

**POLITIK HUKUM PENGATURAN MEKANISME PENGISIAN
ANGGOTA BADAN PERMUSYAWARATAN DESA
DALAM NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI**

TESIS

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum**



**Oleh:
ISMAWATI
NIM. 166010100111023**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2019**

RINGKASAN

Ismawati, Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Januari 2019, Politik Hukum Pengaturan Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa Dalam Negara Hukum dan Demokrasi, Dr. Tunggul Anshari SN, S.H., M.Hum., Dr. Istislam, S.H., M.Hum.

Pengaturan mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa dalam ketentuan Pasal 56 Ayat (1) Undang-Undang Desa menjelaskan bahwa anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. Yang dimaksud dengan “dilakukan secara demokratis” yaitu dapat diproses melalui proses pemilihan langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan. Frasa “dapat” menimbulkan implikasi hukum yaitu mekanisme pengisian anggota BPD bisa melalui proses pemilihan secara langsung atau melalui musyawarah perwakilan. Sehingga hal ini menimbulkan persoalan dalam masyarakat. Seperti yang terjadi di Kabupaten Bekasi, yakni terjadi perbedaan pendapat antara Pemerintah Kabupaten Bekasi dengan masyarakat Desa Cipayung.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut muncul tiga rumusan masalah, yaitu pertama, mengapa politik hukum pengaturan mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa dapat dilaksanakan melalui proses pemilihan langsung atau musyawarah perwakilan. Kedua, bagaimanakah implikasi hukum dari pengaturan tentang mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa baik melalui proses pemilihan langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan. Ketiga, bagaimanakah pengaturan mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa yang sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi. Dari rumusan masalah ini, maka jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*). Dengan menggunakan teknik analisis preskriptif.

Berdasarkan kajian analisis teori terhadap ketiga rumusan masalah di atas, maka didapat hasil analisis sebagai berikut: Pertama, Berdasarkan Risalah Pansus RUU tentang Desa, pengaturan mekanisme pengisian anggota BPD dapat dilaksanakan melalui proses pemilihan secara langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan karena sebagai penghormatan dan pengakuan atas keragaman (kebhinekaan) bentuk dan susunan pemerintahan desa-desa di Indonesia. Dalam hal ini pemerintah Kabupaten/Kota yang lebih memahami kondisi masing-masing desa, sehingga ketentuan selanjutnya mengenai mekanisme pengisian anggota BPD diatur dalam Peraturan Daerah. Kedua, implikasi hukum dari pengaturan mekanisme pengisian anggota BPD dalam ketentuan Pasal 56 Ayat (1) yaitu frasa “dapat” berarti memberikan dua pilihan yaitu dapat melalui proses pemilihan secara langsung atau musyawarah perwakilan. Akan tetapi, dalam beberapa Peraturan Daerah belum menentukan menggunakan pemilihan langsung atau musyawarah perwakilan. Sehingamenimbulkan perbedaan keinginan antara masyarakat dengan pemerintah mengenai mekanisme pengisian anggota BPD. Dalam hal ini, masyarakat menginginkan pemilihan secara langsung sedangkan pemerintah menginginkan melalui musyawarah perwakilan. Ketiga, Pengaturan mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa dalam Pasal 56 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yaitu dilakukan secara demokratis, dalam artian dapat diproses melalui proses pemilihan langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan. Akan tetapi, setelah implikasi dari kedua proses pengisian anggota BPD dianalisis dalam bab pembahasan, maka pengaturan mekanisme pengisian anggota BPD yang sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi yaitu melalui proses pemilihan langsung oleh masyarakat desa setempat yang mempunyai hak pilih.

SUMMARY

Ismawati, Master's in Legal Studies, Faculty of Law, Universitas Brawijaya, January 2019, Legal Politics of Regulating the Mechanism for Electing Members of Village Representatives Council in the State of Law and based on Democracy, Dr.Tunggul Anshari SN, S.H., M.Hum., Dr.Istislam, S,H., M.Hum.

The regulation in terms of the election of members of Village Representatives Council in Article 56 Paragraph (1) of Act on Village states that Village Representatives Council consists of the members elected as representatives of the village based on areas and it is performed democratically. The term 'performed democratically' emphasises that the election process cannot be represented or it is performed based on representatives session. The phrase 'can' brings legal implication, where the election of the members can be performed directly (cannot be represented) or based on representatives session. This condition causes an issue in society. Different opinions between the government of the regency of Bekasi and local people in Cipayung village of the Regency of Bekasi is seen as an example of the issue.

The issue above has led to the three following research problems: 1) why is the legal politics of regulating the mechanism for electing the members of the Village Representatives Council performed based on direct election or representatives session? 2) What is the legal implication of the regulation regarding the mechanism for the election based on either direct election or representatives session? 3) How is the mechanism regulated based on the principles of the state of law and democracy? Following the problems, this study employed statute and historical approaches, supported by prescriptive analysis.

Referring to the theoretical analysis of the three research problems, this study concludes that according to the minutes of tailor-made committee according to the bill concerning Village, the regulation of the mechanism should be performed through direct election and representatives session as this mechanism is aimed to respect and recognise the diversity of forms and village government structures in Indonesia. Furthermore, since the local governments are more

familiar to the condition of each village, the provisions regarding the mechanism of election of the members of the village representatives are regulated in Local Regulation. In terms of the legal implication, the word 'can' in the provision of Article 56 Paragraph (1) implies two to choose from, comprising direct election and session. However, the Local Regulation has not involved any of those two, sparking different intentions over how the election must be conducted between the government and its people, where people prefer direct election while the government tends to refer to the other way of election. The regulation of the mechanism for the election of the members for Village Representatives Council in Article 56 Paragraph (1) of Act Number 6 of 2014 concerning Village implies that the election must be conducted democratically, meaning that the election can be done either in direct election or in representatives session. Following the analysis of the implication of the two processes required in the election, the discussion of this study concludes that the mechanism for the regulation of the election of the members for the village representatives should be based on direct election where the locals in a village have their rights to vote for members of representatives. This way is deemed to meet the principles of the state of law and democracy.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirabbil'alamin, segala puji syukur penulis haturkan kepada Allah Yang Maha Esa, Pencipta langit dan bumi beserta isinya, Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, atas Rahmat dan Hidayah-Mu akhirnya penulis dapat menyelesaikan segala proses penulisan tesis ini dengan baik. Tesis dengan judul **“Politik Hukum Pengaturan Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa Dalam Negara Hukum dan Demokrasi”** disusun sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Magister dalam bidang Ilmu Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya.

Penulis menyadari dengan sepenuh hati bahwa tesis ini tidak akan selesai tanpa dorongan moral, bimbingan, arahan, maupun petunjuk dari berbagai pihak. Penghargaan dan terima kasih sedalam-dalamnya penulis sampaikan kepada Bapak Dr. Tunggul Anshari, S.N, S.H., M.Hum. selaku dosen pembimbing 1 (satu) dan selaku penguji yang dengan setulus hati dan ikhlas meluangkan waktu, tenaga, dan pemikiran untuk memberikan bimbingan, spirit koreksi dan masukan-masukan yang sangat berarti bagi penulis demi penyempurnaan tesis ini. Semoga Allah SWT mencatat-Nya sebagai amal ibadah dan membalas-Nya dengan Rahmat yang tak ternilai.

Penghargaan dan terima kasih sedalam-dalamnya penulis sampaikan kepada Bapak Dr. Istislam, S,H., M.Hum. selaku dosen pembimbing 2 (dua) dan selaku penguji yang dengan setulus hati dan ikhlas meluangkan waktu, tenaga, dan pemikiran untuk memberikan bimbingan, motivasi sehingga memacu penulis untuk segera menyelesaikan tesis ini, dan masukan-masukan yang sangat berarti

bagi penulis demi penyempurnaan tesis ini. Semoga Allah SWT mencatat-Nya sebagai amal ibadah dan membalas-Nya dengan Rahmat yang tak ternilai pula.

Pada kesempatan ini juga, penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Nuhfil Hanani AR., M.S. selaku Rektor Universitas Brawijaya, yang telah memberikan kesempatan dan izin untuk menempuh pendidikan S2 pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya.
2. Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, yang telah memberikan kesempatan dan izin untuk menempuh pendidikan S2 pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya.
3. Dr. Istislam, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, yang telah memberikan kesempatan untuk menempuh pendidikan S2 pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, memberikan ilmu pengetahuan, motivasi serta masukan selama penulis menimba ilmu di Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya.
4. Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H., Alm. Selaku dosen pengajar dan juga pembimbing yang dengan setulus hati dan ikhlas meluangkan waktu, tenaga, dan pemikiran untuk memberikan bimbingan, spirit dan koreksi demi penyempurnaan tesis ini. Semoga Allah SWT mencatat-Nya sebagai amal ibadah dan membalas-Nya dengan Surga.
5. Prof. Dr. Sudarsono, S.H., M.S. selaku dosen penguji yang telah memberikan tanggapan, saran dan masukan serta kritikan bagi penyempurnaan tesis ini.

6. Dr. Herman Suryokumoro, S.H., M.S. selaku dosen penguji yang telah memberikan tanggapan, saran dan masukan serta kritikan bagi penyempurnaan tesis ini.
7. Para Guru Besar dan Dosen-Dosen Pengajar pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, yang telah banyak memberikan bekal ilmu pengetahuan, spirit, dan motivasi selama penulis menjalani pendidikan. Semoga Allah SWT mencatat-Nya sebagai amal ibadah dan membalas-Nya dengan Rahmat yang tak ternilai.
8. Seluruh Staf Tata Usaha pada Program Studi Magister Ilmu Hukum dan seluruh Staf PDIH Universitas Brawijaya, yang telah banyak membantu penulis dalam menjalani pendidikan.
9. Seluruh staf perpustakaan Universitas Brawijaya, yang telah banyak membantu penulis dalam peminjaman literatur yang dibutuhkan selama menempuh pendidikan.
10. Rekan-rekan Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, terutama teman-teman kelas A dan kelas Konsentrasi Hukum Penyelenggaraan Negara, yang telah memberikan dukungan, motivasi, dan penuh rasa kekeluargaan yang tidak terlupakan.
11. Kedua orang tua tercinta yang telah berjuang memberikan pendidikan yang terbaik bagi anak-anaknya, dan selalu memberikan do'a serta dukungan dalam menyelesaikan pendidikan ini.
12. Adik-adik tercinta yang selalu memberikan do'a tulus dan dukungan dalam menyelesaikan pendidikan ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih terdapat banyak kekurangan baik dari segi penyajian, kajian, maupun dari segi penulisan, hal ini disebabkan karena kelemahan yang ada pada penulis sendiri dan sepenuhnya merupakan tanggung jawab penulis. Oleh karena itu saran dari pembaca akan diterima dengan tangan terbuka dan ucapan terima kasih.

Akhir kata, semoga tesis ini dapat bermanfaat dan dapat memperkaya khazanah Ilmu Hukum.

Malang, Januari 2019
Ismawati

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Pernyataan Orisinalitas	iii
Ringkasan	iv
Summary	vi
Kata Pengantar	viii
Daftar Isi	xii
Daftar Tabel dan Bagan	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	10
1.3. Tujuan Penelitian	10
1.4. Manfaat Penelitian	11
1.5. Orisinalitas Penelitian	11
1.6. Kerangka Teoritik	15
1.6.1. Teori Perundang-Undangan	16
1.6.2. Teori Kepastian Hukum	22
1.6.3. Teori Demokrasi	24
1.7. Metode Penelitian	41
1.7.1. Jenis Penelitian	41
1.7.2. Pendekatan Penelitian	43
1.7.3. Bahan Hukum	45
1.7.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	47
1.7.5. Teknik Analisis Bahan Hukum	48
1.8. Sistematika Penulisan	49
1.9. Desain Penelitian	51

BAB II KAJIAN PUSTAKA	52
2.1. Konsep Negara Hukum	52
2.2. Politik Hukum	57
2.3. Badan Permusyawaratan Desa	61
2.3.1. Sejarah Badan Permusyawaratan Desa	61
2.3.2. Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa	66
2.3.3. Masa Jabatan Anggota Permusyawaratan Desa	70
 BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN	 72
3.1. Politik Hukum Pengaturan Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Melalui Proses Pemilihan Langsung atau Melalui Proses Musyawarah Perwakilan	 72
3.1.1. Sejarah Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa	 72
3.1.2. Pandangan Fraksi-Fraksi DPR RI Mengenai Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa	 80
3.1.3. Analisis Teori Terhadap Politik Hukum Pengaturan Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa	 95
3.2. Implikasi dari Pengaturan Tentang Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Melalui Proses Pemilihan Langsung atau Melalui Proses Musyawarah Perwakilan	 100
3.2.1. Implikasi Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa Melalui Proses Pemilihan Langsung	 102
3.2.2. Implikasi Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa Melalui Proses Musyawarah Perwakilan	 135
3.2.3. Analisis Teori Terhadap Implikasi Hukum dari Pengaturan Tentang Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa Melalui Proses Pemilihan Langsung atau Musyawarah Perwakilan	 146
3.3. Solusi Mengenai Pengaturan Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang Sesuai Dengan Prinsip Negara Hukum dan Demokrasi	 149

BAB IV PENUTUP	154
4.1. Kesimpulan	154
4.2. Saran	155
Daftar Pustaka	156

DAFTAR TABEL

Tabel 1: Penelitian Terdahulu	13
Tabel 2: Perkembangan Badan Permusyawaratan Desa	64
Tabel 3: Sejarah Pengaturan Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa	78

DAFTAR BAGAN

Bagan 1: Desain Penelitian Tesis	51
--	----

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Berdasarkan historisnya, desa merupakan cikal bakal dari terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara bangsa Indonesia ini terbentuk. Lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, mengungkap semangat penguatan desa sebagai entitas yang mandiri, yang dapat menyelenggarakan urusan pemerintahannya sendiri tanpa campur tangan yang berlebih dari pemerintah ataupun supra desa. Karena desa mempunyai hak-hak asal-usul dan hak-hak tradisional dalam mengatur dana mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan Negara Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945).¹ Oleh karena itulah, dalam mengatur urusannya sendiri, desa diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan dan menjalankan pemerintahan desa yang didasarkan kepada prinsip-prinsip demokrasi.

Pemerintahan desa merupakan bagian yang tidak akan terpisahkan dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini seperti yang termaktub dalam Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang dinyatakan bahwa Negara Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan

¹ Menimbang, huruf a, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495.

undang-undang, serta negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum, adat beserta hak-hak tradisionalnya yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.² Sebagai yang melaksanakan pemerintahan negara paling bawah dan yang bersentuhan langsung dengan masyarakat, pemerintah desa memiliki peran yang strategis sebagai ujung tombak dalam mencapai tujuan negara sebagaimana yang telah diamanatkan oleh konstitusi.

Seperti halnya pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah, penyelenggaraan pemerintahan desa juga dilengkapi dan dijalankan oleh lembaga pemerintahan yakni lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Kekuasaan lembaga eksekutif dipegang oleh kepala desa dan perangkatnya, sedangkan kekuasaan lembaga legislatif dipegang oleh Badan Permusyawaratan Desa.³ Badan Permusyawaratan Desa juga dapat dikatakan sebagai lembaga legislatif tingkat desa karena mempunyai fungsi sebagai pembentuk peraturan desa, pengawasan terhadap kinerja kepala desa, dan penggali serta pengelola aspirasi masyarakat desa setempat. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan desa, keberadaan Badan Permusyawaratan Desa menjadi penting sebagai representasi warga desa.

Demokrasi desa sendiri sejatinya sudah diakui atau diafirmasi sejak awal reformasi bergulir, tepatnya yaitu dengan disahkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Didorong oleh semangat mengevaluasi pemerintahan pada masa Orde Baru yang cenderung sentralistik, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengusung penguatan tata

² Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 18B ayat (2), *Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945*.

³ Ombi Romli dan Elly Nurlia, *Lemahnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Melaksanakan Fungsi Pemerintahan Desa (Studi Desa Tegalwangi Kecamatan Menes Kabupaten Pandeglang)*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, 2017.

kelola pemerintahan lokal melalui prinsip demokrasi, yang di dalamnya termasuk pemerintahan desa. Dalam konteks itulah kemudian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, mengamanatkan pembentukan Badan Perwakilan Desa yang menjalankan fungsi sebagai badan legislatif desa.

Keberadaan dan fungsi Badan Perwakilan Desa masih tetap dipertahankan setelah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diganti menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, walaupun secara harfiah mengalami perubahan sebutan yakni menjadi Badan Permusyawaratan Desa, dan sebutan ini tetap dipertahankan di dalam pengaturan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Desa). Mengingat keberadaan Badan Permusyawaratan Desa yang sudah cukup lama, semestinya Badan Permusyawaratan Desa telah menjadi lembaga yang relatif mapan (stabil) dalam memperkuat proses demokrasi di desa. Terlebih lagi setelah diperkuat secara normatif oleh Undang-Undang Desa, Badan Permusyawaratan Desa seharusnya menjadi pionir (pelopor) dalam mendorong kemandirian desa sebagaimana yang dikehendaki oleh Undang-Undang Desa.

Akan tetapi selama ini yang terjadi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa lebih terfokus pada lembaga pemerintah desa yaitu kepala desa dan perangkatnya. Padahal dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dinyatakan bahwa Badan Permusyawaratan Desa mempunyai tiga fungsi yaitu:⁴

⁴ Pasal 55, *Op. Cit.*

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

Jadi, yang menjalankan fungsi pemerintahan desa itu bukan hanya Kepala Desa dan perangkatnya, tetapi juga Badan Permusyawaratan Desa.

Badan Permusyawaratan Desa dalam menjalankan fungsinya dan sebagai pihak yang membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa (yang selanjutnya disebut Raperdes) tidak lebih aktif dari Kepala Desa. Walaupun Raperdes dapat saja diajukan oleh Badan Permusyawaratan Desa, akan tetapi pada kenyataannya Raperdes lebih sering diusulkan oleh Kepala Desa. Pada kasus yang lain, Raperdes yang telah dirumuskan dan diajukan oleh Kepala Desa akhirnya gagal disahkan karena Badan Permusyawaratan Desa tidak segera membahasnya.⁵ Sehingga kondisi ini menyebabkan pemerintah desa kurang produktif dalam mengesahkan Peraturan Desa di luar Peraturan Desa yang pokok. Badan Permusyawaratan Desa juga masih kurang mendapat kepercayaan dari masyarakat. Kondisi seperti ini dapat dilihat dari kecenderungan masyarakat desa yang lebih memilih menyampaikan pendapat atau aspirasinya kepada orang yang dianggap dekat secara kekuasaan dengan Kepala Desa.⁶ Hal ini dapat dilihat dari hasil penelitian-penelitian tentang lemahnya Badan Permusyawaratan Desa yaitu sebagai berikut:

⁵ Bejo Untung, *BPD Lembaga Demokrasi Desa yang Terlupakan*, 2016, http://kedesa.id/id_ID/bpd-lembaga-demokrasi-desa-yang-terlupakan/, diakses pada tanggal 10 Februari 2018.

⁶ *Ibid.*,

1. Hasil penelitian Sartika Putri Ngadi (dalam jurnal ejournal.unsrat.ac.id) yang berjudul Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Pemerintahan Di Desa Lopanaa Kecamatan Amurung Timur Kabupaten Minahasa Selatan.⁷
2. Penelitian Yuniarni (dalam ejournal.umrah.ac.id) dengan judul Penilaian Kinerja Badan Permusyawaratan Desa (BPD), di Desa Risun Kecamatan Lingga Utara Kabupaten Lingga.⁸

Ketentuan Pasal 56 Ayat (1) Undang-Undang Desa menjelaskan bahwa anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis.⁹ Yang dimaksud dengan “dilakukan secara demokratis” yaitu dapat diproses melalui proses pemilihan langsung atau melalui prosesi musyawarah perwakilan.¹⁰ Dengan proses pemilihan secara musyawarah memungkinkan adanya ketidakpercayaan masyarakat terhadap kinerja Badan Permusyawaratan Desa. Hal tersebut dibuktikan dengan tidak maksimalnya fungsi dan tugas Badan Permusyawaratan Desa hingga saat ini. Akan tetapi jika dilakukan pemilihan Badan Permusyawaratan Desa secara langsung akan berdampak pada pembengkakan anggaran, dan lain sebagainya.

⁷ Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Peran BPD Lopana dalam menjalankan fungsi pengawasan Peraturan Desa dan Anggaran Pendapatan Belanja desa tidak dilaksanakan dengan baik. Sartika Putri Ngadi, *Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Pemerintahan Di Desa Lopana Kecamatan Amurung Timur Kabupaten Minahasa Selatan*. ejournal.unsrat.ac.id. Diakses pada tanggal 3 Februari 2018.

⁸ Hasil penelitian Yuniarni ini menunjukkan kinerja BPD belum dapat menjalankan tugas dan fungsi mereka sebagaimana mestinya. Karena BPD tidak maksimal dalam menjalankan tugas dan fungsi mereka dalam melaksanakan tugas yang diemban. Tugas dan fungsi BPD tidak diserap secara luas oleh masyarakat, sehingga keberadaan BPD tidak dipandang oleh masyarakat, dan menyebabkan timbulnya anggapan negatif terhadap BPD. BPD dinilai tidak bekerja oleh Masyarakat. Yuniarni, *Penilaian Kinerja Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Desa Risun Kecamatan Lingga Utara Kabupaten Lingga*, <http://jurnal.umrah.ac.id>. Diakses pada tanggal 5 Februari 2018.

⁹ Pasal 56 ayat (1), *Op. Cit.*,

¹⁰ Penjelasan Pasal 56 ayat (1), *Op. Cit.*,

Berikut contoh kasus dari adanya ketidakpastian hukum mengenai mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa. Adanya perbedaan pendapat antara pemerintah dan masyarakat Kabupaten Bekasi. Bendahara Asosiasi Perangkat Desa Indonesia (APDESI) Kabupaten Bekasi, Yaceu Herliyanti mengatakan bahwa pihaknya keberatan jika tahun 2018 dilaksanakan pemilihan langsung anggota Badan Permusyawaratan Desa di Kabupaten Bekasi, karena kurang efektif jika dipilih langsung dan cukup melalui musyawarah perwakilan. Hal ini dilakukan dengan memperhitungkan adanya Pilkada Gubernur Jawa Barat dan Pilkades di 153 desa sehingga anggaran akan semakin besar.¹¹ Sedangkan masyarakat Desa Cipayung yang diwakili oleh Ketua Pemuda Desa Cipayung, Kecamatan Cikarang Timur, Kabupaten Bekasi, juga menolak dengan diadakannya pemilihan anggota Badan Permusyawaratan Desa secara musyawarah dan mufakat, hal tersebut dikarenakan takut akan terjadinya kecurangan dalam proses pemilihan secara musyawarah. Oleh karena itu Ketua Pemuda Desa Cipayung tersebut menginginkan pemilihan Badan Permusyawaratan Desa dilaksanakan secara demokratis (yaitu dipilih secara langsung oleh warga setempat).¹²

Ketentuan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjelaskan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:¹³

a. Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

¹¹ <http://infonitas.com/bekasi/laporan-utama/badan-permusyawaratan-des-kabupaten-bekasi-tak-perlu-dipilih/55207>, diakses pada tanggal 12 Februari 2018.

¹² <https://www.suarabekasi.id/warga-desak-pemilihan-bpd-harus-melalui-pemilihan-langsung-bukan-musyawah/>, diakses pada tanggal 14 Februari 2018.

¹³ **Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi, dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Berdasarkan penjelasan di atas, maka pengaturan mekanisme pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa, dan kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pengaturan mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa dalam Undang-Undang Desa menggunakan frasa “dilakukan secara demokratis” dan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota masih banyak yang menggunakan frasa yang sama yakni “dilakukan secara demokratis”. Seharusnya dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sudah tidak lagi menggunakan frasa tersebut karena dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

Adanya ketidakpastian pengaturan tersebut akan menjadi konflik dalam masyarakat, baik secara vertikal maupun horizontal. Padahal dalam teori kepastian hukum menunjuk pada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan skonsekuen, yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan

yang sifatnya subjektif. Hal ini sesuai dengan pendapat E. Fernando M. Manullang, pencapaian kepastian hukum terbagi atas dua unsur utama, yaitu:¹⁴

1. Undang-undang itu sendiri, dalam arti undang-undang tersebut harus tegas dan tidak boleh multitafsir.
2. Kekuasaan itu sendiri, yang memberlakukan undang-undang. Dalam arti kekuasaan itu tidak boleh sewenang-wenang menerapkan undang-undang.

Peraturan perundang-undangan harus dapat memberikan kepastian hukum.¹⁵ Oleh karena itu diperlukan pengaturan yang jelas dan tegas mengenai proses pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa.

Istilah politik hukum berasal dari bahasa Belanda yakni *rechtspolitiek*, yang berasal dari dua kata yaitu *rechts* dan *politiek*.¹⁶ Antara kedua kata ini terdapat hubungan yang erat walaupun masing-masing mempunyai definisi yang berbeda. Dalam Bahasa Indonesia, kata *rechts* berarti hukum, yang sampai hari ini belum ada kesatuan pendapat dikalangan para teoritis hukum tentang apa batasan dan arti hukum yang sebenarnya, karena memang tidak mudah untuk memberikan definisi mengenai apakah hukum itu. Hal ini senada dengan yang dikemukakan oleh Immanuel Kant bahwa “*noch suchen die juristen eine definition zu ihrem begriffe von recht*” (sampai saat ini para ahli hukum masih mencari suatu definisi dari pengertian hukum).¹⁷

Menurut Sri Soemantri Martosoewingno, hukum adalah seperangkat aturan tingkah laku yang berlaku dalam masyarakat. Sedangkan kata *politiek* dalam

¹⁴ E. Fernando M. Manullang, *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 154.

¹⁵ Isrok, *Masalah Hukum Jangan Dianggap Sepele Menyoal The Devils Is In The Detail Sebagai Konsep teori*, (Malang: Fakultas Hukum UB, 2017), hlm. 107.

¹⁶ Imam Syaukani & A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 19.

¹⁷ Suko Wiyono, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Malang: Universitas Wisnuwardhana Malang Press, 2016), hlm. 19.

Kamus Bahasa Belanda yang ditulis oleh Van der Tas mengandung arti *beleid*, yang berarti kebijakan (*policy*). Adapun kata “kebijakan” dalam kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki arti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan acara bertindak.¹⁸

Menurut Moh. Mahfud MD, politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) yang resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum yang lama, dalam rangka untuk mencapai tujuan negara.¹⁹

Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan bahwa politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.²⁰ Padmo Wahjono juga memberikan definisi bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan dan penegakan hukum.²¹

Oleh karena itu penulis mengangkat isu hukum mengenai Politik Hukum Pengaturan Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa Dalam Negara Hukum dan Demokrasi.

¹⁸ Tim Penyusun Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Edisi III, cetakan I, Jakarta: Balai Pustaka, 2001), hlm 149.

¹⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 1.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 1.

²¹ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm 160.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis uraikan di atas, maka rumusan masalah dalam tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa politik hukum pengaturan mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa dapat dilaksanakan melalui proses pemilihan langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan?
2. Bagaimanakah implikasi hukum dari pengaturan tentang mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa baik melalui proses pemilihan langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan?
3. Bagaimanakah pengaturan mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa yang sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis politik hukum pengaturan mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa melalui proses pemilihan langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan.
2. Untuk menganalisis implikasi hukum dari pengaturan tentang mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa baik melalui proses pemilihan langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan.

3. Untuk menemukan solusi mengenai pengaturan mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa yang sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini penulis berharap dapat memberikan manfaat untuk kepentingan teoritis dan kepentingan praktis. Bagi kepentingan teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran terhadap pengembangan ilmu hukum, dan khususnya Ilmu Hukum Tata Negara yang berupa konsep dan teori yang berkaitan dengan “Politik Hukum Pengaturan Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa Dalam Negara Hukum dan Demokrasi”.

Bagi kepentingan praktis, penulis berharap hasil penelitian ini dapat dijadikan sebuah rekomendasi pemikiran dalam rangka pengambilan sebuah kebijakan politik mengenai mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

1.5. Orisinalitas Penelitian

Dalam rangka untuk melakukan penelitian ini, penulis telah melakukan penelusuran terhadap literatur yang berkaitan dengan Badan Permusyawaratan Desa. Menurut penulis, bahwa sampai saat ini belum ada kajian dalam bentuk tesis yang secara khusus mengkaji tentang Politik Hukum Pengaturan Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa. Berikut penelusuran hasil

penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa:

1. Hasil penelitian Ali Fauzan, dengan judul Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Terkait Dengan Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan Dan Penetapan Peraturan Desa Di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes, menunjukkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa dalam melaksanakan fungsi legislasi yaitu proses pembuatan Peraturan Desa telah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang ada namun fungsi legislasi Badan Permusyawaratan Desa belum dapat berjalan secara maksimal, hal ini ditunjukkan dengan kurang komprehensifnya Badan Permusyawaratan Desa di Kecamatan Wanasari dalam meringkai peraturan-peraturan desa yang masih bersifat konvensional atau kebiasaan kedalam bentuk peraturan tidak tertulis.
2. Hasil penelitian dari Dwi Jatmoko, dengan judul Kedudukan dan Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Kabupaten Sukoharjo, menunjukkan bahwa:
 - a. Mekanisme pembentukan Badan Permusyawaratan Desa belum melalui pemilihan secara langsung oleh masyarakat setempat sehingga masyarakat belum bisa memiliki otoritas sendiri untuk menentukan siapa wakil mereka yang akan duduk di legislatif tingkat desa, hal ini belum mencerminkan prinsip partisipasi rakyat (demokrasi) terhadap legitimasi anggota Badan Permusyawaratan Desa.
 - b. Terdapat kendala-kendala yang dihadapi oleh Badan Permusyawaratan Desa yakni keanggotaan badan legislatif tingkat desa dalam mengambil

suatu tindakan yang cepat dan tepat masih sulit dilakukan, hal ini karena lembaga ini belum memiliki jajaran keanggotaan yang lengkap, tenaga ahli dan sarana yang lengkap. Sehingga perlu adanya pelatihan dalam rangka memberikan pemahaman mengenai tugas dan fungsi BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat desa.

Tabel 1. Daftar Penelitian Terdahulu

No	Nama	Judul	Rumusan Masalah
1	Ali Fauzan (Tesis Program Pascasarjana UNDIP, 2010)	Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Terkait Dengan Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan Dan Penetapan Peraturan Desa Di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes	1. Apa sajakah tugas dan kewajiban Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa? 2. Bagaimanakah implementasi PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa terhadap peran BPD dalam proses penyusunan dan penetapan peraturan desa di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes? 3. Faktor apa sajakah

			<p>yang mempengaruhi pelaksanaan peran BPD di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes?</p> <p>4. Bagaimanakah upaya untuk mengatasi kendala-kendala tersebut?</p>
2	<p>Dwi Jatmoko (Tesis Program Pascasarjana UNMUH Surakarta, 2006)</p>	<p>Kedudukan dan Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Kabupaten Sukoharjo</p>	<p>1. Bagaimanakah kedudukan peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dalam mewujudkan penyelenggaraan <i>good government</i> di pemerintahan tingkat desa?</p> <p>2. Apa kendala-kendala yang dihadapi oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam menjalankan perannya</p>

			dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat desa?
--	--	--	--

Penelitian tesis yang berjudul “Politik Hukum Pengaturan Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa Dalam Negara Hukum dan Demokrasi” apabila dihubungkan dengan penelitian yang penulis sebutkan di atas, maka nampak persamaan dan perbedaannya. Persamaannya yaitu pada konteks Badan Permusyawaratan Desa, sedangkan perbedaannya yaitu nampak jelas pada fokus pembahasannya. Pada tesis ini, penulis memfokuskan pada politik hukum pengaturan mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa dan pengaturan mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa yang sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi.

1.6. Kerangka Teoritik

Penulisan tesis ini memerlukan teori sebagai pisau analisis terhadap isu hukum yang telah penulis tetapkan. Kegunaan teori hukum, khususnya dalam konteks norma yaitu untuk membangun kesatuan sistem norma dan hubungan yang konstruktif di dalamnya agar mampu memberikan manfaat untuk menjawab masalah hukum. Artinya, teori hukum harus dijadikan dasar dalam memberikan penilaian (preskripsi) apa yang seharusnya menurut hukum.²²

²² Jazim Hamidi, Moch. Adi Sugiharto, Muhammad Ihsan, dkk, *Membedah Teori-Teori Hukum Kontemporer*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2013), hlm. 18.

Oleh karena itu diperlukan teori-teori yang relevan dalam menganalisis isu hukum. Teori yang digunakan penulis dalam tesis ini yaitu teori perundang-undangan, teori kepastian hukum, dan teori demokrasi.

1.6.1. Teori Perundang-undangan

Van Der Tak mendefinisikan peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, berisi aturan-aturan mengenai tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat umum.²³ Sementara itu, dalam ketentuan Pasal 1 rangka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjelaskan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.²⁴

Berdasarkan teori mengenai hierarki norma dari Hans Kelsen, diperoleh pemahaman mengenai makna hierarki norma hukum, bahwa suatu norma hukum memperoleh validitas apabila pembentukannya ditentukan dalam norma hukum yang lebih tinggi, dan pembentukan norma hukum tersebut meliputi cara pembentukan dan isi norma hukum. Dengan demikian, ketika dibuat suatu norma hukum bersumberkan pada norma hukum yang lebih tinggi, pada dasarnya norma hukum yang lebih rendah itu melaksanakan norma hukum yang lebih tinggi.

Validitas norma hukum adalah keabsahan norma hukum supaya norma hukum bersangkutan mempunyai kekuatan hukum mengikat. Secara teoritik, pada

²³ Aziz Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang: Edisi Kedua*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 19.

²⁴ Pasal 1 angka 2, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 82. Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5234.

dasarnya terdapat tiga aspek yang mesti dipenuhi supaya norma hukum itu absah, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis, yang masing-masing berkaitan dengan nilai-nilai dasar hukum, yakni keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Berikut penjelasan mengenai landasan atau pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan:²⁵

1. Landasan filosofis, mencerminkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan pemikiran atau cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Peraturan perundang-undangan dikatakan memiliki landasan filosofis (*filosofische grondslag, filosofische gelding*) apabila rumusannya atau normanya mendapatkan pembenaran (*rechtsvaardiging*) jika dikaji secara filosofis. Hal ini diperlukan sebagai sarana menjamin keadilan.
2. Landasan sosiologis, yang mencerminkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan. Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan memiliki landasan sosiologis (*sociologische grondslag, sociologische gelding*) jika ketentuan rumusannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran masyarakat, hal ini penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat. Hal ini diperlukan sebagai sarana menjamin kemanfaatan.

²⁵ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*, (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2017), hlm. 23-24.

3. Landasan yuridis, yang mencerminkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk untuk mengatasi atau memberikan solusi atas permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan asaz keadilan masyarakat. Hal ini diperlukan sebagai sarana menjamin kepastian hukum.

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:²⁶

- a. Asas kejelasan tujuan, adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang akan dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. Asas dapat dilaksanakan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-

²⁶ Pasal 5 beserta penjelasannya, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 82. Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5234.

undangan tersebut di dalam masyarakat, baik itu secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan dapat memberikan manfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak dapat menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas keterbukaan, yaitu bahwasannya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan hingga pengundangan harus bersifat transparan dan terbuka.

Menurut Jazim Hamidi, materi muatan peraturan perundang-undangan juga harus memperhatikan asas-asas yang meliputi:

“Asas pengayoman, asas kemanusiaan, asas kebangsaan, asas kekeluargaan, asas kesusantaraan, asas bhineka tunggal ika, asas keadilan, asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, asas ketertiban dan kepastian hukum, asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, dan asas-asas lain yang sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”:²⁷

-
- a. ²⁷ Asas pengayoman, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman dalam masyarakat.
 - b. Asas kemanusiaan, yaitu bahwasannya pada setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
 - c. Asas kebangsaan, yaitu bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan haruslah mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian, setiap materi muatan peraturan perundang-undangan yang berlaku di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus benar-benar mencerminkan asas-asas di atas, guna meminimalisir timbulnya konflik sehingga dapat tercipta suasana yang tertib dan teratur dalam masyarakat.

Setiap produk hukum (peraturan perundang-undangan) yang diasumsikan bermuatan keadilan dan kepastian serta ketertiban hukum, di dalam praktik senantiasa tidak selalu terealisasi sesuai harapan. Pengaruh dinamika politik hukum dalam pembentukan perundang-undangan kerap dominan. Padahal menurut Meuwissen, perundang-undangan bukan sekedar endapan dari konstelasi politik empirikal semata. Ia juga memiliki aspek normatif unsur idiil perundang-

-
- d. Asas kekeluargaan, yaitu materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
 - e. Asas kenusantaraan, yaitu materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat telah di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.
 - f. Asas Bhineka Tunggal Ika, yaitu bahwasannya materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
 - g. Asas keadilan, yaitu bahwasannya materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan rasa keadilan yang secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
 - h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain seperti agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
 - i. Asas ketertiban dan kepastian hukum, yang mengandung maksud bahwa pada setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
 - j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.
 - k. Asas-asas lain yang sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Misalnya, asas larangan penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi/ tatanegara, dan lain sebagainya. Jazim Hamidi, Herlin Wijayanti, dkk, ***Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif***, (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2008), hlm. 20-23.

undangan dan mengimplikasikan bahwa ia merealisasikan apa yang menurut asas-asas hukum (ide hukum, cita hukum) seharusnya direalisasikan.²⁸

Penggunaan bahasa dalam peraturan perundang-undangan dan penguasaan wawasan dan gagasannya ke dalam kata-kata, kalimat dan ungkapan perlu dilihat dari sudut pembacanya juga, yakni bagaimana pembaca mengartikan, memahami, dan menafsirkannya. Nasehat Montesque sebagaimana dikutip oleh C.K Allen dan dikutip kembali oleh Maria Farida Indrati, dalam menyusun peraturan perundang-undangan dan baiknya memperhatikan hal-hal berikut ini:²⁹

- a. Gaya bahasa hendaknya selain ringkas juga harus sederhana.
- b. Istilah yang digunakan bersifat mutlak dan tidak relatif. Hal ini dimaksudkan agar meninggalkan sesedikit mungkin timbulnya perbedaan pendapat secara individual.
- c. Hendaknya membatasi diri pada yang riil dan aktual, juga menghindarkan diri dari kiasan dan dugaan.
- d. Hendaknya tidak halus dan memerlukan ketajaman pikiran pembacanya, karena rakyat memiliki tingkat pemahaman yang berbeda-beda, dan tak sedikit pula yang memiliki pemahaman taraf sedang. Jadi hendaknya tidak untuk latihan logika, melainkan untuk pikiran sederhana yang ada pada rata-rata manusia.
- e. Hendaknya tidak merancukan yang pokok dengan yang pengecualian, pembatasan, atau pengubahan, kecuali apabila dianggap mutlak itu perlu.
- f. Hendaknya tidak memancing perdebatan/perbantahan.

²⁸ Bernard Arief Sidharta (Penerjemah), *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2007), hlm. 10.

²⁹ Montesque sebagaimana dikutip oleh C.K Allen dan dikutip kembali oleh Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan 2: Proses dan Teknik Penyusunan*, (Yogyakarta: PT Kanisius, 2007), hlm. 203.

g. Di atas segalanya, hendaknya betul-betul dipertimbangkan apakah mengandung manfaat praktis, hendaknya tidak menggoyahkan dasar-dasar nalar dan keadilan serta kewajaran yang alami. Karena peraturan yang lemah, tidak diperlukan dan tidak adil akan menyebabkan seluruh sistem peraturan dalam reputasi jelek, karena hal tersebut akan mengguncangkan kewibawaan negara.

1.6.2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan suatu kondisi atau keadaan yang muncul karena suatu peraturan yang telah dibuat dan disusun, kemudian diundangkan secara pasti untuk mengatur secara jelas dan logis. Menurut Satjipto Rahardjo dalam Herliany, menjelaskan bahwa:

“Yang dimaksud dengan “jelas” di dalam teori kepastian hukum yaitu suatu aturan tersebut tidak menimbulkan keraguan (multitafsir) atau memiliki arti lebih dari satu sehingga menimbulkan kebingungan apa yang sebenarnya dikehendaki oleh aturan tersebut, dan maksud dari “logis” dalam teori kepastian hukum ini yaitu suatu peraturan harus menjadi suatu sistem norma dengan norma yang lain agar tidak menimbulkan benturan atau konflik antar norma”.³⁰

Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen, yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.

Kepastian hukum juga merupakan tujuan dari setiap undang-undang. Kepastian akan tercapai apabila kata dan kalimat undang-undang tersusun sedemikian jelasnya sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda.

³⁰ Herliany, *Studi Tentang Kekaburan Norma Syarat Untuk Melakukan Poligami Dalam Pasal 4 Ayat (2) Huruf A dan B Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*, Tesis, (Malang: Program Studi Magister Kenotariatan, FH UB, 2016), hlm. 13.

Menurut Theo Huijibers, tujuan politik hukum bukan hanya menjamin keadilan, melainkan juga menciptakan ketenteraman hidup dengan memelihara kepastian hukum.³¹ Artinya, kepastian hukum bukan merupakan tujuan (politik) hukum, melainkan merupakan sesuatu yang harus ada apabila keadilan dan ketenteraman hendak diciptakan. Indikator adanya kepastian hukum disuatu negara itu sendiri adalah adanya perundang-undangan yang jelas dan perundang-undangan tersebut diterapkan dengan baik oleh hakim maupun petugas hakim lainnya.

Teori kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu *pertama*, adanya aturan yang sifatnya umum membuat individu itu mengetahui apa perbuatan yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan *kedua*, sebuah bentuk keamanan hukum bagi individu-individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.³²

Menurut E. Fernando M. Manullang, pencapaian kepastian hukum terbagi atas dua unsur utama, yaitu:³³

1. Undang-undang itu sendiri, dalam arti undang-undang tersebut harus tegas dan tidak boleh multitafsir.
2. Kekuasaan itu sendiri, yang memberlakukan undang-undang. Dalam arti kekuasaan itu tidak boleh sewenang-wenang menerapkan undang-undang.

³¹ Theo Huijibers, *Filsafat Hukum*, (Yogyakarta: Kanisius, 1995), hlm. 118.

³² Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana Pranada Media Group, 2008), hlm. 158.

³³ E. Fernando M. Manullang, *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 154.

1.6.3. Teori Demokrasi

1.6.3.1. Pengertian Demokrasi

Terdapat korelasi antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi dengan demokrasi (kedaulatan rakyat). Dalam sistem demokrasi, partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini. Dengan kata lain, demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arahnya, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan maknanya.³⁴ Karena demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan pengawasan terhadap negara hukum.

Negara Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut sistem kedaulatan rakyat (demokrasi). Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD NRI Tahun 1945.³⁵ Jadi, jika ditinjau secara konstitusi, kedaulatan yang dianut oleh negara Indonesia adalah kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum.

Secara faktual, gagasan tentang demokrasi bermula dari negara-negara Barat, khususnya Inggris, Amerika dan Prancis. Akar ideologi demokrasi Barat yaitu Liberalisme. Menurut Ali Mudhafir, Liberalisme merupakan aliran Filsafat yang mempertahankan kebebasan perseorangan terhadap kekuasaan yang hendak berlaku secara mutlak.³⁶ Kebebasan ini mencakup dalam bidang agama, ekonomi dan politik. Liberalisme kemudian menjadi

³⁴ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 160.

³⁵ Pasal 1 ayat (2) *Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945*.

³⁶ Agustam, *Konsepsi dan Implementasi Demokrasi Pancasila dalam Sistem Perpolitikan di Indonesia*, Jurnal TAPIs Vol.7 No.12 Januari-Juli 2011. Diakses Pada Tanggal 7 November 2018.

moralitas tertinggi bagi kemajuan bersama, yaitu kebebasan individu dalam kehidupan bernegara. Yang kemudian melahirkan nasionalisme dan demokrasi dalam kehidupan politik, melahirkan tatanan kapitalis dengan semboyan “*Laisser Faire, laisser passer le monde va de lui-meme*” (produksi bebas, perdagangan bebas, hukum kodrat akan menyelenggarakan harmoni dunia) dibidang ekonomi, dan kebebasan beragama dengan sekularisme.

Terhadap pemahaman demokrasi Barat tersebut, Hatta mengatakan bahwa kebebasan individu ini nantinya mengakibatkan ketidakadilan di dalam masyarakat, karena kedaulatan hanya berpusat pada para pemilik modal, kritik mengenai demokrasi Barat selanjutnya sebagai berikut:

“Jadinya, demokrasi Barat yang dilahirkan oleh Revolusi Prancis tiada membawa kemerdekaan rakyat yang sebenarnya, melainkan menimbulkan kekuasaan kapitalisme, sebab itu demokrasi politik saja tidaklah cukup untuk mencapai demokrasi yang sebenarnya yaitu kedaulatan rakyat. Haruslah ada pula kedaulatan ekonomi, yang memakai dasar, bahwa segala penghasilan yang mengenal penghidupan orang banyak harus berlaku dibawah tanggungan orang banyak juga”.³⁷

Dari kutipan di atas dapat disimpulkan bahwa demokrasi Barat hanya memberikan kedaulatan bagi kaum pemodal. Menurut Hatta, demokrasi kapitalis inilah yang harus ditolak dan tidak cocok untuk Indonesia. Sebaliknya, demokrasi modern yang berbasis pada nasionalisme religius adalah bentuk demokrasi yang dicita-citakan bangsa Indonesia yang kemudian merupakan cikal bakal lahirnya Demokrasi Pancasila.

Istilah demokrasi (*democracy*) sendiri berasal dari penggalan bahasa Yunani, yakni “*demos*” yang berarti “rakyat” dan kata “*cratos*” atau

³⁷ Zulkifli Suleman dalam Agustam, *Ibid.*,

“*cratein*” yang berarti “pemerintahan”,³⁸ sehingga kata “demokrasi” memiliki arti “pemerintahan dari rakyat” yang kemudian dalam bahasa Indonesia dimaknai sebagai “kekuasaan negara berada di tangan rakyat”. Di Negara Indonesia, ide dasar “demokrasi” berupa pengikutsertaan rakyat dan persetujuan umum dalam pencapaian keputusan dengan memelihara persetujuan bersama.³⁹

Pancasila adalah falsafah (pandangan hidup) yang digali dari nilai-nilai luhur masyarakat. Sebagai dasar negara, Pancasila dijadikan landasan dalam menjalankan pemerintahan negara. Dalam hal ini, Pancasila tidak hanya sebagai suatu pemikiran filsafat dan dasar negara, melainkan berlanjut dalam bentuk gagasan bertindak yang disebut dengan ideologi.

Pancasila sebagaimana ideologi manapun di dunia, merupakan kerangka berpikir yang senantiasa memerlukan penyempurnaan. Karena tidak ada satupun ideologi di dunia yang disusun dengan sempurna sehingga cukup lengkap dan bersifat abadi untuk semua perkembangan zaman, kondisi dan situasi.⁴⁰ Jadi, setiap ideologi memerlukan hadirnya proses komunikasi agar dapat mengembangkan dirinya dan tetap adaptif dengan perkembangan zaman.

Pancasila sebagai ideologi terbuka yaitu bahwa nilai-nilai dasar Pancasila, intisari yang terkandung dalam ideologi Pancasila tetap dipegang teguh dan tidak boleh berubah. Keterbukaannya tersebut terletak pada yang menyangkut penjabaran pelaksanaannya yang dapat disesuaikan dengan

³⁸ Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2010), hlm. 1.

³⁹ Yumiko M. Prijono & Prijono Tjiptoherijanto, *Demokrasi Di Pedesaan Jawa*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1983), hlm. 17.

⁴⁰ Suko Wiyono, *Reaktualisasi Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, (Malang: Penerbit Universitas Wisnuwardana, 2017), hlm. 6.

kebutuhan dan tantangan nyata yang dihadapi oleh bangsa Indonesia dalam setiap kurun waktu.⁴¹

Jadi, dari penjabaran mengenai demokrasi dan Pancasila di atas dapat disimpulkan bahwa demokrasi Pancasila adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat” (*as government of the people, by the people, for the people*) yang didasarkan atas sila-sila dalam Pancasila, yakni Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berikut penulis jabarkan pengertian demokrasi Pancasila menurut para ahli. Menurut Sri Soemantri, demokrasi Pancasila adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, yang mengandung semangat Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan keadilan sosial.⁴² Definisi ini menggambarkan bahwa Demokrasi Pancasila yang dilandasi sila kesatu, sila kedua, sila ketiga, dan sila kelima.

Menurut Hazairin, demokrasi Pancasila sebagai istilah dipergunakan oleh MPRS 1968 yaitu pada dasarnya demokrasi sebagaimana yang telah dipraktekkan oleh semua pihak-pihak bangsa Indonesia semenjak dahulu kala dan masih dijumpai sekarang ini dalam praktek hidup masyarakat hukum adat seperti desa, kuria, marga, nagari dan wanua.⁴³ Definisi ini

⁴¹ Suko Wiyono, *Ibid.*, hlm. 7.

⁴² Sri Soemantri dalam Hazairin, *Pendidikan Kewarganegaraan*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 29-30.

⁴³ Hazairin, *Ibid.*, hlm. 29.

menjelaskan bahwa Demokrasi Pancasila merupakan demokrasi asli Indonesia atau sistem pemerintahan rakyat asli Indonesia yang tumbuh dari kesatuan masyarakat adat Indonesia.

Kedua definisi tersebut di atas sejalan dengan yang dikemukakan oleh S. Pamudji bahwa Demokrasi Pancasila adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, bersatu Indonesia, dan yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁴⁴

1.6.3.2. Prinsip-Prinsip Demokrasi

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bersifat kekeluargaan, para pendiri negara mencita-citakan negara yang berkedaulatan rakyat. Untuk itu dirumuskanlah demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Demokrasi Pancasila mengandung dua prinsip dasar, yaitu sebagai berikut:⁴⁵

1. Prinsip kerakyatan yang berarti bahwa pengaturan pemerintahan dan ekonomi, semuanya harus diputuskan bersama oleh seluruh rakyat Indonesia. Hal ini berarti bahwa segenap keputusan yang berkaitan dengan kebijakan ketatanegaraan harus diputuskan oleh seluruh rakyat dan bukan keputusan oleh orang perorang atau golongan. Selanjutnya yaitu prinsip permusyawaratan dalam perwakilan dan mufakat.

Kaitannya dengan hal ini, pada tanggal 1 Juni 1945, Bung Karno

⁴⁴ Pamudji, *Sistem Pemerintahan Negara Menurut Demokrasi Pancasila*, <http://www.sahlan-safa.blogspot.com>, diakses pada tanggal 11 November 2018.

⁴⁵ Subiakto Tjakrawerdaja, dkk, *Demokrasi Pancasila: Sebuah Risalah*, (Jakarta: Penerbit Universitas Trilogi, 2016), hlm. 42-45.

dalam pidatonya di depan sidang BPUPKI menyampaikan pertanyaan retorik “kemudian apakah dasar yang ke-3?” lantas dijawab sendiri, yaitu “dasar itu ialah dasar mufakat, dasar permusyawaratan. Negara Indonesia bukan satu negara untuk satu orang, bukan satu negara untuk satu golongan walaupun golongan kaya. Tetapi kita mendirikan negara semua untuk semua, satu untuk semua, semua untuk satu”. Syarat mutlak untuk kuatnya Indonesia yaitu permusyawaratan, perwakilan. Dalam pidato tersebut, Bung Karno juga mengatakan bahwa “kalau kita menilai demokrasi, hendaknya bukan demokrasi barat, tetapi permusyawaratan yang memberikan hidup, yakni *Politiek Economische Democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial”. Dalam kaita ini, Bung Hatta menyatakan “pendeknya, cara mengatur pemerintahan negeri, cara menyusun perekonomian rakyat, semuanya harus diputuskan oleh rakyat dengan mufakat. Pendek kata, rakyat itu daulat alias raja atas dirinya. Tidak lagi orang seorang atau sekumpulan orang pandai atau segolongan kecil saja yang memutuskan nasib rakyat dan bangsa, melainkan rakyat sendiri. Inilah suatu dasar demokrasi atau kerakyatan yang seluas-luasnya. Inilah arti kedaulatan rakyat, tidak saja dalam hal politik melauinkan juga sosial, dan ekonomi ada demokrasi”.

2. Demokrasi Pancasila memiliki dimensi demokrasi politik, demokrasi ekonomi dan demokrasi sosial lainnya. Sistem demokrasi politik dan ekonomi telah dirumuskan oleh para pendiri negara, sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945. Menurut Bung Karno

dan Bung Hatta, penyelenggaraan demokrasi politik haruslah dilaksanakan terutama bersama-sama dengan demokrasi ekonomi, sehingga kesejahteraan sosial benar-benar terwujud. Jadi, sistem demokrasi Pancasila bagaikan dua wajah dalam satu keping mata uang. Hal ini senada dengan pandangan Subiakto Tjakrawerdaja, dkk bahwa “demokrasi itu mengandung dua unsur pokok yaitu kebebasan sekaligus kesetaraan. Karena itu demokrasi Pancasila tidak mungkin terwujud tanpa adanya kebebasan sekaligus kesetaraan”.⁴⁶ Hal ini juga sejalan dengan pandangan Yudi Latif bahwa dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, pencantuman sila keempat dan sila kelima dihubungkan dengan kata sambung “serta”. Hal ini dapat diartikan bahwa sila keempat (kerakyatan) dan sila kelima (keadilan/kesetaraan) merupakan suatu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan.⁴⁷

Demokrasi dikatakan telah melembaga apabila nilai-nilai demokrasi telah berjalan-menyatu dalam tindakan sosial dan mekanisme yang berlaku. Dalam hal ini, melembaga diartikan sebagai bukanlah awalan dari kata lembaga (badan atau instansi), melainkan perangkat aturan dan nilai yang termanifestasi dalam sebuah mekanisme tertentu. Prinsip paling umum dan mendasar dalam setiap pemerintahan demokrasi, yaitu kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Konsekuensi dari prinsip umum itu adalah:⁴⁸

⁴⁶ Subiakto Tjakrawerdaja, dkk, *Ibid.*, hlm. 45.

⁴⁷ Yudi Latif dalam Subiakto Tjakrawerdaja, dkk, *Ibid.*, hlm. 46.

⁴⁸ Naeni Amanulloh, *Demokratisasi Desa: Buku 3*, (Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi RI, 2015), hlm17.

1. Menolak anggapan atau klaim bahwa kekuasaan dimiliki atau ditakdirkan untuk dijalankan oleh sebuah keluarga atau keturunannya, atau oleh kelompok tertentu.
2. Setiap warga masyarakat berhak dan harus berpartisipasi dalam pemerintahan, yaitu dalam pengambilan keputusan-keputusan yang bersifat strategis. Partisipasi warga masyarakat juga dipastikan dalam frase berikutnya yaitu harus dengan persetujuan masyarakat. Dalam hal ini masyarakat desa bukanlah pihak yang pasif dalam pemerintahan, sebaliknya masyarakat desa mempunyai hak untuk setuju atau tidak setuju, melalui mekanisme yang telah diatur dan disepakati, terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

Enam norma atau unsur pokok yang dibutuhkan oleh tatanan masyarakat yang demokratis, yaitu sebagai berikut:⁴⁹

1. Kesadaran akan pluralisme tidak hanya sekedar pengakuan pasif terhadap kenyataan kemajemukan masyarakat Indonesia, melainkan juga kesadaran atas kemajemukan yang menghendaki tanggapan dan sikap positif terhadap kemajemukan itu sendiri secara aktif.
2. Kesadaran akan bermusyawarah, makna dan semangat musyawarah yaitu mengharuskan adanya keinsafan dan kedewasaan warga negara untuk secara tulus menerima kemungkinan untuk melakukan negosiasi dan kompromi sosial dan politik secara damai dan bebas dalam setiap keputusan bersama. Konsekuensi dari prinsip ini yaitu kesediaan setiap orang maupun kelompok untuk menerima pandangan yang berbeda dari

⁴⁹ A. Ubaedillah, *Pendidika Kewarganegaraan (Civic Education) Pancasila, Demokrasi, dan Pencegahan Korupsi*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), hlm. 84-85.

orang atau kelompok lain dalam bentuk-bentuk kompromi melalui jalan musyawarah yang berjalan seimbang dan aman.

3. Cara haruslah sejalan dengan tujuan. Dalam artian, demokrasi pada hakikatnya tidak hanya sebatas pelaksanaan prosedur-prosedur demokrasi (pemilu, suksesi kepemimpinan dan aturan mainnya), melainkan harus dilakukan secara suka rela, dialogis, saling menguntungkan, santun dan beradab, yakni melalui proses demokrasi tanpa paksaan, tekanan, dan ancaman dari, dan, oleh siapapun.
4. Norma kejujuran dalam pemufakatan, yakni suasana masyarakat demokratis dituntut untuk menguasai dan menjalankan seni permusyawaratan yang jujur dan sehat untuk mencapai kesepakatan yang memberi keuntungan semua pihak.
5. Pengakuan kebebasan nurani (*freedom of conscience*), persamaan hak dan kewajiban bagi semua (*egalitarianisme*) merupakan norma demokrasi yang harus diintegrasikan dengan sikap percaya pada iktikad baik orang dan kelompok lain (*trust attitude*).
6. *Tiar and error* (percobaan dan salah) dalam berdemokrasi, karena demokrasi bukan sesuatu yang sudah siap saji, tetapi merupakan sebuah proses yang tanpa henti. Dalam hal ini, membutuhkan percobaan-percobaan dan kesediaan semua pihak untuk menerima kemungkinan ketidaktepatan atau kesalahan dalam praktik berdemokrasi.

Sedangkan Robert Dahl memberikan syarat paling tidak ada delapan hal cermin demokrasi, yaitu:⁵⁰

⁵⁰ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 176-177.

1. Kebebasan membentuk dan bergabung dalam organisasi (berserikat dan berkumpul).
2. Kebebasan berekspresi (menyampaikan pendapat).
3. Hak memilih dan dipilih.
4. Kesempatan yang relatif terbuka untuk menduduki jabatan-jabatan publik.
5. Hak bagi pemimpin politik untuk berkompetisi mendapatkan dukungan ataupun memberikan dukungan.
6. Alternatif sumber-sumber informasi.
7. Pemilu yang bebas dan adil.
8. Pelembagaan pembuatan kebijakan pemerintahan yang merujuk atau tergantung suara rakyat melalui pemungutan suara.

Berdasarkan unsur-unsur tersebut, Soewoto Mulyosudarmo dari segi Hukum Tata Negara, menekankan pada prinsip pelaksanaan pemilu. Penyelenggaraan pemilu yang demokratis merupakan unsur yang pokok dalam pemerintahan yang demokratis. Demokrasi dan pemilu yang demokratis merupakan "*qontio sine qua non*", *the one cannot exist without the others*.⁵¹

Secara garis besar, demokrasi memiliki dua golongan sebagaimana klasifikasi F.Iswara:⁵²

1. Demokrasi murni (demokrasi langsung), yaitu demokrasi dimana kehendak rakyat langsung dinyatakan dalam pertemuan-pertemuan.

Seperti di negara-negara Kota Yunani purba atau yang sekarang ini

⁵¹ Soewoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm. 1.

⁵² F. Iswara, *Pengantar Ilmu Politik*, (Bandung: Bina Cipta, 1980), hlm. 201-202.

masih ditemukan di New England, dan beberapa Katon (negara bagian) di Swiss, misalnya Appenzell, Glarus, Uri, Unterwalden.

2. Demokrasi perwakilan (lazim disebut Pemerintahan Republik, ada juga yang menyebut Demokrasi Liberal), merupakan bentuk pemerintahan yang didasarkan atas paham bahwa rakyat secara keseluruhan tidak dapat menjalankan pemerintahan negara. Di dalam demokrasi ini, kehendak rakyat dinyatakan melalui wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum, dan yang bertindak sebagai wakil-wakil rakyat dalam urusan-urusan kenegaraan.

Demokrasi perwakilan harus memenuhi syarat utama:

- a) Pemilu diadakan secara demokratis
- b) Wakil-wakil rakyat selama memegang jabatan itu harus mencerminkan kehendak rakyat, dan
- c) Wakil-wakil rakyat dapat dimintai pertanggung jawaban oleh rakyat.

Demokrasi perwakilan (*representative democracy*) merupakan stereotype dari demokrasi kontemporer dan universal, yang banyak dianut sekarang ini. Demokrasi perwakilan sebagai demokrasi tidak langsung dimaksudkan bahwa para pejabat negara pada prinsipnya dipilih oleh rakyat, menjalankan kekuasaan, kewenangan, dan fungsinya mewakili kepentingan-kepentingan rakyat yang diwakilinya secara keseluruhan dengan memperhatikan hukum yang berlaku. Rakyat memilih para wakil-wakilnya yang akan duduk dalam kursi parlemen yang akan mewakili kepentingan

rakyat yang memilihnya, karena itu sistem demokrasi tidak langsung ini disebut juga dengan istilah “demokrasi perwakilan”.

Pada demokrasi perwakilan, rakyat secara keseluruhan tidak ikut serta menentukan jalannya pemerintahan negara, tetapi rakyat mewakilkan kepada wakil-wakilnya yang duduk di badan perwakilan rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan negara. Siapakah wakil-wakil rakyat yang akan mewakili keseluruhan jumlah rakyat di badan perwakilan rakyat ditentukan dengan cara pemilihan umum, dengan ciri:

1. Adanya (2) dua atau lebih calon yang harus dipilih.
2. Siapa yang mendapat suara terbanyak dari calon-calon yang ada, maka dialah yang akan duduk di badan perwakilan rakyat guna mewakili mayoritas rakyat pemilih.

Variasi-variasi model demokrasi perwakilan harus berpegang pada empat prinsip, yaitu:⁵³

1. Prinsip kedaulatan rakyat, dimana konstitusi negara yang bersangkutan harus menetapkan bahwa kekuasaan tertinggi (kedaulatan) berada di tangan rakyat
2. Prinsip perwakilan, dimana konstitusi negara yang bersangkutan harus menetapkan bahwa kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat itu dilaksanakan oleh sebuah atau beberapa lembaga perwakilan rakyat
3. Prinsip pemilu, dimana untuk menentukan siapakah diantara warga negara yang akan duduk di lembaga-lembaga perwakilan rakyat

⁵³ *Ibid.*, hlm. 202.

yang menjalankan kedaulatan itu, harus diselenggarakan melalui pemilu, dan

4. Prinsip suara mayoritas, dimana mekanisme pengambilan keputusan dilaksanakan berdasarkan keberpihakan kepada suara mayoritas.

Pengaturan partisipasi rakyat dalam kehidupan demokrasi secara positif ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Aturan ini diatur secara melembaga, yakni melalui perwakilan yang ada, yang dipilih melalui pemilihan umum. Rakyat memilih wakil-wakilnya yang diharapkan dapat menyuarakan aspirasi rakyat.

Azas-azas pokok demokrasi, yaitu:

1. Adanya pengakuan akan partisipasi rakyat dalam bidang pemerintahan. Partisipasi tersebut bisa dalam bentuk pemilihan umum yang bebas untuk memilih wakil-wakil rakyat dalam lembaga-lembaga negara.⁵⁴
2. Adanya pengakuan hakekat dan martabat manusia. Bentuk pengakuan ini berwujud adanya tindakan-tindakan pemerintah yang melindungi hak-hak azasi manusia demi kepentingan bersama.⁵⁵

Azas-azas dalam demokrasi Pancasila, yaitu:

1. Azas menjunjung tinggi hak azasi manusia dan martabat manusia. Hak azasi manusia merupakan hak-hak dasar manusia yang dibawa sejak lahir sebagai anugerah Tuhan. Oleh karena itu, sesuai dengan martabatnya maka setiap manusia berhak atas kehidupan yang layak, kebebasan, keselamatan dan kehidupan pribadinya. Demokrasi

⁵⁴ A.W. Widjaya, *Demokrasi dan Aktualisasi Pancasila*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1984), hlm. 36.

⁵⁵ Darmodihardjo Dardji & Nyoman Dekker dalam A.W. Widjaya, *Ibid.*, hlm. 36.

Pancasila menjamin terlaksananya hak azasi seseorang dengan harus pula mengingat kewajiban-kewajiban azasinya.

2. Azas kekeluargaan dan gotong royong

Kebebasan bersuara dan mengeluarkan pendapat dijamin dan harus disertai dengan tanggung jawab. Jadi dalam hal ini, tidak ada golongan yang disebut mayoritas dan minoritas. Azas kekeluargaan dan gotong royong tidak memungkinkan adanya diskriminasi dan kesewenang-wenangan dalam bentuk apapun.

3. Azas musyawarah untuk mufakat

Permusyawaratan adalah menyelesaikan sesuatu dengan jalan kekeluargaan dengan lebih memperhatikan kepentingan umum untuk mencapai kesatuan pendapat atas dasar kehendak rakyat hingga mendapat keputusan yang berdasarkan kebulatan pendapat (mufakat). Sedangkan perwakilan adalah badan penyalur kepentingan rakyat yang menyangkut seluruh lapisan masyarakat. Permusyawaratan dari rakyat harus melalui badan perwakilan rakyat seperti DPR.

4. Azas demokrasi di bidang politik/ pemerintahan, ekonomi, hukum dan sosial budaya

a. Bidang politik/ pemerintahan

Lembaga negara bekerja secara demokratis dan berorientasi pada kepentingan rakyat. Untuk menjamin hak-hak demokrasi rakyat, maka diupayakan dan diusahakan:

- 1) Penciptaan suasana yang memungkinkan kekuatan-kekuatan sosial dan politik turut ambil bagian dan sama hak di dalam berkampanye dan di dalam pemilihan umum.
- 2) Pendidikan politik yang menjangkau sebanyak mungkin rakyat Indonesia. Sebab, semakin tinggi kesadaran dan pengetahuan politik, maka rakyat semakin hidup demokrasi, rakyat juga semakin sadar akan hak dan tanggung jawab sebagai warga negara yang baik (sosialisasi politik).
- 3) Penyiapan kader-kader pemimpin politik (regenerasi) yang memiliki sikap dan jiwa demokrasi, yang tanggap atas aspirasi rakyat, yang mau dan mampu memperjuangkan kepentingan rakyat.
- 4) Pengembangan musyawarah untuk mufakat dalam pengambilan keputusan dan penyelesaian perbedaan pendapat dengan memupuk kesediaan menerima suatu keputusan dengan iktikad baik dan pembinaan penyelesaian konflik secara demokratis, sehingga konflik tidak menjadi unsur pemecah persatuan, melainkan menjadi unsur dinamis yang melahirkan konsensus untuk kemajuan bersama.
- 5) Penciptaan suasana yang memungkinkan rakyat menjalankan kontrol (pengawasan) dan kritik yang membangun dengan cara yang sesuai dengan harkat dan martabat manusia.

Pembentukan pemerintah yang stabil (mekanisme lima tahunan) bersih dan berwibawa, yang mampu menjalankan dan

mempertanggungjawabkan tugasnya, yaitu melindungi hak dan memajukan kepentingan rakyat.

b. Bidang Ekonomi

Dasar demokrasi ekonomi Pancasila adalah kekeluargaan yang merupakan penjelmaan dari keselarasan azas kemerdekaan, kesamaderajatan dan solidaritas manusia dalam rangka kebutuhan hidup material. Dalam mewujudkan cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dalam bidang ekonomi ada tiga azas, yaitu azas keadilan, azas peningkatan kesejahteraan dan azas penyamaan kesempatan.

c. Bidang Hukum

Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum. Segala bentuk peraturan harus bersumber dari Pancasila. Tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan.⁵⁶ Dengan tercapainya ketertiban dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia dapat terlindungi. Dalam mencapai tujuannya tersebut hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.⁵⁷

Hal tersebut sejalan dengan pendapat A.W. Widjaja yang menjelaskan bahwa tujuan hukum dapat dicapai dengan

⁵⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2008), hlm. 77.

⁵⁷ Bandingkan Algra dalam Sudikno Mertokusumo, *Ibid.*, hlm. 77.

merumuskan, menetapkan, menciptakan dan menegakkan peraturan-peraturan yang dapat:

1. Mewujudkan ketertiban dan ketenteraman
2. Menciptakan kepastian dan keadilan
3. Menyelaraskan kepentingan-kepentingan para anggota masyarakat guna mewujudkan dan menyelenggarakan keadilan sosial.

Hukum nasional harus mampu mewujudkan tujuan nasional Indonesia, yaitu keamanan, kesejahteraan dan persahabatan sebagaimana yang tercantum dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, sebagai berikut:⁵⁸

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Untuk memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. Ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

d. Bidang Sosial budaya

Pelaksanaan demokrasi di bidang sosial budaya dapat dilakukan secara bebas sepanjang tidak bertentangan dengan kepribadian dan pandangan hidup bangsa. Demokrasi Pancasila merupakan suatu sistem pemerintahan dimana rakyat yang

⁵⁸ Pembukaan UUD NRI Tahun 1945

menentukan bentuk dan coraknya serta ikut serta dalam penyelenggaraannya untuk mewujudkan cita-citanya.

1.7. Metode Penelitian

Salah satu cara kerja keilmuan yaitu ditandai dengan penggunaan metode.⁵⁹ Menurut Hartono, metode penelitian adalah cara atau jalan atau proses pemeriksaan atau penyelidikan yang menggunakan cara penalaran berpikir yang logis analitis (logika), berdasarkan dalil-dalil, rumus-rumus dan teori-teori suatu ilmu tertentu untuk menguji kebenaran atau mengadakan verifikasi suatu hipotesis atau teori tentang gejala-gejala peristiwa alamiah, peristiwa sosial atau peristiwa hukum tertentu.⁶⁰

Dari pengetahuan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa metode penelitian merupakan prosedur dan teknik untuk menjawab permasalahan penelitian, sehingga penggunaan metode penelitian disesuaikan dengan kebutuhan penelitian. Guna memenuhi kebutuhan penelitian hukum ini, maka peneliti menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1.7.1. Jenis Penelitian

Sebagai ilmu normatif, ilmu hukum memiliki cara kerja yang khas yaitu bersifat *sui generis*.⁶¹ Penelitian ini merupakan penelitian hukum (penelitian yuridis) yang memiliki suatu metode yang berbeda dengan penelitian lainnya.

⁵⁹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 25.

⁶⁰ Hartono dalam Mukhlis, *Pengembangan Konsep Hukum Administrasi Lingkungan dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup Menuju Pengembangan Berkelanjutan*, (Malang, Tesis Program Pasca sarjana Universitas Brawijaya), hlm. 46.

⁶¹ *Sui generis* berasal dari bahasa Latin yang artinya hanya satu untuk jenisnya sendiri. Dalam hal ini, ilmu hukum merupakan ilmu jenis sendiri dalam hal cara kerja dan sistem ilmiah. Meuwissen dalam Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, (Jakarta: PT Kencana Prenada Media Group, 2013), hlm. 45.

Agar tidak terjebak pada kesalahan yang umumnya terjadi dalam sebuah penelitian hukum dengan memaksakan penggunaan format penelitian empiris dalam ilmu sosial terhadap penelitian yuridis normatif, maka sangat penting menentukan jenis penelitian, karena ketepatan dalam menentukan jenis penelitian akan sangat berpengaruh terhadap proses dan hasil suatu penelitian.

Metode penelitian hukum normatif merupakan suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya yakni ilmu hukum yang objeknya hukum itu sendiri.⁶² Sedangkan menurut Ansori, pengertian metode penelitian yuridis normatif dapat dilihat dalam arti sempit dan arti luas. Dalam arti sempit, hanya melihat secara logis sistematis dalam keseluruhan perangkat norma. Sedangkan dalam arti luas, melihat terhadap efek sosialnya.⁶³ Penelitian hukum normatif mencakup:

1. Penelitian terhadap peraturan perundang-undangan
2. Penelitian terhadap asas-asas hukum
3. Penelitian terhadap teori-teori hukum, dan
4. Penelitian terhadap putusan pengadilan.

Dalam penelitian karya ilmiah terdapat tiga *grand methode* yaitu *library research* yaitu penelitian yang didasarkan pada literatur atau pustaka, *field research* yaitu penelitian yang didasarkan pada penelitian lapangan, dan *bibliographic research* yaitu penelitian yang memfokuskan pada gagasan yang terkandung dalam teori.

⁶² Johnny Ibrahim, *Op.Cit.*, hlm. 57.

⁶³ Ansori, *Kedudukan Hukum KPUD dalam Menyelenggarakan PILKADA Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013*, (Malang: Program Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, 2016), hlm. 42.

Berdasarkan pada judul tesis ini “Politik Hukum Pengaturan Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa Dalam Negara Hukum Dan Demokrasi” dan isu hukum yang diangkat, maka dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian tipe ini lazim disebut dengan *library research* atau penelitian kepustakaan, dan lazim juga disebut dengan *doctrinal research* atau penelitian doktrinal. Hal ini sejalan dengan pendapat Terry Hutchinson mengenai *doctrinal research*, yaitu:

“Doctrinal research is library based, focusing on reading and analysis of the primary and secondary materials. The primary materials are the actual sources of the law, legislation and case law. The secondary materials include the commentary on the law found in textbooks and legal journals. Often, reference sources such as legal encyclopedias, case digest and case citators are needed to index and access the primary sources”.⁶⁴

Penelitian hukum seperti ini tidak mengenal penelitian lapangan (*field research*) karena yang diteliti adalah bahan-bahan hukum, sehingga dapat dikatakan sebagai *library based, focusing on reading and analysis of the primary and secondary materials*.⁶⁵ Jadi, dalam penelitian ini penulis mencari, mengumpulkan, dan menganalisa bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan non hukum.

1.7.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan adalah cara pandang peneliti dalam memilih spektrum ruang bahasan yang diharap mampu memberi kejelasan uraian dari suatu substansi karya ilmiah.⁶⁶ Beberapa pendekatan (*approach*) yang digunakan dalam penelitian ilmu

⁶⁴ Terry Hutchinson dalam Johnny Ibrahim, *Op. Cit.*, hlm. 46.

⁶⁵ Johnny Ibrahim, *Ibid.*, hlm. 46.

⁶⁶ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2017), hlm. 156.

hukum, diantaranya adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).⁶⁷ Melalui pendekatan-pendekatan inilah peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai jawaban dari isu hukum yang diangkat.

Pendekatan penelitian yang digunakan oleh peneliti dalam menjawab isu hukum yang diangkat yaitu menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti. Sedangkan pendekatan historis (*historical approach*) yakni dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dikaji. Hal ini sesuai dengan isu hukum yang diangkat yakni mengenai politik hukum pengaturan mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa dalam konsep negara hukum dan demokrasi. Telaah dengan menggunakan pendekatan historis (*historical approach*) karena ingin mengungkap kandungan filosofis, pola pikir dan pandangan-pandangan antar fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI), dan Pemerintah (Menteri Dalam Negeri) sehingga melahirkan peraturan mengenai mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa.

⁶⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 133.

1.7.3. Bahan Hukum

Sehubungan dengan jenis yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif, maka bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non hukum.

- a. Bahan-bahan hukum primer merupakan bahan-bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum ini terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.⁶⁸ Bahan-bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2006, dan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2006.
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.
3. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 181.

4. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495.
 5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.
 6. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539.
 7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 89.
 8. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa.
 9. Risalah Pembahasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- b. Bahan-bahan hukum sekunder dapat berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Seperti publikasi tentang hukum yang meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.⁶⁹

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 181.

- c. Bahan-bahan non hukum dapat digunakan jika dipandang perlu. Bahan-bahan non hukum dapat berupa buku-buku, laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang masih mempunyai relevansi dengan topik penelitian,⁷⁰ misalnya buku-buku mengenai Badan Permusyawaratan Desa. Penggunaan bahan-bahan non hukum dalam penelitian ini dimaksudkan untuk memperkaya dan memperluas wawasan peneliti.

1.7.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dimaksudkan untuk memperoleh bahan hukum dalam penelitian. Teknik pengumpulan bahan hukum yang mendukung dan berkaitan dengan pemaparan penelitian ini adalah studi dokumen (studi kepustakaan).⁷¹

Bahan-bahan hukum primer diperoleh dengan cara mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengaturan Badan Permusyawaratan Desa. Bahan hukum sekunder diperoleh dengan cara mengumpulkan literatur-literatur baik yang diperoleh dari buku-buku teks, jurnal-jurnal, dan termasuk juga dari skripsi, tesis, serta disertasi yang berkaitan dengan pengaturan Badan Permusyawaratan Desa. Sedangkan bahan-bahan non hukum diperoleh dengan mengumpulkan artikel-artikel dari media cetak dan internet. Bahan hukum ini juga diperoleh dari kamus hukum dan ensiklopedia hukum yang berkaitan dengan Badan Permusyawaratan Desa.

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 183-184.

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 21.

1.7.5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Karakter ilmu hukum dibedakan menjadi dua, yaitu ilmu hukum sebagai ilmu bersifat preskriptif dan sebagai ilmu terapan. Ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif adalah ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Sedangkan “ilmu hukum sebagai ilmu terapan adalah ilmu hukum menetapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum”.⁷² Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian yang bersifat preskriptif, hal ini dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan.

Setelah semua bahan hukum terkumpul, kegiatan yang selanjutnya dilakukan adalah melakukan analisis terhadap bahan-bahan hukum primer, bahan-bahan hukum sekunder, dan bahan-bahan non hukum yang telah diperoleh. Adapun teknik analisis dalam penelitian ini dilakukan secara preskriptif, yang bertujuan untuk menghasilkan preskripsi mengenai apa yang seharusnya sebagai esensi dalam penelitian hukum yang berpegang pada karakter ilmu hukum sebagai ilmu terapan.⁷³ Hasil analisis dengan menggunakan logika hukum, argumentasi hukum, asas-asas hukum yang akan menghasilkan *conclusion* atau kesimpulan⁷⁴ sebagai jawaban atas rumusan masalah dalam tesis ini.

⁷² *Ibid.*, hlm. 213.

⁷³ Disiplin adalah sistem mengenai kenyataan atau gejala-gejala yang dihadapi. Secara umum dapat dibedakan antara disiplin analitis dan disiplin preskriptif. Disiplin analitis merupakan sistem ajaran yang menganalisis, memahami dan menjelaskan gejala-gejala yang dihadapi, misalnya sosiologi, psikologi, ekonomi. Disiplin preskriptif merupakan sistem ajaran menentukan apakah seyogyanya atau yang seharusnya dilakukan dalam menghadapi kenyataan-kenyataan tertentu, misalnya hukum dan filsafat. G. Sergeant, *Textbook of Sociology*, (London: Mac Millan, 1978), sebagaimana dikutip oleh Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, dan dikutip kembali oleh Agustien Cherly Werh, *Reformulasi Pengaturan Keputusan Tata Usaha Negara Pasif dalam Sengketa Tata Usaha Negara*, (Malang: Program Doktor Ilmu Hukum, FH UB, 2017), hlm. 29.

⁷⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 47.

1.8. Sistematika Penulisan

Tesis dengan judul “**Politik Hukum Pengaturan Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa Dalam Negara Hukum dan Demokrasi**” terdiri atas Bab I Pendahuluan, Bab II Kajian Pustaka, Bab III Hasil dan Pembahasan, Bab IV Penutup (Kesimpulan dan Saran). Hal ini untuk memperjelas secara lengkap mengenai ruang lingkup dari penulisan tesis ini. Adapun urutan letak dan penjelasannya sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini merupakan awal dari dimulainya penelitian yang peneliti angkat sebagai karya tulis ilmiah dengan permasalahan ketidakpastian hukum, yakni dalam ketentuan pasal 56 ayat (1) terdapat dua mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa yaitu melalui proses pemilihan langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan, sehingga hal ini menimbulkan konflik dalam masyarakat. Oleh karena itu, bab ini berisikan latar belakang yang memaparkan permasalahan mengapa penelitian ini dilakukan. Tahap selanjutnya yang muncul dari latar belakang masalah yaitu beberapa permasalahan yang diangkat sebagai fokus penelitian yang dituangkan dalam rumusan masalah. Kemudian dalam tujuan penelitian dijelaskan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini dan manfaat yang diperoleh dari hasil penelitian ini. Orisinalitas penelitian menjelaskan bahwa karya ilmiah ini belum pernah diteliti oleh peneliti yang lain. Kerangka teoritik yaitu memuat tentang teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu teori perundang-undangan, teori kepastian hukum dan teori demokrasi. Dalam rangka mencapai tujuan dari penelitian, maka diperlukan

sebuah metode yang sesuai dengan jenis penelitian, dalam penelitian ini digunakan metode penelitian yuridis normatif, yang terdiri dari jenis dan pendekatan penelitian, bahan hukum, teknik pengumpulan bahan hukum, dan analisis bahan hukum.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

Sebagai landasan berpijak dalam mengangkat permasalahan sebagai penelitian hukum tentu harus dilengkapi dengan dasar berpijak melalui kajian pustaka. Dalam kajian pustaka ini memuat tentang kajian politik hukum, kajian Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dan kajian pemilihan umum.

BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini merupakan bab inti dari keseluruhan bab yang ada, karena bab ini merupakan hasil analisis dan pembahasan atas rumusan masalah dalam tesis ini yaitu tentang Politik Hukum Pengaturan Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Negara Hukum Dan Demokrasi.

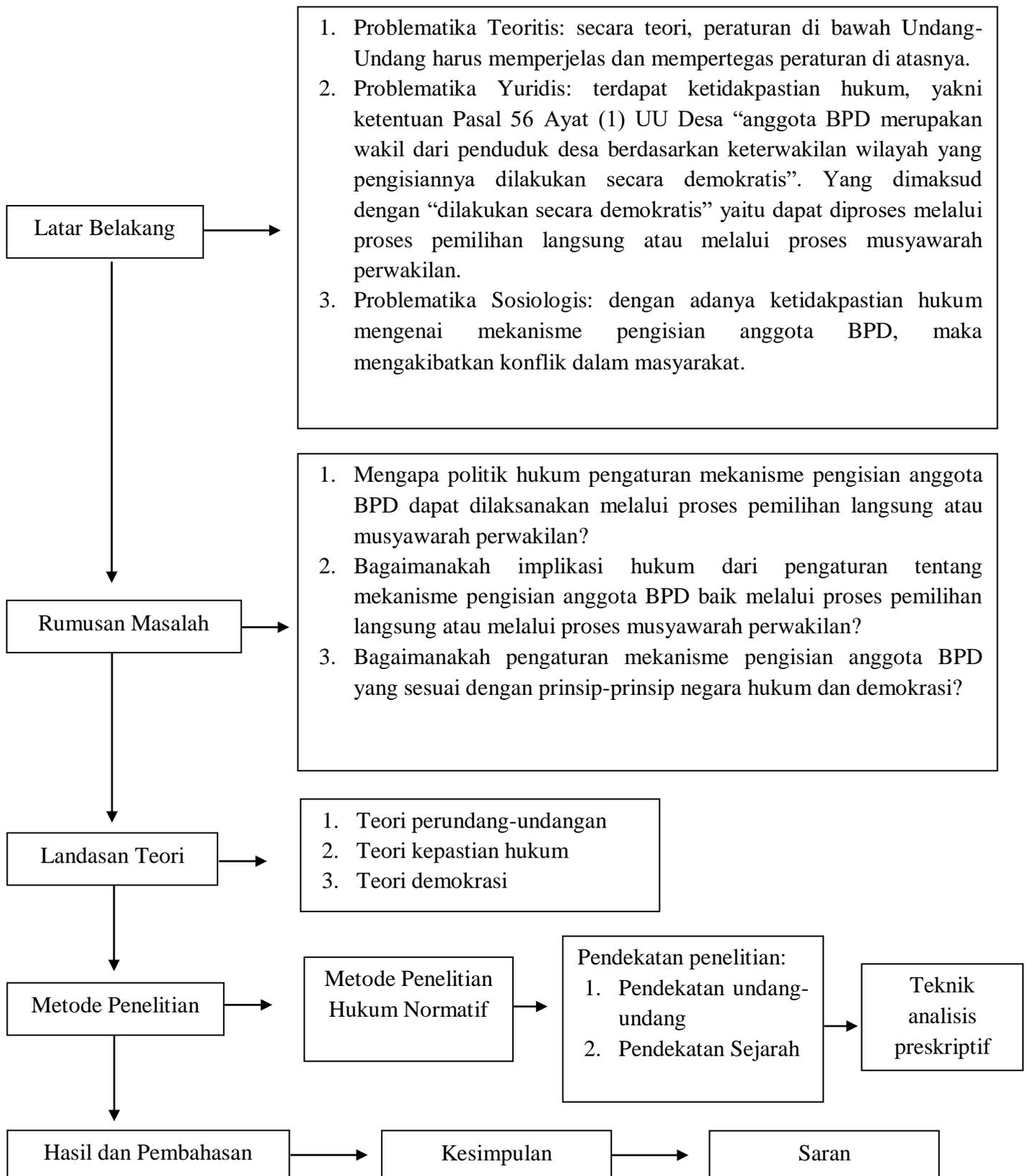
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bagian akhir ini, memuat kesimpulan dan saran yang diperoleh dari hasil analisis dalam pembahasan mengenai politik hukum pengaturan tentang mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) baik melalui proses pemilihan langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan, dan pengaturan mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi.

1.9. Desain Penelitian

Bagan 1: Desain Penelitian Tesis

POLITIK HUKUM PENGATURAN MEKANISME PENGISIAN ANGGOTA BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DALAM NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Konsep Negara Hukum

Kedaulatan merupakan konsepsi yang berkaitan dengan kekuasaan tertinggi dalam organisasi negara. Kekuasaan tertinggi tersebut biasanya dipahami sebagai sesuatu abstrak, tunggal, utuh dan tak terbagi, serta tidak berasal dari kekuasaan lain yang lebih tinggi. Walaupun begitu, pengakuan terhadap pemegang kekuasaan tertinggi disuatu negara tidak mutlak. Ia mengalami perkembangan, baik dari sisi pemikiran maupun praktik kenegaraan, mulai dari kedaulatan tuhan hingga gagasan kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat.

Konsep kedaulatan haruslah dipahami sebagai konsep kekuasaan tertinggi yang dapat saja dibagi dan dibatasi. Siapapun pemegang kekuasaan tertinggi atau kedaulatan, harus selalu ada pembatasan oleh hukum dan konstitusi yang merupakan wujud hukum tertinggi.

Dalam khazanah pemikiran mengenai negara dan praktik kenegaraan sepanjang peradaban manusia, telah dikenal lima teori atau ajaran tentang kedaulatan, yaitu kadaulatan tuhan, kadaulatan raja, kadaulatan negara, kadaulatan rakyat, dan kadaulatan hukum. Sejak berkembangnya peradaban rasionalisme, teori kedaulatan yang saat ini paling banyak dianut oleh negara-negara di dunia yaitu kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum. Kedaulatan rakyat menjadi landasan berkembangnya negara demokrasi dan negara republik. Dalam negara dengan sistem demokrasi, pada hakikatnya rakyatlah yang memiliki kekuasaan

tertinggi. Pemerintahan dalam suatu negara dilakukan dari, oleh, dan untuk rakyat.¹

Namun demikian, dalam pelaksanaan demokrasi pemerintahan tidak mungkin benar-benar dilaksanakan oleh rakyat, sehingga muncullah praktik demokrasi perwakilan. Rakyat terlibat secara langsung hanya dalam bentuk memilih wakil-wakilnya (misalnya ditingkat daerah yaitu memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan di tingkat desa yaitu memilih Badan Permusyawaratan Desa). Sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, rakyat hanya berpartisipasi secara tidak langsung.

Sedangkan kedaulatan hukum berarti kekuasaan tertinggi dalam suatu negara bersumber dari hukum. Hukum harus menceminkan kepentingan dan rasa keadilan bagi seluruh rakyat. Oleh karena itu, hukum harus dibuat dengan mekanisme yang demokratis. Hukum tidak boleh dibuat untuk kepentingan kelompok tertentu atau kepentingan penguasa yang akan melahirkan negara hukum yang totaliter. Hukum tertinggi di suatu negara merupakan produk hukum yang paling mencerminkan kesepakatan dari seluruh rakyat, yakni konstitusi. Dengan demikian, aturan dasar penyelenggaraan negara yang harus dilaksanakan adalah konstitusi.² Bahkan, semua aturan hukum lain yang dibuat melalui mekanisme demokrasi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Hal ini karena aturan hukum yang dibuat dengan mekanisme demokrasi tersebut adalah produk “mayoritas rakyat”, sedangkan konstitusi adalah produk “seluruh rakyat”.

Pemikiran tentang negara hukum telah muncul jauh sebelum terjadinya revolusi 1688 di Negara Inggris, tetapi baru muncul lagi pada abad ke-XVII dan

¹ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Uud 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. 4.

² *Ibid.*, hlm. 6.

mulai populer pada abad ke-XIX. Latar belakang munculnya ide, pemikiran atau cita negara hukum merupakan reaksi dari kesewenang-wenangan di masa lampau. Pemikiran atau cita negara hukum untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato yang kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.³

Melalui bukunya yang berjudul *Nomoi*, Plato mulai memberikan perhatian yang lebih tinggi lagi terhadap hukum. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintahan yang baik yaitu yang diatur oleh hukum.⁴ Sedangkan menurut Aristoteles, “suatu negara yang baik yaitu negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum”.⁵ Walaupun pemikiran mengenai negara hukum telah muncul berabad-abad yang lalu, tapi untuk mewujudkannya dalam kehidupan bernegara sampai saat ini bukanlah persoalan yang mudah.

Dalam perkembangannya, terdapat korelasi antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi dengan kedaulatan rakyat (demokrasi).⁶ Esensi dari sistem demokrasi adalah partisipasi masyarakat. Menurut Ni'matul Huda “demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arahnya, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna”.⁷ Oleh karena itu, sistem demokrasi adalah cara paling aman dalam mempertahankan kontrol terhadap negara hukum.⁸ Jadi, dalam konsep negara hukum yang demokratis terkandung makna bahwa demokrasi harus diatur dan dibatasi oleh aturan hukum, sedangkan substansi hukum itu sendiri harus ditentukan dengan cara-cara yang

³ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2005), hlm. 1.

⁴ Plato dalam Ni'matul Huda, *Ibid.*

⁵ Aristoteles dalam Ni'matul Huda, *Ibid.*

⁶ Ni'matul Huda, *Ibid.*, hlm. 2.

⁷ *Ibid.*, hlm. 2.

⁸ Frans Magnis Suseno dalam Ni'matul Huda, *Ibid.*, hlm. 2.

demokratis berdasarkan konstitusi Negara Indonesia yakni UUD NRI Tahun 1945.

Dalam konteks negara hukum Indonesia, para pendiri negara telah memilih suatu paradigma bernegara yang tidak hanya mengacu pada tradisi hukum Barat, tetapi juga berakar pada tradisi asli Bangsa Indonesia. Paradigma bernegara tersebut dirumuskan dengan memadukan lima prinsip bernegara, yaitu Ketuhanan (*Theisme*), kemanusiaan (*humanisme*), kebangsaan (*nasionalisme*), kerakyatan (*demokrasi*), dan keadilan sosial (*sosialisme*) ke dalam suatu konsep Pancasila. Kelima prinsip Pancasila tersebut tidak hanya mengadung nilai-nilai universal, melainkan juga memiliki basis partikularitas pada tradisi bangsa Indonesia.⁹ Hal ini menunjukkan bahwa para pendiri negara akan mendirikan negara bangsa yang berciri modern, dan tetap berbasis pada tradisi Bangsa Indonesia. Jadi, Pancasila merupakan cita hukum karena kedudukannya sebagai pokok kaidah fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) yang mempunyai kekuatan sebagai *grundnorm*, sehingga menjadi pemandu seluruh produk hukum nasional.

Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 merupakan penjabaran dari falsafat negara Pancasila sebagai ideologi nasional (*weltanschauung*), asas kerohanian negara dan jati diri bangsa. Oleh karena itu Pancasila menjadi asas normatif, filosofis, ideologis, dan konstitusional bangsa, yang menjiwai dan melandasi cita budaya dan moral politik nasional, terjabar secara konstitusional sebagai berikut:¹⁰

1. Negara berkedaulatan rakyat, disebut juga negara demokrasi, yakni penjabaran sila ke-4, ditegakkan sebagai sistem demokrasi Pancasila.

⁹ Fajlurrahman Jurdi, *Teori Negara Hukum*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm. 72.

¹⁰ Mohammad Noor Syam dalam Fajlurrahman Jurdi, *Ibid.*, hlm. 75.

2. Negara kesatuan, disebut juga negara bangsa atau *nation state*, yakni penjabaran sila ke-3, ditegakkan sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
3. Negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), asas supremasi hukum demi keadilan dan keadilan sosial, dan oleh semua untuk semua, yakni penjabaran sila ke-1, 2, 4 dan 5, ditegakkan sebagai sistem negara hukum Pancasila.
4. Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, sebagai asas moral kebangsaan kenegaraan RI, yakni penjabaran sila ke-1 dan 2, ditegakkan sebagai budaya dan moral manusia warga negara dan politik kenegaraan RI.
5. Negara berdasarkan asas kekeluargaan, paham persatuan yaitu negara melindungi seluruh tumpah darah Indonesia dan seluruh rakyat Indonesia, serta negara mengatasi paham golongan dan paham perseorangan, yakni penjabaran sila ke-3, 4 dan 5, ditegakkan dalam sistem ekonomi Pancasila.

Menurut Moh. Mahfud MD, konsep negara hukum Pancasila mengandung lima karakteristik, antara lain yaitu:¹¹

1. Negara hukum Pancasila berdasar kekeluargaan, mengakui hak-hak individu tapi tetap mengutamakan kepentingan nasional.
2. Berkepastian hukum dan berkeadilan.
3. Berlandaskan nilai-nilai keagamaan (*religious nation state*).
4. Memadukan hukum sebagai sarana rekayasa sosial dan hukum sebagai cerminan budaya masyarakat.

¹¹ Moh. Mahfud MD dalam Fajlurrahman Jurdi, *Ibid.*, hlm. 77.

5. Basis pembentukan hukum harus mengacu pada prinsip hukum yang bersifat netral dan universal.

2.2. Politik Hukum

Istilah politik hukum berasal dari bahasa Belanda yakni *rechtspolitik*, yang berasal dari dua kata yaitu *rechts* dan *politiek*.¹² Antara kedua kata ini terdapat hubungan yang erat walaupun masing-masing mempunyai definisi yang berbeda. Dalam Bahasa Indonesia, kata *rechts* berarti hukum, yang sampai hari ini belum ada kesatuan pendapat dikalangan para teoritis hukum tentang apa batasan dan arti hukum yang sebenarnya, karena memang tidak mudah untuk memberikan definisi mengenai apakah hukum itu. Hal ini senada dengan yang dikemukakan oleh Immanuel Kant bahwa “*noch suchen die juristen eine definition zu ihrem begriffe von recht*” (sampai saat ini para ahli hukum masih mencari suatu definisi dari pengertian hukum).¹³ Sedangkan *politiek* dalam bahasa Indonesia disebut politik yang berasal dari kata “polis” yang berarti negara kota, dalam hal ini politik berarti ada hubungan khusus antara manusia yang hidup bersama, dan dalam hubungan tersebut timbul aturan, kewenangan, kelakuan pejabat, legalitas keabsahan dan akhirnya kekuasaan.¹⁴

Menurut Sri Soemantri Martosoewingnjo, hukum adalah seperangkat aturan tingkah laku yang berlaku dalam masyarakat. Sedangkan kata *politiek* dalam Kamus Bahasa Belanda yang ditulis oleh Van der Tas mengandung arti *beleid*,

¹² Imam Syaukani & A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 19.

¹³ Suko Wiyono, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Malang: Universitas Wisnuwardhana Malang Press, 2016), hlm. 19.

¹⁴ Inu Kencana syafiie & Azhari dalam Ruslan Abdul Rasyid, *Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Investasi Infrastruktur Jalan dan Landing Site Eks Jalan Pertamina Oleh Pemerintah Kabupaten Barito Timur*, Tesis, (Malang: Program Studi Magister Ilmu Hukum, FH UB, 2013), hlm. 25.

yang berarti kebijakan (*policy*). Adapun kata “kebijakan” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki arti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.¹⁵

Sri Soemantri juga mengkonstruksikan hubungan antara hukum dan politik di Indonesia ibarat perjalanan lokomotif kereta api yang keluar dari relnya. Jika hukum diibaratkan sebagai lokomotif, maka yang sering terlihat adalah lokomotif itu keluar dari rel yang seharusnya dilalui.¹⁶ Jadi, hukum dan politik harus bekerjasama dan saling menguatkan, hal ini seperti ungkapan “hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, dan kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman”.

Pengertian dari sisi etimologis politik hukum adalah kebijaksanaan hukum, yang mengartikan politik hukum sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan kepemimpinan dan cara bertindak dalam bidang hukum.¹⁷

Disamping definisi etimologis, untuk melengkapi definisi tersebut maka akan diberikan beberapa pendapat dari beberapa pakar mengenai definisi politik hukum secara terminologis. Menurut Moh. Mahfud MD, politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) yang resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum yang lama, dalam rangka untuk mencapai tujuan negara.¹⁸ Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan bahwa “politik hukum sebagai suatu

¹⁵ Tim Penyusun Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Edisi III, cetakan I, Jakarta: Balai Pustaka, 2001), hlm 149.

¹⁶ Mahfud MD dalam Ruslan Abdul Rasyid, *op. cit.*, hlm. 25.

¹⁷ Imam Syaukani & A. Ahsin Thohari, *op.cit.*, hlm. 22.

¹⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 1.

pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun”.¹⁹ Padmo Wahjono juga memberikan definisi bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggaraan negara yang bersifat mendasari dalam menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan dan penegakan hukum.²⁰

Sejalan dengan pengertian politik hukum di atas, Utrech menyatakan bahwa politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak.²¹ Dalam hal ini, politik hukum menyelidik perubahan-perubahan apa yang harus dilakukan dalam hukum yang sekarang berlaku agar sesuai dengan kenyataan sosial. Hal ini dapat dimaknai bahwa politik hukum meneruskan pengembangan hukum dengan berusaha meminimalisir ketegangan antara positivisme dengan realita sosial. Dalam tataran ini, politik hukum membuat suatu *ius constituendum* (hukum yang dicita-citakan), dan berusaha agar *ius constituendum* tersebut pada suatu saat nanti berlaku sebagai *ius constitutum* (hukum yang berlaku) yang baru.

Menurut F.Sugeng Istanto, dari berbagai pengertian tentang politik hukum yang berkembang, pengertian politik hukum dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok pengertian, yaitu:²²

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 1.

²⁰ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm 160.

²¹ Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, (Jogjakarta: Total Media, 2009), hlm. 234.

²² H. Abdul Latif, S. Dan H. Hasbi Ali dalam Ruslan Abdul Rasyid, *op.cit.*, hlm. 26.

1. Politik hukum sebagai terjemahan dari *Rechtspolitik* yang dikemukakan oleh Guru Besar Belanda yaitu *Bellefroid*, menyatakan bahwa politik hukum adalah bagian dari ilmu hukum yang meneliti perubahan hukum yang berlaku, yang harus dilakukan untuk memenuhi tuntutan baru kehidupan masyarakat. Menyelidiki perubahan-perubahan apakah yang harus diadakan pada hukum yang ada sekarang supaya dapat memenuhi syarat-syarat baru dari kehidupan kemasyarakatan.
2. Politik hukum bukan terjemahan dari *Rechtspolitik* yang dikemukakan oleh Mahfud MD, yang menyatakan bahwa politik hukum sebagai kebijaksanaan (*legal policy*) yang dilaksanakan oleh pemerintah secara nasional, yang pada intinya bahwa hukum merupakan produk politik dan hukum dipengaruhi oleh politik.
3. Politik hukum membahas kebijakan publik (*publik policy*) yang mana dikemukakan oleh Dye dan Sigler, bahwa politik hukum difokuskan pada pilihan perbuatan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

Dengan demikian, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa politik hukum merupakan proses pengambilan suatu kebijakan oleh penyelenggara negara melalui lembaga negara yang berwenang untuk menetapkan hukum nasional yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan di masyarakat guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara.

Politik hukum juga mencakup pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat proses yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu sendiri. Dalam hal ini hukum tidak hanya dapat dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat memerintah atau keharusan-

keharusan yang bersifat *das sollen*, tetapi juga harus dipandang sebagai subsistem dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin ditentukan oleh politik, baik itu dalam perumusan materi dan pasal-pasal nya maupun dalam implementasi dan penegakannya.

Garis politik hukum Indonesia menurut konstitusi yaitu memuat empat pokok pikiran yang harus diemban oleh hukum Indonesia. Empat pokok pikiran tersebut adalah:²³

- a. Perlindungan terhadap semua unsur *nation* demi integrasi bangsa.
- b. Perwujudan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.
- c. Mewujudkan demokrasi dan nomokrasi dalam hidup bernegara, *nomos* (hukum) menjadi penguasa atas penguasa.
- d. Menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan keadaban dalam hidup beragama.

2.3. Badan Permusyawaratan Desa

2.3.1. Sejarah Badan Permusyawaratan Desa

Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) bukanlah lembaga desa yang baru saja berdiri. Pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, bahwa Lembaga Musyawarah Desa (LMD) merupakan lembaga permusyawaratan/permufakatan yang keanggotaannya terdiri dari Kepala-kepala Dusun, Pimpinan Lembaga-lembaga Kemasyarakatan dan Pemuka-pemuka masyarakat di Desa yang

²³ Bernard L Tanya, *Politik Hukum*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2011), hlm. 113.

bersangkutan”.²⁴ Lembaga Musyawarah Desa (LMD) ini dapat dikatakan sebagai ide yang melatarbelakangi perlunya dibentuk Badan Permusyawaratan Desa, seperti yang dikenal saat ini dalam pemerintahan desa. Tidak semua desa harus menggunakan sebutan nama Badan Permusyawaratan Desa dan bisa menggunakan sebutan lain, sesuai dengan yang disepakati oleh warga desa/wilayah tersebut. Di Aceh misalnya, sebutan Badan Permusyawaratan Desa digunakan di desa-desa transmigran, sedangkan untuk masyarakat Aceh pada umumnya menamakan lembaga tersebut sebagai “*Tuha Peuet Gampong*” atau di Aceh Tamiang disebut “*Majelis Duduk Setikar Kampung*”.²⁵

Badan Perwakilan Desa (BPD) terbentuk sejak dikeluarkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yakni diatur dalam Pasal 104 dan 105. Menurut UU ini, Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.²⁶

Kemudian dengan berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka sebutan Badan Perwakilan Desa berganti menjadi Badan Permusyawaratan Desa (BPD), yakni diatur dalam Pasal 209 dan 210. Menurut Undang-Undang

²⁴ Pasal 17 ayat (1), *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa*. Lembaran Negara RI Tahun 1979 Nomor 56. Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3153.

²⁵ W. Riawan Tjandra dan Ninik Handayani, *Badan Permusyawaratan Desa Dalam Demokrasi Desa*, (Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD)), hlm. 2.

²⁶ Pasal 104, *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 60. Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3839.

Pemerintahan Daerah ini, “Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat”.²⁷ Kini dengan berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sebutan Badan Permusyawaratan Desa tidak lagi mengalami perubahan. Dalam Undang-Undang Desa, Badan Permusyawaratan Desa diatur dalam Pasal 55 sampai dengan Pasal 65.

Menurut Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis”.²⁸

Pada hakikatnya, Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan penyambung aspirasi masyarakat desa dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan desa (Perdes) dan Peraturan Kepala Desa. Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa (Raperdes) yang akan diterapkan dalam masyarakat desa. Oleh karena itu, Badan Permusyawaratan Desa dapat dikatakan sebagai lembaga legislatif tingkat desa. Hal ini sejalan dengan pendapat Adon Nasrullah Jamaludin, yang mengatakan bahwa mekanisme

²⁷ Pasal 209, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125. Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4437.

²⁸ Pasal 1 angka 4, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495.

kerja Badan Permusyawaratan Desa hampir sama dengan mekanisme kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut (DPRD) pada tingkat kabupaten atau provinsi, hanya cakupannya lebih kecil.²⁹

Tabel 2: Perkembangan Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004	Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
Lembaga Musyawarah Desa (LMD)	Badan Perwakilan Desa (BPD)	Badan Permusyawaratan Desa (BPD)	Badan Permusyawaratan Desa (BPD)
Jabatan: Ketua Lembaga Musyawarah Desa dipegang oleh kepala desa dan sekretaris dijabat oleh sekretaris desa	Jabatan: Pimpinan Badan Perwakilan Desa (meliputi ketua, wakil ketua, dan sekretaris Badan Perwakilan Desa) dipilih dari anggota Badan Perwakilan Desa dan bukan dari perangkat desa.	Jabatan: Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa (meliputi ketua, wakil ketua, dan sekretaris Badan Permusyawaratan Desa) dipilih dari anggota Badan Permusyawaratan Desa dan bukan dari perangkat	Jabatan: Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa terdiri atas 1 (satu) orang ketua, 1 (satu) orang wakil ketua, dan 1 (satu) orang sekretaris. Dipilih dari dan oleh anggota

²⁹ Adon Nasrullah Jamaludin, *Sosiologi Perdesaan*, (Bandung: Pustaka Setia, 2015), hlm. 129.

		desa	Badan Permusyawaratan Desa secara langsung dalam rapat Badan Permusyawaratan Desa yang diadakan secara khusus.
Fungsi: wadah permusyawaratan/ permufakatan pemuka-pemuka masyarakat yang ada di desa dan membina kelancaran hubungan yang berkembang dalam masyarakat desa dan menyalurkan dalam rapat-rapat	Fungsi: Mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Desa.	Fungsi: Tiga pilar fungsi Badan Permusyawaratan Desa untuk : 1. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat 2. Menetapkan peraturan desa bersama kepada desa, dan 3. Melakukan pengawasan	Fungsi: 1. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa 2. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa, dan 3. Melakukan

Lembaga Musyawarah Desa.		terhadap kebijakan Pemerintah Desa	pengawasan kinerja Kepala Desa.
--------------------------------	--	--	---------------------------------------

Sumber: W. Riawan Tjandra dan Ninik Handayani, BPD Dalam Demokrasi Desa, Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), Yogyakarta, hlm. 3.

2.3.2. Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Menurut ketentuan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, bahwa pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa dilakukan secara demokratis, dan merupakan wakil dari penduduk desa menurut keterwakilan wilayahnya. Maksud dari “dilakukan secara demokratis” yaitu dapat diproses melalui proses pemilihan secara langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan.

Berikut penulis paparkan mengenai pemilihan secara langsung dan musyawarah perwakilan:

1. Pemilihan secara langsung

Pemilihan langsung terdiri dari dua kata, yakni “pemilihan” dan “langsung”. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, “pemilihan” diartikan

sebagai “proses, cara, perbuatan memilih”.³⁰ Maksud dari kata “memilih” disini berarti “menunjuk (orang, calon) dengan memberikan suaranya”.³¹ Sedangkan kata “langsung” diartikan sebagai “terus (tidak dengan perantaraan, tidak berhenti)”. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pemilihan langsung juga diartikan sebagai pemilihan (anggota Dewan Perwakilan Rakyat) langsung oleh rakyat.

Dengan demikian, yang dimaksud dengan pemilihan anggota Badan Permusyawaratan Desa secara langsung yaitu pemilihan anggota Badan Permusyawaratan Desa yang langsung dari rakyat atau rakyat langsung memilih (tanpa perantaraan) anggota Badan Permusyawaratan Desa yang sesuai dengan keinginannya.

Maksud dari mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa yang ditetapkan melalui proses pemilihan langsung yaitu panitia pengisian menyelenggarakan pemilihan langsung calon anggota Badan Permusyawaratan Desa oleh unsur masyarakat yang mempunyai hak pilih.

2. Pemilihan secara musyawarah perwakilan

Musyawarah perwakilan terdiri dari dua kata yaitu “musyawarah” dan “perwakilan”. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, “musyawarah” berarti “pembahasan bersama dengan maksud mencapai keputusan atas penyelesaian masalah; perundingan; perembukan”.³² Sedangkan “perwakilan” berarti “segala sesuatu tentang wakil: perwakilan daerah

³⁰ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa: Edisi Keempat*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 1074.

³¹ W.J.S Poernawadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1986), hlm. 753-754.

³² Departemen Pendidikan Nasional, *op.cit.*, hlm. 944.

dibicarakan dalam sidang itu”,³³ dan dapat diartikan sebagai “seseorang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban bicara dan bertindak atas nama”.³⁴

Dengan demikian, maka yang dimaksud dengan musyawarah perwakilan yaitu perembukan atau pembahasan bersama mengenai pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa yang dilaksanakan oleh perwakilan anggota masyarakat desa setempat.

Sedangkan maksud dari mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa yang ditetapkan melalui proses musyawarah perwakilan yaitu calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dipilih dalam proses musyawarah perwakilan oleh unsur wakil masyarakat yang mempunyai hak pilih.

Pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa melalui musyawarah perwakilan tercermin dalam Sila keempat Pancasila yakni kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan. Musyawarah untuk mufakat pada dasarnya salah satu ciri khas dari bangsa Indonesia yang merupakan lambang pemersatu rakyat untuk selalu saling percaya dan berperasangka baik terhadap sesama manusia. Di dalamnya terdapat nilai-nilai kebersamaan, kesetaraan, kesamaan dan penghargaan terhadap harkat, martabat dan derajat manusia. Nilai-nilai tersebut yang menjadi inspirasi musyawarah. Oleh karena itu, dalam musyawarah rakyat, menyadari bahwa setiap individu adalah bagian dari orang lain menjadi penting bagi setiap orang.

³³ Departemen Pendidikan Nasional, *op.cit.*, hlm. 1554.

³⁴ <https://www.apaarti.com/perwakilan.html>. diakses pada tanggal 10 April 2018.

Sehingga perbedaan pendapat menjadi indah dan pertanda kemajuan. Dengan adanya perbedaan, setiap orang akan semakin berusaha meramu dan menjalin ikatan pemenuhan yang dapat secara bersama dan rukun.

Pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa dilakukan melalui pengisian berdasarkan keterwakilan wilayah dan pengisian berdasarkan keterwakilan perempuan.

1. Maksud dari pengisian berdasarkan keterwakilan wilayah yaitu dilakukan untuk memilih calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dari unsur wakil wilayah yakni masyarakat desa dari wilayah pemilihan dalam desa. Jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa dari masing-masing wilayah ditetapkan secara proporsional dengan memperhatikan jumlah penduduk.
2. Pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan keterwakilan perempuan dilakukan untuk memilih satu orang perempuan yang memiliki hak pilih sebagai anggota Badan Permusyawaratan Desa. Wakil perempuan yang dimaksudkan yaitu perempuan warga desa yang memenuhi syarat calon anggota Badan Permusyawaratan Desa serta memiliki kemampuan untuk menyuarakan dan memperjuangkan kepentingan perempuan.

Pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa dilaksanakan oleh panitia yang ditetapkan dengan keputusan Kepala Desa. Panitia pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa berjumlah paling banyak sebelas orang, yang terdiri atas unsur perangkat desa paling banyak tiga orang dan unsur masyarakat (merupakan wakil dari wilayah pemilihan) paling banyak

delapan orang. Panitia pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa melakukan penjaringan dan penyaringan bakal calon anggotar Badan Permusyawaratan Desa dalam jangka waktu enam bulan sebelum masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa berakhir dan paling lambat tiga bulan sebelum masa keanggotaan berakhir. Bakal calon yang memenuhi syarat ditetapkan sebagai calon anggota Badan Permusyawaratan Desa.

2.3.3. Masa Jabatan Badan Permusyawaratan Desa

Masa jabatan anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.³⁵ Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa terdiri dari 1 (satu) orang ketua, 1 (satu) orang wakil ketua dan 1 (satu) orang sekertaris, yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa secara langsung dalam rapat khusus Badan Permusyawaratan Desa, dan dalam rapat ini untuk pertama kali dipimpin oleh anggota tertua dan dibantu oleh anggota yang termuda.³⁶

Menurut Pasal 57 Undang-Undang Desa, Persyaratan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa yaitu:³⁷

- a) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;

³⁵ Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menyebutkan bahwa masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/ janji. Dan Pasal 56 ayat (3) menyebutkan bahwa anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

³⁶ Tercantum dalam Pasal 59 ayat (1), (2), dan (3) **Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa**. Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 7. Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5495.

³⁷ Pasal 57, *Ibid.*,

- b) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c) berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun atau sudah/ pernah menikah;
- d) berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e) bukan sebagai perangkat Pemerintah Desa;
- f) bersedia dicalonkan menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa; dan
- g) wakil penduduk desa yang dipilih secara demokrasi.

Peresmian anggota Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota, yang sebelumnya telah mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama dihadapan masyarakat yang dipandu oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk.³⁸

³⁸ Pasal 58 ayat (2) menyebutkan bahwa peresmian anggota BPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota. Pasal 58 ayat (3) menyebutkan bahwa anggota BPD sebelum memangku jabatannya bersumpah/berjanji secara bersama-sama dihadapan masyarakat dan dipandu oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk. *Ibid.*

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Politik Hukum Pengaturan Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Melalui Proses Pemilihan Langsung atau Melalui Proses Musyawarah Perwakilan

3.1.1. Sejarah Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa

A. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa mengarahkan pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional yang menjamin terwujudnya Demokrasi Pancasila secara nyata dengan menyalurkan pendapat masyarakat dalam wadah yang disebut dengan Lembaga Musyawarah Desa (LMD).¹

Lembaga Musyawarah Desa merupakan lembaga permusyawaratan/pemufakatan yang keanggotaannya terdiri atas kepala-kepala dusun, pimpinan lembaga-lembaga kemasyarakatan dan pemuka-pemuka masyarakat di desa yang bersangkutan.² Artinya, pembentukan Lembaga Musyawarah Desa dan keanggotaannya dimusyawarahkan/dimufakatkan oleh Kepala Desa dengan pemuka-pemuka masyarakat di Desa yang bersangkutan,

¹ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa: Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 11.

² Pasal 17 Ayat (1), *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa*. Lembaran Negara Tahun 1979 Nomor 56. Tambahan Lembaran Negara Nomor 3153.

kemudian hasil musyawarah tersebut disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati melalui Camat untuk mendapat pengesahan. Ketua Lembaga Musyawarah Desa adalah Kepala Desa. Kepala desa menetapkan keputusan desa setelah dimusyawarahkan/dimufakatkan dengan Lembaga Musyawarah Desa.³ Sedangkan jabatan sekretaris Lembaga Musyawarah Desa dijabat oleh sekretaris desa.⁴

Fungsi dari Lembaga Musyawarah Desa yaitu sebagai wadah permusyawaratan/permufakatan pemuka-pemuka masyarakat yang ada di desa dan membina kelancaran hubungan yang berkembang dalam masyarakat desa kemudian menyalurkannya dalam rapat-rapat Lembaga Musyawarah Desa.

Penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa untuk menjamin terwujudnya “Demokrasi Pancasila” secara nyata dalam wadah yang disebut Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Tapi dalam kenyataannya masyarakat desa masih asing dengan demokrasi Pancasila. Hal ini karena semua anggota Lembaga Musyawarah Desa ditunjuk oleh kepala desa dan tidak ada yang dipilih oleh masyarakat.⁵ Sehingga kemampuan anggota Lembaga Musyawarah Desa masih diragukan, apakah memang benar-benar mampu menyalurkan aspirasi atau pendapat masyarakat untuk dimasukkan ke dalam keputusan desa.

³ Pasal 18, *Ibid.*,

⁴ Pasal 17 Ayat (2), *Ibid.* .,

⁵ HAW. Widjaja, *Op.Cit.*, hlm. 11.

B. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah terdapat Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai lembaga legislatif desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat.⁶ Selain fungsi tersebut, Badan Perwakilan Desa juga memiliki fungsi membuat peraturan desa (Perdes) dan bersama kepala desa menetapkan peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Pelaksanaan fungsi Badan Perwakilan Desa ditetapkan dalam Tata Tertib Badan Perwakilan Desa sendiri, yakni dalam Pasal 1 huruf b Kepmendagri Nomor 64 Tahun 1999 dinyatakan secara tegas bahwa pemerintah desa adalah kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa.⁷ Dari ketentuan ini tampak jelas bahwa antara lembaga pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa merupakan lembaga yang terpisah yang mempunyai tugas dan kewenangan yang berbeda.

Anggota Badan Perwakilan Desa terdiri dan oleh penduduk desa setempat yang memenuhi persyaratan. Pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota Badan Perwakilan Desa.⁸ Dalam Kepmendagri Nomor 64 Tahun 1999 dinyatakan secara tegas bahwa anggota dan pimpinan Badan Perwakilan Desa

⁶ HAW. Widjaja, *Ibid.*, hlm. 27.

⁷ HAW. Widjaja, *Ibid.*, hlm. 27-28.

⁸ Pasal 105 Ayat (1) & (2), *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60. Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839.

tidak dibenarkan merangkap jabatan (*ex officio*) dengan kepala desa dan perangkat desa.

C. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Badan Perwakilan Desa berganti nama menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa yaitu menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.⁹

Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.¹⁰ Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa dipilih dari dan oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa. Masa jabatan anggota Badan Permusyawaratan Desa yaitu 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, hanya mengatur secara umum urusan pemerintahan (antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota kepada desa). Sedangkan pengaturan

⁹ Pasal 209, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437.

¹⁰ Pasal 210 Ayat (1), *Ibid.*,

mengenai Badan Permusyawaratan Desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

D. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Badan Permusyawaratan Desa dalam Undang-Undang Desa ini diatur dalam Pasal 55 sampai Pasal 65. Jadi terdapat sebelas pasal yang mengatur mengenai Badan Permusyawaratan Desa. Dalam Undang-Undang Desa, Badan Permusyawaratan Desa memiliki fungsi sebagai berikut:¹¹

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

Badan Permusyawaratan Desa memiliki hak untuk:¹²

1. Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa
2. Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa
3. Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes).

Anggota Badan Permusyawaratan Desa memiliki hak untuk:¹³

¹¹ Pasal 55, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*. Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 7. Tambahan Lembaran Negara Nomor 5495.

¹² Pasal 61, *Ibid.*,

¹³ Pasal 62, *Ibid.*,

1. Mengajukan usul Rancangan Peraturan Desa
2. Mengajukan pertanyaan
3. Menyampaikan usul dan/atau pendapat
4. Mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes).

Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis.¹⁴ Yang dimaksud dengan “dilakukan secara demokratis” yaitu dapat diproses melalui proses pemilihan langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan.

Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa adalah enam tahun dan dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak tiga kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa terdiri atas satu orang ketua, satu orang wakil ketua dan satu orang sekretaris. Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa dipilih dari dan oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa secara langsung melalui rapat Badan Permusyawaratan Desa.

Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Permusyawaratan Desa, termasuk di dalamnya pengaturan mengenai mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

¹⁴ Pasal 56 Ayat (1), *Ibid.*,

Tabel 3: Sejarah Pengaturan Mekanisme Pengisian Anggota Badan
Permasyarakatan Desa

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004	Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014
Lembaga Musyawarah Desa (LMD)	Badan Perwakilan Desa (BPD)	Badan Permasyarakatan Desa (BPD)	Badan Permasyarakatan Desa (BPD)
Fungsi: Membina kelancaran hubungan yang berkembang dalam masyarakat desa dan menyalurkan dalam rapat-rapat Lembaga Musyawarah Desa.	Fungsi: Mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.	Fungsi: Menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.	Fungsi: 1) Membahas dan menyetujui Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa 2) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, dan 3) Melakukan pengawasan kinerja Kepala

			Desa.
<p>Jabatan:</p> <p>Ketua dan sekretaris LMD dijabat oleh kepala desa dan sekretaris desa.</p>	<p>Jabatan:</p> <p>Pimpinan BPD (meliputi ketua, wakil ketua, dan sekretaris BPD) yang dipilih dari dan oleh anggota BPD, dan bukan dari perangkat desa.</p>	<p>Jabatan:</p> <p>Pimpinan BPD (meliputi ketua, wakil ketua, dan sekretaris BPD) yang dipilih dari dan oleh anggota BPD, dan bukan dari perangkat desa.</p>	<p>Jabatan:</p> <p>Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa terdiri atas 1 (satu) orang ketua, 1 (satu) wakil ketua, dan 1 (satu) orang sekretaris.</p>
<p>Pengisian anggota:</p> <p>Anggota Lembaga Musyawarah Desa terdiri atas kepala-kepala dusun, pimpinan lembaga-lembaga kemasyarakatan, dan pemuka-pemuka</p>	<p>Pengisian anggota:</p> <p>Anggota Badan Perwakilan Desa terdiri atas penduduk desa setempat dan dipilih oleh penduduk desa setempat juga.</p>	<p>Pengisian anggota:</p> <p>Anggota Badan Permusyawaratan Desa yaitu wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.</p>	<p>Pengisian anggota:</p> <p>Anggota Badan Permusyawaratan Desa yaitu wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan yang pengisiannya dilakukan secara demokratis.</p>

masyarakat yang bersangkutan.			
----------------------------------	--	--	--

3.1.2. Pandangan Fraksi-Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat RI Mengenai Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permasyarakatan Desa

Lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang di dalamnya mengatur juga mengenai Badan Permasyarakatan Desa sebagai bagian yang tak terpisahkan dari pemerintahan desa, tidak tiba-tiba ada dan disahkan, melainkan butuh proses yang panjang. Lahirnya Undang-Undang Desa salah satunya atas dorongan 40.000 (empat puluh ribu) kepala desa yang tergabung dalam Parade Nusantara pada aksi demonstrasi pada bulan Februari 2010 di gedung DPR RI dan lapangan Monumen Nasional (Monas). Setelah aksi demonstrasi tersebut, akhirnya DPR RI sepakat memasukkan Rancangan Undang-Undang Desa ke dalam Prolegnas.¹⁵

Kemudian Rancangan Undang-Undang Desa dibahas dalam beberapa rapat, antara lain:

- a. Rapat kerja I bersifat terbuka, yang dilaksanakan pada hari Rabu, 4 April 2012, pukul 10.48 – 12.50 WIB di ruang Pansus B Nusantara II DPR RI, dengan ketua rapat yaitu Drs. H. Akhmad Muqowam dan sekretaris rapat yaitu Minarni, S.H. Dihadiri oleh 20 dari 30 anggota Pansus Rancangan Undang-Undang Desa, 5 orang anggota DPD RI, dan 22 Pemerintah. Agenda rapat kerja I yaitu mengenai keterangan

¹⁵ Ambaranie Nadia Kemala Movanita,
<https://nasional.kompas.com/read/2014/06/17/1003309/Penjelasan.Budiman.soal.Proses.RUU.Des.a.yang.Diklaim.Prabowo>, diakses pada tanggal 29 November 2018.

pemerintah terhadap Rancangan Undang-Undang Desa, Pandangan fraksi-fraksi DPR RI terhadap Rancangan Undang-Undang Desa atas keterangan pemerintah, Pandangan DPD RI terhadap Rancangan Undang-Undang Desa atas keterangan pemerintah, dan Pengesahan jadwal acara dan mekanisme kerja.

- b. Rapat kerja II bersifat terbuka, yang dilaksanakan pada hari Selasa, 15 Mei 2012, pukul 14.15 – 16.20 WIB di ruang Pansus B Nusantara II Lt 3 DPR RI, dengan ketua rapat yaitu Drs. H. Ibnu Munzir dan sekretaris rapat yaitu Minarni, S.H. Dihadiri oleh 22 dari 30 orang anggota Pansus Rancangan Undang-Undang Desa, 6 orang DPD RI dan 3 orang Pemerintah. Agenda rapat kerja II yaitu mengenai jawaban pemerintah atas pandangan fraksi-fraksi DPR RI dan DPD RI.
- c. Rapat kerja III bersifat terbuka, yang dilaksanakan pada hari Rabu, 12 Desember 2012, pukul 14.55 WIB di ruang Pansus B Gedung Nusantara II Lt 3 DPR RI, dengan ketua rapat yaitu Drs. H. Akhmad Muqowam dan sekretaris rapat yaitu Minarni, S.H. Dihadiri oleh 22 dari 30 orang anggota Pansus Rancangan Undang-Undang Desa, 3 orang anggota DPD RI dan 31 orang Pemerintah. Agenda rapat kerja III yaitu Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Desa, Pembentukan anggota Panja Rancangan Undang-Undang tentang Desa, dan Pengesahan jadwal acara rapat Pansus Rancangan Undang-Undang tentang Desa.
- d. Rapat kerja IV bersifat tertutup, yang dilaksanakan pada hari Rabu, 11 Desember 2013, pukul 23.35 – 02.10 WIB di ruang Pansus B Gedung

Nusantara II Lt 3 DPR RI, Jl. Gatot Subroto – Senayan, Jakarta. Ketua rapat yaitu Drs. H. Akhmad Muqowam dan sekretaris rapat yaitu Minarni, S.H. Dihadiri oleh 15 dari 30 orang anggota Timus Rancangan Undang-Undang tentang Desa, 2 orang anggota DPD RI dan 8 orang Pemerintah. Agenda rapat kerja IV yaitu Laporan Panja kepada Pansus, Pedapat mini fraksi-fraksi, Pendapat mini DPD RI, Pengambilan keputusan, dan Penandatanganan naskah Rancangan Undang-Undang tentang Desa, serta Sambutan dari Pemerintah.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang Desa diikuti oleh fraksi-fraksi DPR RI yaitu Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Partai Golongan Karya, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, Fraksi Partai Amanat Nasional, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya dan Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat, Anggota DPD RI dan Pemerintah.

Penulis akan memaparkan pandangan dari tiga fraksi yang ada di DPR RI yakni Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) dan Fraksi Partai Demokrat (F-PD). Karena menurut penulis, ketiga fraksi ini mewakili pandangan dari fraksi-fraksi DPR RI yang lain tentang mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa. Kemudian juga pandangan dari anggota DPD RI dan Menteri Dalam Negeri.

1. Penjelasan Menteri Dalam Negeri Terkait Rancangan Undang-Undang Desa Dalam Rapat Kerja I

Berikut penjelasan dari Menteri Dalam Negeri yang disampaikan oleh Bapak Gamawa Fauzi dalam Rapat Kerja I:¹⁶

*“Bismillahirrahmanirrahim.
Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.
Selamat siang dan salam sejahtera untuk kita semua.
Yang saya hormati Ketua Pansus Rancangan Undang-Undang tentang Desa,
Serta Bapak-Bapak para Pimpinan Pansus,
Dan anggota Pansus yang kami hormati,
Yang kami hormati Ketua Komite I DPD Republik Indonesia beserta segenap anggota,
Yang saya hormati Para Menteri atau yang mewakili, dan segenap unsur Pemerintah,
Hadirin dan hadirat sekalian yang saya hormati.*

Dari aspek pengaturan, Pemerintah Daerah dalam menetapkan kebijakan mengenai desa wajib memperhatikan, mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI. Bagi daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, dalam pengaturan desa wajib memperhatikan ketentuan-ketentuan tentang desa dalam undang-undang yang menetapkan daerah tersebut sebagai daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Demikian pula dari aspek pemberdayaan adat, Pemerintah Daerah dapat menetapkan berbagai kebijakan pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan adat istiadat di wilayahnya sebagai wujud pengakuan terhadap lembaga adat dan adat istiadatnya. Sedangkan dari aspek implementasi, penggunaan istilah Desa, Dusun, Kepala Desa, Badan Permusyawaratan Desa, Lembaga Kemasyarakatan, mekanisme penetapan kepala desa dan anggota Badan Permusyawaratan Desa, bentuk organisasi pemerintah desa, masa jabatan kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa, penghasilan kepala

¹⁶ *Risalah Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Desa, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI)*. Rapat Kerja I bersifat terbuka, yang dilaksanakan pada hari Rabu, 4 April 2012, pukul 10.48 – 12.50 WIB di ruang Pansus B Nusantara II DPR RI, dengan ketua rapat yaitu Drs. H. Akhmad Muqowam dan sekretaris rapat yaitu Minarni, S.H. Dihadiri oleh 20 dari 30 anggota Pansus RUU Desa, 5 orang anggota DPD RI, dan 22 Pemerintah. Agenda rapat kerja I yaitu mengenai Keterangan pemerintah terhadap RUU Desa, Pandangan fraksi-fraksi DPR RI terhadap RUU Desa atas keterangan pemerintah, Pandangan DPD RI terhadap RUU Desa atas keterangan pemerintah, dan Pengesahan jadwal acara dan mekanisme kerja.

desa dan perangkat desa yang selama ini dalam pengaturan dan penggunaan istilah berdasarkan asal-usul, adat istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat, tetap berlaku dan dikecualikan dari penyebutan atau pengaturan dalam Undang-Undang tentang Desa.

Substansi mengenai Penyelenggara Pemerintah Desa dalam regulasi ini meliputi pengaturan mengenai struktur organisasi dan tata kerja pemerintah desa, tugas wewenang hak dan kewajiban kepala desa, larangan bagi kepala desa, pemberhentian dan pemilihan kepala desa, tindakan penyidikan terhadap kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Khusus mengenai masa jabatan kepala desa dan masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih atau diangkat kembali untuk 1 (satu) kali periode. Perubahan yang terkait dengan Badan Permusyawaratan Desa adalah lebih mendudukan pada fungsi Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga permusyawaratan dan permufakatan dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang berkaitan dengan pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut sebagai tindak lanjut hasil Musyawarah Desa yang merupakan forum tertinggi musyawarah yang berfungsi untuk membahas, mendiskusikan dan mengkoordinasikan program-program strategis yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Program-program strategis dimaksud termasuk proses penyusunan perencanaan pembangunan desa dan perencanaan pembangunan kawasan perdesaan.

2. Pandangan Dewan Perwakilan Daerah RI Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Desa

Berikut pandangan Dewan Perwakilan Daerah RI yang disampaikan oleh Bapak Anang Prihantoro dalam Rapat Kerja I:¹⁷

“Assalamu’alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh;
Salam sejahtera,
Om Swasti Astu,
Yang saya hormati Pimpinan dan Anggota Pansus Rancangan Undang-Undang tentang Desa DPR RI,
Menteri Dalam Negeri RI yang mewakili Menteri Hukum dan HAM,
Menteri Keuangan RI;

¹⁷ *Ibid.*,

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI;
Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas;
Rekan-Rekan Anggota DPD RI yang kami banggakan, rekan-rekan media dan hadirin sekalian.

Adapun Pandangan DPD RI ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

Pertama, Pendahuluan yang memuat tentang kewenangan Konstitusional DPD dalam Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Desa.

Kedua, Pandangan DPD RI atas Rancangan Undang-Undang tentang Desa yang terdiri dari: Asas dan Tujuan; Hakekat dan Kedudukan Desa; Keragaman Desa; Kewenangan Desa; Pemerintahan Desa; Keuangan Desa; dan Pembangunan (Kawasan) Pedesaan.

Ketiga, Penutup.

Berkaitan Pemerintahan Desa

Sudah sekian lama bahwa berbagai pihak, termasuk masyarakat desa, mengadaptasi dan menghormati bahwa pemerintahan merupakan pilar penting bagi desa.

Pemerintahan itu berbicara tentang struktur organisasi, sistem, perangkat dan tata kelola yang digunakan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan urusan-urusan pelayanan publik.

Frasa pemerintahan ini tidak tampak dalam Rancangan Undang-Undang Desa versi pemerintah. Rancangan Undang-Undang Desa yang diajukan pemerintah lebih menekankan “Pemerintah Desa” dibandingkan “Pemerintahan Desa”. Istilah “pemerintah desa” dengan “pemerintahan desa” memiliki perbedaan yang esensial. Pemerintah desa hanya salah satu unsur dari sistem pemerintahan desa. Dalam sistem pemerintahan desa terdapat struktur, fungsi dan pola hubungan antar unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Struktur menyangkut keberadaan lembaga-lembaga penyelenggara pemerintahan dengan berbagai fungsi yang diamanahkan. Hal itu mengandung konsekuensi bahwa yang lebih banyak diatur dalam Undang-Undang Desa yang diajukan pemerintah adalah kepala desa dengan perangkat desa. Ada banyak pasal yang mengaturnya, sehingga bisa juga disebut sebagai administrasi pemerintah desa. Padahal desa seharusnya diletakan sebagai sebuah sistem pemerintahan yang memiliki struktur penyelenggara pemerintahan, pola relasi dan juga mekanisme dalam tata kelola pemerintahan.

Struktur menyangkut keberadaan lembaga-lembaga penyelenggara pemerintahan dengan berbagai fungsi yang diamanahkan. Karena itu, Rancangan Undang-Undang Desa yang diajukan Pemerintah tidak bisa menjelaskan dimana

kedudukan lembaga perwakilan rakyat desa dalam sistem pemerintahan desa dan bagaimana pula menempatkan lembaga-lembaga desa yang lain. Selain itu, visi membangun desa yang demokratis tereduksi karena Rancangan Undang-Undang Desa yang diajukan pemerintah mengurangi fungsi dan kewenangan Badan Permusyawaratan Desa sebatas menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan desa dan memberikan pertimbangan dalam perumusan regulasi yang mengatur tentang pelaksanaan kewenangan hak asal usul, adat istiadat dan sosial budaya masyarakat serta kewenangan lokal desa yang diakui kabupaten/kota.

Rancangan Undang-Undang Desa yang diajukan oleh Pemerintah mereduksi kedudukan Musyawarah Desa dalam sistem pemerintahan desa. Musyawarah desa hanya berfungsi untuk membahas, mendiskusikan dan mengkoordinasikan program-program strategis yang akan dilaksanakan pemerintah desa. Hasil musyawarah digunakan sebagai bahan dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa dan merupakan masukan bagi kepala desa dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan desa serta bagi Badan Permusyawaratan Desa dalam penyelenggaraan musyawarah Badan Permusyawaratan Desa. Oleh karena itu, DPD RI berpendapat bahwa pengaturan tentang pemerintahan desa harus bisa mengakomodasi:

- a. Penghormatan dan pengakuan atas keragaman (kebhinekaan) bentuk dan susunan pemerintahan desa-desa di Indonesia karena sejarah menunjukkan bahwa format pengaturan yang sentralistik dan seragam justru berakibat pada marginalisasi desa dan hilangnya nilai-nilai kearifan lokal dalam tata pemerintahan desa.
- b. Walaupun keragaman susunan pemerintahan desa dihormati dan diakui, namun dalam undang-undang perlu diatur asas-asas tata kelola pemerintahan yang demokratis. Pemerintahan desa yang demokratis bisa diwujudkan dengan melembagakan partisipasi, transparansi dan akuntabilitas dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Esensi dari tata pemerintahan yang demokratis adalah mendekatkan pemerintahan pada warganya.
- c. RUU desa bukan semata-mata mengatur pemerintah desa melainkan sistem pemerintahan desa. Undang-Undang Desa perlu memperjelas sistem Pemerintahan desa, yang meliputi susunan atau struktur pemerintahan desa, tugas pokok dan fungsi dari kelembagaan pemerintahan desa serta pola relasinya.
- d. Pemerintahan desa yang demokratis hanya terbangun apabila ada saluran dari warga untuk ikut terlibat dalam proses politik-pemerintahan, baik secara langsung maupun

melalui perwakilan. Keterlibatan warga dalam proses politik pemerintahan desa bukan hanya dalam konteks artikulasi dan agregasi aspirasi warga, melainkan bagian dari keikutsertaan dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan desa melalui keterlibatan itu juga sebagai upaya membangun “*check and balances*” dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Dengan demikian salah satu indikator dari pemerintahan yang demokratis adalah keberadaan dan berfungsinya lembaga perwakilan politik warga seperti Badan Permusyawaratan Desa.

3. Penjelasan Menteri Dalam Negeri

Berikut penjelasan Menteri Dalam Negeri oleh Bapak Gamawan Fauzi atas pandangan-pandangan yang telah disampaikan oleh fraksi-fraksi DPR RI dan anggota DPD RI terhadap Rancangan Undang-undang tentang Desa dalam Rapat Kerja II:¹⁸

“Assalammualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.
Selamat sore dan salam sejahtera untuk kita semua.
Yang saya hormati Pak Ketua Pansus beserta pimpinan,
Bapak dan Ibu Anggota Pansus yang saya cintai,
Rekan-rekan Menteri atau yang mewakili,
Dan para pejabat di berbagai kementerian yang hadir,
Hadirin-hadirat sekalian yang berbahagia.

Terhadap pandangan-pandangan yang telah disampaikan oleh fraksi-fraksi DPR RI dan anggota DPD RI terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Desa, Pemerintah berkesimpulan bahwa:

- a. Semua Fraksi DPR RI dan DPD RI menyampaikan pandangan yang sama untuk menyepakati terhadap pengaturan mengenai desa diatur dalam satu Undang-Undang tersendiri yaitu Undang-Undang tentang Desa.
- b. Semua Fraksi DPR RI dan DPD RI telah menyatakan kesiapannya dan menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Desa untuk dilakukan pembahasan lebih lanjut oleh Pansus DPR RI dan Pemerintah.

¹⁸ *Risalah Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Desa, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI)*. Rapat Kerja II bersifat terbuka, yang dilaksanakan pada hari Selasa, 15 Mei 2012, pukul 14.15 – 16.20 WIB di ruang Pansus B Nusantara II Lt 3 DPR RI, dengan ketua rapat yaitu Drs. H. Ibnu Munzir dan sekretaris rapat yaitu Minarni, S.H. Dihadiri oleh 22 dari 30 orang anggota Pansus RUU Desa, 6 orang DPD RI dan 3 orang Pemerintah. Agenda rapat kerja II yaitu mengenai jawaban pemerintah atas pandangan fraksi-fraksi DPR RI dan DPD RI.

Selanjutnya Pemerintah mencoba memberikan tanggapan atau jawaban terhadap Pandangan Fraksi-fraksi DPR RI dan DPD RI. Terhadap pandangan DPD RI mengenai keragaman desa, Pemerintah dapat menjelaskan bahwa:

- a. Sependapat dengan DPD RI, keragaman desa tentu bukan hanya sekedar keragaman-keragaman istilah melainkan keragaman berbagai hal termasuk cara pandang dalam pengecualian (eksepsional) dalam memaknai dan mengatur keragaman desa. Hal tersebut juga menyangkut pengecualian manajemen Pemerintah Desa seperti Organisasi Pemerintah Desa, Perangkat Desa, Sistem Pemilihan Kepala Desa dan Masa Jabatan Kepala Desa.
- b. Pemerintah dalam pengaturan keragaman desa didalam Rancangan Undang-Undang tentang Desa, melakukan pendekatan bahwa muatan materi suatu Undang-Undang adalah muatan materi yang berlaku umum secara nasional, sedangkan pengaturan yang spesifik daerah diserahkan pengaturannya kepada daerah sesuai dengan kewenangan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pertimbangan utamanya adalah mengingat daerah yang langsung berhadapan dengan masyarakat dan paling tahun kebutuhan dan perkembangan masyarakat.
- c. Keragaman desa merupakan salah satu prinsip dasar dalam pengaturan desa, dalam Rancangan Undang-Undang tentang Desa antara lain ditegaskan yaitu :

Berkaitan dengan aspek implemementasi

Penggunaan istilah desa, dusun, kepala desa, Badan Permusyawaratan Desa dan lembaga kemasyarakatan yang selama ini di daerah tertentu menggunakan istilah berdasarkan asal-usul, adat-istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat, tetap berlaku dan dikecualikan dari penyebutan dalam Undang-Undang”.

Mekanisme penetapan kepala desa dan anggota Badan Permusyawaratan Desa, bentuk organisasi Pemerintah desa, masa jabatan kepala desa dan keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa, penghasilan kepala desa dan perangkat desa, tunjangan anggota Badan Permusyawaratan Desa, didaerah tertentu yang selama ini pelaksanaannya berdasarkan asal-usul, dan adat-istiadat setempat, tetap berlaku dan dikecualikan dari pengaturan dalam Undang-undang.

Berkaitan dengan pandangan DPD RI mengenai Pemerintahan Desa, Pemerintah dapat menjelaskan bahwa:

- a. Substansi mengenai penyelenggara Pemerintahan desa dalam regulasi ini meliputi pengaturan mengenai struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah desa, tugas wewenang hak dan kewajiban kepala desa, larangan bagi kepala desa, pemberhentian dan pemilihan kepala desa, tindakan

penyidikan terhadap kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Khusus mengenai masa jabatan kepala desa dan masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih atau diangkat kembali untuk 1 kali periode. Perubahan yang terkait dengan Badan Permusyawaratan Desa adalah lebih mendudukkan pada fungsi Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga permusyawaratan dan pemufakatan dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang berkaitan dengan pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut sebagai tindak lanjut hasil Musyawarah Desa yang merupakan forum tertinggi musyawarah yang berfungsi untuk membahas, mendiskusikan dan mengkoordinasikan program-program strategis dimaksud termasuk proses penyusunan perencanaan pembangunan desa dan perencanaan pembangunan kawasan perdesaan.

- b. Terkait dengan usulan DPD RI mengenai kedudukan lembaga perwakilan rakyat desa dalam desain Pemerintahan desa, dapat dijelaskan bahwa Rancangan Undang-Undang tentang Desa tidak mengatur mengenai lembaga perwakilan rakyat desa tetapi mengatur Badan Permusyawaratan Desa yang berfungsi sebagai lembaga permusyawaratan dan pemufakatan dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, sebagaimana telah dijelaskan terdahulu. Hal tersebut sejalan dengan kesepakatan politik yang tertuang dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dimana penyebutan Badan Perwakilan Desa dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dirubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004. Landasan pemikirannya adalah bahwa Desa yang diatur dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 maupun Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dan Rancangan Undang-undang tentang Desa tidak mengarah pada pembentukan Daerah Otonom Tingkat III sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, Undang-undang No. 1 Tahun 1957 maupun Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 semua tentang Pemerintahan Daerah. Demikian pula halnya dengan usulan DPD RI agar Musyawarah Desa dijadikan wadah tertinggi untuk pengambilan keputusan desa yang bersifat strategis.
- c. Didalam perkembangannya desa merupakan sebuah Pemerintahan lokal yang memiliki kelembagaan sesuai kebutuhan struktur sosial dan permasalahan yang dihadapi masyarakatnya di wilayah yang relatif kecil. Desa berdiri untuk menjawab masalah-masalah yang dihadapi masyarakatnya dalam mengelola sumber daya ekonomi dan

relasi sosial warganya. Dengan hadirnya Negara, desa difungsikan tidak hanya sebagai lembaga yang mengurus hak-hak tradisionalnya tetapi juga menjalankan fungsi melaksanakan tugas Negara ditingkat lokal. Dengan demikian, desa mengalami proses transformasi yang semula sebagai lembaga adat menjadi lembaga pemerintahan dan negara ikut memfasilitasi untuk mendorong terjadinya proses transformasi tersebut. Desa tetap penting dalam kehidupan masyarakat lokal maupun dalam penyelenggaraan pemerintahan negara karena satu sisi menjadi kekuatan masyarakat lokal dengan memiliki pemerintahan lokal di level basis yang dapat melestarikan kepentingan-kepentingan lokalitas, dan disisi lain ketika menjadi elemen negara dapat mengemban tugas yang sejalan dengan konstitusi.

4. Laporan Ketua Panja kepada Pansus Rancangan Undang-Undang tentang Desa

Berikut laporan Ketua Panja Rancangan Undang-Undang tentang Desa kepada Pansus Rancangan Undang-Undang Desa, yang disampaikan oleh Budiman Sudjatmiko dari fraksi PDIP dalam Rapat Kerja IV:¹⁹

“Baik, saya akan membacakan Laporan Ketua Panja kepada Pansus Rancangan Undang-Undang tentang Desa, sesuai dengan perkembangan terakhir, lobbi kita yang selama 3 jam. Yang terhormat Pimpinan dan Anggota Pansus Rancangan Undang-Undang tentang Desa, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Saudara Menteri Dalam Negeri beserta jajarannya, Menteri Hukum dan HAM RI atau yang mewakili beserta jajarannya, Saudara Menteri Keuangan RI atau yang mewakili beserta jajarannya, Yang terhormat Saudara Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI atau yang mewakili, beserta jajarannya.

¹⁹ *Risalah Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Desa, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI)*. Rapat Kerja IV bersifat tertutup, yang dilaksanakan pada hari Rabu, 11 Desember 2013, pukul 23.35 – 02.10 WIB di ruang Pansus B Gedung Nusantara II Lt 3 DPR RI, Jl. Gatot Subroto – Senayan, Jakarta. Ketua rapat yaitu Drs. H. Akhmad Muqowam dan sekretaris rapat yaitu Minarni, S.H. Dihadiri oleh 15 dari 30 orang anggota Timus RUU tentang Desa, 2 orang anggota DPD RI dan 8 orang Pemerintah. Agenda rapat kerja IV yaitu Laporan Panja kepada Pansus, Pedapat mini fraksi-fraksi, Pendapat mini DPD RI, Pengambilan keputusan, dan Penandatanganan naskah RUU tentang Desa, serta Sambutan dari Pemerintah.

Assalaamu'alaikum Warrahmatullaahi Wabarakatuh.

Salam sejahtera bagi kita semua.

Di dalam Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Pasal 56 dapat disimpulkan bahwa ada dua alternatif disini, yaitu:

Alternatif 1

Pasal 56 Ayat (1), *Anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis.*

Pasal 56 Ayat (2), *Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa adalah enam tahun dan dapat dipilih kembali untuk 2 kali masa keanggotaan.*

Alternatif 2

Pasal 56 Ayat (1), *Anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis.*

Pasal 56 Ayat (2), *Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa adalah delapan tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 kali masa keanggotaan.*

Akhirnya kita menyimpulkan bahwa dari 2 alternatif ini, alternatif pertama, jadi masa jabatan Badan Permusyawaratan Desa adalah 6 tahun dan dapat dipilih kembali untuk 2 kali masa keanggotaan. Maaf, saya koreksi, *masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa adalah enam tahun dan dapat dipilih kembali untuk 3 kali masa keanggotaan sesuai dengan masa jabatan, oke, dan dapat dipilih kembali untuk 2 kali masa keanggotaan.* Betul, berarti sudah 3 kali.

Demikianlah gambaran singkat mengenai hasil pembahasan pada malam ini, pada tingkat Panja Rancangan Undang-Undang tentang Desa. Selanjutnya kami serahkan kepada Pansus, untuk menindaklanjuti Rancangan Undang-Undang tentang Desa ini di dalam tingkat Pansus ini, untuk selanjutnya akan ditingkatkan pada Pembicaraan Tingkat II atau Pengambilan Keputusan di rapat paripurna. Kita semua tentu berharap agar semua materi krusial sudah diselesaikan pada Pembicaraan Tingkat I ini, sehingga kita tidak menyisakan agenda pembahasan substansif yang perlu dibawa ke Pembicaraan Tingkat II di paripurna Dewan.

Pada kesempatan ini, saya selaku Ketua Panja, saya mengucapkan banyak terima kasih atas dukungan, kerja sama dan dari semua anggota Panja, dan juga pihak pemerintah serta juga para tenaga ahli yang selalu mendampingi didalam pembahasan-pembahasan di Panja.

Assalaamu'alaikum Warrahmatullaahi Wabarakatuh''.

Kemudian Ketua Rapat Kerja IV yakni Bapak Akhmad Muqowam dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) memberikan tanggapan atas laporan Ketua Panja Rancangan Undang-Undang tentang Desa, yaitu:

“Kemudian ayat berikutnya adalah, yang menjadi rangkaian dari itu adalah soal BPD Pasal 56, mengalir dari jabatan kepala desa, ayat (1) berbunyi:

Pasal 56 Ayat (1), Anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis.

Pasal 56 Ayat (2), Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa adalah 6 tahun, dan dapat dipilih kembali untuk 2 kali masa keanggotaan.

Saya kira, ini perbedaan angka itu membawa implikasi, salah paham. Jadi karena itu, pilihan kata yang ada disini adalah, *dapat dipilih kembali*, sama dengan kepala desa, saya kira. Samain saja. Jadi bunyinya adalah, ayat (2)nya saja, *Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa adalah 6 tahun, dan dapat menjabat paling banyak 3 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak berturut-turut. Mutatis mutandis, mengambil dari kepala desa*”. (Rapat: Setuju)

Menteri Dalam Negeri (Gamawan Fauzi) juga memberikan tanggapan atas laporan Ketua Panja Rancangan Undang-Undang tentang Desa, yakni sebagai berikut:

“Pemilihan Badan Musyawarah Desa, itukan juga dipilih secara demokratis. Seperti apa? Apakah ini diatur oleh masing-masing kabupaten atau diatur dengan Peraturan Pemerintah? Kalau dulu diatur dengan Pergub (Peraturan Gubernur) saja karena setiap daerah itu beda-beda. Makanya, apa disebut disini, nanti pengaturannya di Peraturan Pemerintah, disebutkan disitu bahwa nanti diatur dengan Peraturan Pemerintah saja”.

Hal tersebut di atas dimaksudkan agar supaya jangan merusak satu kesatuan masyarakat hukum adat di daerah, seperti Bali. Karena yang lebih mengetahui seperti apa desa tersebut adalah pemerintah daerah masing-masing. Jadi alangkah baiknya jika diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi, bukan Perda Kabupaten/Kota.

Khatibul Umam Wiranu dari Fraksi Partai Demokrat (F-PD) memberikan tanggapan atas pertanyaan Menteri Dalam Negeri, sebagai berikut:

“Sebenarnya waktu perdebatan soal Badan Permusyawaratan Desa tata caranya memang hampir semua kabupaten/kota itu terutama yang basisnya provinsi itu beda-beda Pak karena itu kemarin secara implisit sebenarnya diatur di Peraturan Daerah (Perda). Asumsi kita bukan di Peraturan Pemerintah karena Peraturan Pemerintah akan kesulitan melihat perbedaan-perbedaan tata cara pemilihan yang sudah berkembang pada saat sekarang ini. Kalau memang harus ditegaskan aturan lebih lanjut, menurut saya lebih tepat Perda Pak”.

Bapak Ibnu Munzir dari Fraksi Partai Gerindra (F-PG) memberikan tanggapan atas pernyataan Menteri Dalam negeri (Gamawan Fauzi), yakni sebagai berikut:

“Kalau yang desa adat, ada di 109. Di Pasal 109 itu mengenai susunan kelembagaan, pengisian jabatan, masa jabatan, itu berdasarkan hukum adat, ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Ini yang mungkin maksudnya, kalau yang ini barangkali kita pindahkan menjadi diatur oleh peraturan provinsi. Yang ini tadi justru mendekatkan saya kira. Dulu dalam diskusi kita itukan sengaja di Perda kabupaten/kota untuk mendekatkan, jangan sampai jangan terlalu jauh pengaturannya sampai ke atas untuk hal-hal seperti itu. Saya kira itu Pak”.

Akhmad Muqowam dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) dan selaku Ketua Rapat Kerja IV juga memberikan tanggapan mengenai tata cara pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa, yaitu bahwa “ketentuan mengenai tata cara pengisian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (1) dan persyaratan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Kemudian untuk Pasal 109 mengenai

susunan kelembagaan, pengisian jabatan, masa jabatan, itu berdasarkan hukum adat, ditetapkan dalam Peraturan Daerah Provinsi”. (Rapat: Setuju)

5. Pendapat Mini Fraksi-Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Desa

Rancangan Undang-Undang tentang Desa dibahas agar dapat menjadi payung hukum warga dan pemerintahan desa dalam mengolah dan memajukan desa.

Fraksi-fraksi DPR RI menyampaikan apresiasi kepada Pemerintah dan juga Pansus yang telah bekerja keras, dengan beberapa catatan yang telah diuraikan diharapkan dapat membawa langkah maju dalam pemberdayaan desa, sehingga dicapai suatu kesepakatan. Serta dengan mengucapkan *Bismillahirrahmanirrahim*, fraksi-fraksi DPR RI menyatakan persetujuannya terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Desa, untuk segera menjadi Undang-Undang dalam pembahasan berikutnya.

6. Pendapat Mini Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Desa

Desa mempunyai pemerintahan desa yang kuat, dan mampu menjadi penggerak potensi lokal, serta memberikan perlindungan terhadap warga, termasuk kaum marginal, anak-anak dan kaum perempuan yang lemah. Pemerintahan Desa yang kuat juga harus memperoleh pengawasan atau kontrol melalui Badan Permusyawaratan Desa (BPD), serta elemen masyarakat setempat.

Dari rangkaian pembahasan yang intensif antara DPR RI, DPD RI dan Pemerintah, Rancangan Undang-Undang tentang Desa ini akhirnya disepakati bersama untuk diteruskan pada Rapat Paripurna DPR RI atau Rapat Tingkat II. Dan diharapkan supaya Undang-Undang tentang Desa ini pada saatnya memberikan dampak, pengaruh yang signifikan bagi kesejahteraan masyarakat desa, tanpa mengurangi sekecil apapun nilai-nilai keragaman yang sudah hidup di masyarakat desa.

3.1.3. Analisis Teori Terhadap Politik Hukum Pengaturan Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa

Politik hukum tentang Undang-Undang Desa, yang di dalamnya juga mengatur mengenai mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa sangatlah panjang. Perbedaan pandangan antar fraksi DPR RI, DPD RI dan Pemerintah dalam Rapat Kerja Rancangan Undang-Undang Desa tidak bisa dihindari, karena setiap fraksi DPR RI, DPD RI dan Pemerintah mempunyai cara pandang masing-masing. Namun dengan adanya perbedaan pandangan tersebut, akhirnya tercapai suatu kesepakatan.

Politik hukum pengaturan mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sudah berlaku selama empat tahun. Dalam hal pengaturan mengenai mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa menimbulkan persoalan dalam masyarakat desa, karena dalam penjelasan Pasal 56 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dijelaskan bahwa pengisian anggota Badan

Permasyarakatan Desa dapat dilakukan melalui proses pemilihan secara langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan. Untuk mengetahui lebih lanjut mengenai mengapa pengaturan mekanisme pengisian anggota Badan Permasyarakatan Desa dapat dilakukan melalui dua cara, maka penulis menganalisis permasalahan ini dengan menggunakan teori perundang-undangan dan teori kepastian hukum.

Berdasarkan Risalah Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Desa dijelaskan bahwasannya dalam Pasal 56 Ayat (1) mengenai mekanisme pengisian anggota Badan Permasyarakatan Desa merupakan wakil dari penduduk desa yang pengisiannya dilakukan secara demokratis, yakni dapat dilaksanakan melalui proses pemilihan secara langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan. Kemudian ketentuan lebih lanjutnya diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Hal ini dimaksudkan karena daerah kabupaten/kota yang lebih mengetahui mengenai masing-masing desanya dan jika ketentuan lebih lanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) maka akan kesulitan melihat perbedaan-perbedaan tata cara pemilihan yang sudah berkembang pada saat sekarang ini. Hal tersebut dirumuskan demikian karena sebagai penghormatan terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya yang masih berlaku.

Jika permasalahannya karena keberagaman desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, maka dalam hal pemerintahan desa adat diatur dalam pasal tersendiri yakni Pasal 107 sampai dengan Pasal 109, sebagaimana berdasarkan Risalah Panitia Khusus Rancangan Undang-

Undang Desa dalam Rapat Kerja IV dijelaskan bahwa Pasal 109 mengenai susunan kelembagaan, pengisian jabatan, masa jabatan, itu berdasarkan hukum adat, ditetapkan dalam Peraturan Daerah Provinsi.

Khusus dalam Pasal 108 dijelaskan bahwa pemerintahan desa adat menyelenggarakan fungsi permusyawaratan dan musyawarah desa adat sesuai dengan susunan asli desa adat atau dibentuk baru sesuai dengan prakarsa masyarakat desa adat.²⁰

Jadi, seharusnya rumusan pengaturan mengenai mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa dalam Undang-Undang Desa lebih diperjelas, dalam artian desa yang bagaimana menggunakan pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa dengan proses pemilihan langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan. Hal ini penulis maksudkan agar tidak terjadi polemik di masyarakat.

Hal tersebut di atas sesuai dengan pendapat Satjipto Rahardjo dalam Herliany, yang menjelaskan bahwa:

“Yang dimaksud dengan “jelas” di dalam teori kepastian hukum yaitu suatu aturan tersebut tidak menimbulkan keraguan (multitafsir) atau memiliki arti lebih dari satu sehingga menimbulkan kebingungan apa yang sebenarnya dikehendaki oleh aturan tersebut, dan maksud dari “logis” dalam teori kepastian hukum ini yaitu suatu peraturan harus menjadi suatu sistem norma dengan norma yang lain agar tidak menimbulkan benturan atau konflik antar norma”.²¹

Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen, yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian

²⁰ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

²¹ Herliany, *Studi Tentang Kekaburan Norma Syarat Untuk Melakukan Poligami Dalam Pasal 4 Ayat (2) Huruf A dan B Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*, Tesis, (Malang: Program Studi Magister Kenotariatan, FH UB, 2016), hlm. 13.

hukum juga merupakan tujuan dari setiap pembentukan undang-undang. Kepastian akan tercapai apabila kata dan kalimat undang-undang tersusun sedemikian jelasnya sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda.

Menurut Theo Huijibers, tujuan politik hukum bukan hanya menjamin keadilan, melainkan juga menciptakan ketenteraman hidup dengan memelihara kepastian hukum.²² Artinya, kepastian hukum bukan merupakan tujuan (politik) hukum, melainkan merupakan sesuatu yang harus ada apabila keadilan dan ketenteraman hendak diciptakan.

Menurut E. Fernando M. Manullang, pencapaian kepastian hukum terbagi atas dua unsur utama, yaitu:²³

1. Undang-undang itu sendiri, dalam arti undang-undang tersebut harus tegas dan tidak boleh multitafsir.
2. Kekuasaan itu sendiri, yang memberlakukan undang-undang. Dalam arti kekuasaan itu tidak boleh sewenang-wenang menerapkan undang-undang.

Hal tersebut di atas sejalan dengan yang dijelaskan oleh Jazim Hamidi, dalam bukunya yang berjudul “Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif” bahwasannya materi muatan peraturan perundang-undangan juga harus memperhatikan asas pengayoman, asas kemanusiaan, asas kebangsaan, asas kekeluargaan, asas kenusantaraan, asas bhineka tunggal ika, asas keadilan, asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, asas ketertiban dan kepastian hukum, asas keseimbangan,

²² Theo Huijibers, *Filsafat Hukum*, (Yogyakarta: Kanisius, 1995), hlm. 118.

²³ E. Fernando M. Manullang, *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 154.

keserasian, dan keselarasan; dan asas-asas lain yang sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.²⁴ Maksud dari Asas ketertiban dan kepastian hukum, yang mengandung maksud bahwa pada setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

Pemberlakuan sebuah Undang-Undang adalah secara nasional, maka frasa “dilakukan secara demokratis” dalam ketentuan Pasal 56 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, yaitu “Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis” yang di dalam penjelasannya maksud dari “dilakukan secara demokratis” adalah dapat dilaksanakan melalui proses pemilihan secara langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan. Frasa tersebut harus diperjelas dalam artian tidak diberi pilihan antara proses pemilihan secara langsung atau proses musyawarah perwakilan. Seperti halnya dalam pengaturan pemilihan Kepala Desa yang jelas dan tidak ragu, yakni Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa.²⁵

Namun, jika pengaturan lebih lanjut mengenai Badan Permusyawaratan Desa diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dikarenakan daerah kabupaten atau kota yang lebih mengetahui kondisi masing-masing desa, maka Peraturan Daerah Kabupaten/Kota harus

²⁴ Jazim Hamidi, *Op.Cit.*, hlm. 23

²⁵ Lihat Pasal 34 Ayat (1) dan point 8 Penjelasan *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495.

memberikan rumusan pengaturan mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa yang lebih rinci. Akan tetapi, peraturan-peraturan daerah yang mengatur mengenai mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa juga masih banyak yang belum menentukan sikapnya, dalam hal ini Peraturan Daerah Kabupaten/Kota juga masih menggunakan frasa “dilakukan secara demokratis”, dan belum menentukan sikap dalam pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa akan dilaksanakann melalui proses pemilihan secara langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan. Sehingga hal ini menimbulkan permasalahan dalam masyarakat desa.

3.2. Implikasi Hukum dari Pengaturan tentang Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Melalui Proses Pemilihan Langsung atau Melalui Proses Musyawarah Perwakilan

Implikasi memiliki arti keterlibatan atau keadaan terlibat; yang termasuk atau tersimpul; yang disugestikan, tetapi tidak dinyatakan; dan dapat juga diartikan mempunyai hubungan keterlibatan.²⁶ Dalam konteks penulisan tesis ini digunakan istilah implikasi hukum. Istilah implikasi hukum mengandung maksud akibat hukum secara tidak langsung.

Badan Permusyawaratan Desa merupakan lembaga sebagai perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, dan keberadaan Badan Permusyawaratan Desa dalam pemerintahan desa

²⁶ Departemen Pendidikan Indonesia, *Op.Cit.*,

merupakan bukti dari pelibatan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa secara demokratis²⁷ tersebut menimbulkan akibat hukum terhadap masyarakat desa, yakni memilih (baik melalui pemilihan secara langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan). Frasa “dapat” itu sendiri dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yaitu diartikan bisa, boleh, mampu, sanggup, mungkin. Dalam hal ini berarti mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa bisa atau boleh dilakukan melalui proses pemilihan secara langsung atau proses musyawarah perwakilan.

Dengan adanya dua pilihan tersebut menimbulkan implikasi lain yaitu terjadi perbedaan pendapat antara masyarakat dan pemerintah. Seperti permasalahan yang terjadi yakni adanya perbedaan pendapat antara pemerintah dan masyarakat Kabupaten Bekasi.

Bendahara Asosiasi Perangkat Desa Indonesia (APDESI) Kabupaten Bekasi, Yaceu Herliyanti mengatakan bahwa pihaknya keberatan jika tahun 2018 dilaksanakan pemilihan langsung anggota Badan Permusyawaratan Desa di Kabupaten Bekasi, karena kurang efektif jika dipilih langsung dan cukup melalui musyawarah perwakilan. Hal ini dilakukan dengan memperhitungkan adanya Pilkada Gubernur Jawa Barat dan Pilkadaes di 153 desa sehingga anggaran akan semakin besar.²⁸

Sedangkan masyarakat Desa Cipayung yang diwakili oleh Ketua Pemuda Desa Cipayung, Kecamatan Cikarang Timur, Bekasi juga menolak

²⁷ Lihat Pasal 56 Ayat (1) dan Penjelasannya, *Ibid.*,

²⁸ <http://infonitas.com/bekasi/laporan-utama/badan-permusyawaratan-desa-kabupaten-bekasi-tak-perlu-dipilih/55207>, diakses pada tanggal 12 Februari 2018.

dengan diadakannya pemilihan Badan Permusyawaratan Desa secara musyawarah dan mufakat, hal tersebut dikarenakan takut akan terjadinya kecurangan dalam proses pemilihan secara musyawarah. Oleh karena itu Ketua Pemuda Desa Cipayung tersebut menginginkan pemilihan Badan Permusyawaratan Desa dilaksanakan secara demokratis (dipilih langsung oleh warga setempat).²⁹

Selain hal di atas, mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa dengan dua penawaran yakni melalui proses pemilihan langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan. Dari masing-masing mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa tersebut memiliki implikasi tersendiri. Berikut penulis jabarkan mengenai implikasi dari pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa secara langsung ataupun melalui proses musyawarah perwakilan.

3.2.1. Implikasi Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa Melalui Proses Pemilihan Langsung

Mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa melalui proses pemilihan langsung oleh penduduk desa setempat merupakan salah satu perwujudan dari instrumen demokrasi dalam rangka menciptakan pemerintahan desa yang lebih demokratis. Dengan proses pemilihan secara langsung dengan harapan terwujudnya kedaulatan rakyat secara menyeluruh, mengingat Negara Indonesia menganut sistem demokrasi

²⁹ <https://www.suarabekasi.id/warga-desak-pemilihan-bpd-harus-melalui-pemilihan-langsung-bukan-musyawarah/>, diakses pada tanggal 14 Februari 2018.

Pancasila yang merupakan amanat dari dasar negara kita yakni Pancasila dan Konstitusi Bangsa Indonesia yakni UUD NRI Tahun 1945.

Dalam hal mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan melalui proses pemilihan langsung, panitia pengisian menyelenggarakan pemilihan langsung calon anggota Badan Permusyawaratan Desa oleh unsur masyarakat yang mempunyai hak pilih.³⁰

Pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa melalui proses pemilihan langsung memiliki tujuan sebagai berikut:

- a. Agar stabilitas pemerintahan desa tercipta lebih baik, meningkatkan kepercayaan dan evaluasi masyarakat desa.
- b. Akuntabilitas kepada rakyat semakin meningkat karena anggota Badan Permusyawaratan Desa dipilih secara langsung oleh masyarakat desa.
- c. Memberikan kesempatan kepada masyarakat desa dalam menentukan pilihannya. Hal ini merupakan cerminan akan kondisi kedewasaan masyarakat desa dan sebagai pendidikan politik ditingkat pemerintahan terbawah.
- d. Dengan mengikutsertakan masyarakat dalam pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa, diharapkan Badan Permusyawaratan Desa memiliki rasa tanggung jawab yang tinggi dalam menjalankan fungsinya.
- e. Dengan dilaksanakannya pemilihan anggota Badan Permusyawaratan Desa secara langsung menunjukkan bahwa proses demokrasi tengah berlangsung di negara ini yakni mulai dari pemerintahan tingkat paling

³⁰ Pasal 11 Ayat (1) *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 89.

bawah. Karena sejatinya demokrasi yaitu setiap orang mempunyai hak yang sama untuk menentukan wakilnya dalam pemerintahan desa.

Dengan demikian, maka implikasi dari proses pemilihan langsung yaitu:

1. Demokrasi langsung sebagai makna kedaulatan rakyat akan nampak secara nyata.
2. Akan diperoleh anggota Badan Permusyawaratan Desa yang mendapatkan dukungan langsung dari masyarakat, sehingga memiliki legitimasi yang kuat.
3. Melalui pemilihan secara langsung, kepentingan dan aspirasi masyarakat memperoleh perhatian yang lebih besar oleh siapapun yang berkeinginan mencalonkan diri sebagai anggota Badan Permusyawaratan Desa.
4. Pendayagunaan sumber daya (*resource*) yang dimiliki calon anggota Badan Permusyawaratan Desa akan lebih efektif dan efisien, sebab komunikasi yang berkaitan dengan fungsi Badan Permusyawaratan Desa sebagai penampung dan penyalur aspirasi masyarakat tidak difasilitasi oleh pihak ketiga.
5. Dengan proses pemilihan langsung, partisipasi jelas akan membuka akses dan kontrol masyarakat yang lebih kuat.
6. Memberikan ruang dan pilihan yang terbuka kepada masyarakat untuk menentukan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa yang memiliki kapasitas dan komitmen yang kuat.

Berikut penulis paparkan mengenai mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa melalui proses pemilihan langsung di beberapa daerah:

A. Persiapan Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa

1. Pembentukan panitia pengisian
 - a. Kepala Desa membentuk panitia pengisian, tujuh bulan sebelum berakhirnya masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa
 - b. Pembentukan panitia pengisian ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa
 - c. Panitia pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa berjumlah ganjil dan disesuaikan dengan kemampuan keuangan desa. Minimal tiga orang dan maksimal tujuh orang
 - d. Panitia, minimal terdiri dari Ketua, Sekretaris dan Anggota
2. Pengajuan dan persetujuan biaya pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa
 - a. Panitia pengisian menyusun usulan rencana anggaran dan biaya pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa, dan mengajukannya kepada Kepala Desa, paling lambat dua puluh hari sejak pengisian ditetapkan
 - b. Kepala Desa memberikan persetujuan secara tertulis terhadap usulan rencana anggaran dan biaya sebagaimana paling lambat lima hari sejak diterima dari panitia pengisian
 - c. Rencana anggaran dan biaya yang diusulkan meliputi seluruh biaya yang dibutuhkan untuk proses pengisian anggota Badan

Permasyarakatan Desa sampai dengan pengucapan sumpah atau janji anggota Badan Permasyarakatan Desa terpilih.

3. Penentuan wilayah pemilihan, jumlah anggota Badan Permasyarakatan Desa, alokasi jumlah anggota Badan Permasyarakatan Desa pada setiap wilayah pemilihan, hari dan tanggal pemilihan, serta cara pengisian anggota Badan Permasyarakatan Desa
 - a. Penentuan wilayah pemilihan, jumlah wilayah pemilihan dalam satu desa, jumlah anggota Badan Permasyarakatan Desa di desa, alokasi jumlah anggota Badan Permasyarakatan Desa untuk setiap wilayah pemilihan, hari dan tanggal pemilihan anggota Badan Permasyarakatan Desa, serta cara pengisian anggota Badan Permasyarakatan Desa ditetapkan dengan Keputusan Panitia Pengisian setelah melalui suatu rapat pleno yang dilaksanakan oleh panitia pengisian
 - b. Panitia pengisian mengundang Kepala Desa, Kepala Dusun, RT/RW, tokoh masyarakat, tokoh adat, tokoh agama, perwakilan kelompok perempuan dan perwakilan kelompok masyarakat lainnya dalam rapat pleno
 - c. Rapat pleno dilaksanakan paling lambat sepuluh hari sejak panitia pengisian ditetapkan oleh kepala desa
 - d. Penentuan wilayah pemilihan, jumlah wilayah pemilihan dalam satu desa, jumlah anggota Badan Permasyarakatan Desa di desa, alokasi jumlah anggota Badan Permasyarakatan Desa untuk

setiap wilayah pemilihan, hari dan tanggal pemilihan, dan cara pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa dalam rapat pleno dengan memperhatikan saran dan pertimbangan dari peserta rapat pleno, serta dengan mempertimbangkan jumlah penduduk desa, kemampuan keuangan desa, serta aspek efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan desa

- e. Hasil rapat pleno sebagaimana dimaksud dengan Keputusan Panitia Pengisian dengan dilampiri berita acara rapat pleno.

B. Penjaringan dan Penyaringan Bakal Calon dan Penetapan Calon Anggota Badan Permusyawaratan Desa

1. Penjaringan dan penyaringan bakal calon anggota Badan Permusyawaratan Desa
 - a. Panitia pengisian melaksanakan penjaringan dan penyaringan bakal calon enam bulan sebelum berakhirnya masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa
 - b. Penjaringan yang dimaksud adalah pengumuman persyaratan dan pendaftaran bakal calon anggota Badan Permusyawaratan Desa oleh panitia pengisian
 - c. Penyaringan yang dimaksud adalah proses seleksi administrasi yang terdiri dari pemeriksaan kelengkapan dokumen persyaratan administrasi serta verifikasi dan klafikasi keabsahan dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota Badan Permusyawaratan Desa

- d. Pengumuman persyaratan dan pendaftaran bakal calon dilaksanakan dalam jangka waktu lima belas hari
- e. Seleksi administrasi dilaksanakan dalam jangka waktu lima belas hari sejak berakhirnya masa pendaftaran bakal calon
- f. Dalam hal bakal calon belum melengkapi dokumen persyaratan administrasi pada saat melakukan pendaftaran, panitia pengisian memberikan kesempatan kepada yang bersangkutan untuk melengkapi dokumen persyaratan administrasi sampai dengan batas akhir masa pendaftaran bakal calon
- g. Dalam masa seleksi administrasi sebagaimana dimaksud panitia pengisian dapat melakukan verifikasi dan/atau klarifikasi dokumen persyaratan administrasi bakal calon ke instansi/lembaga yang berwenang mengeluarkan dokumen persyaratan administrasi yang digunakan oleh bakal calon
- h. Hasil verifikasi dan/atau klarifikasi dokumen persyaratan administrasi dituangkan dalam suatu berita acara
- i. Dalam hal jumlah bakal calon yang memenuhi syarat kurang dari jumlah minimal yang ditentukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, baik untuk unsur wilayah pemilihan dan/atau untuk unsur wakil perempuan, panitia pengisian melakukan penjaringan dan penyaringan kembali selin bakal calon yang telah ditetapkan sebagai calon anggota Badan Permusyawaratan Desa

- j. Penjarinan dan penyaringan kembali sebagaimana dimaksud di atas, hanya untuk unsur wilayah pemilihan dan/atau untuk unsur wakil perempuan yang jumlah bakal calonnya memenuhi syarat dan kurang dari jumlah minimal yang ditentukan
- k. Dalam hal setelah dilakukan penjarinan dan penyaringan kembali, jumlah bakal calon yang memenuhi syarat untuk unsur wakil wilayah pemilihan dalam satu atau lebih wilayah pemilihan kurang dari jumlah alokasi anggota Badan Permusyawaratan Desa yang ditetapkan untuk wilayah pemilihan tersebut, maka panitia pengisian mengubah penetapan jumlah alokasi anggota Badan Permusyawaratan Desa untuk wilayah pemilihan tertentu, dan/atau dengan mengubah penetapan jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa di desa, dan/atau dengan mengubah penentuan wilayah pemilihan dan jumlah wilayah pemilihan dalam desa
- l. Perubahan penetapan dilakukan dalam suatu rapat pleno panitia pengisian dan ditetapkan dengan Keputusan Panitia Pengisian dengan dilampiri berita acara pleno.
- m. Rapat pleno yang dimaksud di atas, dapat melibatkan unsur pemerintah desa, tokoh adat, tokoh agama, dan/atau tokoh masyarakat lainnya, dilaksanakan paling lambat tiga hari setelah selesainya pelaksanaan penjarinan dan penyaringan kembali
- n. Dalam hal setelah dilakukan penjarinan dan penyaringan kembali untuk bakal calon anggota Badan Permusyawaratan Desa

dari unsur wakil perempuan desa tetap tidak ada yang memenuhi persyaratan, maka bakal calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dari unsur wakil perempuan desa dapat diusulkan oleh kelompok atau organisasi atau lembaga kemasyarakatan desa yang menangani bidang kegiatan urusan perempuan atau pembinaan dan pemberdayaan perempuan kepada panitia pengisian

- o. Kelompok atau organisasi atau lembaga yang dimaksud pada huruf n adalah kelompok masyarakat desa yang anggotanya perempuan desa. Misalnya kelompok profesi perempuan, kelompok pemerhati perempuan, organisasi atau lembaga pemberdayaan dan kesejahteraan keluarga, dan/atau kelompok atau organisasi atau lembaga kemasyarakatan lain yang menangani urusan perempuan, pembinaan perempuan atau pemberdayaan perempuan yang ada di desa
- p. Kelompok atau organisasi atau lembaga yang dapat mengusulkan bakal calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dari unsur perempuan harus memenuhi syarat sebagai berikut:
 - Berkedudukan di desa setempat
 - Seluruh pengurus dan anggotanya berasal dan bertempat tinggal di desa setempat
 - Sudah mendapat pengesahan atau pengukuhan atau pengakuan atas keberadaan kelompok atau organisasi atau lembaga dari pejabat yang berwenang, sekurang-kurangnya

satu tahun sebelum mengusulkan nama bakal calon anggota

Badan Permusyawaratan Desa dari unsur wakil perempuan

- Memiliki anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, atau dokumen lain yang sejenis sebagai dasar atau pedoman pelaksanaan kegiatan kelompok atau organisasi atau lembaga; dan
 - Secara nyata masih beraktifitas atau berkegiatan sesuai dengan fungsi dan bidang kegiatan yang dilaksanakan.
- q. Panitia pengisian menyampaikan secara tertulis kepada pengurus atau pimpinan dan seluruh kelompok atau organisasi atau lembaga bahwa terdapat kekosongan bakal calon dari unsur wakil perempuan. Penyampaian secara tertulis harus sudah diterima oleh pengurus atau pimpinan kelompok atau organisasi atau lembaga paling lambat tiga hari setelah berakhirnya masa penjarangan dan penyaringan kembali untuk bakal calon dari unsur wakil perempuan
- r. Pengurus atau pimpinan kelompok atau organisasi atau lembaga yang dimaksud dapat mengusulkan paling banyak dua orang nama bakal calon yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- s. Usulan tersebut disampaikan secara tertulis oleh pengurus atau pimpinan kepada panitia pengisian, paling lambat lima hari sejak penyampaian tertulis dari panitia pengisian

- t. Panitia pengisian melakukan seleksi administrasi bakal calon yang dimaksud, yang terdiri dari pemeriksaan kelengkapan dokumen persyaratan administrasi serta verifikasi dan klarifikasi keabsahan dokumen dalam jangka waktu sepuluh hari sejak dokumen persyaratan administrasi diterima.
2. Penetapan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa
 - a. Bakal calon yang telah memenuhi persyaratan ditetapkan menjadi calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dalam rapat pleno yang disertai dengan pengundian dan penetapan nomor urut calon anggota Badan Permusyawaratan Desa, kemudian ditetapkan dengan Keputusan Panitia Pengisian dan dilampiri dengan berita acara. Paling lambat dua hari sejak berakhirnya seleksi administrasi
 - b. Rapat pleno melibatkan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa, unsur pemerintah desa, tokoh adat, tokoh agama, dan/atau tokoh masyarakat lainnya
 - c. Dalam hal calon anggota tidak dapat menghadiri rapat pleno, maka yang bersangkutan dapat diwakili oleh orang yang ditunjuknya untuk pengambilan undian nomor urut
 - d. Orang ditunjuk wajib membawa surat kuasa dari bakal calon yang bersangkutan dan bakal calon dianggap menerima hasil rapat pleno.
 3. Pengumuman dan sosialisasi calon anggota Badan Permusyawaratan Desa

- a. Panitia pengisian mengumumkan seluruh calon Anggota Badan Permusyawaratan Desa
- b. Pengumuman dapat melalui media tertulis yang dipasang pada tempat-tempat strategis dan dapat dilihat oleh masyarakat luas, dan dapat melalui media komunikasi lisan. Pengumuman melalui media tertulis berisi foto, nama dan nomor urut masing-masing calon anggota Badan Permusyawaratan Desa
- c. Pemasangan pengumuman melalui media dilaksanakan paling lambat tiga hari setelah penetapan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa oleh panitia pengisian
- d. Calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dapat melakukan sosialisasi atas pencalonan dirinya. Sosialisasi dilaksanakan berdasarkan kesepakatan para calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dan panitia pengisian
- e. Sosialisasi hanya dapat dilakukan dengan fasilitas panitia pengisian. Teknis pelaksanaan sosialisasi ditetapkan oleh panitia pengisian dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat dan kemampuan keuangan desa
- f. Sosialisasi calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dapat dilaksanakan melalui forum pertemuan terbatas, tatap muka, dialog, atau bentuk sosialisasi lainnya yang sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat
- g. Sosialisasi calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dilaksanakan paling cepat empat hari dan paling lambat delapan

hari setelah penetapan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa. Pelaksanaan sosialisasi calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dilaksanakan dalam jangka waktu paling lama lima hari.

C. Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa Melalui Pemilihan Langsung

1. Penyusunan daftar pemilih

- a. Panitia pengisian menyusun daftar pemilih awal berdasarkan daftar pemilih tetap untuk pemilihan umum sebelumnya dan mulai dilaksanakan paling lambat lima hari sejak penetapan tata cara pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa melalui pemilihan langsung serta dilaksanakan dalam waktu paling lama lima hari sejak mulai disusun
- b. Daftar pemilih awal yang sudah selesai disusun dilakukan pemutakhiran data penduduk melalui verifikasi dan validasi berdasarkan data penduduk desa
- c. Verifikasi dan validasi yang dimaksud dapat dilakukan melalui pengecekan administrasi kependudukan dan/atau pengecekan lapangan
- d. Pemutakhiran data penduduk dilakukan bagi pemilih yang:
 - 1) Memenuhi syarat usia pemilih, yang sampai dengan hari dan tanggal pemungutan suara sudah berumur tujuh belas tahun
 - 2) Belum berumur tujuh belas tahun tapi sudah/pernah menikah
 - 3) Telah meninggal dunia

- 4) Tidak lagi terdaftar sebagai penduduk di desa setempat
 - 5) Menjadi penduduk baru di desa berdasarkan data pada kartu keluarga atau kartu tanda penduduk
- e. Pemutakhiran data penduduk dilaksanakan dalam jangka waktu lima belas hari yang dimulai sejak berakhirnya waktu penyusunan daftar pemilih awal
 - f. Penyusunan daftar pemilih sementara dibagi berdasarkan wilayah pemilihan
 - g. Penyusunan daftar pemilih sementara dilakukan dalam jangka waktu tiga hari setelah berakhirnya setelah pemutakhiran data penduduk
 - h. Daftar pemilih sementara wajib diumumkan di tempat-tempat strategis yang mudah dijangkau oleh masyarakat, dalam jangka waktu sepuluh hari
 - i. Dalam masa pengumuman, pemilih atau anggota keluarga pemilih dapat mengajukan usulan perbaikan mengenai identitas dalam daftar pemilih sementara kepada panitia pengisian atau melalui unsur pemerintah desa
 - j. Selain usulan perbaikan identitas pemilih, pemilih atau anggota keluarga pemilih dapat memberikan informasi yang meliputi:
 - 1) Pemilih yang terdaftar sudah meninggal
 - 2) Pemilih secara administrasi sudah tidak berdomisili atau bertempat tinggal di desa setempat

- 3) Pemilih yang sudah terdaftar tetapi tidak memenuhi syarat lagi sebagai pemilih
- k. Panitia pengisian menindaklanjuti usulan perbaikan sebagaimana dimaksud berdasarkan data administrasi dan/atau hasil pengecekan lapangan
 - l. Selain hal tersebut di atas, penduduk yang sudah memenuhi syarat sebagai pemilih tetapi belum terdaftar dalam daftar pemilih sementara secara aktif melaporkan diri kepada panitia pengisian. Maka panitia pengisian harus menindaklanjuti laporan penduduk tersebut sebagai tambahan pemilih sementara
 - m. Berdasarkan daftar pemilih sementara yang sudah diperbaiki dan tambahan pemilih sementara, panitia pengisian menyusun daftar pemilih tetap
 - n. Penyusunan daftar pemilih tetap dibagi berdasarkan wilayah pemilihan
 - o. Penyusunan daftar pemilih tetap dilakukan dalam jangka waktu tujuh hari yang dimulai setelah berakhirnya masa pengumuman daftar pemilih sementara
 - p. Daftar pemilih tetap yang telah selesai disusun selanjutnya ditetapkan dengan Keputusan Panitia Pengisian setelah melalui rapat pleno panitia pengisian, dan dilaksanakan satu hari setelah berakhirnya waktu penyusunan daftar pemilih tetap
 - q. Keputusan panitia pengisian dilampiri dengan berita acara rapat pleno

- r. Apabila setelah penetapan daftar pemilih tetap masih terdapat penduduk yang memenuhi syarat sebagai pemilih, tetapi belum terdaftar dalam pemilih tetap, yang bersangkutan tetap diberikan hak untuk memilih
 - s. Untuk dapat menggunakan hak pilihnya, penduduk sebagaimana yang dimaksud di atas, wajib mendaftarkan diri terlebih dahulu kepada panitia pengisian dengan menunjukkan KTP
 - t. Panitia pengisian mencatat penduduk tersebut dalam daftar pemilih tambahan dan diberikan kartu tanda bukti terdaftar sebagai pemilih untuk diserahkan kepada KPPS di TPS.
2. Penetapan jumlah TPS (Tempat Pemungutan Suara)
- a. Panitia pengisian menetapkan jumlah TPS di masing-masing wilayah pemilihan
 - b. Jumlah TPS yang ditetapkan memperhatikan dan mempertimbangkan jumlah pemilih dan sebaran pemilih di masing-masing wilayah pemilihan, serta kemampuan keuangan desa
 - c. Penetapan jumlah TPS dilaksanakan dalam rapat pleno yang pelaksanaannya bersamaan dengan penetapan daftar pemilih tetap
 - d. Penentuan lokasi TPS ditetapkan oleh panitia pengisian dengan mempertimbangkan kemudahan menjangkau lokasi TPS oleh seluruh pemilih
3. Pembentukan KPPS (Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara)

- a. Untuk membantu tugas-tugas panitia pengisian di TPS dibentuk KPPS
- b. Jumlah anggota KPPS di setiap TPS yaitu sebanyak lima orang
- c. Selain dibentuk KPPS, panitia pengisian juga dapat membentuk petugas pengamanan di masing-masing TPS sebanyak satu orang
- d. Pembentukan KPPS dan petugas keamanan ditetapkan dengan Keputusan Panitia Pengisia
- e. Anggota KPPS dan petugas keamanan diberikan honorarium sesuai dengan kemampuan keuangan desa dan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes)
- f. Tugas dan wewenang KPPS yaitu sebagai berikut:
 - 1) Menyiapkan sarana dan prasarana pemungutan suara untuk masing-masing TPS
 - 2) Mengatur lokasi TPS
 - 3) Memberikan penjelasan tentang tata cara pemberian suara dan penghitungan suara kepada pemilih
 - 4) Menandatangani surat suara
 - 5) Menentukan surat suara sah atau tidak sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
 - 6) Melakukan penghitungan suara di TPS
 - 7) Mengisi dan menandatangani dokumen administrasi yang berkaitan dengan pemungutan dan penghitungan suara
 - 8) Menerima saksi calon anggota Badan Permusyawaratan Desa
 - 9) Mengatur pemilih yang akan menggunakan hak pilih

10) Membantu panitia pengisian dalam penghitungan suara ditingkat desa; dan

11) Tugas lainnya yang berkaitan dengan pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa yang diberikan oleh panitia pengisian

4. Surat suara pemilihan

a. Berdasarkan DPT yang telah ditetapkan, panitia pengisian menyusun kebutuhan surat suara pemilihan

b. Panitia pengisian bertugas menetapkan desain, mencetak, melipat, dan mendistribusikan surat suara untuk pemilihan anggota Badan Permusyawaratan Desa

c. Penetapan desain surat suara pemilihan ditetapkan oleh panitia pengisian dalam suatu rapat pleno yang dihadiri oleh para calon anggota Badan Permusyawaratan Desa

d. Desain surat suara pemilihan sekurang-kurangnya memuat:

1) Kop panitia pengisian

2) Data TPS

3) Tanda tangan ketua KPPS

4) Foto, nomor urut, dan nama calon anggota Badan Permusyawaratan Desa

e. Dalam rapat pleno penetapan desain surat suara, panitia pengisian menunjukkan dan meminta persetujuan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa atas desain surat suara yang sudah disusun. Calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dapat memberi tanggapan atau saran mengenai desain surat suara

tersebut. Calon anggota Badan Permusyawaratan Desa yang sudah menyetujui desain surat suara wajib membubuhkan tanda tangan pada desain surat suara tersebut

- f. Desain surat suara yang sudah disetujui tersebut kemudian ditetapkan sebagai desain surat suara yang sah digunakan dalam pemilihan anggota Badan Permusyawaratan Desa. Penetapannya dituangkan dalam Keputusan Panitia Pengisian yang dilampiri dengan berita acara rapat pleno.

5. Desain surat suara

- a. Desain surat suara yang sah dicetak dan diperbanyak untuk pemilihan anggota Badan Permusyawaratan Desa
- b. Panitia pengisian mencetak surat suara sebanyak jumlah pemilih dalam DPT untuk masing-masing wilayah pemilihan, ditambah 3.5 % (tiga koma lima perseratus) dari jumlah pemilih dalam DPT
- c. Rincian penggunaan tambahan cetak surat suara sebagaimana dimaksud pada huruf b yaitu:
 - Sebanyak 2% (dua perseratus) digunakan untuk cadangan surat suara rusak
 - Sebanyak 1.5% (satu koma lima perseratus) digunakan untuk pemilih tambahan
- d. Panitia pengisian wajib menjaga keamanan surat suara mulai sejak proses pencetakan, pelipatan, sampai dengan pendistribusian

- e. Surat suara diserahkan secara bertahap oleh rekanan yang ditunjuk kepada panitia pengisian setiap selesai dilakukan pencetakan
 - f. Setiap penyerahan surat suara dari rekanan yang ditunjuk kepada panitia pengisian dibuatkan berita acara
 - g. Panitia pengisian melakukan pelipatan surat suara dengan segera setelah diterima dari rekanan yang ditunjuk
 - h. Untuk mendukung proses pelipatan surat suara, panitia pengisian dapat melibatkan pihak lain untuk membantu pelipatan surat suara
 - i. Surat suara yang sudah dilipat seluruhnya wajib dicocokkan kembali jumlahnya dengan surat suara yang diterima dari rekanan yang ditunjuk
 - j. Surat suara yang sudah selesai dilipat selanjutnya diikat setiap dua puluh lima lembar, selanjutnya dibagi sesuai dengan jumlah pemilih di TPS berdasarkan DPT yang sudah ditetapkan ditambah 3.5% (tiga koma lima perseratus) tersebut
6. Perlengkapan pemilihan
- a. Berdasarkan DPT, panitia pengisian menyiapkan perlengkapan untuk pemungutan suara pada pemilihan langsung anggota Badan Permusyawaratan Desa
 - b. Perlengkapan yang dimaksud huruf a antara lain dokumen administrasi pemungutan dan penghitungan suara, kotak suara, bilik suara, tinta penanda jari, alat coblos, papan/ sarana untuk

penghitungan suara, alat tulis, perlengkapan untuk TPS, dan perlengkapan lainnya sesuai dengan kebutuhan

- c. Dokumen administrasi yang dimaksud pada huruf b antara lain catatan dokumen dan perlengkapan yang diterima, daftar hadir pemilih, catatan penggunaan surat suara, catatan perolehan surat suara calon, rekapitulasi perolehan suara calon, catatan keberatan saksi calon, berita acara pemungutan dan penghitungan suara, dokumen administrasi lainnya yang diperlukan untuk kepentingan pemungutan dan penghitungan suara
- d. Panitia pengisian mendistribusikan surat suara dan perlengkapan pemilihan lainnya ke masing-masing TPS pada hari dan tanggal dilaksanakannya pemungutan suara, sebelum dimulainya waktu pemungutan suara yang dibantu oleh anggota KPPS
- e. Mendistribusikan surat pemberitahuan untuk memilih kepada pemilih yang terdaftar pada DPT, paling lambat tiga hari sebelum hari dan tanggal pemungutan suara. Pendistribusian surat dibantu oleh anggota KPPS
- f. Surat pemberitahuan tersebut sekurang-kurangnya berisi:
 - Nama pemilih
 - Nomor urut pemilih pada DPT
 - Hari dan tanggal memilih
 - Nomor TPS pemilih
 - Waktu dan jam memilih

7. Pemungutan suara di TPS

- a. Pemungutan suara untuk memilih anggota Badan Permusyawaratan Desa dimulai pukul 07.30 waktu setempat dan berakhir pada pukul 13.00 waktu setempat
- b. Sebelum dilakukan pemungutan suara di TPS, KPPS melaksanakan hal-hal sebagai berikut:
 - 1) Pengambilan sumpah anggota KPPS yang dipandu oleh ketua KPPS
 - 2) Mempersilahkan saksi calon untuk menempati tempat yang telah disediakan
 - 3) Saksi calon wajib membawa surat mandat dari calon dan saksi yang diijinkan untuk bertugas di dalam TPS hanya satu orang
 - 4) Pembukaan kotak suara dan mencatat seluruh kelengkapan ke dalam formulir yang telah ditetapkan
 - 5) Pemberian penjelasan kepada pemilih yang telah hadir di TPS tentang tata cara pemberian suara
 - 6) Memastikan dan menunjukkan kepada pemilih yang telah hadir bahwa kotak suara telah kosong dan siap untuk dilakukan pemberian suara
- c. Pelaksanaan pengucapan sumpah anggota KPPS yang dimaksud sebagai berikut:

Untuk yang beragama Islam:

“Demi Allah, saya bersumpah”

Untuk agama Kristen Protestan atau Katolik:

“Demi Tuhan, saya berjanji”

Untuk yang beragama Hindu

“Om Attah Parama Wisesa, saya bersumpah”

Untuk yang beragama Budha

“Demi Sang Hyang Adi Budha, saya bersumpah”

Selanjutnya diikuti oleh seluruh anggota:

“Bahwa saya akan memenuhi tugas dan kewajiban saya sebagai anggota KPPS (bagi anggota KPPS) atau petugas keamanan (bagi petugas keamanan) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya demi suksesnya pemilihan anggota Badan Permusyawaratan Desa, sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan berpedoman pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945”

- d. Pemilih yang telah hadir di TPS menyerahkan surat pemberitahuan untuk memilih, atau KTP, atau surat keterangan atau tanda bukti terdaftar sebagai pemilih tambahan kepada anggota KPPS
- e. Pemilih yang menggunakan KTP dan/atau surat keterangan atau tanda bukti terdaftar sebagai pemilih tambahan, atau pemilih pindahan hanya diberikan kesempatan untuk memberikan suara setelah pukul 11.00 waktu setempat
- f. Pemilih yang menggunakan KTP atau surat keterangan tanda penduduk untuk dapat memberikan suara di TPS yaitu pemilih yang telah terdaftar sebagai pemilih dalam DPT di TPS tersebut tetapi tidak memperoleh surat pemberitahuan untuk memilih, atau surat pemberitahuannya hilang atau rusak

- g. Anggota KPPS wajib memastikan bahwa pemilih yang menggunakan KTP atau surat keterangan tanda penduduk yang dimaksud memang benar terdaftar di DPT pada TPS tersebut
- h. Pemilih yang menggunakan surat keterangan atau tanda bukti terdaftar sebagai pemilih tambahan yaitu pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT tetapi sudah mendaftarkan diri sebagai pemilih tambahan pada panitia pengisian sebelum memberikan suara di TPS
- i. Pemilih tambahan yang dimaksud memberikan suara pada TPS sesuai dengan wilayah pemilihan dimana yang bersangkutan bertempat tinggal
- j. Selain menunjukkan surat keterangan atau tanda bukti terdaftar sebagai pemilih tambahan, pemilih tambahan juga wajib menunjukkan KTP atau surat keterangan tanda penduduk dari pejabat yang berwenang pada saat menggunakan hak pilihnya
- k. Pemilih pindahan yaitu pemilih yang terdaftar pada TPS tertentu, tetapi memilih pada TPS lain pada satu wilayah pemilihan yang sama
- l. Untuk dapat memberikan suara pada TPS lain, pemilih pindahan tersebut wajib menyerahkan surat pemberitahuan untuk memilih dan KTP atau surat keterangan tanda penduduk di TPS dimana yang bersangkutan akan memilih
- m. Dalam hal pemilih tersebut tidak dapat menunjukkan surat pemberitahuan untukl memilih pada TPS dimana yang

bersangkutan hendak memilih, maka yang bersangkutan diarahkan untuk memilih pada TPS dimana yang bersangkutan terdaftar sebagai pemilih

- n. Pemilih memberikan suara dengan mencoblos surat suara yang berisi foto, nama, dan nomor urut calon
- o. Suara pemilih dianggap sah apabila:
 - 1) Surat suara ditandatangani oleh ketua KPPS; dan
 - 2) Tanda coblos hanya terdapat pada satu kotak segiempat yang memuat satu calon, atau tembus vertikal pada posisi coblosan tersebut dan tidak mengenai pada kotak segiempat yang berisi calon lainnya; atau
 - 3) Tanda coblos lebih dari satu, tetapi masih di dalam satu kotak segiempat yang memuat nomor, foto, dan nama calon atau tembus vertikal pada posisi coblosan tersebut dan tidak mengenai kotak segiempat yang memuat nomor, nama, dan nama calon lainnya; atau
 - 4) Tanda coblos terdapat pada salah satu garis kotak segiempat yang memuat nomor, foto, dan nama calon, atau tembus vertikal dan coblosan tersebut tidak mengenai salah satu garis kotak segiempat yang memuat, nomor, foto, dan nama calon lainnya
- p. Pemilih yang mengalami halangan fisik atau cacat fisik dapat dibantu atau didampingi oleh anggota KPPS atau orang lain yang

ditunjuk oleh yang bersangkutan pada saat memberikan suara di TPS

- q. Pemilih mengalami halangan fisik atau cacat fisik yang didampingi pada saat memberikan surat suara wajib mengisi surat pernyataan pendamping pemilih
- r. Anggota KPPS atau orang lain yang dimaksud pada huruf q wajib merahasiakan pilihan pemilih yang didampingi
- s. Panitia pengisian membuat TPS khusus yang diperuntukkan bagi pemilih yang sakit dan pendampingnya di rumah sakit, atau bagi pemilih yang sedang menjalani hukuman penjara
- t. Anggota KPPS memberikan kesempatan kepada pemilih untuk memberikan suara di bilik suara berdasarkan prinsip urutan kehadiran
- u. Sebelum memberikan suara di bilik suara, pemilih dapat memeriksa surat suara yang diberikan oleh anggota KPPS
- v. Apabila surat suara yang diberikan rusak, pemilih dapat meminta surat suara pengganti, kemudian anggota KPPS memberikan surat suara pengganti hanya satu kali
- w. Apabila setelah melakukan pemberian suara atau mencoblos, ternyata pemilih melakukan kesalahan dalam mencoblos, pemilih dapat meminta surat suara pengganti, panitia pengisian dapat memberikan surat suara pengganti hanya satu kali
- x. Pemilih setelah memberikan surat suara selanjutnya diberi tinta pada salah satu jari oleh anggota KPPS

- y. Calon atau warga desa hanya dapat mengajukan keberatan kepada anggota KPPS melalui saksi calon di TPS, apabila ada indikasi terjadinya pelanggaran atas pelaksanaan pemungutan suara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
 - z. Keberatan yang dimaksud pada huruf y diajukan oleh saksi calon yang dilakukan pada saat atau segera setelah terjadinya pelanggaran. Apabila keberatan diterima, anggota KPPS segera koreksi atas pelaksanaan pemungutan suara
8. Penghitungan suara di TPS
- a. Penghitungan suara di TPS dilakukan oleh anggota KPPS setelah waktu pemungutan suara
 - b. Pelaksanaan penghitungan suara di TPS mulai dilaksanakan pada pukul 14.00 waktu setempat
 - c. Sebelum penghitungan suara dimulai, anggota KPPS melaksanakan hal-hal sebagai berikut:
 - 1) Menghitung pemilih yang memberikan suara berdasarkan DPT termasuk yang menggunakan KTP, pemilih berdasarkan DPT yang tidak menggunakan hak pilihnya, pemilih pindahan, dan pemilih tambahan
 - 2) Menghitung jumlah surat suara yang terpakai, rusak, dikembalikan oleh pemilih, dan yang tidak terpai
 - 3) Mengatur tempat penghitungan suara
 - 4) Mempersiapkan dokumen administrasi penghitungan suara

- 5) Mempersiapkan peralatan dan kelengkapan penghitungan suara
- d. Penghitungan suara di TPS dapat disaksikan oleh calon, saksi calon, pemantau, dan warga masyarakat lainnya
- e. Hasil penghitungan dicatat dalam suatu formulir administrasi yang sudah disiapkan
- f. Ketua KPPS mengumumkan kepada warga desa yang ada di TPS mengenai hasil penghitungan suara
- g. Dokumen administrasi yang dimaksud antara lain:
- Formulir penggunaan surat suara
 - Formulir hasil perolehan suara untuk masing-masing calon
 - Formulir hasil penghitungan perolehan suara calon; dan
 - Formulir lainnya yang diperlukan dalam penghitungan suara
- h. Formulir hasil perolehan suara untuk masing-masing calon dibuat dalam beberapa rangkap yang diperuntukkan sebagai berikut:
- 1) Satu rangkap untuk ditempel dipapan pengumuman yang telah ditentukan
 - 2) Satu rangkap untuk diserahkan kepada panitia pengisian, yang akan digunakan dalam penghitungan suara pada tingkat panitia pengisian
 - 3) Masing-masing satu rangkap untuk saksi calon
- i. Anggota KPPS menempatkan meja atau sarana lain ditengah-tengah tempat penghitungan suara sebagai tempat surat suara

yang akan dihitung. Lalu mengeluarkan seluruh surat suara dari kotak suara dan menempatkannya di atas meja atau sarana lain

- j. Anggota KPPS menghitung surat suara yang terpakai berdasarkan surat suara yang dikeluarkan dari kotak suara
- k. Hasil penghitungan surat suara yang terpakai dijumlahkan dengan surat suara yang tidak terpakai dan surat suara yang rusak atau keliru dicoblos, selanjutnya dicocokkan dengan keseluruhan jumlah surat suara yang diterima oleh KPPS
- l. Penghitungan suara dilakukan dengan penyebutan satu per satu hasil coblosan pada surat suara yang dilakukan oleh KPPS
- m. Hasil coblosan dicatat pada formulir yang telah disiapkan
- n. Surat suara yang sudah disebutkan hasil coblosannya, selanjutnya diikat setiap dua puluh lima lembar sesuai dengan hasil coblosan
- o. Setelah selesai dilakukan penghitungan suara, anggota KPPS selanjutnya melengkapi formulir administrasi yang belum diisi, sebandasarkan hasil pemungutan dan penghitungan suara di TPS
- p. Formulir administrasi pemungutan dan penghitungan suara di TPS yang telah dilengkapi, selanjutnya dibubuhi tanda tangan Ketua KPPS, sekurang-kurangnya dua anggota KPPS, dan ditandatangani oleh saksi calon
- q. Setelah selesai pelaksanaan penghitungan suara di TPS, seluruh surat suara, dokumen administrasi pemungutan dan penghitungan suara, dan perlengkapan lainnya dimasukkan ke dalam kotak suara untuk dibawa ke sekretariat panitia pengisian

- r. Surat suara dimasukkan terlebih dahulu ke dalam amplop berdasarkan hasil coblosan dan diberikan segel atau lak atau lem, sebelum dimasukkan ke dalam kotak suara
- s. Pemungutan suara ulang untuk suatu TPS dapat dilakukan apabila berdasarkan laporan masyarakat dan setelah melalui pemeriksaan dan penelitian panitia pengisian terbukti terjadi satu atau lebih kondisi, antara lain:
 - 1) Terjadi kerusuhan yang mengakibatkan hasil pemungutan suara tidak dapat digunakan, atau penghitungan suara tidak dapat dilaksanakan
 - 2) Adanya pembukaan kotak suara dan/atau dokumen pemungutan dan penghitungan suara yang tidak sesuai menurut tata cara yang ditetapkan
 - 3) Adanya permintaan dari anggota KPPS kepada pemilih untuk memberikan tanda tertentu pada surat suara yang digunbakan
 - 4) Adanya pemilih yang menggunakan hak pilih lebih dari satu kali, baik pada TPS yang sama maupun pada TPS yang berbeda
 - 5) Adanya perusakan surat suara yang sudah digunakan oleh pemilih, baik yang disengaja maupun tidak disengaja; dan/atau
 - 6) Adanya pemilih yang tidak terdaftar sebagai pemilih yang memberikan suara pada TPS

- t. Kondisi tersebut didasarkan atas laporan masyarakat kepada panitia pengisian, dan telah melalui pemeriksaan dan penelitian dari panitia pengisian
 - u. Pemungutan suara ulang yang dimaksud ditetapkan dalam rapat pleno panitia pengisian
9. Penghitungan suara ditingkat desa dan penetapan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa terpilih
- a. Penghitungan suara ditingkat desa dan penetapan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa terpilih dilaksanakan satu hari setelah berakhirnya pelaksanaan pemungutan suara
 - b. Penghitungan suara dan penetapan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa terpilih, dilaksanakan dalam suatu rapat pleno panitia pengisian. Panitia pengisian mengundang para calon anggota Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa dan unsur pemerintah desa, Ketua KPPS untuk masing-masing TPS, dan tokoh masyarakat lainnya
 - c. Rapat pleno dipimpin oleh ketua panitia pengisian
 - d. Panitia pengisian menyiapkan formulir administrasi yang diperlukan dalam rapat pleno penghitungan suara dan penetapan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa terpilih, antara lain:
 - 1) Formulir berita acara rapat pleno
 - 2) Formulir perolehan suara masing-masing calon anggota Badan Permusyawaratan Desa

- 3) Catatan keberatan calon atau saksi calon anggota Badan Permusyawaratan Desa; dan
 - 4) Formulir lain yang diperlukan
- e. Penghitungan suara dilaksanakan secara bergiliran untuk masing-masing wilayah pemilihan
 - f. Penghitungan didahului dengan pembukaan kotak suara secara bergiliran dari masing-masing TPS, dan diambil formulir hasil penghitungan suara masing-masing TPS
 - g. Penghitungan suara untuk masing-masing wilayah pemilihan dilaksanakan dengan pembacaan hasil penghitungan suara dari masing-masing TPS yang dibantu oleh ketua KPPS dari masing-masing TPS
 - h. Hasil penghitungan suara untuk setiap calon anggota Badan Permusyawaratan Desa di masing-masing TPS dicatat dalam suatu formulir perolehan suara yang telah disiapkan
 - i. Hasil perolehan suara yang sudah dicatat dalam formulir, selanjutnya dicatat kembali dalam formulir rekapan hasil perolehan suara
 - j. Penghitungan suara ulang untuk suatu TPS dapat dilakukan pada tingkat panitia pengisian dilakukan apabila berdasarkan laporan masyarakat dan setelah melalui pemeriksaan dan penelitian panitia pengisian terbukti terjadi satu atau lebih kondisi, antara lain:
 - 1) Penghitungan suara dilakukan secara tertutup

- 2) Penghitungan suara dilakukan di tempat yang kurang penerangan cahaya
 - 3) Saksi calon dan/atau masyarakat lainnya tidak dapat menyaksikan proses penghitungan suara secara jelas
 - 4) Penghitungan suara dilakukan di tempat lain di luar waktu dan tempat yang ditentukan; dan/atau
 - 5) Adanya ketidakkonsistenan dalam menentukan suara sah dan suara tidak sah dari KPPS
- k. Dalam hal calon anggota Badan Permusyawaratan Desa tidak menghadiri rapat pleno penghitungan suara dan penetapan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa terpilih, yang bersangkutan dapat diwakili oleh saksi yang ditunjuk dengan membawa surat mandat atau surat perintah dari calon anggota Badan Permusyawaratan Desa yang diwakilinya
- l. Segala sesuatu yang disepakati dan formulir yang ditandatangani oleh saksi calon dalam rapat pleno adalah sah mewakili calon anggota Badan Permusyawaratan Desa yang diwakilinya
- m. Penetapan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa terpilih ditetapkan dengan Keputusan Panitia Pengisian dan dilampiri dengan berita acara rapat pleno

3.2.2. Implikasi Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa Melalui Proses Musyawarah Perwakilan

Pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa juga dapat melalui proses musyawarah perwakilan. Dalam hal mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa yang ditetapkan melalui proses musyawarah perwakilan, calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dipilih dalam proses musyawarah perwakilan oleh unsur wakil masyarakat yang mempunyai hak pilih.³¹

Pemilihan dengan proses perwakilan mempunyai tujuan yaitu agar anggaran tidak membengkak dan meminimalisir *money politic*. Dari beberapa hasil penelitian mengenai Badan Permusyawaratan Desa, menggambarkan masih banyak kelemahan-kelemahan dalam Badan Permusyawaratan Desa, seperti hasil penelitian Ombi Romli dan Elly Nurlia yang menggambarkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa di Desa Tegalgwangi dalam menjalankan fungsi sebagai penampung dan penyalur aspirasi masyarakat desa, baru sebatas pertemuan formal dan belum dapat menampung dan menyalurkan sepenuhnya aspirasi atau keinginan masyarakat.

Akan tetapi dengan melalui proses musyawarah perwakilan terdapat terdapat implikasi lainnya, yaitu sebagai berikut:

1. Hak-hak masyarakat secara keseluruhan untuk memilih dan dipilih dalam pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa tidak tersalurkan.

³¹ Pasal 11 Ayat (2) *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 89.

Dalam hal ini, yang dapat memilih hanya sebagian masyarakat saja, sehingga menimbulkan kurangnya kepercayaan masyarakat.

2. Kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap hasil pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa yang melalui proses musyawarah perwakilan.
3. Kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap kinerja Badan Permusyawaratan Desa.

Selain implikasi mengenai pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa melalui proses musyawarah perwakilan di atas, terdapat juga permasalahan mengenai pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa seperti di Desa Gebang Kulon. Dikutip dari laman jabarpublisher.com, dijelaskan bahwa “Para calon anggota Badan Permusyawaratan Desa Gebang Kulon, Kecamatan Gebang, Kabupaten Cirebon, menolak hasil pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa yang digelar pada hari Minggu, tanggal 26 Maret 2017. Alasannya yakni karena mereka menilai pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa Gebang Kulon dilakukan tidak secara demokratis karena pola pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa yang menggunakan pola keterwakilan oleh RT, RW, lembaga desa serta perwakilan tokoh masyarakat di bawah ancaman pemerintah desa”.³²

Berikut penulis paparkan mengenai mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa melalui proses musyawarah mufakat di beberapa daerah:

³² <https://www.jabarpublisher.com/index.php/2017/04/04/begini-carut-marutnya-tahapan-pemilihan-anggota-bpd-di-desa-gebang-kulon/>, diakses pada tanggal 13 Oktober 2018.

A. Keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa

1. Anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.
2. Anggota Badan Permusyawaratan Desa terdiri dari Ketua Rukun Warga, Golongan Profesi, pemuka agama, dan tokoh masyarakat lainnya.
3. Golongan Profesi adalah kelompok warga masyarakat yang memiliki profesi tertentu seperti guru, dokter, bidan, perawat, notaris, wartawan, psikolog, pengacara dan sebagainya.

B. Penentuan Jumlah Anggota Badan Permusyawaratan Desa

1. Jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit lima orang dan paling banyak sebelas orang, dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk dan kemampuan keuangan desa.
2. Jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa dibentuk dengan memperhatikan jumlah penduduk desa, dengan ketentuan sebagai berikut:
 - a. Desa dengan jumlah penduduk sampai dengan dua ribu jiwa sebanyak lima orang anggota.
 - b. Desa dengan jumlah penduduk lebih dari dua ribu jiwa sampai dengan tiga ribu jiwa sebanyak tujuh orang anggota.
 - c. Desa dengan jumlah penduduk lebih dari tiga ribu jiwa sampai dengan empat ribu jiwa sebanyak sembilan orang anggota.

d. Desa dengan jumlah penduduk lebih dari empat ribu jiwa sebanyak sebelas orang anggota.

3. Keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa memperhatikan keterwakilan dusun.

C. Tata Cara Penentuan Jumlah Calon Anggota BPD Tiap-Tiap Dusun

Jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa yang dibutuhkan tiap-tiap dusun ditentukan dengan menggunakan rumus sebagai berikut:

$$N_{\text{dusun}} = \frac{P_{\text{dusun}}}{P_{\text{desa}}} \times X$$

Keterangan:

N dusun : Jumlah anggota BPD yang dibutuhkan di dusun
 P dusun : Jumlah penduduk dusun
 P desa : Jumlah penduduk desa
 X : Jumlah anggota BPD yang dibutuhkan desa

D. Penetapan Anggota Badan Permusyawaratan Desa

1. Tahap Persiapan, meliputi:

a. Pemberitahuan secara tertulis Kepala Desa kepada Badan Permusyawaratan Desa.

- Pemberitahuan secara tertulis Kepala Desa kepada Badan Permusyawaratan Desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan anggota Badan Permusyawaratan Desa, paling lambat lima bulan sebelum berakhir masa jabatannya dengan tembusan Camat;
- Paling lambat lima belas hari setelah Badan Permusyawaratan Desa menerima pemberitahuan dari

Kepala Desa, anggota Badan Permusyawaratan Desa mengajukan surat permohonan pengunduran diri kepada Bupati melalui Kepala Desa;

- Dalam hal anggota Badan Permusyawaratan Desa tidak mengajukan pengunduran diri, Kepala Desa tetap memproses pemberhentian anggota Badan Permusyawaratan Desa.

b. Rapat desa

- Rapat desa membahas:
 - a) Sosialisasi persiapan pembentukan anggota Badan Permusyawaratan Desa
 - b) Penentuan jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa untuk masing-masing dusun
 - c) Jadwal pelaksanaan penetapan anggota Badan Permusyawaratan Desa.
- Dalam rapat desa, Kepala Desa mengundang Camat, Ketua RT, Ketua RW, Ketua Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa, Ketua PKK, Ketua Karang Taruna, Golongan Profesi, Tokoh Agama, Tokoh Wanita, Tokoh Pemuda, dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya.
- Camat dalam rapat desa berkewajiban untuk:
 - a) Mengarahkan dan memberikan bimbingan teknis pelaksanaan
 - b) Memonitor dan mengevaluasi hasil kegiatan

- Hasil rapat desa dituangkan dalam Berita Acara Rapat dan Notulen serta dilampiri daftar hadir.

2. Tahap Pelaksanaan

- Dalam proses penetapan anggota Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa dan Kepala Dusun dapat dibantu oleh tim yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.
- Tim dapat terdiri dari unsur Perangkat Desa dan Pengurus Lembaga Kemasyarakatan Desa.

Tahap pelaksanaan meliputi:

a) Penjaringan bakal calon anggota Badan Permusyawaratan Desa, dilaksanakan melalui:

1) Rapat Desa, Rapat Dusun, dan Rapat RT/RW

2) Pemasangan spanduk dan penyebaran pamflet-pamflet

3) Pengumuman-pengumuman dapat melalui:

- Tertulis, ditempatkan dipusat pemerintahan desa dan tempat-tempat yang strategis; dan
- Siaran keliling.

b) Pendaftaran bakal calon anggota Badan Permusyawaratan Desa

Tata cara pendaftaran bakal calon anggota Badan Permusyawaratan Desa, sebagai berikut:

1) Pengumuman dibuat secara tertulis ditandatangani oleh Kepala Desa, memuat hari, tanggal, pukul, dan tempat dimulai dan berakhirnya pendaftaran bakal calon anggota Badan Permusyawaratan Desa serta berkas persyaratan

administrasi yang ditentukan dan jumlah bakal calon anggota Badan Permusyawaratan Desa yang dibutuhkan pada masing-masing dusun

- 2) Pengumuman ditempatkan di kantor Badan Permusyawaratan Desa, kantor desa dan tempat-tempat lain yang strategis di masing-masing dusun
- 3) Pengumuman pendaftaran bakal calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dilaksanakan selama sepuluh hari kerja
- 4) Dalam hal pengumuman kesatu berakhir, pendaftaran bakal calon anggota Badan Permusyawaratan Desa telah terpenuhi jumlahnya sesuai ketentuan, Kepala Dusun atau Pejabat Kepala Dusun melanjutkan proses penetapan anggota Badan Permusyawaratan Desa ke tahap berikutnya
- 5) Apabila sampai dengan berakhirnya batas waktu sepuluh hari kerja, pendaftar yang memenuhi persyaratan administrasi belum ada dua kali dari jumlah calon yang dibutuhkan di tiap-tiap dusun, maka dilaksanakan pengumuman kedua selama lima hari kerja sejak ditutupnya pengumuman kesatu
- 6) Apabila sampai dengan batas waktu berakhirnya pengumuman kedua, pendaftar yang memenuhi persyaratan administrasi hanya ada satu kali dari jumlah calon yang dibutuhkan di dusun yang bersangkutan, proses penetapan anggota Badan Permusyawaratan Desa tetap dilanjutkan

7) Apabila pengumuman kesatu sampai dengan pengumuman kedua, pendaftar yang memenuhi persyaratan administrasi kurang dari kebutuhan atau tidak ada yang mendaftar atau ada yang mendaftar tetapi tidak memenuhi persyaratan administrasi yang ditentukan, maka diadakan rapat dusun untuk menentukan calon yang akan duduk sebagai anggota Badan Permusyawaratan Desa dari dusun yang bersangkutan. Cara penentuan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penunjukan langsung:

- a. Penunjukan langsung warga dusun yang bersedia dicalonkan menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa dan memenuhi persyaratan administrasi;
 - b. Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada huruf a tidak dapat dilaksanakan, maka dilakukan penunjukan langsung warga dusun lain yang memenuhi persyaratan administrasi.
- c) Penelitian berkas administrasi dan penetapan bakal calon anggota Badan Permusyawaratan Desa di Dusun

1. Persyaratan

Pendaftaran bakal calon dengan mengajukan permohonan secara tertulis kepada Kepala Desa melalui Kepala Dusun dengan dilampiri berkas persyaratan:

- Surat pernyataan bertaqwa kepada Tuhan YME, dibuat oleh yang bersangkutan;

- Surat pernyataan setia dan taat kepada Pancasila dan UUD Tahun 1945, dibuat oleh yang bersangkutan;
- Surat pernyataan bersedia dicalonkan menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa, dibuat oleh yang bersangkutan;
- Foto copy ijazah, berpendidikan paling rendah tamat sekolah lanjutan tingkat pertama dan/atau sederajat, dilegalisir;
- Foto copy KTP

2. Penelitian berkas persyaratan

- Penelitian persyaratan administrasi bakal calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dilaksanakan oleh Kepala Dusun setelah penutupan pendaftaran bakal calon anggota Badan Permusyawaratan Desa.
- Penelitian kelengkapan dan keabsahan berkas administrasi
- Bakal calon anggota Badan Permusyawaratan Desa yang telah memenuhi persyaratan, diumumkan kepada masyarakat dalam bentuk daftar perdusun di dusun yang bersangkutan.

d) Rapat Dusun dan pengajuan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa

- Berdasarkan hasil musyawarah dan mufakat dalam rapat dusun, Kepala Dusun mengajukan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa kepada Kepala Desa

- Rapat dusun dilaksanakan paling lambat tiga hari setelah pengumuman bakal calon yang memenuhi syarat
 - Undangan rapat dusun disampaikan secara tertulis paling lama satu hari sebelum rapat dusun dilaksanakan
 - Dalam hal musyawarah tidak terjadi kesepakatan untuk menentukan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dilakukan dengan pengambilan suara terbanyak secara tertutup dari peserta musyawarah yang hadir
 - Calon anggota Badan Permusyawaratan Desa yang diajukan kepada Kepala Desa yang ditetapkan dengan cara pengambilan suara terbanyak ditentukan berdasarkan perolehan urutan suara sesuai dengan kuota yang dibutuhkan di tiap dusun
 - Pengajuan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dilengkapi dengan:
 - a. Berita acara dan notulen rapat dusun;
 - b. Daftar hadir rapat dusun;
 - c. Daftar calon anggota Badan Permusyawaratan Desa yang diajukan dari hasil rapat/ musyawarah dusun dilengkapi data nama, umur, pendidikan, pekerjaan dan alamat calon anggota Badan Permusyawaratan Desa;
 - d. Permohonan pencalonan yang bersangkutan dilampiri berkas persyaratan administrasi sesuai dengan ketentuan.
- e) Rapat Desa dan penetapan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa

- Paling lambat tiga hari setelah diterimanya seluruh berita acara hasil rapat dari masing-masing dusun, Kepala Desa mengadakan rapat desa dengan materi pokok penetapan anggota Badan Permusyawaratan Desa.
- Apabila dalam musyawarah keterwakilan tidak ada hasil kesepakatan, maka dilaksanakan pemungutan suara secara langsung.³³
- Hasil rapat desa, dituangkan dalam berita acara rapat yang dilampiri notulen rapat dan daftar hadir disampaikan kepada Kepala Daerah melalui Camat untuk mendapatkan pengesahan.
- Paling lama tiga puluh hari setelah diterimanya berita acara, Kepala Daerah mengesahkan anggota Badan Permusyawaratan Desa dengan keputusan penetapan keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa.

E. Biaya Penetapan Anggota Badan Permusyawaratan Desa

- Biaya penetapan anggota Badan Permusyawaratan Desa dibebankan pada APBDes
- Biaya penetapan anggota Badan Permusyawaratan Desa dipergunakan untuk:
 - a. Biaya administrasi
 - b. Biaya rapat, dan
 - c. Biaya lain-lain.

³³ Petunjuk Teknis Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa Periode 2018 – 2024 di Wilayah Kabupaten Bandung.

3.2.3. Analisis Teori Terhadap Implikasi Hukum dari Pengaturan tentang Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa Melalui Proses Pemilihan Langsung atau Melalui Proses Musyawarah Perwakilan

Dari penjabaran mengenai implikasi pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa baik melalui proses pemilihan langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan, maka penulis menganalisis implikasi dari pengaturan tentang mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa melalui proses pemilihan langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan dengan teori demokrasi.

Setiap mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa, baik melalui proses pemilihan langsung maupun melalui proses musyawarah perwakilan akan tetap menimbulkan masing-masing implikasi, seperti yang telah dipaparkan penulis di atas. Namun demikian, melihat banyaknya kelemahan-kelemahan dalam mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa melalui proses musyawarah perwakilan, maka pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa selanjutnya yaitu menggunakan proses pemilihan langsung oleh masyarakat desa setempat. Hal ini dikarenakan selain banyaknya kelemahan-kelemahan dalam mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa melalui musyawarah perwakilan, juga mengingat sistem pemilihan dari tingkat pusat hingga daerah (Presiden dan Wakil Presiden, DPR RI, DPD RI, Gubernur dan Wakil Gubernur, Wali Kota dan Wakil Wali Kota, Bupati dan Wakil

Bupati, DPRD, hingga Kepala Desa) menggunakan pemilihan langsung oleh rakyat.

Penjabaran di atas sesuai dengan dua prinsip dasar Demokrasi Pancasila menurut Subiakto Tjakrawerdaja, yaitu sebagai berikut:³⁴

1. Prinsip kerakyatan yang berarti bahwa pengaturan pemerintahan dan ekonomi, semuanya harus diputuskan bersama oleh seluruh rakyat Indonesia. Hal ini berarti bahwa segenap keputusan yang berkaitan dengan kebijakan ketatanegaraan harus diputuskan oleh seluruh rakyat dan bukan keputusan oleh orang perorang atau golongan. Selanjutnya yaitu prinsip permusyawaratan dalam perwakilan dan mufakat. Kaitannya dengan hal ini, pada tanggal 1 Juni 1945, Bung Karno dalam pidatonya di depan sidang BPUPKI menyampaikan pertanyaan retorik “kemudian apakah dasar yang ke-3?” lantas dijawab sendiri, yaitu “dasar itu ialah dasar mufakat, dasar permusyawaratan. Negara Indonesia bukan satu negara untuk satu orang, bukan satu negara untuk satu golongan walaupun golongan kaya. Tetapi kita mendirikan negara semua untuk semua, satu untuk semua, semua untuk satu”. Syarat mutlak untuk kuatnya Indonesia yaitu permusyawaratan, perwakilan. Dalam pidato tersebut, Bung Karno juga mengatakan bahwa “kalau kita menilai demokrasi, hendaknya bukan demokrasi barat, tetapi permusyawaratan yang memberikan hidup, yakni *Politiek Economische Democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial”. Dalam kaitan ini, Bung Hatta menyatakan bahwa “pendeknya cara mengatur

³⁴ Subiakto Tjakrawerdaja, dkk, *Demokrasi Pancasila: Sebuah Risalah*, (Jakarta: Penerbit Universitas Trilogi, 2016), hlm. 42-45.

pemerintahan negeri, cara menyusun perekonomian rakyat, semuanya harus diputuskan oleh rakyat dengan mufakat. Pendek kata rakyat itu daulat alias raja atas dirinya. Tidak lagi orang seorang atau sekumpulan orang pandai atau segolongan kecil saja yang memutuskan nasib rakyat dan bangsa, melainkan rakyat sendiri. Inilah suatu dasar demokrasi atau kerakyatan yang seluas-luasnya. Inilah arti kedaulatan rakyat, tidak saja dalam hal politik melainkan juga sosial, dan ekonomi ada demokrasi”.

2. Menurut Bung Karno dan Bung Hatta, penyelenggaraan demokrasi politik haruslah dilaksanakan terutama bersama-sama dengan demokrasi ekonomi, sehingga kesejahteraan sosial benar-benar terwujud. Hal ini senada dengan pandangan Subiakto Tjakrawerdaja, dkk bahwa “demokrasi itu mengandung dua unsur pokok yaitu kebebasan sekaligus kesetaraan. Karena itu demokrasi Pancasila tidak mungkin terwujud tanpa adanya kebebasan sekaligus kesetaraan”.³⁵ Hal ini juga sejalan dengan pandangan Yudi Latif bahwa “dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, pencantuman sila keempat dan sila kelima dihubungkan dengan kata sambung “serta”. Hal ini dapat diartikan bahwa sila keempat (kerakyatan) dan sila kelima (keadilan/ kesetaraan) merupakan suatu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan”.

Mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa melalui proses pemilihan langsung juga sesuai dengan asas-asas Demokrasi Pancasila, yaitu asas menjunjung tinggi hak asasi manusia dan martabat manusia, asas kekeluargaan dan gotong royong, asas musyawarah untuk

³⁵ Subiakto Tjakrawerdaja, dkk, *Ibid.*, hlm. 45.

mufakat, asas demokrasi di bidang pemerintahan/politik yakni lembaga negara bekerja secara demokratis dan berorientasi pada kepentingan rakyat dengan menciptakan pendidikan politik secara luas serta untuk menyiapkan kader-kader pemimpin politik yang memiliki sikap dan jiwa demokrasi (tanggap atas aspirasi rakyat, yang mau dan mampu memperjuangkan kepentingan rakyat) juga dapat menciptakan suasana yang memungkinkan rakyat menjalankan kontrol (pengawasan) dan kritik yang membangun dengan cara yang sesuai dengan harkat dan martabat manusia.

3.3. Solusi Mengenai Pengaturan Mekanisme Pengisian Anggota Badan Permusyawaratan Desa yang Sesuai Dengan Prinsip Negara Hukum dan Demokrasi

Masalah mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa memiliki keterkaitan dengan tata cara merekrut wakil-wakil rakyat untuk menempati lembaga perwakilan. Secara umum, hal ini dapat dilaksanakan melalui pemilihan umum (pemilihan langsung), pengangkatan, dan penunjukan. Pemilihan umum (pemilihan secara langsung) sebagai satu-satunya cara yang dipandang sangat demokratis.

Beikut implikasi mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa melalui proses pemilihan langsung, yaitu:

- a. Demokrasi langsung sebagai makna kedaulatan rakyat akan nampak secara nyata.

- b. Akan diperoleh anggota Badan Permusyawaratan Desa yang mendapatkan dukungan langsung dari masyarakat, sehingga memiliki legitimasi yang kuat.
- c. Melalui pemilihan secara langsung, kepentingan dan aspirasi masyarakat memperoleh perhatian yang lebih besar oleh siapapun yang berkeinginan mencalonkan diri sebagai anggota Badan Permusyawaratan Desa.
- d. Pendayagunaan sumber daya (*resource*) yang dimiliki calon anggota Badan Permusyawaratan Desa akan lebih efektif dan efisien, sebab komunikasi yang berkaitan dengan fungsi Badan Permusyawaratan Desa sebagai penampung dan penyalur aspirasi masyarakat tidak difasilitasi oleh pihak ketiga.
- e. Dengan proses pemilihan langsung, partisipasi jelas akan membuka akses dan kontrol masyarakat yang lebih kuat.
- f. Memberikan ruang dan pilihan yang terbuka kepada masyarakat untuk menentukan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa yang memiliki kapasitas dan komitmen yang kuat.

Berikut implikasi mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa melalui proses musyawarah perwakilan, yaitu:

1. Hak-hak masyarakat secara keseluruhan untuk memilih dan dipilih dalam pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa tidak tersalurkan. Dalam hal ini, yang dapat memilih hanya sebagian masyarakat saja, sehingga menimbulkan kurangnya kepercayaan masyarakat.

2. Kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap hasil pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa yang melalui proses musyawarah perwakilan.
3. Kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap kinerja Badan Permusyawaratan Desa.

Pengaturan mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa dalam Pasal 56 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yaitu dilakukan secara demokratis, dalam artian dapat diproses melalui proses pemilihan langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan. Akan tetapi dengan banyaknya kelemahan-kelemahan pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa melalui proses musyawarah perwakilan, maka pengaturan kedepannya yang sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum yaitu melalui proses pemilihan langsung oleh masyarakat desa setempat yang mempunyai hak pilih. Hal ini dimaksudkan agar hak-hak memilih masyarakat dapat tersalurkan, dapat meningkatkan rasa kepercayaan masyarakat terhadap hasil pemilihan dan terhadap kinerja anggota Badan Permusyawaratan Desa kedepannya, dan untuk mengefisienkan waktu, tenaga dan biaya pemilihan, hal ini juga penulis pertimbangkan setelah ditemukan dalam “petunjuk teknis pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa di Wilayah Kabupaten Bandung” bahwasannya pelaksanaan pemilihan anggota Badan Permusyawaratan Desa pada tiap wilayah secara demokratis dengan mengutamakan musyawarah keterwakilan dan melibatkan semua unsur masyarakat (RT, RW, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pemuda, tokoh perempuan, tokoh

pendidikan) yang dibuktikan dengan daftar hadir. Namun, apabila dalam musyawarah keterwakilan tidak ada hasil kesepakatan, maka dilaksanakan pemungutan suara langsung. Hal ini yang penulis maksudkan agar mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa dapat berjalan lancar dan efisien.

Pengaturan mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa melalui proses pemilihan secara langsung oleh masyarakat desa setempat yang mempunyai hak pilih sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi, yang mana dalam UUD NRI Tahun 1945 dijelaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan negara Indonesia adalah negara hukum. Artinya dalam setiap proses pemerintahan dijalankan atas persetujuan rakyat dengan berdasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Karena terdapat korelasi antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi dengan kedaulatan rakyat (demokrasi), sebagaimana yang dijelaskan Ni'matul Huda bahwa demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arahnya, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan maknanya.

Paradigma bernegara yang tidak hanya mengacu pada tradisi hukum Barat, tetapi juga berakar pada tradisi asli Bangsa Indonesia. Paradigma bernegara tersebut dirumuskan dengan memadukan lima prinsip bernegara, yaitu Ketuhanan (*Theisme*), kemanusiaan (*humanisme*), kebangsaan (*nasionalisme*), kerakyatan (*demokrasi*), dan keadilan sosial (*sosialisme*) ke dalam suatu konsep Pancasila.

Hal tersebut di atas sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum menurut Moh. Mahfud MD, yang menjelaskan bahwa konsep negara hukum Pancasila mengandung lima karakteristik, yaitu negara hukum Pancasila berasas kekeluargaan, mengakui hak-hak individu tapi tetap mengutamakan kepentingan nasional, berkepastian hukum dan berkeadilan, berlandaskan nilai-nilai keagamaan (*religious nation state*), memadukan hukum sebagai sarana rekayasa sosial dan hukum sebagai cerminan budaya masyarakat, serta basis pembentukan hukum harus mengacu pada prinsip hukum yang bersifat netral dan universal.

Subiako Tjakrawerdaja juga menjelaskan bahwa prinsip demokrasi Pancasila yaitu kerakyatan yang berarti pengaturan pemerintahan dan ekonomi, semuanya harus diputuskan bersama oleh seluruh rakyat Indonesia. Artinya, segenap keputusan yang berkaitan dengan kebijakan ketatanegaraan harus diputuskan oleh seluruh rakyat dan bukan keputusan oleh orang perorang atau golongan. Selanjutnya yaitu prinsip permusyawaratan dalam perwakilan dan mufakat, yang menurut Bung Hatta bahwa dalam mengatur pemerintahan negeri, cara menyusun perekonomian rakyat, semuanya harus diputuskan oleh rakyat dengan mufakat.

BAB IV

PENUTUP

4.1. Kesimpulan

1. Pengaturan mekanisme pengisian anggota BPD dapat dilaksanakan melalui proses pemilihan secara langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan karena sebagai penghormatan dan pengakuan atas keragaman (kebhinekaan) bentuk dan susunan pemerintahan desa-desa di Indonesia. Dalam hal ini pemerintah Kabupaten/Kota yang lebih memahami kondisi masing-masing desa, sehingga ketentuan selanjutnya mengenai mekanisme pengisian anggota BPD diatur dalam Peraturan Daerah.
2. Implikasi hukum dari pengaturan mekanisme pengisian anggota BPD dalam ketentuan Pasal 56 Ayat (1) yaitu frasa “dapat” berarti memberikan dua pilihan yaitu dapat melalui proses pemilihan secara langsung atau musyawarah perwakilan. Akan tetapi, dalam beberapa Peraturan Daerah belum menentukan menggunakan pemilihan langsung atau musyawarah perwakilan. Sehingga menimbulkan perbedaan keinginan antara masyarakat dengan pemerintah mengenai mekanisme pengisian anggota BPD. Dalam hal ini, masyarakat menginginkan pemilihan secara langsung sedangkan pemerintah menginginkan melalui musyawarah perwakilan.
3. Pengaturan mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa dalam Pasal 56 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

tentang Desa yaitu dilakukan secara demokratis, dalam artian dapat diproses melalui proses pemilihan langsung atau melalui proses musyawarah perwakilan. Akan tetapi, setelah implikasi dari kedua proses pengisian anggota BPD dianalisis dalam bab pembahasan, maka pengaturan mekanisme pengisian anggota BPD yang sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi yaitu melalui proses pemilihan langsung oleh masyarakat desa setempat yang mempunyai hak pilih.

4.2. Saran

Dalam menyusun Peraturan Daerah khususnya mengenai pengaturan mekanisme pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa, hendaknya Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) membuat rumusan yang jelas dan tegas, yaitu melalui proses pemilihan langsung oleh masyarakat desa setempat yang mempunyai hak pilih.

DAFTAR PUSTAKA

- A.S.S. Tambunan. *Pemilu di Indonesia dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD*. Bandung: Bina Cipta. 2011.
- A. Ubaedillah. *Pendidika Kewarganegaraan (Civic Education) Pancasila, Demokrasi, dan Pencegahan Korupsi*. Jakarta: Prenadamedia Group. 2015.
- A.W. Widjaya. *Demokrasi dan Aktualisasi Pancasila*. Bandung: Penerbit Alumni. 1984.
- Abdul Aziz Hakim. *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2011.
- Adon Nasrullah Jamaludin. *Sosiologi Perdesaan*. Bandung: Pustaka Setia. 2015.
- Agustien Cherly Werh. *Reformulasi Pengaturan Keputusan Tata Usaha Negara Pasif dalam Sengketa Tata Usaha Negara*. Malang: Program Doktor Ilmu Hukum, FH UB, 2017.
- Ansori. *Kedudukan Hukum KPUD dalam Menyelenggarakan PILKADA Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013*. Malang: Program Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya. 2016.
- Aziz Syamsuddin. *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang: Edisi Kedua*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Bernard L Tanya. *Politik Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing. 2011.
- Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa: Edisi Keempat*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. 2008.
- E. Fernando M. Manullang. *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2017.
- F. Iswara. *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Bina Cipta. 1980.
- Fajlurrahman Jurdi. *Teori Negara Hukum*. Malang: Setara Press. 2016.

- Hartono dalam Mukhlis. *Pengembangan Konsep Hukum Administrasi Lingkungan dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup Menuju Pengembangan Berkelanjutan*. Malang. Tesis Program Pasca sarjana Universitas Brawijaya.
- HAW. Widjaja. *Otonomi Desa: Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2014.
- Hazairin. *Pendidikan Kewarganegaraan*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama. 2006.
- Herliany. *Studi Tentang Kekaburan Norma Syarat Untuk Melakukan Poligami Dalam Pasal 4 Ayat (2) Huruf A dan B Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*. Tesis. Malang: Program Studi Magister Kenotariatan. FH UB. 2016.
- I Made Pasek Diantha. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group. 2017.
- Imam Syaukani & A. Ahsin Thohari. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. 2006.
- Inu Kencana Syafi'e. *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*. Bandung: Rafika Aditama. 2003.
- Jazim Hamidi, Dhia Al Uyun, dkk. *Meneropong Legislasi di Daerah*. Malang: UM Press. 2008.
- Jazim Hamidi, Herlin Wijayanti, dkk. *Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher. 2008.
- Jazim Hamidi, Moch. Adi Sugiharto, Muhammad Ihsan, dkk. *Membedah Teori-Teori Hukum Kontemporer*. Malang: Universitas Brawijaya Press. 2013.
- Johnny Ibrahim. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing. 2006.
- King Faisal Sulaiman. *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*. Yogyakarta: Penerbit Thafa Media. 2017.

- M. Rusli Karim. *Pemilu Demokrasi Kompetitif*. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya. 2010.
- Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-Undangan 2: Proses dan Teknik Penyusunan*. Yogyakarta: PT Kanisius. 2007.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Ilmu Hukum UI.
- Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. 2014.
- Munir Fuady. *Konsep Negara Demokrasi*. Bandung: PT Refika Aditama. 2010.
- Ni'matul Huda. *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*. Yogyakarta: UII Press Yogyakarta. 2005.
- Padmo Wahjono. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1986.
- Paimin Napitupulu. *Menuju Pemerintahan Perwakilan*. Bandung: PT Alumni, 2007.
- Parulian Donald. *Menggugat Pemilu*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 2009.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: PT Kencana Prenada Media Group. 2013.
- Peter Mahmud Marzuki. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Pranada Media Group. 2008.
- Ruslan Abdul Rasyid. *Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Investasi Infrastruktur Jalan dan Landing Site Eks Jalan Pertamina Oleh Pemerintah Kabupaten Barito Timur*. Malang: Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya. 2013.
- Soewoto Mulyosudarmo. *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 1997.

- Subiakto Tjakrawerdaja, dkk. *Demokrasi Pancasila: Sebuah Risalah*. Jakarta: Penerbit Universitas Trilogi. 2016.
- Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty Yogyakarta. 2008.
- Suko Wiyono. *Pengantar Ilmu Hukum*. Malang: Universitas Wisnuwardhana Malang Press. 2016.
- Suko Wiyono. *Reaktualisasi Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*. Malang: Penerbit Universitas Wisnuwardana. 2017.
- Syahrial Syarbaini. *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi: Implementasi Nilai-Nilai Karakter Bangsa*. Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia. 2014.
- Theo Huijibers. *Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Kanisius. 1995.
- Tim Penyusun Kamus Besar Bahasa Indonesia. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi III, cetakan I, Jakarta: Balai Pustaka. 2001.
- W.J.S Poernawadarminta. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka. 1986.
- W. Riawan Tjandra dan Ninik Handayani. *Badan Permusyawaratan Desa Dalam Demokrasi Desa*. Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD).
- Yumiko M. Prijono & Prijono Tjiptoherijanto. *Demokrasi Di Pedesaan Jawa*. Jakarta: Sinar Harapan. 1983.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2006, dan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2006.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 2014 Nomor 244.
Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 89.

JURNAL:

Abdul Mukti Fajar. ***Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PPHU.*** Jurnal Konstitusi.

Agustam. ***Konsepsi dan Implementasi Demokrasi Pancasila dalam Sistem Perpolitikan di Indonesia.*** Jurnal TAPIS Vol.7 No.12 Januari-Juli 2011. Diakses Pada Tanggal 7 November 2018.

Ombi Romli dan Elly Nurlia. ***Lemahnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Melaksanakan Fungsi Pemerintahan Desa (Studi Desa Tegalswangi Kecamatan Menes Kabupaten Pandeglang).*** Jurnal Ilmu Pemerintahan 2017. Diakses Pada Tanggal 9 Februari 2018.

Sartika Putri Ngadi. *Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Pemerintahan Di Desa Lopana Kecamatan Amurang Timur Kabupaten Minahasa Selatan*. ejournal.unsrat.ac.id. Diakses pada tanggal 3 Februari 2018.

Yuniarni. *Penilaian Kinerja Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Desa Risun Kecamatan Lingga Utara Kabupaten Lingga*. <http://jurnal.umrah.ac.id>. Diakses pada tanggal 5 Februari 2018.

INTERNET:

Bejo Untung, *BPD Lembaga Demokrasi Desa yang Terlupakan*, 2016, http://kedesa.id/id_ID/bpd-lembaga-demokrasi-desaya-terlupakan/, diakses pada tanggal 10 Februari 2018.

<http://infonitas.com/bekasi/laporan-utama/badan-permusyawaratan-desakabupaten-bekasi-tak-perlu-dipilih/55207>, diakses pada tanggal 12 Februari 2018.

<https://www.suarabekasi.id/warga-desak-pemilihan-bpd-harus-melalui-pemilihan-langsung-bukan-musyawah/>, diakses pada tanggal 14 Februari 2018.

<https://www.jabarpublisher.com/index.php/2017/04/04/begini-carut-marutnya-tahapan-pemilihan-anggota-bpd-di-desagebang-kulon/>, diakses pada tanggal 13 Oktober 2018.

Pamudji, *Sistem Pemerintahan Negara Menurut Demokrasi Pancasila*, <http://www.sahlan-safa.blogspot.com>, diakses pada tanggal 11 November 2018.