

BAB III

KONSEP PEMERINTAHAN DESA DALAM RUANG LINGKUP SISTEM OTONOMI DAERAH

A. Politik Hukum

Hukum dianggap sebagai tujuan dari politik adalah agar ide-ide hukum atau *rechtsidee* seperti kebebasan, keadilan, kepastian, dan sebagainya ditempatkan dalam hukum positif dan pelaksanaan sebagian atau secara keseluruhan, dari ide hukum itu merupakan tujuan dari proses politik dan hukum sekaligus merupakan alat dari politik.¹

Politik mempergunakan hukum positif (peraturan perundang-undangan) untuk mencapai tujuannya dalam arti merealisasikan ide-ide hukum tersebut. Politik dapat mengarahkan dan membentuk masyarakat kepada tujuan untuk memecahkan masalah kemasyarakatan di mana politik adalah aspek dinamis dan hukum merupakan aspek yang statis.

¹Isharyanto, *Politik Hukum*, (Surakarta: CV Kekata Group, 2016) h.1

Politik dan hukum adalah dasar dari politik hukum dengan ketentuan bahwa pelaksanaan pengembangan politik hukum tidak bisa dipisahkan dengan pelaksanaan pengembangan politik secara keseluruhan. Atau dapat dikatakan, prinsip dasar yang dipergunakan sebagai ketentuan pengembangan politik akan juga berlaku bagi pelaksanaan politik hukum yang diwujudkan melalui peraturan perundang-undangan.²

Politik hukum adalah “*legal policy*” atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru ataupun dengan pergantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.³

Padmo Wahjono memberikan pengertian bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.⁴ Sementara itu Satjipto Rahardjo memberikan pengertian mengenai politik hukum yakni sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk

²Isharyanto, *Politik Hukum*, (Surakarta: CV Kekata Group, 2016) h.2

³Moh, Mahfud Md, *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta : Pustaka LP3ES Indonesia, 1998) h.1

⁴Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), Cet. II h.160

mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat.⁵

Politik hukum (*legal policy*) adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak dalam hukum.⁶ Dalam konteks ini yang esensial adalah penyelenggaraan negara dan tujuan negara yang hendak direalisasikan. Penyelenggara negara dan tujuan negara adalah lembaga-lembaga tinggi negara dan lembaga negara lainnya yang diberi wewenang oleh konstitusi untuk mengadakan pemerintahan sebuah negara baik pusat maupun di tingkat daerah.

Politik hukum menganut prinsip *double movement*, yaitu selain sebagai kerangka pikir merumuskan kebijakan dalam bidang hukum (*legal policy*) oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang, ia juga dipakai untuk mengkritisi produk-produk hukum yang telah diundangkan berdasarkan *legal policy*.

⁵Moh, Mahfud Md, *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta : Pustaka LP3ES Indonesia, 1998) h.2

⁶Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Permata Aksara, 2014) h.45

Ruang lingkup atau wilayah kajian politik hukum sebagai berikut:

1. Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum.
2. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum.
3. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum.
4. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum.
5. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan.
6. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.⁷

Wilayah kajian politik hukum inilah yang seterusnya akan menjadi wilayah telaah dari politik hukum. Dalam hal ini, politik

⁷Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Permata Aksara, 2014) h.50-51

hukum secara umum bermanfaat untuk mengetahui bagaimana proses-proses yang terakup dalam wilayah kajian itu dapat menghasilkan sebuah *legal policy* yang sesuai dengan kebutuhan dan rasa keadilan masyarakat.

Hukum bukanlah suatu lembaga yang sama sekali otonom, melainkan berada pada kedudukan yang saling berkaitan dengan sektor-sektor kehidupan dari dalam masyarakat.⁸Arti politik hukum adalah bidang dalam masyarakat yang berhubungan dengan tujuan masyarakat tersebut. Arti yang lain bahwa politik hukum juga aktivitas memilih suatu tujuan sosial tertentu.⁹ Aspek-aspek yang termasuk bidang studi politik hukum adalah keharusan untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan maupun cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan tersebut.

⁸Panggabean, *Penerapan Teori Hukum Dalam Sistem Peradilan Indonesia*, (Jakarta: P.T. Alumni, 2014) h.40

⁹Panggabean, *Penerapan Teori Hukum Dalam Sistem Peradilan Indonesia*, (Jakarta: P.T. Alumni, 2014) h.40

Hukum dan politik adalah berbicara bagaimana hukum bekerja dalam sebuah situasi politik tertentu.¹⁰ Dalam hal ini yang dimaksud adalah hukum sebagai perwujudan dari nilai-nilai yang berkembang dan nilai-nilai yang dimaksud adalah keadilan. Dengan demikian hukum dibentuk dengan dasar kepentingan dan keadilan. Hukum yang memiliki sifat memaksa dan tentunya hukum memberikan konsep perintah dan larangan, menuntut kepatuhan dan apabila melanggar akan ada sanksi yang diterima sehingga hukum yang berjalan akan memberikan ketertiban dan keadilan masyarakat.

Wajah politik hukum di Indonesia pada era saat ini masih membekas sistem rezim orde baru meskipun sistem demokrasi sudah berubah tetapi perubahan tersebut hanya terletak pada struktur tetapi dalam pelaksanaan di lapangan masih dapat dilihat dari produk hukum yang dibuat syarat dengan kepentingan dan hukum di Indonesia lebih determinan konfigurasi politik yang

¹⁰Abdus Salam ,“Pengaruh Politik Dalam Pembentukan Hukum Di Indonesia”, *Jurnal Pemikiran Hukum Islam*, Vol XIV, No. 2 (Desember 2015) h.1

bersifat otoriter sehingga produk hukum yang di hasilkan lebih konservatif.¹¹

Pada tahun 1973 ditetapkan ketetapan MPR No, IV/MPR/1973 tentang garis-garis besar haluan negara, yang di dalamnya secara resmi digariskan politik hukum nasional Indonesia tersebut.¹²Dalam ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 tersebut, politik hukum Indonesia dirumuskan sebagai berikut:

“Pembangunan di bidang hukum dalam negara hukum Indonesia adalah berdasar atas landasan sumber tertib hukum yaitu cita-cita yang terkandung pada pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kejiwaan serta watak dari bangsa Indonesia yang didapat dalam pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945”

Memupuk kesadaran hukum dalam masyarakat dan membina sikap para penguasa dan para pejabat pemerintah ke arah penegakan hukum, keadilan serta perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, dan ketertiban serta kepastian hukum sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.¹³

¹¹Abdus Salam “ Pengaruh Politik dalam Pembentukn Hukum di Indonesia”, *Mazahib Jurnal Pemikiran Hukum Islam*, Vol. XIV No. 2 (Desember 2015) h. 130

¹²C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1986) h. 139

¹³C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1986) h.139-140

Politik hukum berkeinginan untuk menyusun peraturan perundang-undangan yang demokratis yang tidak hanya dari segi teknik, akan tetapi juga ditopang dengan gabungan antara politik hukum dan sosiologi hukumnya.¹⁴

Politik hukum dibentuk dalam rangka mewujudkan tujuan cita-cita ideal negara Republik Indonesia. Politik hukum yang akan, sedang, dan telah diberlakukan di wilayah yuridiksi Republik Indonesia sangat penting, karena hal itu akan menjadi sebagai pedoman dasar dalam proses penentuan nilai-nilai, penerapan, pembentukan, dan pembangunan hukum di Indonesia.

B. Pemerintahan Desa

Indonesia memiliki karakteristik sistem pemerintahan lokal yang unik dan menarik yang berbeda antar wilayah tetapi dengan prinsip dan tujuan yang sama yaitu mengatur kehidupan masyarakat yang lebih baik untuk menuju kesejahteraan, kemakmuran, keteraturan dan keadilan, sehingga bisa dikatakan

¹⁴Isharyanto, *Politik Hukum*, (Surakarta: CV Kekata Group, 2016) h.17

desa atau nama lain merupakan bentuk sistem pemerintahan lokal sebagai miniaturnya Indonesia.¹⁵

Desa, atau nama lain adalah kesatuan masyarakat yang tergabung berdasarkan garis keturunan (genealogi) yang mendiami wilayah (teritori) tertentu.¹⁶ Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum negara kesatuan republik Indonesia terbentuk. Selanjutnya, dalam perjalanan 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 masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

Desa merupakan representasi dari kesatuan masyarakat hukum terkecil yang telah ada dan tumbuh berkembang seiring dengan sejarah kehidupan masyarakat Indonesia dan menjadi

¹⁵Ferizaldi, *Dinamika Otonomi Daerah di Indonesia*”, (Sulawesi: Unimal Press, 2016) h.105

¹⁶Isharyanto, Dila Eka Juli Prasetya, *Hukum Pemerintahan Desa Perspektif Konseptualisasi dan Konteks Yuridis*, (Yogyakarta: CV Absolute Media, 2016) h.49

bagian yang tidak terpisahkan dari tatanan kehidupan bangsa Indonesia.

Desa sebagai bagian dari pemerintahan daerah kabupaten yang berhubungan langsung dengan masyarakat, tentunya mempunyai hubungan yang lebih dekat dengan masyarakat.¹⁷ Selain itu, desa memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat dengan berpedoman pada keanekaragaman, partisipasi otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat, karena itu, desa diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik, dan partisipasi masyarakat dalam proses pelaksanaan pembangunan.

Dalam sejarah pengaturan desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang desa, yaitu: Undang-Undang nomor 22 tahun 1948 tentang pokok pemerintahan daerah, Undang-Undang nomor 1 tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, Undang-Undang nomor 18 tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, Undang-Undang nomor 19 tahun 1965 tentang desa praja, Undang-Undang nomor 5 tahun 1974 tentang

¹⁷Moch Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*, (Malang: Setara Press, 2014) h.14

pokok-pokok pemerintahan di daerah, Undang-Undang nomor 5 tahun 1979 tentang pemerintahan desa, Undang-Undang nomor 22 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, dan terakhir Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa.¹⁸ Melihat perjalanan pengaturan desa tersebut tentunya semua itu disusun dan dibentuk atas dasar penerapan amanat konstitusi.

Pemerintahan desa sebagai unit dari lembaga pemerintahan yang paling berdekatan dengan masyarakat, posisi dan kedudukan hukumnya hingga saat ini menjadi perdebatan terutama ditingkat elit politik. Penerapan UU no. 32 tahun 2004, kemudian diterbitkan lagi tentang Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa, selain menimbulkan implikasi pada perubahan tata hubungan desa dengan pemerintah supradesa, juga membawa perubahan dalam relasi kekuasaan antar kekuatan politik di level desa.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945, pasal 18 ayat (1) dikatakan bahwa “Negara kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dari daerah provinsi itu dibagi atas

¹⁸Moch Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*, (Malang: Setara Press, 2014) h.14

daerah kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”.¹⁹

Dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 pasal 1 ayat

(12) menjelaskan bahwa:

“Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah keatuan 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 sitem pemerintah negara kesatuan republik Indonesia.”

Dari pengertian desa tersebut, tentunya ada yang harus di garis bawahi bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur kepentingannya sendiri. Artinya desa memiliki hak otonomi. Desa sebagai unit pemerintahan terendah di Indonesia, kedudukan dan kewenangannya masih banyak menimbulkan pro kontra. Salah satu penyebabnya adalah UU Nomor 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah yang kurang memberikan ketegasan tentang tugas dan kewenangan kepala desa.

¹⁹Moch Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*, (Malang: Setara Press, 2014) h.16-17

Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 pasal 1 ayat (2) tentang desa menjelaskan, bahwa pemerintahan desa adalah:

“Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan negara kesatuan republik Indonesia.”

Sebagai unsur penyelenggaran pemerintahan desa, pemerintah desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Karena itu, kalau dilihat dari segi fungsi, maka pemerintah desa memiliki fungsi yaitu:

1. Menyelenggarakan urusan rumah tangga desa
2. Melaksanakan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan
3. Melaksanakan pembinaan perekonomian desa
4. Melaksanakan pembinaan partisipasi dan swadaya gotong royong masyarakat
5. Melaksanakan pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat
6. Melaksanakan musyawarah penyelesaian perselisihan, dan sebagainya.

Dalam ketentuan pasal 200 undang-undang nomor 23 tahun 2004, dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri pemerintahan desa dan badan permusyawaratan desa.²⁰ Menurut pasal 202, pemerintahan desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Dalam pasal 210 ditentukan bahwa anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah mufakat.²¹

Penyelenggaraan pemerintahan desa, mengatur hal-hal yang berkenaan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan desa, kedudukan dan tatacara pengangkatan dan pemilihan serta pemberhentian kepala desa, mengatur hak dan kewajiban kepala desa, kemudian pengaturan perangkat desa beserta tugas pokok dan fungsinya dan kedudukan badan permusyawaratan desa. Hak dan kewajiban desa dan masyarakat desa menjelaskan hak dan

²⁰Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012) h.278

²¹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012) h.280

kewajiban yang dimiliki oleh desa dan masyarakat desa. Peraturan desa memberikan penjelasan tentang mekanisme peraturan desa beserta tatacara pembentukan peraturan desa.²²

Untuk melaksanakan pemerintahan desa yang merupakan satu kesatuan dari sistem pemerintahan daerah maka pemerintah desa dapat melakukan kerjasama antar desa. Ini sangat penting, mengingat masing-masing desa memiliki karakteristik dan sumber daya yang berbeda, maka dengan adanya kerjasama antar desa akan terjadi proses saling melengkapi untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran bersama.

Kerjasama desa meliputi berbagai bidang yaitu:

- a. Pengembangan usaha bersama yang dimiliki oleh desa untuk mencapai nilai ekonomi yang berdaya saing.
- b. Kegiatan kemasyarakatan, pelayanan, pembangunan, dan pemeberdayaan masyarakat antar desa.
- c. Bidang keamanan dan ketertiban.²³

²²Ferizaldi, *Dinamika Otonomi Daerah di Indonesia*”, (Sulawesi: Unimal Press, 2016) h.113

²³Ferizaldi, *Dinamika Otonomi Daerah di Indonesia*”, (Sulawesi: Unimal Press, 2016) h.114

C. Otonomi Daerah

Kata otonomi berasal dari bahasa Yunani *autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti peraturan/undang-undang. Dalam bahasa Latin, *autonomos* berarti berdiri sendiri.²⁴ Dari asal katanya, otonomi dapat diartikan sebagai berdiri sendiri atau memiliki peraturan sendiri.

Dalam ilmu pemerintahan, otonomi dipahami sebagai pemerintahan sendiri. Sedangkan otonomi daerah didefinisikan sebagai kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan daerah dengan keuangan sendiri, hukum sendiri, dan pemerintahan sendiri.²⁵ Dalam otonomi daerah, pemerintahan daerah bukan hanya sekedar pelaksana kebijakan-kebijakan yang telah ditentukan pemerintah pusat. Tiap daerah berhak mengatur dirinya sendiri dan tidak lagi tergantung pada pemerintahan pusat. Tiap daerah mandiri dalam mengelola potensi-potensi daerah, menentukan kebijakan-kebijakan daerah, dalam

²⁴Gunawan Sumodiningrat, *Revolusi Mental Pemebentukan Karakter Bangsa Indonesia*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2015) h.172-173

²⁵Gunawan Sumodiningrat, *Revolusi Mental Pemebentukan Karakter Bangsa Indonesia*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2015) h.173

menyediakan dana pembiayaan pembangunan daerah, dan sebagainya.

Otonomi daerah sebenarnya bukan gagasan yang sama sekali baru di Indonesia. Kalau melihat peraturan perundang-undangan yang pernah diberlakukan sebelum reformasi, ternyata konsep tentang otonomi daerah telah muncul.²⁶ Pada dasarnya otonomi daerah adalah perwujudan sistem pemerintahan negara kesatuan yang bersifat desentralisasi. Sistem ini memberikan kewenangan pada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri secara lebih mandiri. Meskipun demikian, daerah-daerah otonom tetap menjadi bagian-bagian esensial negara kesatuan republik Indonesia. Oleh karena itu otonomi daerah tentu saja tidak boleh bertentangan dengan dasar kesatuan. Sebaliknya, dasar kesatuan tidak boleh melenyapkan otonomi daerah.²⁷

Kebijakan otonomi daerah telah membawa banyak perubahan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah di

²⁶Gunawan Sumodiningrat, *Revolusi Mental Pemebentukan Karakter Bangsa Indonesia*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2015) h.176

²⁷Gunawan Sumodiningrat, *Revolusi Mental Pemebentukan Karakter Bangsa Indonesia*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2015) h.172

Indonesia.²⁸ Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*), diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem negara kesatuan republik Indonesia.²⁹

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan.

Indonesia terdiri dari banyak daerah, suku bangsa, dan adat istiadat. Masing-masing daerah memiliki keadaan geografis, ekonomi, dan kebudayaan yang berbeda. Kondisi yang berbeda

²⁸Andries Lionardo, *Administrasi Pemerintahan Daerah*, (Malang: Tunggal Mandiri Publishing, 2011) h.30

²⁹Mexasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2011) h.199

menimbulkan permasalahan dan kebutuhan yang berbeda pula. Keadaan demikian menuntut kebijakan yang berbeda. Otonomi daerah merupakan sistem yang tepat untuk menangani permasalahan tersebut. Dengan otonomi daerah diharapkan kebijakan-kebijakan daerah lebih sesuai dengan kepentingan daerah sehingga kebutuhan dan permasalahan yang ada dapat ditangani secara cepat dan tepat.³⁰

Otonomi daerah merupakan konsep yang baik dan tepat untuk bangsa Indonesia. Dengan otonomi, masing-masing daerah diberi wewenang secara leluasa untuk mengatur daerahnya. Untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah, faktor-faktor berikut perlu diperhatikan:

1. Sumber daya manusia yang berkualitas.

Sumber daya manusia (SDM) di daerah merupakan subjek penggerak otonomi daerah. Manusia menjadi penentu keberhasilan pembangunan. Demikian juga pembangunan di daerah otonom. Otonomi daerah dapat berjalan dengan baik bila sumber daya manusianya baik. Sebaliknya, jika sumber

³⁰Gunawan Sumodiningrat, *Revolusi Mental Pembentukan Karakter Bangsa Indonesia*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2015) h.172

daya manusianya kurang baik, otonomi daerah bisa gagal. Kriteria baik di sini menyangkut soal kecakapan moral/akhlak. Kecakapan atau keahlian yang tidak diimbangi dengan moral yang baik dapat menyebabkan terjadinya penyelewengan-penyelewengan.

2. Organisasi dan manajemen yang baik

Selain sumber daya manusia dan keuangan, organisasi dan manajemen sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Organisasi dalam pemerintahan daerah adalah susunan yang terdiri dari badan-badan pelaksana pemerintahan beserta pejabat, kekuasaan, tugas yang dimilikinya, serta hubungan antar badan itu dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Macam-macam badan pemerintahan ini harus dikelola dengan baik sehingga terjadi suatu sinergi dalam kinerja dan tercipta sistem kerja yang efektif dan efisien. Manajemen yang baik juga menyangkut kemudahan birokrasi dalam berbagai bentuk pelayanan publik. Birokrasi yang tidak

berbelit-belit, cepat, dan transparan bisa menaikkan investasi pemerintah daerah.

3. Sumber keuangan yang cukup

Hampir tidak ada kegiatan pemerintahan yang tidak membutuhkan biaya. Semakin baik keuangan suatu negara, semakin stabil pula kedudukan pemerintah. Demikian juga dengan daerah, pemerintah daerah membutuhkan dana pembiayaan pembangunan di daerahnya. Otonomi daerah memberikan ruang gerak yang lebih longgar kepada daerah otonomi untuk menggali sumber pendanaan bagi daerahnya sendiri.

Sumber dana tersebut salah satunya berasal dari potensi-potensi ekonomis merupakan peluang yang harus dimanfaatkan dengan baik supaya pembangunan daerah berjalan dengan lancar.³¹

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan) ditentukan bahwa daerah negara republik Indonesia yang merupakan negara kesatuan dibagi-bagi menjadi daerah-daerah

³¹Gunawan Sumodiningrat, *Revolusi Mental Pembentukan Karakter Bangsa Indonesia*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2015) h.190

yang lebih kecil dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.³²

Hal ini ditentukan di dalam pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan 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-daerah yang bersifat istimewa”.

Pembagian daerah ini didasarkan karena wilayah Indonesia yang cukup luas dengan deretan pulau-pulau yang terpisah oleh lautan, sehingga diharapkan pembagian wilayah ini mampu mempercepat pemerintahan daerah yang baik. Dalam pasal 18 UUD 1945 menjelaskan bahwa:

“Oleh karena negara kesatuan Indonesia itu suatu *‘eenheidstaat’*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *‘staat’* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah tersebut bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang ditetapkan dalam undang-undang”.³³

³²Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: PT Kanisius, 2007) h.143

³³Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: PT Kanisius, 2007) h.143-144

Sesuai dengan isi pasal tersebut dan penjelasannya pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan desentralisasi dan dekonsentrasi dibidang ketatanegaraan.

Indonesia adalah negara kesatuan yang diselenggarakan dalam sistem pemerintahan yang berdasarkan asas desentralisasi.³⁴ Berbicara soal otonomi daerah tidak bisa lepas dari kerangka dasarnya yakni ketentuan yang terdapat di dalam UUD 1945 sebagai hukum dasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.³⁵ Prof. Soepomo mengatakan bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat adat dan sifat-sifat sendiri dalam kadar negara kesatuan.³⁶

Penelitian yang pernah dilakukan oleh Bagir Manan menemukan konsep dasar hubungan pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi, yaitu:

1. Dasar permusyawaratan

³⁴Gunawan Sumodiningrat, *Revolusi Mental Pemebentukan Karakter Bangsa Indonesia*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2015) h.171

³⁵Mexasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2011) h.201

³⁶Mexasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2011) h.202

2. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli
3. Dasar kebhinekaan, dan
4. Dasar negara hukum.³⁷

Dalam penelitian itu menjelaskan bahwa konsep dasar hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam kerangka desentralisasi memiliki hubungan yang erat dalam mempertahankan kedaulatan negara. Desentralisasi merupakan salah satu upaya untuk menjembatani hubungan antara pusat dan daerah. Salah satu konsep, desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan demokrasi sejak lama. Konsep desentralisasi telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintahan lokal.

Adanya konsep desentralisasi maka muncul ide-ide sebagai berikut:

- a. Otonomi daerah, yaitu akibat dari desentralisasi lalu diadakan daerah otonom yang diberikan hak wewenang dan kewajiban

³⁷Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2011) h.202

untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai peraturan yang berlaku.

- b. Daerah otonom, yaitu akibat adanya otonomi daerah lalu dibentuklah daerah-daerah otonomi, baik untuk provinsi maupun kabupaten. Daerah otonom itu sendiri berarti kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang akan berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁸

Kata ‘mengurus’ dan ‘mengatur’ dalam pemberian otonomi kepada daerah dapat dibedakan, yaitu mengurus berarti fungsi penyelenggaraan pemerintahan dijalankan oleh pihak eksekutif daerah yaitu kepala daerah, sedangkan mengatur berarti fungsi pengaturan yang dijalankan oleh pihak pembuat peraturan daerah yaitu legislatif yang dipegang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

³⁸Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Permata Aksara, 2014) h.158-159

Melalui Undang-Undang No. 22 tahun 1999, prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam undang-undang ini adalah sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah.
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonomi, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi.
- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- g. Pelaksanaan atas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintahan.
- h. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepala daerah, tetapi juga dari pemerintahan dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.³⁹

³⁹Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Permata Aksara, 2014) h.163-164

Dari uraian di atas kita temukan sendi-sendi otonomi yaitu:

- a) *Sharing of power* (pembagian kekuasaan)
- b) *Distribution of income* (pembagian pendapatan) dan
- c) *Empowering* (kemandirian administrasi pemerintahan daerah).

Semakin kuatnya sendi-sendi tersebut, maka semakin sehat pelaksanaan otonomi daerah. Dalam tataran teoritis, bagaimana otonomi diberikan dan bagaimana batas cakupannya, para ahli mengidentifikasikannya ke dalam tiga ajaran yaitu ajaran rumah tangga formil, ajaran rumah tangga materiil, dan ajaran rumah tangga nyata (riil).⁴⁰

Dalam ajaran rumah tangga formil bahwa pemerintah daerah dapat lebih leluasa untuk bergerak, untuk mengambil inisiatif, memilih alternatif, dan mengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan daerahnya. Walaupun pemerintah daerah diberikan keleluasaan, tetap ada pembatasan. *Pertama*, pemerintah daerah hanya boleh mengatur

⁴⁰Isharyanto, *Politik Hukum Pembagian Kewenangan dalam Rangka Desentralisasi di Indonesia*, (Jakarta: Halaman Moeka Publishing, 2016) h. 19

undang-undang atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya. *Kedua*, bila negara atau daerah yang lebih tinggi tingkatannya kemudian mengatur sesuatu urusan yang semula diatur oleh daerah yang lebih rendah, peraturan daerah yang lebih rendah tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi. Dalam ajaran rumah tangga materil memuat secara rinci pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab antara pusat dan daerah. Basis ajaran ini adalah adanya perbedaan mendasar antara urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sementara itu, sistem otonomi riil dianggap sebagai kompromi antara kedua sistem terdahulu. Dalam sistem ini, penyerahan urusan kepada daerah otonom didasarkan pada faktor-faktor riil. Konsep ajaran rumah tangga riil bertitik tolak dari pemikiran yang mendasarkan diri kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata untuk mencapai keserasian antara tugas dengan kemampuan dan kekuatan, baik yang ada pada daerah sendiri maupun di pusat.⁴¹

⁴¹Isharyanto, *Politik Hukum Pembagian Kewenangan dalam Rangka Desentralisasi di Indonesia*, (Jakarta: Halaman Moeka Publishing, 2016) h. 24

D. Demokrasi

Istilah “demokrasi” berasal dari bahasa Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* yang berarti pemerintahan.⁴² Dengan demikian, demokrasi adalah sistem pemerintahan yang berasal dari rakyat dan mengikutsertakan rakyat dalam pemerintahan negara.

Sementara itu Koentjoro Poerbopranoto memberikan penjelasan bahwa demokrasi adalah sistem yang mendorong rakyat untuk ikut berpartisipasi secara aktif dalam pemerintahan negara.⁴³ Dalam pandangan ini jelas bahwa adanya demokrasi menjadi hal yang sangat penting dalam keikutsertaan masyarakat untuk mendorong pembangunan negara. Tidak dapat dibantah bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan.⁴⁴ Kita mengenal bermacam-macam istilah demokrasi, ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi

⁴²Beni Ahmad Saebani, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2016) h.75

⁴³Beni Ahmad Saebani, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2016) h.75

⁴⁴Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Pers,2016) h.259

terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, dan demokrasi nasional.⁴⁵ Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa”.

Dalam proses demokrasi tidak bisa dipungkiri bahwa sistem demokrasi merupakan yang sistem yang terbaik dalam ketetaneeraan untuk kemajuan suatu negara karena dalam demokrasi inilah rakyat menjadi pilar yang paling tertinggi dalam bernegara.

Demokrasi dapat dilihat dari dua segi, yaitu demokrasi dalam arti material dan demokrasi dalam arti formal. Demokrasi dalam kategori pertama ini adalah demokrasi yang diwarnai oleh falsafah atau ideologi yang dianut oleh suatu bangsa atau negara.⁴⁶ Kedua, demokrasi dalam arti formal. Demokrasi yang kedua ditinjau dari sejarah juga mengalami perkembangan, yaitu dari demokrasi langsung, seperti pernah dilaksanakan di negara-negara Yunani Kuno, menjadi demokrasi tidak langsung seperti yang dianut dan dilaksanakan di negara-negara sekarang ini.

⁴⁵Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2016) h.263

⁴⁶Sri Soemantri, *Hukum Tata Nnegara Indonesia*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014) h.338

Demokrasi dalam arti formal ini juga disebut juga sebagai demokrasi perwakilan.

Makna demokrasi, sejak lahirnya dalam abad ke-V sebelum masehi, di Athena, Yunani Kuno, hingga waktu ini telah banyak dikemukakan pendapat oleh para ahli pemikir besar tentang negara hukum. Dari banyak pendapat atau faham tersebut dapatlah dikemukakan bahwa demokrasi adalah “*sistem politik mengenai keikutsertaan rakyat atau warga dalam membuat suatu keputusan*”.⁴⁷

Perkembangan demokrasi pada abad pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu *magna charta* piagam besar 1215. *Magna Charta* (piagam besar) berisi semacam perjanjian antara beberapa bangsawan dan Raja Jhon di Inggris bahwa raja mengakui dan menjamin beberapa hak dan *privileges* sebagai imbalan untuk menyerahkan dana bagi keperluan perang dan lain-lain.⁴⁸

⁴⁷Soehino, *Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta : BPFE,2011) h.15

⁴⁸Beni Ahmad Saebani, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2016) h.81

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan (demokrasi). Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Atas dasar demokratis, *rechtsstaat* dikatakan sebagai “negara kepercayaan timbal balik (*de staat van het wederzijds vertrouwen*)”, yaitu kepercayaan dari rakyat pendukungnya bahwa kekuasaan yang diberikan tidak akan disalahgunakan dan kepercayaan dari penguasa bahwa dalam batas kekuasaannya dia mengharapkan kepatuhan dari rakyat pendukungnya.⁴⁹

Asas-asas demokratis yang melandasi *rechtsstaat*, menurut S.W. Couwenberg meliputi lima asas, yaitu:

- a. Asas hak-hak politik
- b. Asas mayoritas
- c. Asas perwakilan
- d. Asas pertanggungjawaban, dan
- e. Asas publik

⁴⁹Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Pers,2016) h.268

Atas dasar sifat-sifat tersebut, yaitu liberal dan demokratis, ciri-ciri *rechtsaat* adalah:

- a) Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat
- b) Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi: kekuasaan pembuatan undang-undang yang ada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas yang tidak hanya menangani sengketa antara individu rakyat, tetapi juga antara penguasa dan rakyat, dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang
- c) Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.⁵⁰

Ciri-ciri diatas menunjukkan dengan jelas bahwa ide sentral *rechtsaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas dasar prinsip kebebasan dan persamaan.

Demokrasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia hanya berfungsi sebagai kamouflase kepentingan penguasa dan sekaligus

⁵⁰Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Pers,2016) h.268-269

melegitimasi kebijakan publik penguasa.⁵¹ Demokrasi sudah menjadi pilihan politik yang diyakini sebagai salah satu bentuk sistem politik yang terbaik untuk mencapai efektivitas penyelenggaraan pemerintahan negara. Dalam perjalanannya, demokrasi memang mengalami pasang surut karena banyaknya dinamisasi perkembangan politik untuk mencapai demokrasi yang ideal sesuai dengan cita-cita negara.

Demokrasi tidak boleh hanya dijadikan hiasan bibir dan bahan retorika belaka. Demokrasi juga bukan hanya menganut pelebagaan gagasan-gagasan luhur tentang kehidupan bernegara yang ideal, melainkan juga merupakan persoalan tradisi dan budaya politik yang egaliter dalam realitas pergaulan hidup yang berkeragaman atau prular, dengan saling menghargai perbedaan satu sama lain.⁵² Demokrasi harus dikembangkan atas dasar saling percaya antara satu dengan yang lainnya karena kalau tidak ada kepercayaan maka tidak dapat diharapkan banyak akan munculnya demokrasi. Kalau pemerintah tidak memiliki

⁵¹Soehino, *Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta : BPFE,2011) h.8

⁵²Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitualisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika,2017) h.58

kepercayaan terhadap rakyat, pemerintah akan memonopoli kekuasaan yang ada, segala sesuatu diputuskan sendiri sementara rakyat ditinggalkan. Di samping itu, kita harus memperhatikan bahwa demokrasi juga mempersyaratkan sikap dan perilaku yang moderat serta taat aturan hukum.⁵³ Perwujudan demokrasi haruslah diatur berdasarkan hukum.

Demokrasi Indonesia adalah demokrasi Pancasila.⁵⁴ Dengan rumusan lain demokrasi Indonesia berarti kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan berdasarkan ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Demokrasi Pancasila adalah suatu jenis demokrasi yang sebenarnya sudah dianut di Indonesia sejak ditetapkannya Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini tidak dapat dipisahkan dari ideologi yang dianut bangsa Indonesia, yaitu Pancasila. Walaupun demikian, demokrasi itu sendiri terus

⁵³Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2016) h.280

⁵⁴Gunawan Sumodiningrat, *Revolusi Mental Pembentukan Karakter Bangsa Indonesia*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2015) h.59

berkembang sesuai dengan situasi dan kondisi yang berlaku dalam negara yang bersangkutan.

Ucapan Maclver dalam bukunya *The Web of Government* mengandung kebenaran. Maclver mengatakan bahwa:

“Democracy is a form of government taht is never completely achieve., Democracy grows into is being.”
(Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan yang tidak pernah dicapai sepenuhnya. Demokrasi tumbuh menurut sifatnya sendiri).⁵⁵

Searah dengan tuntutan reformasi, hadirnya aturan hukum yang tegas, demokratis, dan bersandar pada prinsip-prinsip keadilan sesungguhnya akan menjadi penuntun ke arah mana politik dan ekonomi akan dibingkai. Akibat kurang tegasnya aturan hukum ataupun kurang mengakarnya aturan hukum yang ada, akan menimbulkan *ekses* (peristiwa) yang merugikan masyarakat karena aturan tersebut hanya akan dipakai sebagai alat penekan dari kekuasaan yang ada.

⁵⁵Sri Soemantri, *Hukum Tata Nnegara Indonesia*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014) h.339

Dalam sistem demokrasi, penyelenggaraan negara itu harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat. Hubungan antara negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.⁵⁶ Dalam pengertian tersebut hubungan antara demokrasi dan hukum sangat erat kaitannya dalam kemajuan sistem ketatanegaraan.

Menurut Franz Magnis Suseno, “Demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum”.⁵⁷ Dengan demikian, negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi dapat disebut sebagai negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*). Disebut negara hukum demokratis, karena di dalamnya mengakomodir prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi.

⁵⁶Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013) h.8

⁵⁷Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013) h.8

Menurut J.B.J.M Ten Berge menyebutkan prinsip-prinsip demokrasi sebagai berikut:

1. Perwakilan politik. Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu negara dan dalam masyarakat diputuskan oleh badan perwakilan, yang dipilih melalui pemilihan umum.
2. Pertanggungjawaban politik. Organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik, yaitu kepada lembaga perwakilan.
3. Pemencaran kewenangan. Konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat pada satu organ pemerintahan adalah kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, kewenangan badan-badan publik itu harus dipancarkan pada organ-organ yang berbeda.
4. Pengawasan dan kontrol. (Penyelenggaraan) pemerintahan harus dikontrol.
5. Kejujuran dan keterbukaan pemerintahan untuk umum.
6. Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.⁵⁸

Sementara menurut H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt menyebutkan prinsip demokrasi yaitu :

Keputusan-keputusan penting, yaitu undang-undang, diambil bersama-sama dengan perwakilan rakyat yang dipilih berdasarkan pemilihan umum yang bebas dan rahasia.⁵⁹ Ada dua kelompok aliran yang paling penting dalam pemikiran tentang demokrasi, yaitu demokrasi konstitusional dan demokrasi

⁵⁸Nurul Qamar, Muhammad Syarif, Dachran S. Busthami, Farah Syah Reza, *Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2016) h.97-98

⁵⁹Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013) h.11

komunisme.⁶⁰ Perbedaan fundamental di antara keduanya adalah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan sebuah pemerintahan yang terbatas pada kekuasaannya, yaitu suatu negara hukum (*rechtsstaat*) yang tunduk pada *rule of law*. Ajaran *rule of law* (kekuasaan hukum) ini menjelaskan bahwa yang berdaulat dalam suatu negara adalah hukum. Unsur-unsur *rule of law* meliputi:

1. Berlakunya supremasi hukum (hukum menempati kedudukan tertinggi sehingga semua orang harus tunduk pada hukum)
2. Perlakuan yang sama di depan hukum bagi setiap warga negara
3. Terlindunginya hak-hak manusia oleh undang-undang dasar serta keputusan-keputusan pengadilan.

Ciri khas demokrasi konstitusional adanya gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Sebaliknya, demokrasi yang mendasarkan dirinya pada komunisme, mencita-citakan

⁶⁰Beni Ahmad Saebani, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2016) h.78

pemerintahan yang tidak boleh dibatasi oleh kekuasaannya (*machtsstaat*) dan yang bersifat totaliter. Kelompok aliran demokrasi yang mendasarkan dirinya atas paham komunisme selalu bersikap *ambivalent* terhadap negara. Negara dianggap sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya akan lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis.⁶¹

Demokrasi yang dianut di Indonesia, yaitu demokrasi berdasarkan Pancasila, masih dalam taraf perkembangan dan mengenai sifat-sifat dan ciri-cirinya terdapat berbagai tafsiran serta pandangan. Tetapi yang tidak dapat disangkal ialah bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang belum di amandemen. Selain itu Undang-Undang Dasar kita menyebut secara eksplisit dua prinsip yang menjiwai naskah itu, dan yang dicantumkan dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 mengenai sistem pemerintahan negara yaitu:

1. Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*). Negara Indonesia berdasarkan atas hukum

⁶¹Beni Ahmad Saebani, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2016) h.79

(*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).

2. Sistem konstitusional.

Pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).⁶²

Demokrasi memang membutuhkan jalan yang panjang untuk menciptakan sebuah tatanan yang terbuka bagi kelangsungan kesejahteraan sosial yang dicita-citakan oleh masyarakat Indonesia.⁶³ Salah satu pilar terpenting dalam demokrasi adalah adanya prinsip *trias politica* yang membagi tiga kekuasaan politik negara, yaitu eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara tersebut diperlukan agar ketiga lembaga negara tersebut bisa saling mengawasi dan saling mengontrol satu sama lainnya.

⁶²Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Prima Grafika, 2008) h.106

⁶³Tubagus Iman Ariyadi, *Menatap Masa Depan Demokrasi Indonesia*, (Banten: Indonesian Studies and Advocacy Center, 2004) h.1

E. BUMDes (Badan Usaha Milik Desa)

Dalam sistem pemerintahan desa, adanya pengakuan dan pengaturan Badan Usaha Milik Desa sebagai lokomotif dan sentra ekonomi masyarakat desa dengan prinsip kegotongroyongan yang merupakan perwujudan demokrasi ekonomi asli desa.⁶⁴ Badan Usaha Milik Desa yang biasa disebut dengan BUMDes merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.

Undang-undang no 6 tahun 2014 tentang Desa memberi keleluasaan kepada desa untuk menampung seluruh kegiatan ekonomi dan atau pelayanan umum dalam upaya meningkatkan kesejahteraan desanya melalui pendirian BUMDes. Realitas Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 menyebutkan bahwa pembangunan desa bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui penyediaan

⁶⁴Ferizaldi, *Dinamika Otonomi Daerah di Indonesia*, (Sulawesi: Unimal Press, 2016) h.114

pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan, dengan mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan dan kegotong royongan guna mewujudkan keadilan sosial.

Berdasarkan realitas tersebut, maka lahirnya Badan Usaha Milik Desa merupakan pengejawantahan dari amanat UU Nomor 6 tahun 2014 pada pasal 87 yang mengatakan bahwa BUMDes dibentuk atas dasar semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan untuk mendayagunakan segala potensi ekonomi, kelembagaan perekonomian, serta potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

BUMDes memiliki peran yang sangat penting dalam menggerakkan perekonomian masyarakat sekaligus sebagai pilar demokrasi pedesaan, karena BUMDes memerlukan sinergi yang harmoni antara pemerintah desa sebagai pemilik modal dan masyarakat sebagai pengelolanya.

Pembentukan BUMDes menurut buku pegangan pengelolaan BUMDes, dimaksudkan untuk menampung seluruh kegiatan perekonomian yang ditunjukkan untuk peningkatan pendapatan masyarakat, baik kegiatan perekonomian yang berkembang menurut adat istiadat dan budaya masyarakat setempat. Pendirian BUMDes sebagaimana disebut dalam Permendesa PDTT No. 4 tahun 2015 tentang pendirian, pengurusan dan pengelolaan, serta pembubaran Badan Usaha Milik Desa, memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Meningkatkan perekonomian desa.
2. Mengoptimalkan aset desa agar bermanfaat untuk kesejahteraan desa.
3. Meningkatkan usaha masyarakat dalam pengelolaan potensi ekonomi desa.
4. Mengembangkan rencana kerja sama usaha antar desa dan atau dengan pihak ketiga.
5. Menciptakan peluang dan jaringan pasar yang mendukung kebutuhan dan layanan umum warga.
6. Membuka lapangan kerja.
7. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui perbaikan pelayanan umum, pertumbuhan dan pemerataan ekonomi desa, dan
8. Meningkatkan pendapatan masyarakat desa dan pendapatan asli desa.

Dalam penjelasan tersebut menyatakan bahwa tujuan di dirikannya BUMDes (Badan Usaha Milik Desa) adalah salah

upaya untuk meningkatkan perekonomian desa khususnya dan perekonomian masyarakat sekitar pada umumnya serta dapat menunjang kesejahteraan masyarakat desa.

Prinsip dasar dalam pendirian BUMDes adalah:

1. Pemberdayaan: memiliki makna untuk meningkatkan kemampuan masyarakat, ketertiban masyarakat dan tanggung jawab masyarakat.
2. Keberagaman: bahwa usaha kegiatan masyarakat memiliki keberagaman usaha, dan keberagaman usaha dimaksud sebagai bagian dari unit usaha BUMDes tanpa mengurangi status keberadaan dan kepemilikan usaha ekonomi masyarakat yang sudah ada.
3. Partisipasi: pengelolaan harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar senantiasa memiliki dan turut serta bertanggung jawab terhadap perkembangan kelangsungan BUMDes.
4. Demokrasi: mempunyai makna bahwa dalam mengelola didasarkan pada kebutuhan masyarakat dan harus diselenggarakan dalam perspektif penyelenggaraan administrasi keuangan yang benar.

Dalam hal prinsip dasar ini pendirian BUMDes (Badan Usaha Milik Desa) memiliki tujuan untuk pengembangan SDM (Sumber Daya Manusia) yang ada di Desa dengan berbagai macam kultur yang ada serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan BUMDes.

Beberapa hal yang perlu dipersiapkan atau dilakukan dalam menyiapkan pendirian BUMDes ialah sebagai berikut:

- 1) Melakukan kajian kelayakan usaha terkait pemanfaatan potensi desa yang diikuti penyusunan rencana usaha dan rencana tahunan untuk mengeksploitasi produk (barang dan jasa) yang akan ditawarkan BUMDes.
- 2) Mempersiapkan draft AD/ART, calon pengelola beserta para pembantunya, dana desa sebagai modal dasar dan draft peraturan desa.
- 3) Melakukan rembung desa guna membuat kesepakatan pendirian BUMDes dengan penempatan melalui peraturan desa.
- 4) Mempersiapkan sarana prasarana operasional BUMDes.

Kesepakatan tentang organisasi BUMDes dituangkan dalam Anggaran Dasar dan Rumah Tangga (AD/ART).⁶⁵ Anggaran Dasar memuat paling sedikit rincian nama, tempat kedudukan, maksud dan tujuan, kepemilikan modal, kegiatan usaha, dan kepengurusan. Sedangkan, Anggaran Rumah Tangga memuat paling sedikit hak dan kewajiban pengurus, masa bakti kepengurusan, tata cara pengangkatan dan pemberhentian

⁶⁵Sukasmanto, *Rancang Bangun Bisnis dan Pengelolaan BUM Desa*, (Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa, 2014) h. 25

pengurus, penetapan operasional jenis usaha, dan sumber permodalan. Oleh karena itu, AD/ART sekurang-kurangnya berisi:

- Badan hukum
- Bentuk organisasi
- Usaha yang ingin dijalankan
- Kepengurusan
- Hak dan kewajiban
- Permodalan
- Bagi hasil laba usaha
- Keuntungan dan kepailitan
- Kerjasama dengan pihak ketiga
- Mekanisme pertanggung jawaban
- Pembinaan dan pengawasan masyarakat.

Pengelolaan BUMDes berdasarkan pada AD/ART. Organisasi pengelolaan BUMDes terpisah dari organisasi pemerintah desa dan paling sedikit terdiri atas:

- a) Penasihat dan komisaris
- b) Pelaksana operasional atau direksi

- c) Direktur atau manajer, dan
- d) Kepala unit usaha.⁶⁶

Pendirian dan pengembangan BUMDes hanya akan terjadi jika para pendiri berani memiliki impian.⁶⁷ Saat impian dan keinginan untuk mendirikan BUMDes menguat namun masih terbelenggu oleh diri sendiri maupun oleh orang lain maka memompa semangat para pendiri BUMDes adalah keharusan. Salah satu aspek yang tak kalah penting untuk dikelola oleh BUMDes adalah sumber daya manusia yang dimiliki. Manusia (pengelola, manajemen, karyawan) sebagai motor penggerak kegiatan usaha perlu dikelola secara profesional. Pengembangan BUMDes sangat ditentukan oleh ketersediaan SDM di desa. Sayangnya SDM yang dibutuhkan untuk pengembangan BUMDes di desa saat ini sangat terbatas, baik dari sisi kuantitas maupun kualitas. Pengelolaan SDM menjadi sangat penting

⁶⁶Sukasmanto, *Rancang Bangun Bisnis dan Pengelolaan BUM Desa*, (Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa, 2014) h. 27

⁶⁷Sukasmanto, *Rancang Bangun Bisnis dan Pengelolaan BUM Desa*, (Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa, 2014) h. 27

karena SDM lah yang menentukan kesuksesan sebuah Badan Usaha Milik Desa.⁶⁸

Semangat pendirian BUMDes pasca di undangkannya UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa membawa angin segar bagi perekonomian desa.⁶⁹ Desa yang selama ini dikonotasikan sebagai daerah yang kurang berkembang, berkesempatan untuk merubah wajah desanya menjadi lebih mandiri dan sejahtera.

Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa. Tujuan kesejahteraan desa yang ingin dicapai harus diimbangi dengan pengetahuan yang baik akan Badan Usaha Milik Desa. Karena tanpa modal pemahaman yang baik akan pembentukan dan pengelolaan BUMDes justru dapat

⁶⁸Sukasanto, *Rancang Bangun Bisnis dan Pengelolaan BUM Desa*, (Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa, 2014) h.123

⁶⁹Farida Yustina NFP, Arif Purbantara, *Badan Usaha Milik Desa*, (Pusat Penelitian dan Pengembangan: Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi RI, 2019) h.2

menyebabkan BUMDes yang telah dirintis bersama tidak dapat berkembang dengan baik, bahkan mengalami kerugian.

Oleh karena itu, gambaran mengenai pengertian dan mekanisme pembentukan Badan Usaha Milik Desa yang mendasar dapat dijadikan pedoman dalam membantu desa untuk mengelola BUMDes yang telah ada.