desa untuk mengatur berdasarkan hukum adat masing-masing desa, sebagaimana yang diatur di dalam Indische Staatsregeling. *Ketiga*, konsep integralistik oleh Soepomo yang dikenal dengan konsepsi '*Manunggaling Kawula Gusti*' dalam budaya jawa, yakni harus ada keselarasan antara yang memerintah dan diperintah dalam kesatuan yang integral, inilah yang disebut olehnya sebagai konsep ideal bagi negara Indonesia.<sup>80</sup>

Mendasari atas berbagai rumusan dan peristiwa lalu yang telah terjadi di dalam perkembangan negara Indonesia, tepat kiranya bahwa desa diberi porsi yang lebih besar didalam pembangunan negara Indonesia, mengingat dasar dari berdirinya republik ini berasal dari desa. Menurut Ni'matul Huda, secara historis desa merupakan cikal bakal bagi terbentuknya masyarakat dan pemerintahan di

---

<sup>79</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...Op.Cit.*, hlm 2

<sup>80</sup> *Ibid.*, hlm. 3

Indonesia. Jauh sebelum bangsa modern terbentuk, kelompok sosial sejenis desa atau masyarakat adat dan lain sebagainya, telah menjadi bagian yang penting dalam suatu tatanan negara. Kelompok masyarakat di dalam desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri yang telah mengakar kuat, serta relatif mandiri dari campur tangan enetitas dari luar.<sup>81</sup>

Di dalam sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945 M. Yamin membahas masalah pemerintahan daerah beserta dengan perumusan di dalam UUD 1945 yang berbunyi :<sup>82</sup>

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah yang besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”

Selanjutnya M. Yamin mengutarakan secara lebih dalam bertalian dengan pemerintahan daerah di dalam pidatonya pada tanggal 11 Juli 1945 di hadapan BPUPKI yang menyatakan :<sup>83</sup>

“Bahwa pemerintahan dalam Republik ini pertama-tama akan tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa, yaitu susunan pemerintah yang paling bawah, pemerintah ini saya namakan pemerintahan bawahan. Antara pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan itu adalah pemerintahan yang baik saya sebut pemerintahan menengah. Perkara desa barangkali tidak perlu saya bicarakan di sini, melainkan kita harapkan saja, supaya sifatnya diperbaharui atau disesuaikan dengan keperluan jaman baru. Tetapi yang ditegaskan di sini, bahwa desa-desa, negeri-negeri, marga-marga, dan lainnya tetaplah menjadi kaki pemerintahan Republik Indonesia. Dan di tengah-tengah pemerintahan atasan dan bawahan, kita pusatkan pemerintah daerah.”

Berdasarkan pembahasan yang telah dikemukakan diatas, maka dapat

---

<sup>81</sup> Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, FH UII PERS, 2014, hlm. 361

<sup>82</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...Op.Cit.*, hlm. 4

<sup>83</sup> *Ibid.*, hlm. 5

disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945, *pertama*, adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi berbandul NKRI dan sistem pemerintahan presidensial. *Kedua*, satuan pemerintah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan “memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara”. *Ketiga*, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan “memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”<sup>84</sup>

#### **B. Otonomi Desa (*Drop Autonomie*)**

Pengertian tentang kewenangan sesuatu daerah hukum yang dilukiskan dengan istilah asing *drop autonomie* atau otonomi- dalam bahasa Indonesia, hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Menurut Soertardjo Kartohadikoesomo, di dalam hukum adat sebenarnya tidak dikenal oleh bangsa Indonesia. Pengertian tentang otonomi desa itu adalah ciptaan bangsa Belanda, di waktu mereka masih memegang kekuasaan di Indonesia.<sup>85</sup>

Menurut Ni'matul Huda, otonomi menurut tradisi hukum tata negara asing, desa di Indonesia sebagai daerah hukum yang paling tua menjalankan otonomi sangat luas, lebih luas dari otonomi daerah-daerah hukum di atasnya yang menyusul dikemudian hari, baik yang dibentuk oleh desa-desa bersama-sama dengan sukarela, maupun yang dipaksakan oleh pihak-pihak yang lebih kuat. Oleh daerah-

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, hlm. 7

<sup>85</sup> Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan...Op.Cit.*, hlm. 366

daerah hukum yang lebih tinggi itu, kemudian otonomi desa mendapat pembatasan-pembatasan tertentu.<sup>86</sup>

Senada dengan apa yang dikemukakan oleh Ni'matul Huda, Bayu Surianingrat juga mengatakan otonomi desa adalah otonomi yang sudah ada sejak desa itu terbentuk. Otonomi desa berlandaskan adat, mencakup kehidupan lahir dan batin penduduk desa, dan tidak berasal dari pemberian pemerintah.<sup>87</sup> Sejatinya desa adalah negara kecil, atau apa yang dimaksud Ter Haar sebagai *doorps republiek*, karena sebagai masyarakat hukum adat desa memiliki semua perangkat suatu negara seperti : teritori, warga, aturan atau hukum (*rules* atau *laws*), dan pemerintahan. Dengan ungkapan lain, pemerintahan desa memiliki alat (polisi dan pengadilan desa) dengan mekanisme (aturan/hukum) untuk menjalankan “hak menggunakan kekerasan” (*coercion*) di dalam teritori atau wilayah (*domain*) hukumnya. Wilayah keberlakuan (*domain*) hukum dapat berupa suatu teritori tetap, artinya berlaku bagi setiap orang yang berbeda di wilayah itu dan/atau bagi setiap warga masyarakat itu, di manapun ia berada.<sup>88</sup>

Di tinjau dari kacamata pemerintahan nasional, pemerintah desa dipandang sebagai unit pemerintahan terendah yang menempati sebagian dari wilayah negara. Dalam konteks ini, pemerintahan nasional adalah jalinan antar sistem-sistem pemerintahan desa dan berbagai struktur pemerintahan lain di atasnya. Dengan kata lain, pemerintah desa hanya berperan sebagai sub-sistem yang mati hidupnya

---

<sup>86</sup> *Ibid.*, hlm. 367

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

<sup>88</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...Op.Cit.*, hlm. 35

tergantung pada kemauan supra-sistem di atasnya, yaitu pemerintah nasional (negara) yang secara berlapis mengungkungya sejak dari pemerintahan kecamatan, kabupaten, provinsi samapi pemerintah pusat. Apabila kungkungan struktural tersebut dilepaskan, maka pemerintah desa akan menjadi sistem tersendiri. Dari sudut pandang ini, maka pemerintah nasional bisa diasumsikan sebagai artikulator dan integrator dari beragam kepentingan dari sistem-sistem pemerintahan yang tumbuh dan berkembang pada level akar rumput (*grass roots*).<sup>89</sup>

Seiring dengan posisi negara sehingga menempatkan posisi desa sebagai sub-sistem yang terkecil dan ternedah dalam struktur pemerintahan negara, maka pengabaian atas hak-hak bahkan tata nilai desa semakin sering terjadi. Akibatnya maka sering pula timbul konflik antara desa dengan pihak luar pemerintah pusat maupun pengusaha untuk memperebutkan sumber daya desa. Padahal apabila ditilik dari proses terbentuknya suatu negara, desa-desa yang semula kecil itu kemudian lahir keinginan meluaskan kekuasaan karena merasa dirinya lebih kuat. Adakalanya keinginan untuk membesarkan diri tersebut dilakukan dengan cara yang ekstrem seperti berperang. Kemudian desa yang dikalahkan tersebut menjadi bagian dari wilayahnya. Lalu secara bertahap tumbuh organisasi kekuasaan yang lebih besar yang pada mulanya mungkin berupa desa kecil, dan akhirnya menjadi negara seperti yang dikenal sekarang. Dalam proses pertumbuhan dan perkembangan tersebut, kedudukan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom makin lama makin turun menjadi sebuah sub-sistem dari institusi yang lebih besar sehingga dalam piramida kekuasaan pemerintahan dewasa ini, desa

---

<sup>89</sup> *Ibid.*, hlm. 36

berada ditempat yang paling bawah atau menjadi bagian dari struktur kekuasaan yang paling rendah.<sup>90</sup>

Pasca runtuhnya rezim otorianisme orde baru, sedikit ada angin tenang yang berhembus bagi tumbuh dan berkembangnya suatu desa, hal ini dapat dilihat dengan munculnya suatu gumpalan arus demokratisasi berskala nasional, melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Yakni bertalian dengan peran lembaga baru bernama Badan Perwakilan Desa (BPD) yang sangat representatif dan efektif bagi berlajalnya proses demokratisasi disuatu desa. Berbekal kewenangan dalam hal pengayoman adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaran pemerintah desa. Susunan jabatannya pun tidak boleh dirangkap oleh Kepala Desa sebagaimana yang telah diatur di dalam UU Nomor 5 Tahun 1979, akan tetapi dipilih dari dan oleh anggota BPD sendiri.<sup>91</sup>

Melihat implementasi UU tersebut di dalam proses transisi yang sedang berjalan di Republik Indonesia, nampaknya ada semacam rasa tidak sepenuh hati di dalam pengakuan otonomi desa. Ari Dwipayana mengungkapkan, pemberian janji keleluasaan desa dalam berkreasi di dalam menyusun kebijakan desa sesuai dengan adat istiadat setempat menjadi ragu dalam pelaksanaannya. Hal ini disebabkan oleh penyebutan otonomi desa tidak di dalam batang tubuh UU tersebut melainkan dibagian penjelasan sehingga menimbulkan skeptisme dalam implementasinya.<sup>92</sup>

---

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

<sup>91</sup> Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan...Op.Cit.*, hlm. 368

<sup>92</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...Loc.Cit.*,



Skeptisme tersebut semakin melonjak ketika perubahan UUD 1945, yang mana pengakuan desa sebagai daerah yang otonom tidak muncul secara tegas dalam Pasal 18 ayat (1) maupun dalam pasal 18B ayat (2), memang apabila dibaca secara komplementer kedua Pasal tersebut mengakui adanya satuan masyarakat hukum adat diakui secara konstitusional. Namun, eksistensi daerah-daerah yang mempunyai susunan asli yang dihuni oleh masyarakat adat tidak mendapat jaminan. Tegasnya subjek hukumnya diakui tetapi daerah tempat tinggalnya tidak diakui.<sup>93</sup>

Logika bangun yang diterapkan pemerintah masih menggunakan standar ganda, dengan memandang otonomi desa sebagai hal yang sama dengan otonomi daerah, dan tetap mempertahankan logika struktur berjenjang dari atas kebawah. Dengan tetap memandang desa sebagai bagian dari wilayah negara terendah dan kecil lingkupnya. Maka dari itu harus tunduk dan patuh kepada struktur pemerintah di atasnya. Berjalannya logika bangun yang demikian, berkonsekuensi pada struktur tengahan yaitu Pemerintah Daerah (kabupaten) yang menganggap desa merupakan bagian dari pemerintah kabupaten serta segala bentuk kebijakan maupun implementasi yang berkaitan dengan desa ada pada pemerintah daerah, dan berimbas semakin kabur dan jauhnya dari kata mengurus rumah tangga desanya sendiri.<sup>94</sup>

Lebih lanjut menurut Ni'matul Huda, secara substansi UU Nomor 32 Tahun 2004 secara mencolok gagal menjembatani perbedaan pandangan dari berbagai pihak, yang sebaliknya justru membuahkan kemenangan bagi kekuatan nasionalis

---

<sup>93</sup> Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan...Op.Cit.*, hlm. 369

<sup>94</sup> *Ibid.*, hlm. 370

kolot dan pemerintah pusat terhadap daerah dan desa.<sup>95</sup> Menurut Elviandra, UU Nomor 32 Tahun 2004 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.<sup>96</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 pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan

---

<sup>95</sup> *Ibid.*, hlm. 371

<sup>96</sup> <https://elviandri.wordpress.com/tag/otonomi-desa-menurut-uu-nomor-32-tahun-2004>, dikutip pada tanggal 21 September 2017 pukul 11.15 WIB

Republik Indonesia.<sup>97</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.<sup>98</sup>

Proses transisi menuju arus demokratisasi yang lebih inklusif di Indonesia memang membutuhkan suatu pengorbanan tenaga dan pikiran, serta membutuhkan proses pembelajaran sejarah yang tidak sedikit pula. Kehadiran UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa membawa angin segar bagi para pejuang demokratisasi sebagai wujud ikhtiar Republik Indonesia yang lebih berkemajuan. Pengaturan eksistensi desa melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mesti diakui memberi peluang bagi tumbuhnya otonomi desa. Sejumlah tekanan dalam beberapa pasal memberi diskresi yang memungkinkan otonomi desa tumbuh disertai beberapa syarat yang

---

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

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

mesti diperhatikan oleh pemerintah desa, masyarakat desa, pemerintah daerah dan pemerintah pusat.<sup>99</sup>

Syarat tersebut penting menjadi perhatian utama jika tidak ingin melihat kondisi desa bertambah malang nasibnya. Dari aspek kewenangan, terdapat tambahan kewenangan desa selain kewenangan yang didasarkan pada hak asal usul sebagaimana diakui dan dihormati negara. Tampak bahwa asas subsidiaritas yang melandasi undang-undang desa memberikan keleluasaan dalam penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa. Kewenangan lokal berskala desa adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh desa, atau yang muncul karena perkembangan desa dan prakasa masyarakat desa, antara lain tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan desa, rembung desa dan jalan desa. Konsekuensi dari pertambahan kewenangan tersebut memungkinkan desa dapat mengembangkan otonomi yang dimiliki bagi kepentingan masyarakat setempat. Implikasinya desa dapat menggunakan sumber keuangan yang berasal dari negara dan pemerintah daerah untuk mengembangkan semua kewenangan yang telah ada, yang baru muncul, dan sejumlah kewenangan lain yang mungkin merupakan penugasan dari supradesa.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> <http://muhadamlabolo.blogspot.co.id/2014/04/pejuang-dan-ancaman-otonomi-desa-pasca.html>, dikutip pada tanggal 21 September 2017 pukul 11.31 WIB

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

Berdasarkan Pasal 22 ada empat penugasan yang bisa datang dari pemerintah, dan atau pemerintah daerah (bisa Pemerintah Daerah Provinsi, bisa Pemerintah daerah Kabupaten Kota) yakni, *pertama*, penyelenggaraan Pemerintahan Desa. *Kedua*, pelaksanaan Pembangunan Desa. *Ketiga*, pembinaan kemasyarakatan Desa. Keempat, pemberdayaan masyarakat Desa.<sup>101</sup>

Keempat hal tersebut penugasaan disertai biaya, pertanyaannya dari mana biayanya ? Untuk memahami perlu dipahami oleh Kepala desa dan pembantu serta BPD apa yang dimaksud keempat penugasan tersebut diatas konsepnya? Berdasarkan UU No 6 Tahun 2014 hanya ada dua konsep yang diberikan batasan dalam Ketentuan Umum Pasal 1, yakni: Pembangunan Desa dan Pemberdayaan desa sebagaimana pernyataan berikut ini: Pembangunan Desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa. Pemberdayaan Masyarakat Desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa.<sup>102</sup>

Besarnya kewenangan desa dan kepala desa dalam hal luas dan isi disatu pihak memberi peluang bagi upaya mendorong tumbuh dan berkembangnya otonomi desa, namun disisi lain bukan mustahil menjadi ancaman bagi perkembangan desa dimasa akan datang. Kewenangan desa yang luas ditunjang

---

<sup>101</sup> Lihat Pasal 22 UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

<sup>102</sup> Lihat Pasal 1 Ayat 8 dan Pasal 1 Ayat 12 UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

oleh sumber keuangan yang menjanjikan tampak seperti pisau belati bermata dua. Dalam konteks BPD misalnya, sekalipun dinyatakan dalam undang-undang BPD berada diluar batasan pengertian pemerintahan desa, namun praktis BPD tak memiliki fungsi pengawasan terhadap akuntabilitas kepala desa. Kekuatan tersebut bukan tanpa alasan, sebab pertanggungjawaban akhir tahun anggaran dan akhir masa jabatan kepala desa disampaikan kepada kepala daerah, dan bukan kepada BPD. Tugas BPD selain berfungsi sebagai lembaga pemerintahan hanya melakukan pembahasan dan menerima laporan dari masyarakat, tanpa kewenangan yang bersifat *punishment*. Kondisi semacam itu dapat melemahkan BPD sekaligus pada saat yang sama menguatkan kepala desa (*executive heavy*). Harus diakui bahwa batasan tentang pemerintahan desa disatu sisi memberi keleluasaan bagi pemerintah desa dalam menjalankan program desa, namun disisi lain cenderung mengurangi *check and balance* system sehingga pemerintah desa berpeluang absen dari pengawasan wakil masyarakat.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Wasistiono, *Telaah Kritis Terhadap Rancangan Undang-Undang Desa*, Jurnal MIPI, Jakarta, Edisi 38, 2012, hal.15.

### **BAB III**

#### **POLITIK HUKUM KEDUDUKAN, PERAN DAN FUNGSI BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) PASCA REFORMASI**

##### **A. Perubahan Peran dan Kedudukan BPD di dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah melalui UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa**

##### **1. Kedudukan BPD Di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah**

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>104</sup>

Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengingatkan adanya sistem

---

<sup>104</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah...Op.Cit.*, hlm. 185

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. Sebagaimana yang dikenal dengan istilah Badan Permusyawaratan Desa (BPD), BPD memiliki peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan desa khususnya dalam membuat keputusan desa.<sup>105</sup>

Selain UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, BPD dan Pemerintahan Desa juga diatur di dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa maka Peraturan Daerah yang mengatur tentang pedoman pembentukan BPD, maka disesuaikan pula dengan Peraturan Pemerintah tersebut. Hal di atas 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).<sup>106</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

---

<sup>105</sup> Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa....Op.Cit.*, hlm. 237

<sup>106</sup> Lihat Pasal 200 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah



setempat dan mempertanggungjawabkannya pada masyarakat setempat pula.<sup>107</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>108</sup>

Namun berdasarkan hasil observasi pra penelitian di lapangan, peneliti menemukan fenomena bahwa tingkat penyelenggaraan pemerintahan Desa yang demokratis dirasakan belum optimal. Hal itu dapat dilihat dari indikasi sebagai berikut :<sup>109</sup>

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 :<sup>110</sup>

1. Terkadang fungsi Badan Permusyawaratan Desa untuk mengayomi adat istiadat setempat kurang diperhatikan karena lebih mengutamakan

---

<sup>107</sup> Lihat Pasal 209 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

<sup>108</sup> Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Setara Press, 2012, hlm. 8-9

<sup>109</sup> <http://bpdidenok.blogspot.co.id/2013/07/kinerja-bpd-dalam-era-otonomi-daerah.html>, dikutip Pada tanggal 26 November 2017 Pukul 18.00 WIB

<sup>110</sup> *Ibid.*,

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 sebagaimana yang telah diatur melalui UU No 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.<sup>111</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 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>112</sup>

---

<sup>111</sup> Lihat UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah j.o PP Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa

<sup>112</sup> Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa....Op.Cit.*, hlm. 189

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>113</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). 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-

---

<sup>113</sup> Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan...Op.Cit.*, hlm. 42

hak asasi manusia dalam pembangunan memiliki dinamika sendiri dalam implementasinya baik dipusat, daerah, dan desa.<sup>114</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>115</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

---

<sup>114</sup> *Ibid.*, hlm. 47

<sup>115</sup> *Ibid.*, hlm. 52-54

antara lain ditandai dengan besarnya partisipasi mereka di 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: (1) *sharing of power* (pembagian kewenangan); (2) *distribution of income* (pembagian pendapatan); (3) *empowering* (kemandirian/pemberdayaan pemerintah daerah).<sup>116</sup>

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>117</sup>

Upaya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat daerah sebenarnya telah banyak dilakukan oleh pemerintah melalui berbagai program

---

<sup>116</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah...Op.Cit.*, hlm. 173

<sup>117</sup> *Ibid.*,

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 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 pelaksanan sepenuhnya kedaulatan masyarakat desa. Lembaga ini memiliki urgensi yang tidak jauh berbeda dengan

DPR. Karenanya agar otonomi di desa dapat berjalan secara proporsional.<sup>118</sup>

## **2. Kedudukan dan Peran BPD Di Dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa**

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>119</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 mengawasi

---

<sup>118</sup> <http://bpddesasayang.blogspot.co.id/2012/10/kinerja-badan-permusyawaratan-desa.html>, dikutip pada tanggal 25 November 2017, Pukul 17.53 WIB

<sup>119</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah...Op.Cit.*, hlm. 197-216

pemerintahan desa. Pada pasal 55, UU Desa menyebutkan sejumlah fungsi BPD yang berkaitan dengan kepala desa, 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>120</sup>

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>121</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

---

<sup>120</sup> Lihat Pasal 55 UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

<sup>121</sup> Lihat Pasal 61 UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa



negara yang dekat dengan masyarakat, maka BPD berfungsi untuk menyiapkan kebijakan pemerintahan desa bersama kepala desa. BPD harus mempunyai visi 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>123</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 memusyawarahkannya bersama BPD (Pasal 73 ayat 2);
6. Kepala Desa dan BPD membahas bersama pengelolaan kekayaan milik desa (Pasal 77 ayat (3) UU Desa).

Berikut ini tabel perbandingan tugas dan kedudukan BPD menurut UU No 32 tahun 2004 dan UU No 6 tahun 2014 : <sup>124</sup>

Tabel 1:1

<b>Komponen</b>	<b>UU No 32 tahun 2004</b>	<b>UU No 6 tahun 2014</b>
<b>Definisi BPD</b>	Lembaga yang	Lembaga yang

<sup>122</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah...Op.Cit.*, hlm. 213

<sup>123</sup> Lihat Pasal 1, Pasal 11, Pasal 27, Pasal 32, Pasal 73 dan Pasal 77 UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

<sup>124</sup> Disari dari UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

	merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa	melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis
<b>Kedudukan BPD</b>	Sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa. BPD berwenang dan ikut mengatur dan mengurus desa	Sebagai lembaga desa yang terlibat melaksanakan fungsi pemerintahan, tapi tidak secara penuh ikut mengatur dan mengurus desa
<b>Fungsi Hukum</b>	Fungsi hukum/legislasi kuat: menetapkan peraturan desa bersama kepala desa	Fungsi hukum/legislasi lemah: membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa
<b>Fungsi Politik BPD</b>	sebagai kanal (penyambung) aspirasi masyarakat dan melakukan pengawasan	menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, melakukan pengawasan

	terhadap pelaksanaan peraturan desa (perdes) dan peraturan kepala desa	kinerja kepala desa, menyelenggarakan musyawarah 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 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>125</sup>

**B. Dampak Positif dan Negatif, Kewenangan BPD Di Dalam UU No 32 Tentang Pemerintah Daerah dengan UU No 6 Tahun 2014 Tentang Desa**

Jika ditinjau dari esensi UU Nomor 32 Tahun 2004 nampaknya, UU tersebut

---

<sup>125</sup> <http://forumwarga.or.id/peran-strategis-bpd-sebagai-lembaga-legislatif-desa/>, dikutip pada tanggal 25 November 2017 Pukul 18.04 WIB.

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>126</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 pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan

---

<sup>126</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah...Op.Cit.*, hlm. 174

Republik Indonesia.<sup>127</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>128</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

---

<sup>127</sup> Lihat Penjelasan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

<sup>128</sup> Lihat Pasal 2 dan 200 UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang. 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>129</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*

---

<sup>129</sup> Lihat Pasal 18 UUD 1945

<sup>130</sup> Pasal 1 ayat (12) UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

*community*), bukan disiapkan sebagai entitas otonom sebagai *local self government*.<sup>131</sup>

UU Nomor 32 Tahun 2004 memberikan definisi secara “standar” mengenai kewenangan untuk mengelola “urusan” pemerintahan desa. Kewenangan direduksi menjadi urusan. 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>132</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>133</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

---

<sup>131</sup> Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa....Op.Cit.*, hlm. 236

<sup>132</sup> Pasal 206, UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

<sup>133</sup> Sutoro Eko (dkk), *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan Seratus Tahun*, Yayasan Tifa, 2005, hlm. 516.

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.

2. karena desentralisasi dan otonomi daerah hanya sampai di kabupaten/kota, maka tidak lagi memperoleh pembagaaian 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 konfliktual 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>134</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 memangku jabatan seperti ketua rukun warga, pemangku adat, dan tokoh masyarakat lainnya”. Kalusul “wakil” dan “musyawarah” itu harus dicermati secara kritis. Keduanya menegaskan bahwa Bamudes 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>135</sup>

Sisi yang lain adalah akuntabilitas kepala desa. Pertanggung jawaban kepala desa ditemukan di dalam penjelasan umum: “Kepala Desa pada dasarnya

---

<sup>134</sup> <http://www.ireyogya.org/ire.php?about=annu4.htm>, dikutip Pada tanggal 20 November 2017 Pukul 22.26 WIB

<sup>135</sup> Penjelasan Umum Nomor 10 dan Pasal 200 UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

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>136</sup>

Penulis memahami kalau klausul itu menegaskan bahwa akuntabilitas kepala desa bukan kepada rakyat (sebagai konstituen), tetapi kepada bupati atau walikota melalui camat sebagai pemerintah “atasan”. Pemindehan akuntabilitas ke bawah menjadi ke atas itulah yang penulis maksud sebagai resentralisasi, serta mereduksi prinsip subsidiarity dan proses demokrasi lokal. Subsidiarity mengajarkan bahwa pengambilan keputusan, penggunaan kewenangan, akuntabilitas, maupun penyelesaian masalah sebaiknya di level lokal. Sedangkan demokrasi lokal mengajarkan bahwa akuntabilitas pejabat politik seharusnya disampaikan kepada konstituen pemilihannya, bukan ditarik ke atas.<sup>137</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

---

<sup>136</sup> Sutoro Eko dkk, *Sketsa Perjalanan...Op. Cit.*, hlm. 519-521

<sup>137</sup> *Ibid.*,

menghindar dari desakan rakyat dan akuntabilitas 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>138</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 mungkin 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.

---

<sup>138</sup> *Ibid.*,

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

Kalusul 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? <sup>139</sup>

*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

---

<sup>139</sup> *Ibid.*,

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>140</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 penunggangian kepentingan pemerintahan di atasnya.<sup>141</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

---

<sup>140</sup> <https://elviandri.wordpress.com/tag/otonomi-desa-menurut-uu-nomor-32-tahun-2004>, dikutip pada tanggal 21 September 2017 pukul 11.15 WIB, *Op.Cit.*,

<sup>141</sup> *Ibid.*,

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>142</sup>

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>143</sup>

---

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

<sup>143</sup> Hanif Nurcholih, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintah Desa*, Erlangga, 2011, hlm.4

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 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>144</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. Apabila kita tinjau 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.<sup>145</sup> Sedangkan dalam

---

<sup>144</sup> *Ibid.*, hlm. 71

<sup>145</sup> Lihat Pasal 212 UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Desa

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>146</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 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>147</sup>

Mempertimbangkan besarnya anggaran tersebut dan belum lagi ditambah

---

<sup>146</sup> Lihat Pasal 71 UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

<sup>147</sup> <http://yuniarrizahakiki.blogspot.co.id/2015/03/solusi-atas-implikasi-uu-no-6-tahun.html>, dikutip Pada 20 November 2017 Pukul 18.34 WIB



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 kurangnya pengetahuan & peran partisipatif masyarakat sebagai subjek yang disejahterakan untuk mengontrol pengelolaan keuangan tersebut.<sup>148</sup>

Selain diharapkan mampu meningkatkan pembangunan nasional, Undang-undang ini dapat menjamin hak masyarakat desa untuk benar-benar

---

<sup>148</sup> *Ibid.*,

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>149</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 itu, sangat diperlukan keterampilan yang cukup terutama dalam penentuan kebijakan penggunaan keuangan serta akuntabilitas &

---

<sup>149</sup> Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa....Op.Cit.*, hlm. 234

transparansi oleh pemerintah desa.<sup>150</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>151</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

---

<sup>150</sup> <http://forumwarga.or.id/peran-strategis-bpd-sebagai-lembaga-legislatif-desa/>, dikutip pada tanggal 25 November 2017 Pukul 18.04 WIB. *Loc.Cit.*,

<sup>151</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, 2002, hlm.207

penyalahgunaan dan menjadi perhatian publik ini.<sup>152</sup>

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>153</sup>

---

<sup>152</sup> *Ibid.*,

<sup>153</sup> <http://yuniarriazahakiki.blogspot.co.id/2015/03/solusi-atas-implikasi-uu-no-6-tahun.html>, dikutip Pada 20 November 2017 Pukul 18.34 WIB, *Op.Cit.*,

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 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.<sup>154</sup>

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

---

<sup>154</sup> <http://merinaastuti.blogspot.co.id/2013/09/mengetahui-dampak-positif-dan-negatif.htm>, dikutip Pukul 27 November 2017 Pukul 22. 57 WIB.

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 praktinya 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.<sup>155</sup>

---

<sup>155</sup> *Ibid.*,

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Setelah melakukan beberapa pembahasan mendalam pada bab-bab sebelumnya, pada akhirnya sampailah penulis dalam bab terakhir, yakni kesimpulan. Adapun kesimpulan yang di dapat ialah :

*Pertama*, paradigma yang sentralistik (*Top-Down*) telah terbukti gagal dalam upaya untuk mencapai pembangunan yang merata secara nasional, dibutuhkan suatu paradigma yang non-sentralistik yang berlandaskan demokrasi di dalam negara kesatuan untuk mencapai tujuan itu dengan tetap berlandaskan adanya suatu otonomi di setiap daerah secara umum dan desa secara khusus. Merujuk pada hal itu, maka dibutuhkan *distribution of power*, *distribution of incame* dan *empowering* dalam menyelenggarakan suatu otonomi dimaksud. Lebih lanjut, tidak dimungkinkan juga ketiga sendi tersebut dapat berjalan sendiri tanpa didasarkan adanya peran *civil society* di dalamnya. Oleh karena itu, BPD diharapkan dapat menjadi penjelmaan dari *civil society* tersebut atau minimal menjadi representasi dari masyarakat di dalam melaksanakan pembangunan di desa. Sehingga pembangunan tersebut dapat berjalan secara merata dengan tetap mempertimbangkan faktor kekuatan yang dimiliki oleh desa tersebut, bantuan pemerintah pusat dan daerah serta manajemen sumber daya manusia yang dimiliki oleh desa agar implementasi setiap kebijakan yang ditetapkan, dapat bermanfaat bagi masyarakat desa dan ujungnya masyarakat secara nasional akan merasakan

dampaknya secara langsung maupun tidak langsung. Hal-hal tersebutlah yang menjadi esensi dari UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Bahwa kehadiran UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa sekaligus menggantikan dasar hukum Pemerintahan Desa dalam pengaturan kewenangan dan kedudukannya. Sebagaimana sebelumnya diatur di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Apabila ditinjau dari segi kedudukannya di dalam Pemerintahan Desa, Kedudukan BPD di dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa cenderung mengalami pengurangan *power* terhadap kepala desa, hal ini dapat dilihat salah satunya dalam konteks pemberhentian kepala desa serta pembentukan peraturan desa. UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah justru lebih menguatkan kewenangan dari BPD tetapi melemahkan kewenangan Kepala Desa, sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa kedua produk hukum ini sama-sama memiliki kekurangan disetiap sisinya. Menurut hemat penulis, apabila implementasi suatu produk hukum dapat berjalan dengan baik pada tataran implementasinya, niscaya seberapa kuat pun *power* dari BPD dan Kepala Desa di dalam suatu produk hukum yang melakatinnya, akan kalah dengan tujuan yang akan diselenggarakannya. Tujuan adanya kemandirian dan pembagian kewenangan yang adil akan berdampak bagi pembagunan desa dan masyarakatnya. Walaupun hal itu tetap membutuhkan komitmen kuat dari para *stakeholder* desa, daerah dan pusat agar bersinergi di dalam melaksanakan pembagunan, juga terlibatnya *civil society* akan sangat membantu di dalam pengimplementasian suatu Produk Hukum baik berupa UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 6 Tahun



2014.

*Kedua*, UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, cenderung tidak jelas di dalam menjelaskan peran otonomi yang dimaksud bagi pemerintahan desa, hal ini dapat dilihat dari kewenangan otonomi atau *distribution of power* yang diberikan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah kepada pemerintahan desa. Merujuk hal tersebut, satu sisi pemerintahan desa disuruh untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mandiri (otonomi), tetapi satu sisi juga harus tetap bertanggung jawab kepada pemerintah daerah bukan kepada rakyat secara langsung layaknya demokrasi secara umum dan penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik, yang lebih rancunya lagi bahwa UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah tidak mengenal adanya otonomi desa melainkan hanya otonomi daerah, sehingga penjabaran secara serampangan inilah berimplikasi tidak efektifnya implementasi dari produk hukum serta berjalan terlalu jauh dari koridor cita-cita pemerintahan desa. Di sisi yang lain, kewenangan BPD yang terlalu kuat tidak diimbangi dengan SDM yang kuat pula, hal ini dapat dilihat dari kurang cakupannya anggota BPD baik dalam hal akademik dan pengalaman mengelola birokrasi suatu pemerintahan. Sehingga dibutuhkan proses KBM pemerintahan di dalam berjalannya implementasi tersebut. Sehingga berdampak sering terjadinya gesekan antara Kepala Desa dengan BPD. Serta kecemburuan sosial antara Sekretaris Desa yang berlatar PNS dengan Kepala Desa yang apa adanya dengan perjuangan tinggi yang dilakukannya dalam proses pilkades.

UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, berhasil memberi jalan panjang bagi keberlangsungan otonomi di desa yang sebelumnya buntu, sebagaimana

diketahui bahwa pemerintahan desa era UU Nomor 32 Tahun 2004 banyak dikebiri oleh konflik kewenangan antara pemerintahan daerah dan desa, konflik BPD dan Kepala Desa serta kecemburuan Kepala Desa dan Sekdes yang PNS. Termasuk dalam hal pembagian dana perimbangan yang di dapat oleh desa dirasa lebih bermanfaat dan sangat menunjang bagi berjalannya pemerintahan desa yang baik dan efektif. Serta peran BPD sedikit dikecilkan dengan mentok menjadi pengawas bagi eksekutif desanya dalam menjalankan roda pemerintahan desa. Tetapi harus tetap kembali kepada pengembangan SDM yang mapan untuk menunjang berjalannya pemerintahan desa yang oleh UU No 6 Tahun 2014 diberi jalan panjang untuk membangun secara mandiri suatu desa. Dapat menjadikan suatu ironi apabila kewenangan yang jelas dan besar ini tidak diimbangi oleh SDM yang kuat dan siap dalam menghadapi segala tuntutan jaman yang semakin berkembang dan pesat akan perubahannya.

## **B. Saran**

Kedepan harus ada langkah perubahan bagi berjalannya tata kelola pemerintahan desa yang efektif dan efisien di dalam menjalankan arus pembangunan yang menuntutnya. Dibutuhkan banyak SDM yang handal di tataran birokrasi desa dan masyarakat desanya. Karena pembangunan yang baik merupakan pembangunan yang oleh pemerintahnya diselenggarakan berdasarkan aspirasi masyarakatnya serta senantiasa diawasi oleh masyarakatnya. Itulah esensi dari suatu demokrasi. Sebagai suatu pengawasan dari Pusat kedepan dibutuhkan suatu pengawas anggaran (BPK) untuk selalu mengawasi penggunaan anggaran pembangunan yang dilakukan oleh daerah dan desa, hal ini patut segera dicarikan

solusinya, mengingat anggaran desa yang besar tidak diimbangi dengan SDM yang kuat oleh masyarakat dan pemerintahnya, akan rentan mengakibatkan terjadinya penyalahgunaan wewenang dan anggaran. Sehingga amat dibutuhkan adanya pengawasan di dalam berjalannya pembangunan di daerah dan desa. Agar tidak banyak para calon berbaju oranye disetiap periodenya.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU-BUKU :

Aswan Yaman, *Analisis Sejarah Politik Indonesia (1945-1998)*, UNAS PRESS, 2004

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2002

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

Endang Sudardja, *UUD RI 45 Dalam Hubungannya Dengan Moral Pancasila*, Ghalia Indonesia, 1983

Fahri Hamzah, *Demokrasi Transisi Korupsi (Orkresta Pemberantasan Korupsi)*, Yayasan Faham Indonesia, 2012

Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintah Desa*, Erlangga, 2011

Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, 2010

\_\_\_\_\_, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, 2011

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *PANDUAN PEMASYARAKATAN UUD NRI 1945*, Sekretariat Jendral MPR RI,

Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, 2002

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, 2008

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

Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, 2012.

\_\_\_\_\_, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, 2009

\_\_\_\_\_, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, 2015

\_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, 2012

\_\_\_\_\_, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan  
Penyempurnaan*, FH UII PERS, 2014

Robert A Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis (Antara Otonomi dan Kontrol)*, CV.  
Rajawali, 1985

Sutoro Eko (dkk), *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan Seratus  
Tahun*, Yayasan Tifa, 2005,

#### **KARYA ILMIAH DAN JURNAL :**

Gani Nur Pramudyo, "Demokrasi dalam Kehidupan Masyarakat Desa (Demokrasi  
Desa)", Makalah Program Studi Perpustakaan dan Informasi Jurusan  
Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas  
Brawijaya, 2015

Wasistiono, *Telaah Kritis Terhadap Rancangan Undang-Undang Desa*, Jurnal  
MIPI, Jakarta, Edisi 38, 2012,

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :**

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintah Daerah

Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara  
Pemerintahan Pusat dan Daerah

Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara  
Pemerintahan Pusat dan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa

Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan  
dari Pemerintah pusat, Pemerintah daerah Provinsi, dan Pemerintah daerah  
Kabupaten/Kota

Peraturan Menteri dalam Negeri No. 30 Tahun 2006 tentang tatacara penyerahan  
urusan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota

## **ELEKTRONIK :**

<https://desagembonggedeg.wordpress.com/2011/10/20/bab-ii-tinjauan-teori/>,

pada tanggal 30 april 2017 pukul 21:00

[https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/02/20/hukum-dan-politik-dalam-](https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/02/20/hukum-dan-politik-dalam-sistem-hukum-indonesia/)

[sistem-hukum-indonesia/](https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/02/20/hukum-dan-politik-dalam-sistem-hukum-indonesia/), dikutip pada tanggal 14 September 2017

Pukul 13.47 WIB.

[http://www.kompasiana.com/iffanmuhammad/demokrasidalamkacamataislam\\_54f](http://www.kompasiana.com/iffanmuhammad/demokrasidalamkacamataislam_54f5ee42a33311f0018b458e)

[5ee42a33311f0018b458e](http://www.kompasiana.com/iffanmuhammad/demokrasidalamkacamataislam_54f5ee42a33311f0018b458e), dikutip pada 15 September 2017, pada

pukul 20.59 WIB

[http://www.kompasiana.com/wajiran/filosofishalatdansistemdemokrasidalamislam](http://www.kompasiana.com/wajiran/filosofishalatdansistemdemokrasidalamislam_5510c823813311d738bc6f83)

[\\_5510c823813311d738bc6f83](http://www.kompasiana.com/wajiran/filosofishalatdansistemdemokrasidalamislam_5510c823813311d738bc6f83), dikutip pada 15 September 2017,

pada pukul 21.21 WIB

[http://fridamauliaditi.blogspot.co.id/2014/12/demokrasi-pancasila-di-](http://fridamauliaditi.blogspot.co.id/2014/12/demokrasi-pancasila-di-indonesia.html)

[indonesia.html](http://fridamauliaditi.blogspot.co.id/2014/12/demokrasi-pancasila-di-indonesia.html), dikutip pada tanggal 15 September 2017, pukul

22.02 WIB

[https://news.detik.com/berita/d-1659640/survei-penegakan-hukum-indonesia-](https://news.detik.com/berita/d-1659640/survei-penegakan-hukum-indonesia-ranking-bawah-untuk-korupsi-dan-keadilan-)

[ranking-bawah-untuk-korupsi-dan-keadilan-](https://news.detik.com/berita/d-1659640/survei-penegakan-hukum-indonesia-ranking-bawah-untuk-korupsi-dan-keadilan-), dikutip pada tanggal

16 september 2017 pukul 20.10 WIB.

<http://politikindonesia.com/index.php?k=politik&i=41715>, dikutip pada tanggal 16

September 2017 pukul 20.00 WIB

[http://www.umy.ac.id/pentingnya-pemahaman-politik-hukum-dan-demokrasi-](http://www.umy.ac.id/pentingnya-pemahaman-politik-hukum-dan-demokrasi-desa-bagi-kepala-desa.html)

[desa-bagi-kepala-desa.html](http://www.umy.ac.id/pentingnya-pemahaman-politik-hukum-dan-demokrasi-desa-bagi-kepala-desa.html), dikutip pada 17 September 2017 pukul

0918 WIB

<http://muhadamlabolo.blogspot.co.id/2014/04/peluang-dan-ancaman-otonomi-desa-pasca.html>, dikutip pada tanggal 21 September 2017 pukul 11.31 WIB

<https://elviandri.wordpress.com/tag/otonomi-desa-menurut-uu-nomor-32-tahun-2004>, dikutip pada tanggal 21 September 2017 pukul 11.15 WIB

<http://bpdcidenok.blogspot.co.id/2013/07/kinerja-bpd-dalam-era-otonomi-daerah.html>, dikutip Pada tanggal 26 November 2017 Pukul 18.00 WIB

<http://bpddesasayang.blogspot.co.id/2012/10/kinerja-badan-permusyawaratan-desa.html>, dikutip pada tanggal 25 November 2017, Pukul 17.53 WIB

<http://forumwarga.or.id/peran-strategis-bpd-sebagai-lembaga-legislatif-desa/>, dikutip pada tanggal 25 November 2017 Pukul 18.04 WIB.

<http://yuniarrizahakiki.blogspot.co.id/2015/03/solusi-atas-implikasi-uu-no-6-tahun.html>, dikutip Pada 20 November 2017 Pukul 18.34 WIB

<http://www.ireyogya.org/ire.php?about=annu4.htm>, dikutip Pada tanggal 20 November 2017 Pukul 22.26 WIB

<http://merinaastuti.blogspot.co.id/2013/09/mengetahui-dampak-positif-dan-negatif.htm>, dikutip Pukul 27 November 2017 Pukul 22. 57 WIB.