

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia sejak awal berdirinya pada tanggal 17 Agustus 1945 dengan sistem desentralisasi.¹ Para Pendiri Negara telah menjatuhkan pilihannya pada prinsip pemencaran kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Indonesia yang tujuannya jelas tercantum pada alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

“Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.²

Untuk mencapai maksud itu para pejabat di daerah-daerah membantu penyelenggaraan pemerintahan daerah dan kesejahteraan sosial melalui pembangunan daerah, karena daerah Indonesia terbagi dalam daerah yang bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi.

Penjelasan tersebut diatas cukup bijaksana, karena Undang-Undang Dasar 1945 memang menghendaki hal-hal yang diatur didalamnya hanya memuat aturan-aturan pokok saja, sedangkan hal-hal yang memerlukan pengaturan lebih rinci

¹ Trianto & Titik, Triwulan, *Falsafah Negara dan Pendidikan Kewarganegaraan*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta: 2007, hal 140.

² Amandemen I, II, III, IV Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Penerbit Pustaka Agung Harapan, Surabaya: 2004, hal 2.

diserahkan kepada Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya yang sesuai dengan dinamika perkembangan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, disebutkan bahwa Desa yang memiliki hak asal-usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kokoh dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

Pengaturan desa sebagai entitas yang berwenang mengatur kehidupan masyarakatnya dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5558), Undang-Undang ini dirubah lagi dengan Undang-Undang No.2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara RI Tahun 2015 Nomor 24, TLN RI No.5657) dan terakhir dirubah lagi dengan UU No.9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara 2015 No.58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679) dan Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa.

Pengakuan keberadaan desa dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014 ditegaskan dalam Pasal 2 yang menyebutkan bahwa :

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah Kabupaten dan Kota.
2. Daerah Kabupaten/Kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas Kelurahan dan/atau Desa.

Demikian pula dalam Pasal 371 ayat (1) Undang-Undang No.23 Tahun 2014 kembali menegaskan bahwa;

1. Dalam Daerah kabupaten/kota dapat dibentuk Desa.
2. Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Desa.

Dari rumusan tersebut maka Desa adalah merupakan sub sistem dari pemerintah Kabupaten/Kota. Kedudukan desa adalah berada dibawah kabupaten/kota. Yang dimaksud dengan Desa menurut Pasal 1 angka 43 Undang-Undang No.23 Tahun 2014, dan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa, adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa sebagai salah satu bentuk pemerintahan di daerah dan sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, memiliki status dan kedudukan hukum,

serta memiliki tatanan pemerintahan yang otonom dan mandiri dalam menjalankan segala urusan rumah tangganya. Ada bermacam-macam urusan yang diselenggarakan oleh pemerintahan desa, dan urusan pemerintahan desa yang dilaksanakan saat ini tidak lagi semata-mata hanya mengurus kepentingan tradisional, tetapi harus menjadi bagian integral dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan pemerintahan sesuai dengan perkembangan jaman.³

Salah satu unsur penting yang harus dimiliki agar desa dapat menjalankan fungsi pemerintahan dan pelayanannya adalah dengan mengatur kehidupan masyarakat desa yang bersangkutan. Pengaturan dapat dilakukan dengan membentuk peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun daerah termasuk desa, dan juga dengan menghormati atau mengakui aturan yang sudah ada dalam masyarakat desa tersebut. Pada tatanan pemerintahan desa, maka peraturan yang dapat dibuat oleh desa adalah dalam bentuk Peraturan Desa (selanjutnya disebut Perdes) maupun Peraturan bersama Kepala Desa dan Peraturan Kepala Desa (Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa). Peraturan Desa menurut Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No.6 Tahun 2014 adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Dengan demikian maka Perdes adalah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Desa. Perdes mempunyai fungsi yang sangat penting yakni, merupakan manifestasi dari nilai-nilai yang ada

³ Gede Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2009, hlm.329.

didalam masyarakat dan merupakan cerminan dari masyarakat desa yang bersangkutan. Karena itu fungsi perdes sebagaimana fungsi hukum pada umumnya adalah sebagai sarana untuk menegakkan atau mewujudkan keadilan bagi masyarakat desa yang bersangkutan dan juga sebagai upaya dalam pencapaian tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD Tahun 1945. Perdes juga dibutuhkan guna terlaksananya sinergitas pemerintahan desa sebagai pemerintahan yang melaksanakan tugas-tugas Negara, dan juga dapat melakukan adjusmen kekuasaan dengan masyarakat. Peraturan desa bermanfaat sebagai pedoman kerja bagi semua pihak dalam menyelenggarakan kegiatan di desa. Jadi, peraturan desa tersebut sangat penting keberadaannya di dalam membangun dan mengurus desa, membatasi kekuasaan (kewenangan dan intervensi) pemerintah daerah dan pusat, serta melindungi hak-hak prakarsa masyarakat desa, menjamin kebebasan masyarakat desa. Selain itu penetapan Perdes dipandang perlu sebagai upaya dari pemerintah di tingkat bawah untuk mengubah perilaku masyarakat.

Karena perannya yang penting itulah maka pembentukannya perlu disusun dalam suatu kerangka sistem hukum yang jelas dan terpadu.⁴ Pengaturan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan telah dituangkan dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana tujuan pembentukan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 sebagaimana dituangkan dalam bagian menimbang dari undang-undang tersebut adalah untuk mewujudkan Indonesia sebagai Negara hukum, untuk memenuhi kebutuhan

⁴ Sistem hukum menurut Sudikno Mertokusumo adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerjasama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut. (Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum* (Jogyakarta, liberty, 1986), hlm100

masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik sebagai salah satu syarat dalam pembangunan hukum nasional.

Perdes sebagai salah satu produk hukum negara (*state law*) dalam pembentukannya harus selaras dengan cita-cita negara sebagaimana dituangkan dalam Pembukaan UUD Tahun 1945, dan juga harus sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Namun kenyataannya seringkali dalam penyelenggaraan pemerintahan desa hal tersebut diabaikan. Pemerintah ataupun pemerintah desa sering beranggapan “pokoknya ada perdes”, sehingga penyelenggaraan pemerintahan maupun pembentukan perdes dibuat tidak berdasarkan prinsip-prinsip *good governance* maupun *good legislation*. Salah satu syarat yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan desa maupun dalam pembentukan perdes adalah adanya partisipasi masyarakat, hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 3 huruf j dan Pasal 69 ayat (9 dan 10) Undang-Undang No.6 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa ; (9) Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa. (10) Masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa.

Demikian juga ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa . Dalam Pasal 6 ayat (2) menyebutkan bahwa: Rancangan Peraturan Desa yang telah disusun, wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa dan dapat dikonsultasikan kepada camat untuk mendapatkan masukan. Selanjutnya dalam ayat (3) menyebutkan bahwa: Rancangan Peraturan Desa yang dikonsultasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diutamakan kepada masyarakat atau kelompok masyarakat yang terkait

langsung dengan substansi materi pengaturan. Dalam ayat (4) menyebutkan bahwa: Masukan dari masyarakat desa dan camat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan Pemerintah. Sistem hukum menurut Sudikno Mertokusumo adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerjasama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut.

Desa untuk tindak lanjut proses penyusunan rancangan Peraturan Desa. Ayat (5) menentukan: Rancangan Peraturan Desa yang telah dikonsultasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan Kepala Desa kepada BPD untuk dibahas dan disepakati bersama. Apa yang merupakan jenis dan ragam perdes dimasing-masing desa adalah tergantung kepada kebutuhan masing-masing desa, karena itu masing-masing desalah yang mengidentifikasi substansi/materi perdes dalam kerangka kepentingan sebagian besar masyarakat agar peraturan desa yang dibentuk benar-benar aspiratif.

Namun dengan demikian terkadang apa yang telah disepakati oleh pemerintah Desa dengan BPD dan unsur masyarakat tidak sesuai apa yang diinginkan oleh masyarakat umum, disini pentingnya adanya kesesuaian antara pemangku kepentingan supaya menghasilkan ketetapan hukum yang diinginkan bersama. Desa demokratis berakar pada asas musyawarah, asas demokrasi, asas partisipasi, dan asas kesetaraan dan musyawarah desa yang menjadi forum permusyawaratan merupakan hal yang paling fundamental. Dalam musyawarah Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat Desa harus aktif ikut memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa *Good Governance* merupakan tata pemerintahan, adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik, dan administrasi guna mengelola urusan-urusan Negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan tersebut mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka.

Atas dasar itu penulis merasa tertarik untuk meneliti “partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan desa dari perspektif *good village governance*”, maka seyogyanya penulis memandang penelitian ini harus dilakukan agar bisa melakukan identifikasi proses BPD dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa agar berjalan secara komprehensif (Menyeluruh).

B. Rumusan Masalah

Atas dasar hal tersebut diatas maka permasalahan yang akan dibatasi dalam penelitian ini adalah :

1. Apa bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa?
2. Bagaimana mekanisme Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan peraturan Desa?
3. Bagaimana Partisipasi masyarakat dilihat dari perspektif Good Village Governance .

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini secara umum pada dasarnya hendak memberikan gambaran dan memperjelas pemahaman terkait perlunya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa melalui kebijakan yang dikeluarkan berupa peraturan desa yakni berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perdes dilihat dari perspektif guna mewujudkan *good village governance*. Secara khusus tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui apa bentuk-bentuk dari partisipasi masyarakat.
2. Mengetahui bagaimana mekanisme yang dilakukan agar masyarakat dapat berpartisipasi dalam pembentukan Perdes.
3. Mengetahui apa perlunya partisipasi masyarakat dari perspektif *good governance*.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian merupakan penajaman spesifikasi sumbangan penelitian terhadap nilai manfaat praktis, juga sumbangan ilmiahnya bagi perkembangan ilmu. Adapun kegunaan dari penelitian ini baik secara teoritis (akademik) maupun praktis adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis diharapkan untuk menerapkan ilmu atau teori-teori serta memberikan sumbangsih pemikiran pada jurusan Ilmu Hukum khususnya Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan *Good Village Governance*. Adapun bagi umum, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya ilmu ataupun teori-teori mengenai Hukum Tata Negara.
2. Secara praktis diharapkan dapat memberikan pemikiran ataupun acuan mengenai tatanan pemerintahan desa yang baik untuk aparat pemerintah desa.

E. Kerangka Pemikiran

1. Pembagian Kekuasaan

Pembagian kekuasaan adalah masalah yang selalu dihubungkan dengan ajaran moetesquieu yang terkenal dengan sebutan Trias Politika. Walaupun pada kenyataannya ajaran Moentesquieu sulit dilaksanakan, namun ajarannya itu mengikat kepada kita, bahwa kekuasaan negara itu harus dicegah jangan sampai berada didalam satu tangan, karena dengan demikian akan timbul kekuasaan yang sewenang-wenang. Oleh sebab itu kekuasaan negara harus dibagi-bagi dan dipisahkan satu sama lain dalam tiga macam kekuasaan (*scheiding van macten*) yang lazim disebut sebagai kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif, dengan pengertian bahwa untuk melaksanakan kekuasaan-kekuasaan tersebut perlu dibentuk badan-badan tertentu terpisah satu sama lain (*scheiding van organen*), sehingga dengan demikian tidak ada campur tangan antara badan-badan itu dalam melaksanakan kekuasaannya masing-masing.

Dalam ketatanegaraan yang lazim melakukan kekuasaan legislatif adalah parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan kekuasaan eksekutif ada pada Persiden atau kabinet yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri, dan kekuasaan yudikatif di pegang oleh Badan-badan Kehakiman. Selanjutnya, bahwa didalam ajaran Trias Political itu terdapat suasana checks and balance di mana di dalam hubungan antar lembaga negara itu terdapat saling menguji karena masing-masing lembaga tidak boleh melampai batas kekuasaan yang sudah ditentukan atau masing-masing lembaga tidak mau dicampuri kekuasaannya sehingga antar lembaga itu terdapat sutau perimbangan kekuasaan.

Namun dalam sebuah praktek ketatanegaraan tidak jarang terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan, sehingga terjadi pengelolaan sistem pemerintahan yang dilakukan secara absolut atau otoriter, sebut saja misalnya seperti dalam bentuk monarki dimana kekuasaan berada ditangan seorang raja. Maka untuk menghindari hal tersebut perlu adanya pembagian/pemisahan kekuasaan, sehingga terjadi kontrol dan keseimbangan diantara lembaga pemegang kekuasaan.

Pembagian kekuasaan terdiri dari dua kata, yaitu “pembagian” dan “kekuasaan”. Menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) pembagian memiliki pengertian proses menceraikan menjadi beberapa bagian atau memecahkan (sesuatu) lalu memberikannya kepada pihak lain. Sedangkan kekuasaan adalah wewenang atas sesuatu atau untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus, dsb) sesuatu. Sehingga secara harfiah pembagian kekuasaan adalah proses menceraikan wewenang yang dimiliki oleh Negara untuk (memerintah, mewakili, mengurus, dsb) menjadi beberapa bagian (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) untuk diberikan kepada beberapa lembaga Negara guna menghindari pemusatan kekuasaan (wewenang) pada satu pihak/ lembaga.

Seperti yang di terangkan diatas secara visual nampaklah bahwa kekuasaan dapat dibagi dengan dua cara:

1. Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya dan dalam hal ini yang dimaksud ialah pembagian kekuasaan antra beberapa tingkat pemerintah. Carl J. Friedrich memakai istilah pembagian kekuasaan secara teritorial (territorial division of power). Pembagian kekuasaan ini dengan jelas

dapat kita saksikan kalau kita bandingkan antara negara kesatuan, negara federal, serta konfederasi.

2. Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya secara horizontal. Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai trias politika atau pembagian kekuasaan (division of power). Pembagian kekuasaan menurut tingkatnya dapat dinamakan pembagian kekuasaan secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan atau dapat juga dinamakan pembagian kekuasaan secara teritorial, misalnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam satu negara kesatuan atau antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian suatu negara federal. Pembagian kekuasaan semacam ini terutama banyak menyangkut persoalan federalisme.

Persoalan sifat kesatuan atau sifat federal dari sesuatu negara sesungguhnya merupakan bagian dari suatu persoalan yang lebih besar, yaitu persoalan integrasi dari golongan-golongan yang berbeda dalam sesuatu wilayah. Integrasi itu dapat diselenggarakan secara minimal (yaitu dalam suatu konfederasi) atau dapat pula diselenggarakan secara maksimal (yaitu dalam suatu negara kesatuan).

Pembagian kekuasaan secara horizontal, seperti di muka sudah disinggung, adalah pembagian kekuasaan menurut fungsinya dan ini ada hubungannya dengan doktrin Trias Politika. Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut rulemaking

function); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut rule application function); ketiga, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut ruleadjudication function). Trias Politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (functions) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalagunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian hak-hak asasi warga negara lebih terjamin.

2. Teori Mandat

Seorang wakil dianggap duduk di lembaga Perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Yang memberikan teori ini dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Teori mandat ini dapat dibagi menjadi tiga kelompok pendapat :

1. Mandat Imperatif, menurut teori ini bahwa seorang wakil yang bertindak di lembaga perwakilan harus sesuai dengan perintah (intruksi) yang diberikan oleh yang diwakilinya. Si wakil tidak boleh bertindak di luar perintah, sedangkan kalau ada hal-hal atau masalah/persoalan baru yang tidak terdapat dalam perintah tersebut maka sang wakil harus mendapat perintah baru dari yang diwakilinya. Dengan demikian berarti akan menghambat tugas perwakilan tersebut, akibatnya lahir teori mandat baru yang disebut mandat bebas.
2. Mandat Bebas, teori ini berpendapat bahwa sang wakil dapat bertindak tanpa tergantung pada perintah (intruksi) dari yang diwakilinya. Menurut teori ini

sang wakil adalah merupakan orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum dari masyarakat yang diwakilinya sehingga sang wakil dimungkinkan dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya. Ajaran ini dipelopori oleh Abbe Sieyes di Perancis dan Block Stone di Inggris. Dalam perkembangan selanjutnya teori ini berkembang menjadi teori Mandat Representatif.

3. Mandat Representative, teori ini mengatakan bahwa sang wakil dianggap bergabung dalam lembaga perwakilan, dimana yang diwakili memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan, sehingga sang wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi untuk minta pertanggungjawabannya. Yang bertanggung jawab justru adalah lembaga perwakilan kepada rakyat pemilihnya.

3. Kedaulatan Rakyat

Teori kedaulatan rakyat ini juga diikuti oleh Immanuel Kant, yaitu yang mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada para warga negaranya. Dalam pengertian bahwa kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang disini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Maka kalau begitu undang-undang tersebut merupakan penjelmaan dari pada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi, atau kedaulatan.

Sebagai kesimpulan dari pada pembicaraan tentang *souvereiniteit* ini adalah, bahwa kiranya orang tidak perlu terlalu *menteoritiser* ada pada siapakah

kedaulatan itu, sebab yang penting adalah ada pada siapakah kedaulatan itu sehari-harinya dilaksanakan, karena yang kita usahakan adalah apa yang dilaksanakan. Misalnya saja sesuatu negara itu menganut teori kedaulatan rakyat, dan itu ketentuannya dicantumkan didalam undang-undang dasar dari pada negara tersebut. Kalau pada suatu waktu ketentuannya tersebut diubah menjadi kedaulatan hukum, dan rakyat tidak diberi tahu makanya tidak akan mengetahui dan merasa bahwa kedaulatan yang dianut oleh negara itu telah diubah. Orang atau rakyat baru akan tahu apabila itu telah dilaksanakan.

4. Demokrasi

Telaah tentang tolak-tarik antara peranan negara dan masyarakat tidak dapat di lepaskan dari telaah tentang demokrasi karena dua alasan. Pertama, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai dasarnya yang fundamental yang telah di tunjukan dari hasil studi UNESCO pada awal 1950-an yang mengumpulkan lebih dari 100 sarjana barat dan timur, sementara di Negara-negara demokrasi itu pemberian peranan kepada negara dan masyarakat hidup dalam porsi yang berbeda-beda (kendati sama-sama negara demokrasi). Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertinggi tetapi demokrasi itu berjalan dalam rute yang berbeda-beda.

Minimal ada tiga rute yang sampai saat ini bisa dicatat tentang upaya menuju demokrasi moderen yaitu revolusi borjuis yang ditandai dengan kapitalisme dan parlementerisme (Prancis, Inggris), revolusi dari atas yang juga kapitalis dan reaksioner yang berpuncak pada fasisme (Jerman), dan revolusi petani seperti

terlihat pada rute komunis yang sampai tahap tertentu disokong oleh kaum buruh (seperti Rusia dan Cina).

Demokrasi sebagai suatu sistem telah dijadikan alternatif dalam berbagai tatanan aktifitas bermasyarakat dan bernegara di beberapa negara. Seperti diakui oleh Moh. Mahfud MD, ada dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara. Pertama, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental; kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya. Karena itu diperlukan pengetahuan dan pemahaman yang benar pada warga masyarakat tentang demokrasi.

Pengertian tentang demokrasi dapat dilihat dari tinjauan bahasa (etimologis) dan istilah (terminologis). Secara etimologis “demokrasi“ terdiri dari dua kata yang bersal dari bahasa Yunani yaitu “demos” yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan “cratein” atau “cratos” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Jadi secara bahasa demos-cratein atau demos-cratos (demokrasi) adalah keadaan negara dimana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.

Sementara itu, pengertian demokrasi secara istilah sebagaimana di kemukakan oleh para ahli sebagai berikut:

1. Menurut Joseph A. Schmeter, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.
2. Sidney Hook berpendapat demokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.
3. Henry B. Mayo menyatakan demokrasi sebagai sistem politik merupakan suatu sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat. dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

Dari beberapa pendapat diatas diperoleh kesimpulan bahwa, hakekat demokrasi sebagai suatu sistem bermasyarakat dan bernegara serta pemerintahan memberikan penekanan pada keberadaan kekuasaan di tangan rakyat baik dalam penyelenggaraan negara maupun pemerintahan. Kekuasaan pemerintahan berada ditangan rakyat ada tiga hal: pertama, pemerintah dari rakyat (*government of the people*); kedua, pemerintahan oleh rakyat (*government by people*); ketiga, pemerintahn untuk rakyat (*government for people*). Jadi hakikat suatu pemerintahan yang demokratis bila halnya di atas dapat dijalankan dalam tata pemerintahan. Namun tidak bisa di pungkiri juga dalam tata pemerintahan yang demokrasi ada

suatu otonomi daerah yang mendukung sehingga menjadi pemerintahan yang demokrasi dan baik.

5. Otonomi daerah

Istilah otonomi daerah dan desentralisasi dalam konteks bahasa sistem penyelenggaraan pemerintahan sering digunakan secara campur aduk (*interchangeably*). Kedua istilah tersebut secara akademik bisa dibedakan, namun secara praktis dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipisahkan. Karena itu tidak mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa mempersandingkannya dengan desentralisasi. Bahkan menurut banyak kalangan otonomi daerah adalah desentralisasi itu sendiri. Tak heran misalnya dalam buku referensi, termasuk di sini, pembahasan otonomi daerah diulas dengan memakai istilah desentralisasi. Kedua istilah tersebut bagaikan mata koin yang saling menyatu namun dapat dibedakan. Dimana desentralisasi pada dasarnya mempersoalkan pembagian kewenangan kepada organ-organ penyelenggara negara, sedangkan otonomi menyangkut hak yang mengikuti pembagian wewenang tersebut.

Berbagai definisi tentang desentralisasi dan otonomi daerah telah banyak dikemukakan oleh para pakar sebagai bahan perbandingan dan bahasan dalam upaya menemukan pengertian yang mendasar tentang pelaksanaan otonomi daerah sebagai manifestasi desentralisasi. Otonomi dalam arti sempit dapat diartikan sebagai ‘mandiri’ sedangkan dalam makna yang lebih luas diartikan sebagai ‘berdaya’. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Jika daerah sudah mampu mencapai kondisi tersebut, maka daerah dapat

dikatakan sudah berdaya untuk melakukan apa saja secara mandiri tanpa tekanan dari luar (*external intervention*).

Desentralisasi sebagaimana didefinisikan United Nations (PBB) adalah sebagai berikut: “*Decentralization refers to the transfer of authority away from the national capital whether by deconcentration (i.e delegation) to field offices or by devolution to local authorities or local bodies*”. Desentralisasi mengacu pada pengalihan otoritas dari ibukota nasional baik dengan dekonsentrasi (yaitu delegasi) ke kantor lapangan atau dengan devolusi ke otoritas lokal atau badan-badan lokal.

Batas ini hanya menjelaskan proses kewenangan yang diserahkan pusat kepada daerah. Proses itu melalui dua cara yaitu dengan delegasi kepada pejabat-pejabat di daerah (*deconcentration*) atau dengan devolution kepada badan-badan otonom daerah. Akan tetapi, tidak di jelaskan isi dan keluasan kewenangan serta konsekuensi penyerahan kewenangan itu badan otonom daerah.

Begitu pula disebutkan dalam undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemetintahan Daerah, 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 daerah.

Namun pada saat reformasi bergulir tahun 1998 di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan di daerah juga menjadi salah satu sasaran reformasi. Tak terkecuali, peraturan tentang Pemerintahan Daerah yakni Undang- Undang No 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang No 5 Tahun 1979 yang kemudian dilakukan

perubahan tentang Undang-Undang tentang pemerintahan Daerah yakni, Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Namun dalam perjalanannya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah banyak menemui masalah maka dilakukan perubahan yang sekaligus Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemetintahan Daerah mengatur Daerah otonom dan Desa dalam satu paket, yang kemudian dalam perjalanannya Undang-Undang No 32 Tahun 2004 serta diubah kemabali menjadi Undang-Undang No 12 Tahun 2008. Tentang Undang-Undang perubahan atas Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahn Daerah. Undang-undang No 12 Tahun 2008 tersebut tidak saja mengatur dan sekaligus membawa perubahan di daerah (provinsi, kabupaten dan kota), namun juga memberikan landasan bagi perubahan yang mendasar di desa.

Salah satu perubahan mendasar dalam pengaturan mengenai desa adalah munculnya BPD (Badan Permusyawaratan Desa), yang merupakan bagian dari pemerintahan desa. BPD memiliki fungsi yang sangat luas seperti mengayomi adat sitiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah Desa.

F. Langkah-Langkah Penelitian

1. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normative, dimana penelitian hukum normative menurut Jhony Ibrahim adalah penelitian yang mencoba untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum

dari sisi normatifnya.⁵ Analisis terhadap data sekunder dilakukan secara normative kualitatif yaitu yuridis kualitatif.

2. Sumber Data

a. Data primer

Sumber data primer dalam penelitian ini adalah diperoleh langsung dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara RI Tahun 2015 Nomor 24, TLN RI No.5657) dan terakhir dirubah lagi dengan UU No.9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara 2015 No.58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679). Selain itu juga melihat UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁵ Jhony Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Media Publishing,2005), hlm.57

3. Permendagri No.111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa.

b. Data Sekunder

Diperoleh dari dokumen atau bahan hukum seperti hasil penelitian terdahulu, buku-buku/karya tulis para ahli hukum yang relevan dengan masalah yang diteliti.

3. Teknik Pengumpulan Data

- a. Teknik observasi merupakan metode mengumpulkan data dengan mengamati langsung di lapangan. Observasi yang dilakukan dalam penelitian ini yakni 1) Pengamatan yang meliputi melihat, dan mencatat kejadian. 2) Mendatangi dan mengamati langsung terhadap instansi terkait yakni, Masyarakat Desa Sirnajaya Kecamatan Gununghalu Kabupaten Bandung Barat.
- b. Studi Kepustakaan adalah segala usaha yang dilakukan oleh peneliti untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik atau masalah yang sedang diteliti. Informasi itu dapat diperoleh dari buku-buku yang terkait dengan masalah, peraturan-peraturan, ketetapan-ketetapan dan sumber-sumber tertulis baik tercetak maupun elektronik lain.

4. Analisis Data

Data ini termasuk data kualitatif, adapun dalam pelaksanaan analisa data, ditempuh melalui langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Mengkaji semua data yang terkumpul, baik dari sumber primer maupun sumber sekunder.

- b. Mengklasifikasi seluruh data dalam kesatuan-kesatuan dengan arah penelitian.

Mendeskripsikan data-data yang sudah diklasifikasikan dengan kerangka pemikiran dengan menarik kesimpulan yang diperlukan dari data yang telah dianalisis.

