

**PEMBENTUKAN PERATURAN DESA YANG PARTISIPATIF DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA BERDASARKAN
DEMOKRASI PANCASILA**

DISERTASI

**Yulia Neta
NPM 2132011006**



**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2025**

**PEMBENTUKAN PERATURAN DESA YANG PARTISIPATIF DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA BERDASARKAN
DEMOKRASI PANCASILA**

Oleh

**Yulia Neta
NPM 2132011006**

HASIL PENELITIAN DISERTASI

**Sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar
Doktor Ilmu Hukum**

Pada

**Program Studi Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2025**

ABSTRAK

PEMBENTUKAN PERATURAN DESA YANG PARTISIPATIF DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA BERDASARKAN DEMOKRASI PANCASILA

Oleh:

Yulia Neta

Permasalahan hukum dalam praktik pembentukan peraturan desa menunjukkan bahwa selama ini masyarakat secara umum hanya memberikan kepercayaan kepada kepala desa maupun Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam membentuk peraturan desa. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaturan pembentukan peraturan desa yang partisipatif, mengetahui arti penting pembentukan peraturan desa yang partisipatif terhadap penyelenggaraan demokrasi desa dan merumuskan model pembentukan peraturan desa yang partisipatif berbasis nilai demokrasi pancasila. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan historis, pendekatan kasus, pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pertama, pembentukan peraturan desa tidak menempatkan pada posisi yang otonom dan masih cenderung hanya sekadar satuan administratif pemerintahan yang menjadi bagian dari perencanaan daerah, bukan sebagai entitas lokal sehingga konsep partisipasi masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa tidak terimplementasi dengan baik. Kedua, partisipasi masyarakat memiliki arti penting dalam pembentukan peraturan desa dalam rangka mewujudkan pembentukan peraturan desa yang baik (*good legislation*), memperkuat demokrasi desa, dan memperkuat legitimasi peraturan desa dalam meningkatkan kepatuhan terhadap peraturan desa. Ketiga, konsep *community governance* sebagai tata kelola berbasis komunitas yang berakar pada kearifan lokal dan partisipasi masyarakat dapat diwujudkan dengan memperkuat mekanisme musyawarah desa melalui metode institusional-formal sebagai proses penyerapan aspirasi. Beberapa komponen model pentahelix dalam pembentukan peraturan desa yang partisipatif berbasis demokrasi pancasila yaitu pemerintah desa, badan permusyawaratan desa (BPD), unsur masyarakat, lembaga kemasyarakatan desa/lembaga adat dan pendamping desa. Model ini berkaitan dengan adanya akses, kesempatan dan kapasitas masyarakat desa sehingga terwujud integrasi nilai-nilai lokal dengan prinsip-prinsip demokrasi pancasila dalam proses legislasi, dengan musyawarah desa sebagai forum deliberatif dimana berbagai pandangan dan kepentingan dapat disampaikan dan dibahas secara terbuka sebagai wujud nyata dari prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.

Kata kunci : Peraturan, Desa, Partisipatif, Demokratis, dan Pancasila.

ABSTRACT

FORMATION OF PARTICIPATORY VILLAGE REGULATIONS IN THE IMPLEMENTATION OF VILLAGE GOVERNMENT BASED ON PANCASILA DEMOCRACY

By:

Yulia Neta

The purpose of this study is to determine the regulation of the formation of participatory village regulations, to determine the importance of the formation of participatory village regulations for the implementation of village democracy, and to formulate a model for the formation of participatory village regulations based on Pancasila democratic values. Problems in the practice of forming village regulations show that so far the community in general has only given trust to the village head or the Village Consultative Body (BPD) in forming village regulations. This study uses a normative legal research method using a statutory regulatory approach and a conceptual approach. The results of this study indicate that first, the formation of village regulations does not place it in an autonomous position and still tends to be merely an administrative government unit that is part of regional planning, not as a local entity so that the concept of community participation as mandated in Law No. 6 of 2014 concerning Villages is not implemented properly. Second, community participation has an important meaning in the formation of village regulations in order to realize the formation of good village regulations (good legislation), strengthen village democracy, and strengthen the legitimacy of village regulations in increasing compliance with village regulations. Third, the concept of community governance as a community-based governance rooted in local wisdom and community participation can be realized by strengthening the village deliberation mechanism through institutional-formal methods as a process of absorbing aspirations. Several components of the pentahelix model in the formation of participatory village regulations based on Pancasila democracy are the village government, village deliberative body (BPD), community elements, village community institutions/customary institutions and village assistants. This model is related to the existence of access, opportunities and capacities of village communities so that the integration of local values with the principles of Pancasila democracy is realized in the legislative process, with village deliberation as a deliberative forum where various views and interests can be conveyed and discussed openly as a real manifestation of the principle of the people led by the wisdom of deliberation/representation.

Keywords: Regulations, Village, Participatory, Democratic and Pancasila.

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul Proposal : Pembentukan Peraturan Desa yang Partisipatif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berdasarkan Demokrasi Pancasila

Nama Mahasiswa : Yulia Neta

Nomor Pokok Mahasiswa : 2132011006

Program Studi : Doktor Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum



Bandar Lampung, 09 Juli 2025

I. Komisi Pembimbing

Promotor

Ko-Promotor


Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum.
NIP. 196309161987031005


Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.
NIP. 198510232008121003

2. Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum


Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum.
NIP. 196309161987031005

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : Prof. Dr. Ir. Lusmeilia Afriani, D.E.A., I.P.M.,
ASEAN. Eng.

Sekretaris/Promotor : Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum.

Penguji : Dr. Saut Parulian Panjaitan, S.H., M.Hum.
(Penguji Eksternal)

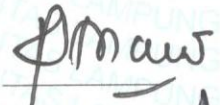
: Dr. M. Fakhri, S.H., M.S
(Penguji Internal)

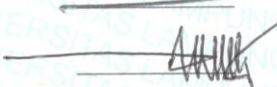
: Prof. Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.H.
(Penguji Internal)

: Dr. Budiyo, S.H., M.H.
(Penguji Internal)

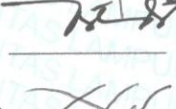
: Dr. Muhtadi, S.H., M.H.
(Penguji Internal)

: Dr. Zulkarnain Ridwan, S.H., M.H.
(Ko-Promotor)










2. Dekan Fakultas Hukum

Dr. M. Fakhri, S.H., M.S.
NIP. 196413181988031002

3. Direktur Pascasarjana

Prof. Dr. Ir. Murhadi, M. Si.
NIP. 196403261989021001

Tanggal lulus ujian disertai: 09 Juli 2025

HALAMAN PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Yulia Neta
Tempat dan Tanggal Lahir : Palembang, 16 Juli 1964
Program Studi : Doktor Ilmu Hukum
Nomor Pokok Mahasiswa : 2132011006

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa:

1. Disertasi ini adalah asli (original) dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (doktor), baik di Universitas Lampung maupun di perguruan tinggi lain.
2. Seluruh data, informasi, interpretasi dan pernyataan dalam disertasi ini, kecuali yang disebutkan sumbernya murni hasil penelitian, pemikiran, dan/atau gagasan saya.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenar-benarnya dan apabila di kemudian hari ditemukan adanya bukti ketidakbenaran dalam pernyataan tersebut di atas, maka saya bersedia menerima sanksi akademis berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lain sesuai ketentuan dan peraturan yang berlaku.

Bandar Lampung, 9 Juli 2025
Yang membuat pernyataan,



Yulia Neta
NPM. 2132011006

RIWAYAT HIDUP



Penulis bernama Yulia Neta, S.H., M.Si., M.H. yang lahir di Palembang, 16 Juli 1964 dari pasangan Drs. H. M. Mansyur Nur (Alm) dan Hj. Rosdiana (Almh). Penulis menempuh pendidikan dari SDN 5 Bandar Jaya pada tahun 1976, kemudian SMPN 1 Poncowati di tahun 1979, dan SMA Xaverius Pahoman Bandar Lampung di tahun 1982. Kemudian Penulis melanjutkan pendidikan S1 Sarjana Ilmu Hukum Universitas Lampung pada tahun 1982, S2 Magister Sains Universitas Indonesia (UI) pada tahun 1995, dan S2 Magister Hukum Universitas Lampung pada tahun 2005. Penulis pernah menjabat sebagai Ketua Jurusan HTN FH Unila dan Wakil Dekan Bidang Umum dan Keuangan FH Unila.

Penulis menikah dengan Ir. Syafrizal Zainal, M.M. (Alm) dan dikaruniai empat orang putra-putri, Galang Syafta Arsitama, S.H., M.H., bekerja sebagai Hakim di Pengadilan Negeri Kalianda, menikah dengan Vita Roseline Fahri, S.P. bekerja sebagai Kepala Cabang Bank Mandiri Bambu Kuning. Muhammad Ghulam, S.I.A., M.H., bekerja sebagai Staf Keuangan di BASARNAS, menikah dengan Tiara Prisca Sabilla, S.E., M.M. bekerja sebagai dosen di FEB Unila. Muhammad Zofran, S.H. bekerja sebagai Staf SDM di PT Jalintim Adhi Abipraya Palembang. Mutiara Nurhaliza, S.H. bekerja sebagai Staf *International Payment* di Bank BCA Kantor Pusat Jakarta.

Selama perjalanan akademik dan karier profesionalnya, Penulis telah menunjukkan dedikasi yang tinggi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara dan Pemerintahan Daerah. Komitmen tersebut diwujudkan dalam berbagai aktivitas akademik, termasuk penelitian, pengabdian kepada masyarakat, serta penulisan karya ilmiah dalam bentuk buku yang diterbitkan

sebagai kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan di Indonesia. Beberapa buku yang telah diterbitkan oleh penulis antara lain:

1. *Ilmu Negara*
2. *Kelembagaan Negara dan Sistem Pemerintahan Negara*
3. *Kelembagaan Negara Era Otonomi Daerah*
4. *Hukum Konstitusi dan Kewarganegaraan*
5. *Model Regulasi Daerah Pemenuhan ASI Eksklusif*
6. *Diskursus Constitutional Complaint dalam Perspektif Negara Hukum*
7. *Refleksi Kritis Perwujudan Demokratisasi Desa*
8. *Pembentukan Peraturan Desa yang Partisipatif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang Demokratis*

Selain aktif dalam penulisan buku, penulis juga secara konsisten melakukan kegiatan penelitian di bidang hukum, khususnya yang berkaitan dengan isu-isu ketatanegaraan, pemerintahan daerah, dan hak-hak konstitusional warga negara. Hasil-hasil penelitian tersebut telah banyak dipublikasikan dalam bentuk artikel di jurnal nasional terakreditasi maupun jurnal internasional. Di samping itu, penulis juga aktif melaksanakan berbagai program pengabdian kepada masyarakat, baik dalam bentuk sosialisasi hukum, penyuluhan hak konstitusional warga, pelatihan penyusunan peraturan desa, maupun pendampingan kepada pemerintah daerah. Kegiatan-kegiatan tersebut merupakan wujud nyata komitmen penulis dalam mengimplementasikan Tri Dharma Perguruan Tinggi, khususnya dalam aspek penelitian dan pengabdian kepada masyarakat.

PERSEMBAHAN

Karya ini kupersembahkan kepada:

Kedua Orangtuaku

Drs. Hi. M. Mansyur Nur (Alm)

Hj. Rosdiana (Almh)

Suami

Ir. Syafrizal Zainal, M.M. (Alm)

Anak-anak tercinta

Galang Syafta Arsitama, S.H., M.H.

Vita Roseline Fahri, S.P.

Muhammad Ghulam S.I.A., M.H.

Tiara Prisca Sabilla, S.E., M.M.

Muhammad Zofran S.H.

Mutiara Nurhaliza S.H.

Cucu-cucu tersayang

Qanita Fais Syafta

Alya Kalista Syafta

Muhammad Galvin Syafta

Muhammad Gafarel Syafta

Nasyama Khawla Fisabilillah

Marshella Karima Salsabila

Serta adik-adikku tercinta dan Agsel Awanisa S.H., M.H.

Almamaterku Universitas Lampung

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirabbil'alamin, segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, Tuhan sekalian alam yang Maha Kuasa atas bumi, langit dan seluruh isinya, serta hakim yang maha adil di hari akhir nanti, sebab hanya dengan rahmat dan karunia-Nya maka penulis dapat menyelesaikan disertasi ini. Shalawat dan salam tak lupa semoga selalu tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW sebagai pembawa *Rahmatan Lil'Aalaamiin*.

Penulis menyadari karya ini bukanlah hasil jerih payah sendiri, akan tetapi berkat bimbingan dan dukungan dari berbagai pihak baik moril maupun materiil sehingga penulisan disertasi ini dapat selesai. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini izinkan penulis menyampaikan rasa hormat dan ucapan rasa terima kasih yang tulus kepada orang-orang baik yang telah terlibat dan membantu dalam perjalanan akademik ini.

Prof. Dr. Lusmeilia Afriani, DEA, selaku Rektor Universitas Lampung, dan Bapak Dr. Muhammad Fakhri, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh pendidikan pada jenjang tertinggi, dan dukungannya dalam menyelesaikan setiap tahapan studi.

Prof. Dr. Ir. Murhadi, M.Si., Direktur Pascasarjana Universitas Lampung, yang telah memberikan bantuan dan kemudahan selama studi.

Dr. M. Fakhri, S.H., M.S. Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung, yang telah memberikan bantuan dan kemudahan selama studi.

Bapak Prof. Dr. FX. Sumarja, S.H., M.Hum., Sekretaris Program Studi Doktor Ilmu Hukum, yang telah mengingatkan dan memberikan dorongan untuk ber-*progress* menyelesaikan pendidikan ini serta Para staf pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Lampung yang telah menjadi *supporting system* dalam proses perjalanan akademik ini.

Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum dan sebagai Promotor dan orang pertama yang menggoreskan tinta pemikirannya dalam penyusunan disertasi ini. Beliau bukan hanya

mengarahkan secara akademik, namun juga menuntun penulis untuk bisa berpikir transendental. Dosen yang selalu berusaha menebar kebermanfaatan ilmunya. Terima kasih Prof atas segala ketulusan, bimbingan, dan waktu yang telah diluangkan kepada penulis.

Bapak Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H., sebagai Ko-Promotor yang bukan hanya sekedar membimbing, namun juga menanamkan kejernihan berfikir. Terima kasih banyak pak, dengan tulus membimbing, juga tidak lupa menyematkan pesan moral dalam setiap kesempatan diskusi sehingga dapat mengantarkan penulis pada setiap anak tangga untuk menyelesaikan apa yang sudah dimulai.

Dr. Saut Parulian Panjaitan, S.H., M.Hum. sebagai dosen penguji eksternal, yang telah memberikan arahan dan bimbingannya dalam disertasi ini, yang dengan teliti mengoreksi naskah dan memberikan masukan penulis sehingga menjadikan disertasi ini lebih baik.

Prof. Dr. Tisnanta, S.H., M.H., selaku dosen penguji yang telah banyak mengarahkan dan memberi masukan dalam perbaikan disertasi ini agar menjadi lebih baik. Serta para dosen penguji lainnya, yaitu Bapak Dr. Budiono, S.H., M.H., atas arahan dan masukannya yang konstruktif dalam terselesaikannya disertasi ini; Bapak Dr. Muhtadi, S.H., M.H., yang dengan teliti mengoreksi naskah dan mengarahkan penulis sehingga menjadikan disertasi ini lebih bermakna. Terima kasih, atas banyak hal baik dan ilmu yang diberikan kepada penulis.

Serta semua pihak yang terlibat, yang tidak dapat disebutkan satu persatu, penulis mengucapkan terima kasih atas doa dan dukungannya dalam menyelesaikan disertasi ini. Semoga Allah SWT membalas berkali lipat atas setiap kebaikan tersebut. Sangat penulis sadari bahwa berakhirnya perjalanan studi ini bukanlah akhir dari proses dalam menuntut ilmu, keterbatasan penulis terhadap keilmuan yang terus berkembang, akan tetap mengantarkan penulis menyusurnya.

Bandar Lampung, Juli 2025

Yulia Neta

DAFTAR ISI

ABSTRAK	iii
ABSTRACT.....	iv
HALAMAN PERSETUJUAN.....	v
HALAMAN TIM PENGUJI.....	vi
HALAMAN PERNYATAAN.....	vii
RIWAYAT HIDUP.....	viii
PERSEMBAHAN.....	x
KATA PENGANTAR.....	xi
DAFTAR ISI.....	xiii
DAFTAR TABEL.....	xv
DAFTAR GAMBAR.....	xvi
DAFTAR BAGAN.....	xvii
DAFTAR LAMPIRAN	xviii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Permasalahan dan Ruang Lingkup	8
1.3 Tujuan dan Manfaat.....	8
1.4 Keaslian (Orisinalitas) Penelitian	9
1.5 Kerangka Pemikiran	13
1.5.1 Teori Negara Hukum Demokrasi	14
1.5.2 Teori Demokrasi Pancasila	16
1.5.3 Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	21
1.5.4 Teori Partisipasi	22
1.6 Metode Penelitian.....	25
1.6.1 Jenis Penelitian.....	25
1.6.2 Pendekatan Penelitian	25
1.6.3 Data dan Sumber Data	26
1.6.4 Teknik Pengumpulan Data.....	27
1.6.5 Teknik Pengolahan Data	27
1.6.6 Teknik Analisis Data.....	27
BAB II NEGARA HUKUM, DEMOKRASI, PEMERINTAHAN DESA DAN PERATURAN DESA	28
2.1 Negara Hukum dan Demokrasi	28
2.1.1. Negara Hukum	28
2.1.2. Demokrasi	32
2.2 Pemerintahan Desa.....	33
2.2.1 Sejarah Dimamika Undang-Undang Desa	33
2.2.2 Penyelenggaraan Pemerintahan Desa	40
2.2.3 Demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan desa.....	49
2.3. Peraturan Desa	53
2.3.1 Peraturan Desa	53

2.3.2 Proses Pembentukan perdes	55
BAB III PENGATURAN PEMBENTUKAN PERATURAN DESA YANG	
PASTISIPATIF	60
3.1 Dinamika Pengaturan Pembentukan Peraturan Desa di Indonesia	60
3.2 Pengaturan Pembentukan Peraturan Desa yang Partisipatif	77
3.3 Implementasi Pembentukan Peraturan Desa	82
3.4 Partisipasi Pembentukan Perdes dalam Konsep Demokrasi Pancasila	85
3.5 Partisipasi Pembentukan Perdes yang berimplikasi pada penguatan demokrasi desa	96
BAB IV ARTI PENTING PARTISIPASI DALAM PEMBENTUKAN	
PERATURAN DESA TERHADAP DEMOKRASI DESA.....	122
4.1 Mewujudkan Pembentukan Peraturan Desa yang Baik (Good Legislation)	122
4.2 Memperkuat Demokrasi Desa.....	130
4.3 Memperkuat Legitimasi Peraturan Desa	145
BAB V MODEL PEMBENTUKAN PERATURAN DESA YANG	
PARTISIPATIF BERBASIS DEMOKRASI PANCASILA.....	149
5.1 Demokratisasi Pemerintahan Desa sebagai Community Governance Berdasarkan Undang-Undang Desa	149
5.2 Community Governance Pemerintahan Desa dalam Hubungan dengan Penyusunan dan Pembentukan Peraturan Desa.....	156
5.3 Tipologi Metode Penyerapan Aspirasi	161
5.4 Alur Pembentukan Peraturan Desa yang Partisipatif	165
BAB VI PENUTUP	198
6.1 Simpulan	198
6.2 Implikasi.....	199
6.3 Saran.....	200
DAFTAR PUSTAKA.....	201

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Perbandingan Kajian Penelitian Disertasi	10
2. Keragaman desa berdasarkan kewenangan	46
3. Perbandingan Pengaturan Pembentukan Peraturan Desa Dari Fase Awal Kemerdekaan Sampai 2024	73
4. Skema Pemerintahan Rakyat di Indonesia	104
5. Aktor-Aktor dalam Pemerintahan Desa	106
6. Mengembangkan Demokrasi Dalam Kehidupan Sehari-Hari.....	110
7. Perbedaan konsep“membangun desa” (pembangunan perdesaan) dan “desa membangun” (pembangunan desa)	133
8. Tipologi proses penyerapan aspirasi berdasarkan kategori level (personal dan institusional) dan sifat (informal dan formal)	164
9. Alur Pembentukan Peraturan Desa yang Demokratis.....	169

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Pentahelix model pembentukan peraturan desa yang partisipatif	174
2. Kontradiksi Praktik Kebijakan Komunitas	178

DAFTAR BAGAN

Bagan	Halaman
1. Basis Sosio Budaya Demokrasi Desa	102
2. Keterkaitan Pelaksanaan Dan Pengembangan Demokrasi Desa.....	105
3. Pembentukan Rancangan Peraturan Desa.....	127
4. Proses Usulan Rancangan Peraturan Desa	128
5. Proses Pembahasan Rancangan Peraturan Desa	129
6. Tiga Elemen Pembentukan Peraturan Desa Yang Demokratis.....	196

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Halaman
1. Rekap Peraturan Desa Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2025.....	209
2. Data Peraturan Desa Yang Telah Disampaikan Ke Bidang Pmd Kabupaten Lampung Selatan.....	214
3. Rekap Peraturan Kampung Dan Peraturan Kepala Kampung Kabupaten Way Kanan 2023.....	215

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) mengakui satuan pemerintahan daerah yang lain selain daerah provinsi, kabupaten, dan kota, yakni desa di mana kedudukannya sebagai satuan pemerintahan daerah terendah. Keberadaan desa ditegaskan dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 yang menegaskan bahwa "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang". Selain itu, ditegaskan juga dalam Pasal 28I ayat (3) yang berbunyi bahwa "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban".¹

Demi mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, yakni untuk membentuk suatu Pemerintah NKRI yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dan pemerintah desa memiliki kewenangannya masing-masing.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa², sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa 2014),³ menjadi sebuah titik awal harapan desa untuk bisa menentukan posisi, peran dan kewenangan atas dirinya. Desa dalam UU Desa disebutkan bahwa Desa merupakan

¹ Putera Astomo, "Kedudukan dan Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Konstitusi*, Volume 15, Nomor 2, Juni (2018): hlm. 283.

² Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) Nomor 5494.

³ LNRI Tahun 2024 Nomor 77 TLNRI Nomor 6914

kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Mengatur artinya kewenangan membuat kebijakan yang bersifat mengatur (*policy making*) sedangkan mengurus artinya kewenangan untuk membuat aturan pelaksanaan (*policy implementation*). Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri berarti kesatuan masyarakat hukum tersebut mempunyai otonomi karena ia berwenang membuat kebijakan yang bersifat mengatur dan sekaligus berwenang membuat aturan pelaksanaan. Dengan demikian desa mempunyai otonomi.⁴

Otonomi yang dimiliki desa tersebut diterjemahkan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa melalui percepatan/akselerasi pembangunan desa. Kewenangan yang dimiliki melalui otonomi tersebut dielaborasi oleh kepala desa dan BPD dalam ragam kebijakan yang dituangkan melalui peraturan desa sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperlihatkan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat. Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang hendak mengatur dan mengurus kepentingan Desa, Desa semestinya mampu untuk membentuk dan menyusun peraturan-peraturan di wilayahnya. Peraturan-peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa, dan Peraturan Kepala Desa. Peraturan-peraturan di Desa memiliki fungsi sebagai instrumen dan landasan dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Desa. Menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa merupakan tugas Pemerintah Desa yang didasarkan pada kewenangan-kewenangan yang dimilikinya.

Untuk membentuk dan menyusun peraturan-peraturan di Desa, Pemerintah Desa hendaknya mengetahui terlebih dahulu suatu proses untuk menciptakan

⁴ Mulyadi, "Analisis Proses Perumusan Peraturan Desa (Studi Kasus di Desa Penago II Kecamatan Ilir Talo Kabupaten Seluma)", *Mimbar, Jurnal Penelitian Sosial Dan Politik*, Volume 6 No. 3 Juni (2017): hlm. 51.

peraturan-peraturan di Desa yang benar dan sesuai dengan kepentingan Desa. Dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, Rencana Kerja Pemerintah Desa, dan Daftar Usulan Rencana Kerja Pemerintahan Desa tentunya membutuhkan sumber daya manusia yang mumpuni untuk membentuk dan menyusun hal-hal tersebut.

Penegasan kedudukan Peraturan Desa sebagai peraturan perundang-undangan juga terdapat dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan⁵ sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan⁶ (UU P3) yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup Peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Aspek kewenangan desa terkait pembentukan peraturan desa yang telah diuraikan di atas harus juga menjadi tumpuan untuk melakukan tindakan pemerintahan dalam hal perwujudan desa yang maju dan berdaya saing dalam pembentukan peraturan desa. Beragam ketentuan yang dimuat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa,⁷ menjadi acuan bagi pemerintah desa dan BPD dalam melakukan pembentukan peraturan desa yang terdiri dari beberapa tahapan yaitu: perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan dan penyebarluasan. Enam tahapan tersebut harus dilalui dalam rangka membentuk peraturan desa sebagai bagian dari pembangunan desa.

⁵ LNRI Tahun 2011 Nomor 82, TLNRI Nomor 5234.

⁶ LNRI Tahun 2022 Nomor 143, TLNRI Nomor 6801.

⁷ Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2091.

Dalam konteks pembentukan peraturan desa, partisipasi masyarakat diwujudkan dalam bentuk kewajiban konsultasi dan hak untuk memberikan masukan terhadap rancangan peraturan desa. Hal ini diatur dalam UU Desa khususnya di dalam Pasal 69 ayat (9) yang menyatakan bahwa “Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa” dan ayat (10) yang menyatakan bahwa “Masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa”. Pengaturan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan desa juga terdapat dalam Pasal 83 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Desa⁸ sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa⁹ yang menyatakan bahwa “Rancangan peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa untuk mendapatkan masukan”.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, dapat dipahami bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan desa memang didesain dalam 2 (dua) bentuk, yaitu kewajiban konsultasi dan hak untuk memberikan masukan terhadap rancangan peraturan desa. Namun dalam hal ini, masih belum terdapat kepastian hukum tentang makna kewajiban konsultasi dan hak memberikan masukan. Dalam konteks negara hukum, kepastian menjadi penting karena negara hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat predictable (dapat diprediksi). Dengan demikian, diperlukan kepastian atas makna dan lingkup partisipasi dalam bentuk kewajiban konsultasi dan hak untuk memberikan masukan terhadap rancangan peraturan desa.

Menjadi pertanyaan, seberapa besar dan signifikan sesungguhnya aspirasi dan partisipasi masyarakat berpengaruh dalam proses pembahasan substansi rancangan peraturan desa yang sedang dibahas? Pertanyaan seperti itu sulit untuk dijawab.

⁸ LNRI Tahun 2014 Nomor 113, TLNRI Nomor 5539

⁹ LNRI Tahun 2019 Nomor 41, TLNRI Nomor 6321.

Apalagi ketentuan yang terdapat dalam Pasal 96 UU P3 lebih menekankan pada partisipasi masyarakat dalam arti formal. Sementara masalah yang substansial tergantung dari intensitas dan lobbying yang dilakukan masyarakat. Secara hukum, hak masyarakat untuk berpartisipasi akan terlanggar jika pembentuk undang-undang tidak membuka ruang untuk itu. Jika hal itu terjadi, suatu undang undang dapat dikatakan tidak memenuhi syarat secara formal undang-undang.

Jika diartikan secara harfiah, menurut kamus besar bahasa Indonesia konsultasi adalah pertukaran pikiran untuk mendapatkan kesimpulan (nasihat, saran, dan sebagainya) yang sebaik-baiknya. Dalam konsultasi terjadi proses pertukaran pikiran yang sifatnya dialogis (bersifat terbuka dan komunikatif) antara pembentuk peraturan desa dan masyarakat desa. Pengertian masukan adalah (1). hasil memasukkan; apa-apa yang dimasukkan, (2). pengaruh yang membawa akibat terhadap jalannya fungsi suatu sistem politik, dan (3). komentar, saran, dan sebagainya yang diberikan untuk suatu kelompok. Pemahaman kata “konsultasi” dan “masukan” dalam pemaknaan secara tersebut menjadi penting. Sebab, jika merujuk pada ketentuan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan desa di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa, dapat dikatakan terjadi proses penyederhanaan pengaturan mengenai makna partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan desa.

Penyederhanaan makna partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan desa dapat diketahui dengan adanya pengaturan bahwa konsultasi dilakukan hanya dengan tujuan untuk mendapatkan masukan, dengan frasa dalam Pasal 83 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Desa, yaitu “... wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa untuk mendapatkan masukan”. Demikian halnya dengan ketentuan dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa yang menyatakan bahwa “Rancangan Peraturan Desa yang telah disusun, wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa dan dapat dikonsultasikan kepada camat untuk mendapatkan masukan”. Dengan kata lain, konsultasi yang dilakukan oleh pembentuk peraturan desa hanya dalam rangka

mendapatkan masukan terhadap rancangan peraturan desa. Pertanyaannya kemudian, bagaimana dengan proses pertukaran pikiran untuk mendapatkan kesimpulan yang sebaik-baiknya. Dalam pengaturan tersebut seakan tidak ada proses pertukaran pikiran untuk mendapatkan kesimpulan yang sebaik-baiknya, sebagaimana layaknya pengertian konsultasi.

Permasalahan dalam praktik pembentukan peraturan desa menunjukkan bahwa selama ini masyarakat secara umum hanya memberikan kepercayaan kepada kepala desa maupun Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam membentuk peraturan desa. Selain itu, proses konsultasi dalam rangka pertukaran pikiran untuk mendapatkan kesimpulan yang sebaik-baiknya juga dapat terdegradasi dengan adanya fakta bahwa BPD masih kurang mendapat kepercayaan dari masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari kecenderungan warga desa yang lebih memilih menyampaikan aspirasinya kepada orang yang dianggap dekat secara kekuasaan dengan kepala desa, ketua dusun dengan harapan bahwa orang tersebut akan menyampaikannya langsung kepada kepala desa.

Dalam hal pembentukan peraturan desa di Kabupaten Way Kanan dan Kabupaten Lampung Selatan misalnya ditemukan masih sangatlah minim peraturan desa yang bersifat bukan kewajiban, misalnya peraturan desa selain mengenai pengelolaan anggaran tahunan atau dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Hal ini tentu mencerminkan tidak terakomodirnya kebutuhan dan aspirasi masyarakat dalam suatu pembentukan peraturan desa yang dapat mengembangkan dan memberdayakan masyarakat desa yang diharapkan dapat mewujudkan pembangunan desa yang lebih baik.

Dalam pembentukan peraturan desa masih terdapat beberapa persoalan. Permasalahan yang dihadapi desa dalam pembentukan peraturan desa diantaranya adalah: 1) Kapasitas SDM, aparatur desa dan anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sering kali kurang memahami teknik penyusunan Perdes, sementara masyarakat minim pengetahuan mengenai hak-hak partisipatif mereka. 2) Dominasi elit, proses musyawarah desa (Musdes) kerap didominasi oleh elit desa atau kelompok kepentingan tertentu, 3) Partisipasi semu, kehadiran masyarakat dalam Musdes sering hanya bersifat formalitas, 4) Keterbatasan akses informasi, informasi mengenai rancangan Perdes dan proses pembahasannya tidak

disebarluaskan secara merata kepada seluruh warga desa, 5) Intervensi pihak luar, penyusunan Perdes terkadang dipengaruhi oleh intervensi pihak luar yang kurang memahami konteks lokal. 6) Lemahnya Fungsi Pengawasan BPD, BPD belum optimal dalam menjalankan fungsi pengawasan dan menyaring aspirasi masyarakat sehingga Perdes yang disusun kurang mencerminkan kehendak warga. 7) Pemerintahan desa tidak menempatkan pada posisi yang otonom, cenderung hanya sekadar satuan administratif pemerintahan yang menjadi bagian dari perencanaan daerah, bukan sebagai entitas lokal. Hal-hal tersebut yang menyebabkan kurangnya kualitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu kebijakan, termasuk dalam hal pembentukan peraturan desa.

Proses kebijakan dari perspektif administrasi publik mulai dari formulasi hingga evaluasi dipandang secara linear layaknya proses yang mekanistik. Karena berada dalam ranah administrasi publik, proses kebijakan dipandang sebagai kewenangan internal pemerintah, sehingga partisipasi masyarakat hanya dipandang sebagai formalitas untuk menambah legitimasi kebijakan tersebut. Idiom black box seringkali digunakan untuk menggambarkan proses legislasi yang berlangsung terbatas dalam ranah suprastruktur merupakan bukti bahwa proses legislasi merupakan proses yang tertutup dari intervensi luar, termasuk masyarakat. Pendekatan semacam itu membawa implikasi negatif karena kebijakan yang dibuat menjadi tidak atau kurang berpihak pada masyarakat.

Untuk membangun paradigma kebijakan publik yang berorientasi pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat, perlu dikembangkan paradigma alternatif yang tidak lagi menempatkan kebijakan publik dalam ranah suprastruktur atau penguasa, tapi sebagai proses interaksi yang seimbang antara suprastruktur dan infrastruktur politik. Proses interaksi yang seimbang ini mensyaratkan adanya ruang-ruang publik yang terbuka bagi partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan. Dalam pembentukan materi muatan Peraturan Desa (Perdes) diperlukan partisipasi masyarakat sebagai langkah penting untuk memastikan bahwa perdes yang dihasilkan berkualitas, bermanfaat, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat desa.

Dalam hal ini, kelembagaan desa memiliki peran penting dalam pembentukan peraturan desa. Dengan memperkuat kelembagaan desa dan meningkatkan partisipasi masyarakat, diharapkan dapat menghasilkan peraturan desa yang

berkualitas dan bermanfaat bagi masyarakat desa. Pelibatan masyarakat hanya dimungkinkan dalam ruang-ruang di luar ranah suprastruktur dan dilakukan melalui institusi perwakilan, seperti kelompok kepentingan, kelompok penekan, dan partai politik. Institusi-institusi inilah yang kemudian berperan sebagai penyalur aspirasi masyarakat untuk selanjutnya diagregasi oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan masyarakat. Masyarakat tidak memiliki akses, kesempatan, dan kapasitas yang diperlukan untuk berpartisipasi secara bermakna. Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini membahas lebih lanjut terkait pembentukan peraturan desa yang akomodatif terhadap penyelenggaraan demokratisasi desa.

1.2 Permasalahan dan Ruang Lingkup

1. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, rumusan masalah yang akan dijawab lebih lanjut adalah:

- a. Bagaimana pengaturan pembentukan peraturan desa yang partisipatif?
- b. Apa arti penting pembentukan peraturan desa yang partisipatif terhadap penyelenggaraan demokrasi desa?
- c. Bagaimana model pembentukan peraturan desa yang partisipatif berbasis nilai demokrasi Pancasila?

2. Ruang Lingkup

Ruang lingkup penelitian ini adalah kajian hukum kenegaraan yang berkenaan dengan perkembangan pengaturan pembentukan peraturan desa di Indonesia, alasan pengaturan pembentukan peraturan desa berimplikasi pada demokratisasi desa, dan konsep pembentukan peraturan desa yang akomodatif terhadap penyelenggaraan demokratisasi desa.

1.3 Tujuan dan Manfaat

1. Tujuan

Adapun tujuan penelitian disertasi ini adalah:

- a. Untuk mengkaji dan menganalisis pengaturan pembentukan peraturan desa yang partisipatif.

- b. Untuk mengkaji dan menganalisis arti penting pembentukan peraturan desa yang partisipatif terhadap penyelenggaraan demokrasi desa.
- c. Untuk merumuskan model pembentukan peraturan desa yang partisipatif dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sesuai dengan nilai-nilai demokrasi Pancasila.

2. Manfaat

Penelitian disertasi ini diharapkan dapat berguna secara teoretis dan praktis:

- a) Kegunaan Teoretis, diharapkan berguna sebagai upaya sumbangan pemikiran dalam rangka perluasan wawasan keilmuan dan pengembangan ilmu pengetahuan hukum, khususnya rezim hukum pemerintahan desa yang irisannya berada dalam lingkup bidang hukum kenegaraan.
- b) Kegunaan Praktis, diharapkan berguna sebagai bahan masukan bagi lembaga DPR sebagai pembuat produk legislasi dan Pemerintah sebagai pembuat produk regulasi agar lebih mengarahkan politik hukum pembentukan peraturan desa menjadi lebih partisipatif dalam perwujudan demokratisasi desa.

1.4 Keaslian (Orisinalitas) Penelitian

Sebagai pembandingan terhadap penelitian yang akan dilakukan, dipilih tiga karya disertasi yang memiliki kesamaan tema dengan tema penelitian. Adapun karya tersebut adalah sebagai berikut:

1. Disertasi Putera Astomo, (Undip 2018) dengan judul: Konstruksi Pengawasan Peraturan Desa Adat Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
2. Disertasi Yok Sunaryo, (Unair 2016) dengan judul: Prinsip Pemerintahan Desa dalam Sistem Pemerintahan Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
3. Disertasi Neneng Yani Yuningsih, (UI 2016) dengan judul: Dinamika Politik di Tingkat Desa: Studi Tentang Proses Pemilihan Kepala Desa pada Desa dengan Tipologi Tradisional, Transisional dan Modern di Provinsi Jawa Barat tahun 2008-2013.

Adapun perbandingan dengan penelitian yang akan dilakukan, disajikan pada tabel berikut ini.

Tabel 1 : Perbandingan Kajian Penelitian Disertasi

Penelitian/Disertasi Pembanding					Penelitian Sekarang
No.	Peneliti/ Penulis	Judul Disertasi	Fokus Kajian	Hasil Kajian	Unsur Kebaruan
1.	Putera Astomo, (Undip 2018)	Konstruksi Pengawasan Peraturan Desa Adat Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.	Pengawasan Peraturan Desa Adat Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa	Hasil penelitian menunjukkan bahwa karakteristik Desa Adat yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa berbeda dengan karakteristik Desa Pakraman di Provinsi Bali. Perbedaan tersebut dapat dilihat pada aspek-aspek berikut: landasan hukum, bentuk desa, corak pemerintahan, kewenangan, produk hukum, demokrasi, properti, dan pendapatan. Akibat yang ditimbulkan jika Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan peraturan pelaksanaannya diundangkan dalam pengawasan Awig-awig Desa Pakraman meliputi: filosofis, yuridis, sosial, dan budaya. Konstruksi ideal pengawasan Desa Pakraman Awig-awig dilakukan secara langsung oleh pihak Desa	Kesamaan kajian terletak pada aspek yang berkaitan dengan peraturan desa. Perbedaannya terletak pada fokus kajian yang akan berfokus pada pembentukan peraturan desa yang akomodatif terhadap penyelenggaraan demokratisasi desa.

				Pakraman Krama karena lebih memahami karakteristik kehidupan Desa Pakraman ditinjau dari adat/tradisi dan hukum adat.	
2.	Yok Sunaryo, (Unair 2016)	Prinsip Pemerintahan Desa dalam Sistem Pemerintahan Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa	Pemerintahan Desa dalam Sistem Pemerintahan Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa	Hasil yang didapatkan dari penelitian ini adalah: Prinsip pembentukan peraturan desa pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa, diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Desa yang terdiri atas asas rekognisi, subsidiaritas, keberagaman, kebersamaan, kegotongroyongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan, pemberdayaan, dan keberlanjutan. Secara umum prinsip atau asas yang ada dalam pengaturan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, menjadi dasar dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan desa berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, serta dalam NKRI.	Kesamaan kajian terletak pada aspek yang berkaitan pemerintahan desa. Perbedaannya terletak pada fokus kajian yang akan berfokus pada pembentukan peraturan desa yang akomodatif terhadap penyelenggaraan demokratisasi desa.

				Disarankan kewenangan pada desa yang memiliki hak asal-usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat terkait pembentukan desa adat yang diamanatkan Undang-Undang Desa harus mandiri dari campur tangan pemerintah daerah/kota. Segera dibuat peraturan pelaksanaan terhadap beberapa pasal dalam Undang-Undang Desa, supaya tidak salah tafsir.	
3.	Neneng Yani Yuningsih, (UI 2016)	Dinamika Politik di Tingkat Desa: Studi Tentang Proses Pemilihan Kepala Desa pada Desa dengan Tipologi Tradisional, Transisional dan Modern di Provinsi Jawa Barat tahun 2008-2013	Politik di Tingkat Desa: Studi Tentang Proses Pemilihan Kepala Desa pada Desa dengan Tipologi Tradisional, Transisional dan Modern di Provinsi Jawa Barat tahun 2008-2013	Hasil yang didapatkan dari penelitian ini adalah terdapat perbedaan dalam penyelenggaraan Pilkades di tiga desa yang diteliti. Perbedaan tersebut dari segi pelaksanaan kampanye sampai pelaksanaan pemilihan itu sendiri. Dari kesimpulan ini pula, didapatkan implikasi teoritis yang yang sekaligus membantah pendapat yang dikemukakan oleh Justus M.v.d. Koef bahwa di desa-desa di Indonesia tidak ada demokrasi. Studi	Kesamaan kajian terletak pada aspek yang berkaitan dengan demokratisasi desa. Perbedaannya terletak pada fokus kajian yang akan berfokus pada pembentukan peraturan desa yang akomodatif terhadap penyelenggaraan demokratisasi desa.

				ini dapat memperkaya dan mengembangkan kajian tentang desa dari segi politik perdesaan, terutama menyangkut dinamika politik dalam proses pemilihan kepala desa serta peran dari aktor-aktor yang terlibat dalam proses pilkades tersebut.	
--	--	--	--	--	--

Sumber: diolah dari beberapa sumber

Berdasarkan tabel perbandingan kajian disertasi di atas, perbandingan kesamaan kajian terletak pada aspek yang berkaitan dengan desa, diantaranya mengenai peraturan desa, pemerintahan desa, dan demokratisasi desa. Perbedaannya terletak pada fokus kajian yang akan berfokus pada pembentukan peraturan desa yang partisipatif terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa yang demokratis berdasarkan Pancasila. Keterbaharuan dalam penelitian ini akan menganalisis partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan desa melalui beberapa contoh kasus lalu menentukan model yang ideal dalam rangka mengoptimalisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan desa sehingga mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis berdasarkan Pancasila.

1.5 Kerangka Pemikiran

Hasil penelitian disertasi ini dikerjakan dengan melandaskan kepada tiga teori yang masing-masing berdiri dan saling melengkapi sebagai *ground theory*, *middle range theory* dan *applied theory*. Adapun sebagai *ground theory* adalah teori negara hukum demokrasi yang menjadi payung dan melandasi alat telaah terkait semua isu permasalahan penelitian. Sebagai *middle range theory*, digunakan teori perundang-undangan yang menjembatani antara teori yang sifatnya *grand* dan *applied*. Adapun pada *applied theory* digunakan teori partisipasi yang operasional dalam membahas permasalahan utama dalam penelitian ini. Ketiga teori tersebut yang digunakan dalam disertasi ini diuraikan dalam kerangka pemikiran berikut.

1.5.1 Teori Negara Hukum Demokrasi

Teori negara hukum demokrasi perpaduan antara teori negara hukum dengan teori/konsep demokrasi. Teori negara hukum menekankan bahwa semua tindakan pemerintah dan individu harus berdasarkan hukum, bukan pada kebijakan sewenang-wenang. Dalam konteks ini, hukum berfungsi sebagai otoritas tertinggi yang mengatur perilaku semua pihak, termasuk negara. Negara hukum menjamin keadilan, perlindungan hak asasi manusia, dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah. Menurut Lon L. Fuller, hukum yang berlaku dalam negara hukum harus adil, konsisten, dan dapat diakses oleh semua orang, sehingga menciptakan kepercayaan masyarakat terhadap sistem hukum.¹⁰

Dalam kajian teori negara hukum, terdapat dua konsep utama yang sering dibahas, yaitu *Rechtsstaat* dan *Rule of Law*. Meskipun keduanya memiliki tujuan yang sama dalam menjamin perlindungan hak asasi manusia dan membatasi kekuasaan penguasa, mereka berasal dari latar belakang hukum yang berbeda dan memiliki karakteristik unik.

1. *Rechtsstaat*

Rechtsstaat merupakan istilah yang berasal dari tradisi hukum Jerman. Konsep ini menekankan bahwa negara harus beroperasi berdasarkan hukum, bukan berdasarkan kekuasaan individu. Friedrich Julius Stahl, seorang pemikir penting dalam teori ini, mengemukakan bahwa *Rechtsstaat* harus memiliki beberapa ciri khas sebagai berikut:

- a) Perlindungan Hak Asasi Manusia: Negara wajib melindungi hak-hak dasar setiap individu;
- b) pemisahan Kekuasaan: Adanya pembagian kekuasaan antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan.
- c) Pemerintahan Berdasarkan Hukum: Semua tindakan pemerintah harus berdasarkan undang-undang yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan.
- d) Peradilan Administrasi: Terdapat mekanisme peradilan yang independen untuk menyelesaikan sengketa administratif.¹¹

¹⁰ Selfianus Laritmas and Ahmad Rosidi, *Teori-teori Negara Hukum* (Prenada Media, 2024), 16.

¹¹ Hikmah Istiqamah and Siti Zainab Yanlua, "Konsep Negara Hukum *Rechtsstaat* Dan *Rule Of Law*," *Al-Muqaranah* 3, no. 1 (October 10, 2024): 9–18, <https://doi.org/10.33477/am.v3i1.7991>;

2. Rule of Law

Rule of Law adalah konsep yang lebih umum dan sering diasosiasikan dengan tradisi hukum Anglo-Saxon. A.V. Dicey, seorang sarjana Inggris, adalah salah satu tokoh utama dalam pengembangan konsep ini. *Rule of Law* menekankan bahwa semua individu, termasuk pemerintah, harus tunduk pada hukum. Beberapa elemen kunci dari *Rule of Law* meliputi:

- a. Kesetaraan di Hadapan Hukum: Semua orang diperlakukan sama di hadapan hukum tanpa diskriminasi.
- b. Kepastian Hukum: Hukum harus jelas dan dapat diprediksi sehingga individu dapat merencanakan tindakan mereka.
- c. Perlindungan terhadap Penyalahgunaan Kekuasaan: Hukum berfungsi sebagai batasan bagi tindakan pemerintah untuk mencegah tirani.¹²

Meskipun terdapat perbedaan dalam pendekatan dan terminologi antara *Rechtsstaat* dan *Rule of Law*, keduanya saling melengkapi dalam menciptakan sistem pemerintahan yang adil dan demokratis. Keduanya bertujuan untuk menciptakan tatanan sosial di mana hak-hak individu dilindungi dan kekuasaan penguasa dibatasi oleh hukum.¹³

Secara keseluruhan, baik *Rechtsstaat* maupun *Rule of Law* merupakan pilar penting dalam teori negara hukum modern. Mereka menggarisbawahi pentingnya supremasi hukum dan perlindungan hak asasi manusia dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan memahami kedua konsep ini, kita dapat lebih baik mengevaluasi efektivitas sistem hukum di berbagai negara serta tantangan yang dihadapi dalam implementasinya.

Namun demikian, Indonesia tidak menganut sistem *Rechtsstaat* dan tidak juga mengikuti sistem *Rule of law* tetapi mengadopsi yang baik dari kedua sistem tersebut. Dalam konteks Indonesia, Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum," Dengan demikian

Muhammad Syahnan Harahap, "Perbedaan Konsepsi *Rechtsstaat* Dan The Rule Of Law Serta Perkembangan Dan Pengaruhnya Terhadap Hukum Administrasi Negara," *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 5, no. 1 (May 21, 2018), <https://doi.org/10.35968/jh.v5i1.102>.

¹² Istiqamah and Yanlua, "Konsep Negara Hukum *Rechtsstaat* Dan Rule Of Law"; Harahap, "Perbedaan Konsepsi *Rechtsstaat* Dan The Rule Of Law Serta Perkembangan Dan Pengaruhnya Terhadap Hukum Administrasi Negara." Hlm. 6.

¹³ Cecep Cahya Supena CahyaSupena, "Tinjauan Tentang Konsep Negara Hukum Indonesia Pada Masa Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," *Moderat : Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 9, no. 2 (May 31, 2023): 372–88, <https://doi.org/10.25157/moderat.v9i2.3125>.

sudah tepat apabila teori negara hukum demokrasi menjadi landasan teori besar dalam penelitian ini.

Teori negara hukum demokrasi menggabungkan prinsip-prinsip negara hukum dengan mekanisme demokrasi, menciptakan sistem pemerintahan yang berlandaskan pada hukum dan partisipasi rakyat. Dalam konteks ini, negara hukum menjamin bahwa semua tindakan pemerintah dan individu harus sesuai dengan hukum yang berlaku, sedangkan demokrasi memastikan bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Negara hukum dan prinsip demokrasi merupakan dua konsep yang saling melengkapi dalam menjalankan pemerintahan yang adil dan demokratis. Demokrasi mengacu pada sistem pemerintahan di mana kekuasaan berada di tangan rakyat. Kedaulatan berada di tangan rakyat, yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.¹⁴

1.5.2 Teori Demokrasi Pancasila

Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang pelaksanaannya mengutamakan asas musyawarah mufakat untuk kepentingan bersama (seluruh rakyat). Bangsa Indonesia adalah bangsa berideologi Pancasila, oleh karena itu setiap nilai-nilai sila harus dapat diaplikasikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara (baik negara dan warganegara). Secara spesifik, pengertian demokrasi Pancasila.¹⁵

Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang berdasarkan pada asas kekeluargaan dan gotong-royong yang ditujukan demi kesejahteraan rakyat, yang mengandung unsur-unsur berkesadaran religius, yang berdasarkan kebenaran, kecintaan dan budi pekerti luhur, berkepribadian Indonesia dan berkesinambungan. Dalam demokrasi Pancasila, sistem pengorganisasian negara dilakukan oleh rakyat sendiri atau dengan persetujuan rakyat. Dalam demokrasi Pancasila kebebasan individu tidaklah bersifat mutlak, tetapi harus diselaraskan atau disesuaikan dengan tanggung jawab sosial. Dalam demokrasi Pancasila, keuniversalan cita-cita

¹⁴ Muntoha Muntoha, "Demokrasi Dan Negara Hukum," Jurnal Hukum *IusQuia Iustum* 16, no. 3 (2009): 379–95, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol16.iss3.art4>. Hlm. 95.

¹⁵ Yusdiyanto, "Makna Filosofis Nilai-Nilai Sila Ke-Empat Pancasila Dalam Sistem Demokrasi Di Indonesia", *Fiat Justisia Journal of Law*, Volume 10 Issue 2, April-June 2016, hlm. 247.

demokrasi dipadukan dengan cita-cita hidup bangsa Indonesia yang dijiwai oleh semangat kekeluargaan, sehingga tidak ada dominasi mayoritas atau minoritas.

Kemudian B Arif Sidharta,¹⁶ mengatakan Pancasila adalah pandangan hidup yang berintikan keyakinan bahwa manusia itudiciptakan dalam kebersamaan dengan sesamanya, *“men are created intogetherness with each other”*. Demokrasi Pancasila merupakan demokrasi yang berkedaulatan rakyat yang dijiwai dan diintegrasikan dalam sila-sila yang lainnya. Hal ini berarti bahwa dalam menggunakan hak-hak demokrasi haruslah selalu disertai dengan rasa tanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa, menurut keyakinan agama masing-masing, haruslah menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan sesuai dengan martabat dan harkat kemanusiaan, haruslah menjamin dan memperkuat persatuan bangsa dan harus dimanfaatkan untuk mewujudkan keadilan sosial. Sebagaimana pendapat Soepomo, negara hukum Pancasila berarti bahwa:¹⁷

- a. Sistem kekeluargaan yaitu negara hukum Pancasila harus dilandasi dan berpedoman kepada aliran pikiran kekeluargaan.
- b. Negara persatuan, yaitu adanya perlindungan yang meliputi segenap bangsa dan rakyat Indonesia yang mengatasi segala golongan, mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan.
- c. Paham kedaulatan rakyat yang berdasarkan kepada kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan, dan
- d. Berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Di lain pihak, menurut Soekarno asas kekeluargaan diartikan dengan asas gotong-royong. Asas gotong royong lebih dinamis dibandingkan dengan asas kekeluargaan. Asas kekeluargaan sebagai falsafah Pancasila menunjukkan pandangan dan sikap hidup yang menentang haluan bangsa-bangsa barat yang individualis dan liberalis. Selain itu, demokrasi Pancasila tidak saja demokrasi dalam politik, (dalam arti yang sempit), tetapi juga mengatur masalah ekonomi, sosial dan kebudayaan (dalam arti yang luas) dan juga merupakan sikap hidup seluruh bangsa Indonesia.¹⁸

¹⁶ Sidharta, B Arief. (2012). “Filsafat Hukum Dalam Konteks Ideologi Negara Pancasila”. Disampaikan pada: Konferensi ke-2 Asosiasi Filsafat Hukum Indonesia Semarang, 16-17 - Juli 2012, p. 6

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 7.

Sila ke-4 Pancasila menyebutkan “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Berarti, yang dikedepankan prinsip bermusyawarah untuk mufakat melalui wakil-wakilnya dan badan-badan perwakilan dalam memperjuangkan mandat rakyat. Bila dicermati, arti dan makna Sila ke-4 sebagai berikut: ¹⁹

- a. Hakikat sila ini adalah demokrasi, yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.
- b. Pemusyawaratan, yaitu membuat putusan secara bulat, dengan dilakukan secara bersama melalui jalan kebijaksanaan.
- c. Melaksanakan keputusan berdasarkan kejujuran. Keputusan secara bulat sehingga membawa konsekuensi kejujuran bersama. Nilai identitas adalah permusyawaratan.
- d. Terkandung asas kerakyatan, yaitu rasa kecintaan terhadap rakyat, memperjuangkan cita-cita rakyat, dan memiliki jiwa kerakyatan. Asas musyawarah untuk mufakat, yaitu yang memperhatikan dan menghargai aspirasi seluruh rakyat melalui forum permusyawaratan, menghargai perbedaan, mengedepankan kepentingan rakyat, bangsa dan negara.

Pernyataan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan adalah pemimpin yang berakal sehat, rasional, cerdas, terampil, berhati-nurani, arif, bijaksana, jujur, adil, dan seterusnya. Jadi, pemimpin yang hikmat-kebijaksanaan itu mengarah pada pemimpin yang profesional (hikmat) melalui tatanan dan tuntunan permusyawaratan/perwakilan. Tegasnya, sila keempat merupakan sistem demokrasi-perwakilan yang dipimpin oleh orang-orang yang profesional-berintegritas melalui sistem musyawarah (*government by discussion*). Maka dapat dipahami, dasar pelaksanaannya demokrasi Pancasila adalah: ²⁰

- a. Pada Ketuhanan Yang Maha Esa;
- b. Menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia;
- c. Berkedaulatan rakyat;
- d. Didukung oleh kecerdasan warga negara;
- e. Sistem pemisahan dan pembagian kekuasaan negara;
- f. Menjamin otonomi daerah;
- g. Demokrasi yang menerapkan prinsip *rule of law*;
- h. Sistem peradilan yang merdeka, bebas dan tidak memihak;
- i. Mengusahakan kesejahteraan rakyat; dan
- j. Berkeadilan sosial.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

Sedangkan fungsi demokrasi Pancasila adalah:²¹

- a. Menjamin adanya keikutsertaan rakyat dalam kehidupan bernegara seperti: ikut mensukseskan Pemilu, ikut mensukseskan Pembangunan; ikut duduk dalam penyelenggaraan negara.
- b. Menjamin tetap tegaknya negara hukum.
- c. Menjamin tetap tegaknya negara kesatuan yang mempergunakan sistem konstitusional.
- d. Menjamin tetap tegaknya hukum yang bersumber pada Pancasila.
- e. Menjamin adanya hubungan yang selaras, serasi dan seimbang antara lembaga negara.
- f. Menjamin adanya pemerintahan yang bertanggung jawab.

Sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan berpangkal dari Sila Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan menjiwai sila Keadilan Sosial. Nilai filosofis adalah bahwa hakikat negara sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Secara garis besar nilai-nilai dalam Pancasila terbagi atas tiga hal, yakni :²²

- a. Nilai dasar, sila Pancasila memiliki sifat universal sehingga terkandung cita-cita, tujuan, serta nilai-nilai yang baik dan benar.
- b. Nilai instrumental, yang berarti makna, kebijakan, strategi, dan sasaran, serta lembaga pelaksanaannya.
- c. Nilai praktis, memiliki aspek mengenai cita-cita, pemikiran, serta nilai-nilai yang dianggap memiliki norma yang jelas karena harus mampu direalisasikan dalam kehidupan praktis.

Bila diuraikan, nilai-nilai yang terkandung dalam demokrasi Pancasila, adalah sebagai berikut:²³

- 1) Kebebasan yang disertai dengan tanggung jawab baik terhadap masyarakat bangsa maupun kepada Tuhan yang Maha Esa.
- 2) Menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia.
- 3) Setiap warga negara Indonesia memiliki kedudukan, hak dan kewajiban yang sama.
- 4) Tidak boleh memaksakan kehendak kepada orang lain.
- 5) Mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama.
- 6) Menghormati dan menjunjung tinggi setiap keputusan yang dicapai sebagai hasil musyawarah.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

- 7) Mengakui perbedaan dan persamaan sebagai individu, kelompok, ras, suku, agama.
- 8) Didalam musyawarah diutamakan kepentingan bersama diatas kepentingan pribadi atau golongan, dan
- 9) Memberikan kepercayaan kepada wakil-wakil yang dipercayai untuk melaksanakan permusyawaratan.
- 10) Mewujudkan keadilan dalam kehidupan sosial agar tercapainya tujuan bersama.

Berdasarkan isi dari Pancasila yang kefilosofannya dirumuskan oleh Notonegoro, Sila keempat yaitu *“Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”*, kesesuaiannya dengan hakikat rakyat yang merupakan keseluruhan jumlah dari semua warga dalam negara yang meliputi semua warga dalam kesatuan dan perseorangan dan dalam kaitannya dengan hakikat manusia semuanya itu akan terjelma sebagai asas demokrasi (demokrasi politik dan fungsional).²⁴

- 1) Negara Indonesia bukan negara untuk seseorang dan bukan negara untuk satu golongan, tetapi negara yang berdasarkan atas kekuasaan yang ada pada rakyat.
- 2) Demokrasi politik: mewujudkan persamaan dalam lapangan sosial ekonomi yaitu mewujudkan kesejahteraan bersama atas dasar permusyawaratan/perwakilan untuk mencapai mufakat.

Refleksi filsafati yang dikembangkan oleh Notonegoro untuk menggali nilai-nilai abstrak, hakikat sila-sila Pancasila, ternyata kemudian dijadikan pangkal tolak pelaksanaannya yang berwujud konsep pengamalan yang subjektif dan objektif. Pengalaman secara objektif adalah pengalaman di bidang kehidupan kenegaraan atau kemasyarakatan, yang penjelasannya berupa suatu perangkat ketentuan hukum yang secara hierarkis berupa: pasal-pasal UUD, Ketetapan MPR, Undang-Undang Organik dan peraturan-peraturan pelaksanaannya. Pengalaman subjektif adalah pengalaman yang dilakukan oleh manusia individual, baik sebagai pribadi maupun sebagai warga masyarakat ataupun sebagai pemegang kekuasaan, yang penjelmaannya berupa tingkah laku dan sikap hidup sehari-hari.²⁵

Nilai-nilai abstrak yang bersumber dari hakikat Tuhan, manusia, satu, rakyat, dan adil, dijabarkan menjadi konsep etika Pancasila, bahwa hakikat manusia

²⁴ Sri Soeprapto, “Aktualisasi nilai-nilai filsafat Pancasila notonagoro”, *Jurnal filsafat* agustus’95, hlm. 34.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 34.

Indonesia adalah untuk memiliki sifat dan keadaan yang berperikemanusiaan, berperikebangsaan, berperikerakyatan, dan berperikeadilan sosial.²⁶

Konsep filsafat Pancasila yang bercorak tematis dijabarkan menjadi sistem etika Pancasila yang bercorak normatif. Berdasar sila keempat, sikap manusia Indonesia sebagai bawaan warga rakyat Indonesia, penjelmaan hakikat manusia makhluk Tuhan yang menjelma pula sebagai hak wajib asasi manusia dalam hubungan hidup bersama perseorangan, dalam keseimbangan dengan sifat hakikatnya makhluk sosial, adalah untuk hidup melaksanakan dan menikmati kesamaan kemerdekaan/kebebasan dan kekuasaan rakyat, keseluruhan jumlah semua warga, sebagai pendukung kekuasaan berupa hak wajib demokrasi politik dan sebagai pendukung kepentingan berupa hak-wajib demokrasi kepentingan atau fungsional, dalam lapangan kenegaraan atas dasar tritunggal “ negara dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat” guna tercapainya kesejahteraan dan kebahagiaan jasmaniah, rohaniyah, religious atas dasar tritunggal: “satu untuk semua, semua untuk satu, semua untuk semua”.²⁷

Dengan demikian, konsep ini digunakan dalam rangka sebagai acuan proses pembentukan peraturan desa yang partisipatif berdasarkan demokrasi Pancasila sebagai esensi dalam penelitian ini.

1.5.3 Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan yang baik dan ideal. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kesalahan dan kecacatan dalam pembentukan norma. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut I.C. van der Vlies dibagi dalam dua kelompok yaitu Asas-Asas Formil dan Asas-Asas Materiil.²⁸

Asas-asas materiil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi:

- a) Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).
- b) Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*).

²⁶ *Ibid.*, hlm. 35.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 36.

²⁸ I.C. Van der Vlies, *Handboek Wetgeving*, alih Bahasa Linus Dolujawa, Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan, Departemen Hukum dan HAM RI, 2005, h. 258.

- c) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechts gelijkheidsbeginsel*);
- d) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
- e) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Asas-Asas Formil dalam suatu pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat.
- b) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang; peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) atau batal demi hukum (*van rechtswege nietig*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang;
- c) Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*).
- d) Asas kedapatlaksanaan (dapat dilaksanakan) (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya.
- e) Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan hasil dari kesepakatan bersama dan tidak memihak.

Dengan demikian, konsep ini digunakan dalam rangka sebagai acuan proses pembentukan peraturan desa yang baik dan benar dalam mewujudkan peraturan desa yang partisipatif.

1.5.4 Teori Partisipasi

Partisipasi adalah pelibatan seseorang atau beberapa orang dalam suatu kegiatan. Keterlibatan dapat berupa keterlibatan mental dan emosi serta fisik dalam menggunakan segala kemampuan yang dimilikinya (berinisiatif) dalam segala kegiatan yang dilaksanakan serta mendukung pencapaian tujuan dan tanggungjawab atas segala keterlibatan. Partisipasi merupakan keterlibatan mental dan emosi dari seseorang di dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk menyokong kepada pencapaian tujuan kelompok tersebut dan ikut bertanggungjawab terhadap

kelompoknya. Pendapat lain menjelaskan bahwa partisipasi merupakan penyertaan pikiran dan emosi dari pekerja-pekerja kedalam situasi kelompok yang bersangkutan dan ikut bertanggungjawab atas kelompok itu. Partisipasi juga memiliki pengertian: *“a valuentary process by which people including disadvantaged (income, gender, ethnicity, education) influence or control the affect them”*, artinya suatu proses yang wajar di mana Masyarakat termasuk yang kurang beruntung (penghasilan, gender, suku, pendidikan mempengaruhi atau mengendalikan pengambilan keputusan yang langsung menyangkut hidup mereka.²⁹

Partisipasi adalah sebagai keterlibatan mental dan emosional dalam situasi kelompok yang mendorongnya memberi sumbangan terhadap tujuan kelompok serta membagi tanggungjawab bersama mereka. Pengertian sederhana tentang partisipasi dapat juga berarti bahwa pembuat keputusan menyarankan kelompok atau masyarakat ikut terlibat dalam bentuk penyampaian saran dan pendapat, barang, keterampilan, bahan dan jasa. Partisipasi dapat juga berarti bahwa kelompok mengenal masalah mereka sendiri, mengkaji pilihan mereka, membuat keputusan, dan memecahkan masalahnya. Partisipasi adalah sebagai wujud dari keinginan untuk mengembangkan demokrasi melalui proses desentralisasi diupayakan antara lain perlunya perencanaan dari wadah (*bottom-up*) dengan mengikut sertakan masyarakat dalam proses perencanaan dan pembangunan masyarakatnya. Partisipasi masyarakat menurut Isbandi adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi.³⁰

Partisipasi masyarakat menekankan pada partisipasi langsung warga dalam pengambilan keputusan pada lembaga dan proses ke pemerintahan. Partisipasi masyarakat telah mengalihkan konsep partisipasi menuju suatu kepedulian dengan berbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijaksanaan dan

²⁹ Jim Ife, “Community Development.” Yogyakarta: Pustaka Belajar. 2009, hlm.45

³⁰ Miriam Budiardjo. “Dasar-dasar Ilmu Politik”. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2009, hlm 90.

pengambilan keputusan diberbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan warga masyarakat. Pengembangan konsep dan asumsi dasar untuk meluangkan gagasan dan praktik tentang partisipasi masyarakat meliputi:

- 1) Partisipasi merupakan hak politik yang melekat pada warga sebagaimana hak politik lainnya. Hak itu tidak akan hilang ketika ia memberikan mandat pada orang lain untuk duduk dalam Lembaga pemerintahan. Sedangkan hak politik, sebagai hak asasi, tetap melekat pada setiap individu yang bersangkutan.
- 2) Partisipasi langsung dalam pengambilan keputusan mengenai kebijakan publik di Lembaga-lembaga formal dapat untuk menutupi kegagalan demokrasi perwakilan. Demokrasi perwakilan masih menyisakan beberapa kelemahan yang ditandai dengan keraguan sejauh mana orang yang dipilih dapat mempersentasikan kehendak masyarakat.
- 3) Partisipasi masyarakat secara langsung dalam pengambilan Keputusan publik dalam mendorong partisipasi lebih bermakna.
- 4) Partisipasi dilakukan secara sistematis, bukan hal yang insidentale. Berkaitan dengan diterimanya desentralisasi sebagai instrument yang mendorong tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Partisipasi masyarakat dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan dan lembaga pemerintahan. Demokratisasi dan desentralisasi di negara berkembang termasuk Indonesia terjadi dalam situasi rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan dan lembaga pemerintah. Dengan melibatkan warga dalam proses pengambilan keputusan maka diharapkan kepercayaan publik terhadap pemerintah dapat terus ditingkatkan, dan meningkatnya kepercayaan warga dipercaya sebagai indikator penting bagi menguatnya dukungan dan keabsahan pemerintah yang berkuasa. Partisipasi masyarakat merupakan keterlibatan anggota masyarakat dalam pembangunan dan pelaksanaan (implementasi) program atau proyek pembangunan yang dilakukan dalam masyarakat lokal.³¹ Partisipasi masyarakat memiliki ciri-ciri bersifat proaktif dan bahkan reaktif (artinya masyarakat ikut menalar baru bertindak), ada kesepakatan yang dilakukan oleh semua yang terlibat, ada tindakan yang mengisi kesepakatan tersebut, ada pembagian kewenangan dan tanggung jawab dalam kedudukan yang setara.

³¹ Isbandi Rukminto Adi. "Revisi Pemberdayaan Masyarakat dan Partisipasi Masyarakat". Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012, hlm.36

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai partisipasi politik, oleh Huntington dan Nelson partisipasi politik diartikan sebagai kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.³² Partisipasi dan pelibatan masyarakat dalam proses rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, proses pengambilan keputusan publik dan alasan dari pengambilan keputusan publik merupakan salah satu ciri dari penyelenggaraan negara demokratis.

Dengan demikian, konsep ini digunakan dalam hal menelaah konsep partisipasi yang benar dalam mewujudkan pembentukan peraturan desa yang partisipatif.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum doktrinal (*doctrinal research*). Model penelitian hukumnya adalah kajian komprehensif terhadap penelitian. Soetandyo Wignjosoebroto, mengemukakan penelitian hukum doktrinal adalah penelitian-penelitian atas hukum yang dikonsepkan atau dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut sang pengkonsep dan/atau sang pengembangannya.³³ Berdasarkan jenis doktrin dalam penelitian hukum doktrinal tersebut, maka dalam kajian ini dipilih aliran hukum positivis karena berkaitan dengan pembahasan permasalahan yang pertama dalam penelitian ini. Dalam penelitian ilmu hukum doktrinal yang dikaji adalah bahan hukum yang berisi aturan aturan yang bersifat normatif. Bahan hukum tersebut terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.³⁴

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam menganalisis isu penelitian adalah: pendekatan undang-undang (*statute approach*) dengan menganalisis berbagai

³² Iza Rumesten RS, "Relevansi Partisipasi Masyarakat Dalam Perancangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Responsif", Jurnal Simbur Cahaya, No. 44 Tahun XVI Januari 2011, hlm. 2327.

³³ Soentandyo Wignjosoebroto, "Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya", Elsam-Huma, Jakarta, 2002, hlm. 147.

³⁴ Bahder Johan Nasutio, Metode Penelitian Ilmu Hukum, Bandar Maju, Bandung, hlm, 86.

peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan desa, pendekatan historis (*historical approach*) dengan menganalisis dinamika pengaturan pembentukan peraturan desa, pendekatan kasus (*case approach*) dengan menganalisis data-data pembentukan peraturan desa dari kabupaten Way Kanan dan Kabupaten Lampung Selatan, dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dengan menganalisis teori negara hukum demokrasi, teori demokrasi pancasila, teori pembentukan peraturan perundang-undangan dan teori partisipasi.³⁵

1.6.3 Data dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder yang diperlukan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang relevan dengan permasalahan penelitian.

- 1) Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang terkait dengan pembentukan peraturan desa, diantaranya:
 - a. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
 - b. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa.
 - d. Peraturan Menteri Desa Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Berskala Lokal Desa, dan
 - e. Peraturan dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan di Desa.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer berupa literatur hukum, karya ilmiah lain yang relevan, hasil penelitian, naskah akademik, risalah rapat atau dokumen

³⁵ Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum", Kencana Prenada Media Group, cet-7, Jakarta, 2011. hlm 93-95.

pembahasan pembentukan undang-undang, dan jurnal hukum yang memuat pendapat-pendapat ahli terkait dengan isu penelitian.

- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus dan ensiklopedia.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Data

Data sekunder dikumpulkan dengan teknik studi kepustakaan dan penelusuran internet. Data sekunder yang berupa bahan hukum primer dikumpulkan melalui prosedur identifikasi, inventarisasi, dan membuat catatan atau kutipan terhadap peraturan perundang-undangan terkait pembentukan peraturan desa.

1.6.5 Teknik Pengolahan Data

Data primer dan data sekunder (bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder) yang terkumpul diolah dengan cara berikut ini:

- 1) Pemeriksaan kelengkapan dan kesesuaian data (*editing*), yaitu pemeriksaan terhadap kesesuaian dan kelengkapan data sesuai dengan pokok bahasan penelitian. Jika terdapat ketidaksesuaian dan/atau kekurangan, maka dilakukan perbaikan dan penambahan.
- 2) Klasifikasi data, yaitu pemetaan, penggolongan dan pengelompokan data sesuai dengan pokok bahasan atau permasalahan penelitian.
- 3) Sistematisasi data, yaitu dengan cara menyusun dan menempatkan data secara sistematis sesuai dengan pokok bahasan guna memudahkan analisis.

1.6.6 Teknik Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan dan diolah, selanjutnya dianalisis secara prekripfit guna menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, dan doktrin-doktrin hukum guna menjawab permasalahan penelitian. Untuk keperluan tersebut teknik analisis yang digunakan adalah analisis hukum berupa interpretasi hukum yaitu dengan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan penafsiran hukum dan teori hukum serta praktek pelaksanaan hukum positif yang berkaitan dengan permasalahan.³⁶

³⁶ Ronny Haniatjo Soemitro, "Metode Penelitian Hukum dan Jurumetri", (Jakarta: PT Ghalia Indonesia, 1990), hlm. 97-98.

BAB II

NEGARA HUKUM, DEMOKRASI, PEMERINTAHAN DESA DAN PERATURAN DESA

2.1. Negara Hukum dan Demokrasi

2.1.1. Negara Hukum

Ide negara hukum telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno. Plato, pada awalnya dalam *the Republic* berpendapat bahwa adalah mungkin mewujudkan negara ideal untuk mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan. Untuk itu kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang filosof (*the philosopher king*). Dalam bukunya "*the Statesman*" dan "*the Law*", Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua (*the second best*) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum. Senada dengan Plato, tujuan negara menurut Aristoteles adalah untuk mencapai kehidupan yang paling baik (*the best life possible*) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum. Hukum adalah wujud kebijaksanaan kolektif warga negara (*collective wisdom*), sehingga peran warga negara diperlukan dalam pembentukannya.³⁷

Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman yaitu "*rechtsstaat*" antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan "*The Rule of Law*" yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum.³⁸

Teori *the rule of law* atau *rechtsstaat* atau nomokrasi atau negara hukum merupakan sebuah konsep penyelenggaraan negara yang didasarkan atas hukum. Setiap tindakan penyelenggara negara mesti didasarkan atas hukum yang berlaku.

³⁷ George H. Sabine, *A History of Political Theory*, Third Edition, (New York – Chicago – San Fransisco – Toronto – London; Holt, Rinehart and Winston, 1961), hal. 35-86 dan 88-105.

³⁸ Jimly Asshiddiqie, "Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia," Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 152.

Dalam arti, apapun yang hendak dilakukan dalam konteks penyelenggaraan negara mesti didasarkan atas aturan main (*rule of the game*) yang ditentukan dan ditetapkan bersama.

Istilah *the rule of law* dipelopori oleh A.V. Dicey, seorang sarjana Inggris kenamaan. Istilah ini digunakan untuk menggambarkan pengertian bahwa hukumlah yang sesungguhnya memerintah atau memimpin dalam suatu negara, bukan manusia atau orang.³⁹ Konsep ini tumbuh dan berkembang di negara-negara Anglo-Amerika.

Sedangkan *rechtsstaat* diperkenalkan oleh Friedrich Julius Stahl, seorang ahli hukum Eropa Kontinental. Konsep *rechtsstaat* lahir setelah tumbuhnya paham tentang negara yang berdaulat dan berkembangnya teori perjanjian mengenai terbentuknya negara⁴⁰ yang diperlopori J.J. Rousseau. Oemar Seno Aji menilai, antara *rechtsstaat* dan *rule of law* memiliki basis yang sama.⁴¹ Konsep *rule of law* merupakan pengembangan dari konsep *rechtsstaat*. Adapun Negara Hukum Pancasila lebih dipahami sebagai negara hukum yang mendasarkan cita-citanya pada apa yang dikandung Pancasila. Dalam penjelasan UUD NRI Tahun 1945 dikatakan, Pancasila merupakan cita hukum atau *rechtsidee*. Sebagai cita hukum, Pancasila berada pada posisi yang memayungi hukum dasar yang berlaku. Pancasila sebagai norma tertinggi yang menentukan dasar keabsahan (*legitimacy*) suatu norma hukum dalam sistem norma hukum Republik Indonesia.⁴²

Sebagai seorang ahli hukum Anglo-Amerika, A.V. Dicey memperkenalkan tiga ciri penting setiap negara hukum, yaitu:⁴³

- 1) Supremasi hukum (*supremacy of law*), dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum.
- 2) Persamaan kedudukan dihadapan hukum (*equality before the law*), baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 22

⁴⁰ Satya Arinanto, "Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila", dalam Agus Wahyudi (Ed.), Tim Penyusun Buku "Proceding Kongres Pancasila dalam Berbagai Perspektif, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi", Jakarta, 2009, hlm. 207.

⁴¹ Hamdan Zoelva, *Negara "Hukum dalam Perspektif Pancasila"*, dalam Agus Wahyudi (Ed.), "Tim Penyusun Buku Proceding Kongres Pancasila dalam Berbagai Perspektif", Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009, hlm. 207.

⁴² Satya Arinanto, *Op.cit.*, hlm. 211.

⁴³ Moh. Mahfud MD, "Bahan Orasi Ilmiah disampaikan dihadapan Rapat Senat Terbuka Universitas Andalas", Padang, 2008, hlm. 15.

- 3) Terjaminnya hak asasi manusia oleh undang-undang dan Keputusan-keputusan pengadilan.

Agak berbeda dengan Dicey, F. Julius Stahl menyatakan ada empat elemen penting negara hukum, yaitu:⁴⁴

- 1) Perlindungan hak asasi manusia
- 2) Pembagian atau pemisahan kekuasaan untuk menjamin hak asasi manusia.
- 3) Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
- 4) Peradilan tata usaha negara.

Negara Indonesia adalah negara hukum. Secara konstitusional hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Bahkan secara historis negara hukum (*rechtsstaat*) adalah negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa sebagaimana kemudian dituangkan dalam penjelasan umum UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan.⁴⁵

Dengan demikian dalam konsep negara hukum yang demokratis terkandung makna bahwa demokrasi diatur dan dibatasi oleh aturan hukum, sedangkan substansi hukum itu sendiri ditentukan dengan cara-cara yang demokratis berdasarkan konstitusi. Demokrasi dan nomokrasi menyatukan pendekatan kuantitatif dalam mekanisme demokrasi dan pendekatan logika kebenaran dan keadilan hukum berdasarkan kehendak seluruh rakyat yang tertuang dalam konstitusi.⁴⁶

Negara Pancasila mengakui manusia sebagai individu yang mempunyai hak dan kebebasan, tetapi sekaligus mengakui bahwa secara fitrah manusia itu juga adalah makhluk sosial yang tidak bisa menjadi manusiawi kalau tidak hidup bersama manusia-manusia lain. Dalam konsep keseimbangan yang seperti itu maka Pancasila bukanlah penganut konsep individualisme yang memutlakkan hak dan kebebasan individu, tetapi juga bukan penganut konsep kolektivisme yang mau menyamakan semua manusia begitu saja tanpa menghargai hak dan kebebasan individu. Dalam konteks sistem hukum, Sistem Hukum Pancasila berbeda dari

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, "Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer", Orasi Ilmiah pada Wisuda Sarjana Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, 2004, hlm. 2.

⁴⁵ Penjelasan UUD 1945 dalam proses perubahan UUD 1945 dihilangkan dengan memasukkan ke dalam materi batang tubuh.

⁴⁶ Mahkamah Konstitusi, "Modul Pendidikan Negara Hukum dan Demokrasi", Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi Tahun, 2016, hlm. 10.

sistem hukum Eropa Kontinental yang hanya menekankan pada legisme, civil law, administrasi, kepastian hukum, dan hukum-hukum tertulis yang menjadi ciri-ciri *rechtsstaat*. Sistem hukum Pancasila juga berbeda dari sistem hukum Anglo Saxon yang hanya menekankan pada peranan yudisial, *common law*, dan substansi hukum, yang merupakan ciri-ciri *the rule of law*.

Dalam Perubahan pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945, ditegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang dicantumkan dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang diangkat dari ketentuan normatif Penjelasan, tanpa menyebutkan istilah sebagai predikat, baik itu *rechtsstaat* maupun *the rule of law*. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 juga mempertegas hak asasi yang bersifat individual, baik sebagai manusia maupun sebagai warga negara, serta hak-hak kolektif warga negara. Hak yang dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945 pasca perubahan juga tidak hanya meliputi hak sipil dan politik, tetapi juga hak ekonomi, sosial dan budaya.

Disamping itu, konsep negara hukum Indonesia juga dipengaruhi oleh Pancasila sebagai kumpulan nilai-nilai dasar yang diakui bersama bangsa Indonesia, dan menjadi landasan praktek kedaulatan rakyat, yakni Ketuhanan Yang Maha Esa. kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, negara hukum Indonesia yang dijalankan haruslah senantiasa memperhatikan aspek ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, permusyawaratan dan keadilan. Penegasan konsep negara hukum Indonesia menjadi penting agar ciri khas yang dimiliki bangsa ini tetap terpelihara.⁴⁷

Uraian di atas menunjukkan bahwa konsepsi negara hukum di Indonesia tetap merupakan konsepsi sintetis dari beberapa konsep yang berbeda tradisinya. Dengan kata lain dapat dikemukakan bahwa negara hukum Indonesia diwarnai baik oleh konsep *rechtsstaat* maupun *the rule of law*, baik negara hukum formal maupun

⁴⁷ Zulkarnain Ridlwan, "Negara Hukum Indonesia Kebalikan *Nachtwachterstaat*", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012, hlm.149.

negara hukum material, yang selanjutnya diberi nilai keindonesiaan sebagai nilai spesifik sehingga menjadi negara hukum Pancasila.

2.1.2. Demokrasi

Dalam perkembangannya, *Internasional Commission of Jurists* dalam konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 juga merumuskan ciri-ciri pemerintahan yang demokratis di bawah *rule of law* sebagai berikut:⁴⁸

- 1) Perlindungan konstitusional. Artinya, selain menjamin hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara atau prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak yang dijamin.
- 2) Badan Kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
- 3) Kebebasan menyatakan pendapat.
- 4) Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
- 5) Pendidikan kewarganegaraan.

Menurut Jimly Ashidique, pada konsepsi demokrasi, di dalamnya terkandung prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) sedangkan di dalam konsepsi negara hukum terkandung prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*), yang masing-masing prinsip dari kedua konsepsi tersebut dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal dengan sebutan “negara hukum yang demokratis” (*demokratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*. Disebut sebagai “negara hukum yang demokratis”, karena di dalamnya mengakomodasikan prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi, yaitu:⁴⁹

- 1) Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)
- 2) Persamaan dalam Hukum (*Equality before the law*)
- 3) Asas Legalitas (*Due Process of Law*)
- 4) Pembatasan Kekuasaan.
- 5) Organ-Organ Pemerintahan yang Independen.
- 6) Peradilan Bebas dan Tidak Memihak.
- 7) Peradilan Tata Usaha Negara.
- 8) Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*).
- 9) Perlindungan Hak Asasi Manusia.
- 10) Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*).
- 11) Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*).
- 12) Transparansi dan Kontrol Sosial.

⁴⁸ South-East Asian and Pacific Conference of Jurist, *The Dynamic Aspects of the rule of law in the Modern Age*, 1965, hlm. 17-18

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, “Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia”, *op. cit.* Hal. 154 – 162.

2.2 Pemerintahan Desa

2.2.1 Sejarah Dimamika Undang-Undang Desa

Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan desa, terdapat beberapa perkembangan peraturan yang mengatur tentang pemerintahan desa, yaitu:

a) Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang tentang Pemerintahan Desa.

Secara substantif Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa⁵⁰ (UU Desa 1979) menempatkan Kepala Desa bukanlah pemimpin masyarakat Desa, melainkan sebagai kepanjangan tangan pemerintah supra Desa, yang digunakan untuk mengendalikan penduduk dan tanah Desa. UU Desa 1979 menegaskan bahwa kepala Desa dipilih oleh rakyat melalui demokrasi langsung. Ketentuan pemilihan kepala Desa secara langsung itu merupakan sebuah sisi demokrasi (elektoral) di aras Desa. Di saat presiden, gubernur dan bupati ditentukan secara oligarkis oleh parlemen, kepala Desa justru dipilih secara langsung oleh rakyat. Karena itu keistimewaan di aras Desa ini sering disebut sebagai benteng demokrasi di level akar-rumput. Tetapi secara empirik praktik pemilihan kepala Desa tidak sepenuhnya mencerminkan kehendak rakyat. Pilkades selalu sarat dengan rekayasa dan kontrol pemerintah supraDesa melalui persyaratan yang dirumuskan secara politis dan administratif. Menurut Franz Husken, dalam studinya di Desa-Desa menunjukkan bahwa pilkades selalu diwarnai dengan intimidasi terhadap rakyat, manipulasi terhadap hasil, dan dikendalikan secara ketat oleh negara. Bagi Husken, pilkades yang paling menonjol adalah sebuah proses politik untuk penyelesaian hubungan kekuasaan lokal, ketimbang sebagai arena kedaulatan rakyat.⁵¹

Kekurang-sempurnaan demokrasi Desa tidak hanya terlihat dari sisi pilkades, tetapi juga pada posisi kepala Desa. UU Desa 1979 menobatkan kepala Desa sebagai “penguasa tunggal” di Desa. Kepala Desa sebagai kepanjangan tangan

⁵⁰ LNRI Tahun 1979 Nomor 56, TLNRI No. 3153

⁵¹ Franz Husken, “Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman, sejarah diferensiasi sosial di Jawa,” Jakarta, Grasindo, 1998. hlm. 830.

birokrasi negara, akibatnya dia harus mengetahui apa saja yang terjadi di Desa, termasuk "selembar daun yang jatuh dari pohon di wilayah yurisdiksinya". Akibat selanjutnya, Kepala Desa dalam menjalankan "perintah" untuk mengendalikan wilayah dan penduduk Desa terkadang mengendalikan seluruh hajat hidup orang banyak.⁵²

UU Desa 1979 sebenarnya juga mengenal pembagian kekuasaan di Desa, yakni ada Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Pasal 3 menegaskan, Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Lembaga Musyawarah Desa adalah lembaga permusyawaratan atau pemufakatan yang keanggotaannya terdiri atas Kepala-kepala Dusun, Pimpinan Lembaga-lembaga Kemasyarakatan, dan pemuka-pemuka masyarakat di desa yang bersangkutan (Pasal 17). Meski ada pembagian kekuasaan, tetapi LMD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang berarti. LMD bukanlah wadah representasi dan arena *check and balances* terhadap kepala Desa. Bahkan juga ditegaskan bahwa kepala Desa karena jabatannya (*ex officio*) menjadi ketua LMD (Pasal 17 ayat 2).⁵³

Jika di Desa kepala Desa menjadi penguasa tunggal, tetapi kalau dihadapan supraDesa, kepala Desa hanya sekadar kepanjangan tangan yang harus tunduk dan bertanggungjawab kepada supraDesa. Menurut UU Desa 1979 Kepala Desa diangkat dan diberhentikan oleh Bupati /Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I (Pasal 6 dan 9), untuk masa jabatan selama 8 tahun, dan dapat dipilih kembali untuk satu masa jabatan berikutnya (pasal 7). Kepala Desa menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan Desa yaitu menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan merupakan penyelenggara dan penanggung jawab utama dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintah Desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan Desa. Dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintah Desa, Kepala Desa bertanggung jawab kepada

⁵² Naskah Akademik..., *Op.Cit.*, hlm. 50.

⁵³ *Ibid.*, hlm. 51.

pejabat yang berwenang mengangkat melalui Camat; dan memberikan keterangan pertanggungjawaban tersebut kepada Lembaga Musyawarah Desa.⁵⁴

b) Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Secara normatif Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 1999)⁵⁵ menempatkan Desa tidak lagi sebagai bentuk pemerintahan terendah di bawah camat, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul Desa. Implikasinya adalah, Desa berhak membuat regulasi Desa sendiri untuk mengelola barang-barang publik dan kehidupan Desa, sejauh belum diatur oleh kabupaten.

Dalam Pasal 105, misalnya, ditegaskan: “Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa”. Ini artinya, bahwa Desa mempunyai kewenangan devolutif (membuat peraturan Desa) sekaligus mempunyai kekuasaan legislatif untuk membuat peraturan Desa itu.

Dalam UU Pemda 1999 adalah pelembagaan demokrasi Desa dengan lahirnya Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai pengganti Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Pasal 94 menegaskan: “Di Desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa”. Sedangkan Pasal 104 menegaskan: 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. BPD menjadi arena baru bagi kekuasaan, representasi dan demokrasi Desa. BPD dilahirkan sebagai bentuk kritik terhadap LMD. Pembentukan BPD melibatkan secara terbatas partisipasi masyarakat. Ia menjadi sebuah arena demokrasi perwakilan yang lebih baik ketimbang LMD. Berbeda dengan LMD masa lalu yang ditunjuk oleh lurah, BPD sekarang dipilih dengan melibatkan masyarakat. Jika dulu LMD merupakan lembaga korporatis yang diketuai secara *ex officio* dan didominasi oleh kepala Desa, sekarang kepala Desa

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 51.

⁵⁵ LNRI Tahun 1999 Nomor 60, TLN Nomor 3839

ditempatkan sebagai eksekutif sementara BPD sebagai badan legislatif yang terpisah dari kepala Desa. Dengan kalimat lain, lahirnya BPD telah membawa pergeseran kekuasaan yang lebih jelas antara kepala Desa sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan BPD sebagai pemangku lembaga legislatif.⁵⁶

Paling tidak ada tiga domain kekuasaan kepala Desa yang telah dibagi ke BPD (1) pembuatan keputusan dalam bentuk Peraturan Desa (Perdes) yang dikerjakan bersama-sama antara lurah dan BPD; (2) pengelolaan keuangan yang melibatkan BPD seperti penyusunan APBDes dan pelelangan tanah kas Desa; (3) rekrutmen perangkat Desa yang dulu dikendalikan oleh lurah dan orang-orang kecamatan maupun kabupaten sekarang dikendalikan oleh BPD. Bahkan kontrol BPD terhadap kepala Desa sudah dijalankan meski kontrol itu masih terbatas pada LPJ lurah dan ia belum terinstitusionalisasi kepada masyarakat.⁵⁷

c) Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2004)⁵⁸ mengganti sistem perwakilan (representasi) dalam bentuk BPD dengan sistem permusyawaratan dalam bentuk Badan Permusyawaratan Desa (disingkat Bamusdes). Pasal 210 menegaskan: “Anggota BPD adalah wakil dari penduduk Desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat”. “Yang dimaksud dengan “wakil” dalam ketentuan ini adalah penduduk Desa yang memegang jabatan seperti ketua rukun warga, pemangku adat, dan tokoh masyarakat lainnya”. Klausul “wakil” dan “musyawarah” itu harus dicermati secara kritis. Keduanya menegaskan bahwa Bamusdes mewadahi para pemuka masyarakat Desa tanpa harus dipilih melalui sistem keterwakilan, seperti keberadaan LMD yang lalu.⁵⁹

Di Desa sering muncul distorsi dalam musyawarah untuk menentukan siapa pemuka masyarakat yang dilibatkan dalam Bamusdes. Distorisnya adalah

⁵⁶ Naskah Akademik RUU Desa,...*Op.Cit.* hlm. 54.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 55.

⁵⁸ LNRI Tahun 2004 Nomor 125, TLNRI Nomor 4437

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 60.

“penunjukan” secara elitis terhadap pemuka masyarakat yang dianggap “dekat” kepala Desa. Akibatnya adalah ketiadaan akses rakyat biasa (*ordinary people*) untuk berpartisipasi sebagai anggota Bamusdes. Fungsi Bamusdes juga dikebiri, yaitu hanya menetapkan perdes bersama kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Fungsi kontrol dihilangkan, sehingga memperl lemah check and balances dalam pemerintahan Desa.⁶⁰

Sisi yang lain adalah akuntabilitas kepala Desa. Pertanggungjawaban kepala Desa ditemukan di dalam penjelasan umum: "Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat Desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggung jawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepada BPD, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggung jawabannya...-..."⁶¹

Klausul itu menegaskan bahwa akuntabilitas kepala Desa bukan kepada rakyat (sebagai konstituen), tetapi kepada bupati/walikota melalui camat sebagai pemerintah “atasan”. Pemindahan akuntabilitas ke bawah menjadi ke atas itulah yang kami sebut sebagai resentralisasi, serta mereduksi prinsip subsidiarity dan proses demokrasi lokal. Subsidiarity mengajarkan bahwa pengambilan keputusan, penggunaan kewenangan, akuntabilitas, maupun penyelesaian masalah sebaiknya dilakukan di level lokal. Sedangkan demokrasi lokal mengajarkan bahwa akuntabilitas pejabat politik seharusnya disampaikan kepada konstituen pemilihnya, bukan ditarik ke atas.⁶²

Dalam konteks struktur-kultur politik yang masih birokratis dan klientelistik, akuntabilitas vertikal ke atas justru akan membuat kepala Desa kurang akuntabel dan responsif kepada masyarakat, melainkan akan lebih loyal (tunduk) pada kekuasaan di atasnya. Dalam praktik bisa jadi kepala daerah akan menghindar dari Desakan rakyat dan akuntabilitas publik, sebab dia sudah merasa cukup menyampaikan pertanggungjawaban ke atas. Akuntabilitas ke atas jelas

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 60.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

mengurangi makna desentralisasi, otonomi dan eksistensi Desa, dan mereduksi proses pembelajaran demokrasi di level Desa.⁶³

d) Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Sebagaimana diutarakan pada bagian sejarah pemerintahan desa menurut konsep UU Desa 1979, bahwa sebagai akibat kekacauan paradigmatik antara konsep otonomi desa sebagai sesuatu yang bersifat asli, yang berbeda dengan konsep otonomi daerah pada tingkat Kabupaten/Kota, sehingga pasca berlakunya UU Desa Tahun 2014, pengaturan tentang desa yang sebelumnya merupakan bagian terintegrasi dengan undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, baik dimasa UU Pemda 1999 maupun UU Pemda 2004, akhirnya *legal police* negara memisahkan antara normativitas undang-undang tentang pemerintahan daerah dengan undang-undang tentang Desa.

Berdasarkan hal tersebut, pemerintah membentuk UU Desa 2014 yang disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi, yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (7). Walaupun demikian, kewenangan kesatuan masyarakat hukum adat mengenai pengaturan hak ulayat merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan. Dengan konstruksi menggabungkan *fungsi self-governing community* dengan *local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa, ditata sedemikian rupa menjadi Desa dan Desa Adat.

Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal usul, terutama menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli. Desa Adat memiliki fungsi pemerintahan, keuangan Desa,

⁶³ *Ibid.*, hlm. 61.

pembangunan Desa, serta mendapat fasilitasi dan pembinaan dari pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam posisi seperti ini, Desa dan Desa Adat mendapat perlakuan yang sama dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Oleh sebab itu, di masa depan Desa dan Desa Adat dapat melakukan perubahan wajah Desa dan tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, pelaksanaan pembangunan yang berdaya guna, serta pembinaan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat di wilayahnya.

Berdasarkan uraian diatas, secara substansial mulai UU Desa 1979, UU Pemda 1999, dan UU Desa 2014, pengertian desa, kedudukan (posisi) desa dan kewenangan desa dengan supradesa *tidak pernah konsisten* (selalu berubah-ubah) dengan ketentuan dalam Pasal 18, 18A, 18B UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amandemen dan pasca amandemen). Sebagai akibat inkonsistensi politik hukum pemerintahan desa tersebut, membawa implikasi pada hancurnya kehidupan politik, hukum, ekonomi dan sosial budaya di desa. Secara empirik penghancuran bidang politik nampak hilangnya basis sosial (kepemimpinan, pranata sosial, lembaga-lembaga adat), seperti : di Jawa konsep “Pamong Desa” digantikan dengan “Perangkat Desa” yang menjalankan administrasi dari negara, Kepala Desa bukan pemimpin masyarakat, tetapi berubah menjadi bawahan Camat dan Bupati.

Dari perspektif sistem hukum, pengembangan pemerintahan desa dan otonominya dapat dikatakan hanya berfokus pada aparat dan substansi saja tanpa mempertimbangkan kultur hukum masyarakat desa yang perlu mendapat perhatian berkenaan dengan pembangunan desa untuk mensejahterakan masyarakat.

Dengan adanya UU Desa 2014, BPD bukanlah perangkat desa, BPD merupakan lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. BPD adalah lembaga perwakilan masyarakat desa yang memiliki peran penting dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kegiatan di desa. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 56 BPD memiliki fungsi dalam membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa Bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa. Dengan demikian BPD berkedudukan sebagai legislatif di tingkat Desa dan bukan merupakan suatu

kesatuan sebagai perangkat desa dengan Kepala Desa. Berdasarkan UU Desa 2014, BPD dan perangkat desa bekerja sama untuk mencapai tujuan pembangunan desa yang lebih baik.

2.2.2 Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Pemerintahan desa merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan Masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah desa sebagai penyelenggara pemerintahan dilaksanakan kepala desa yang dibantu oleh perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Dalam kehidupan bernegara, pemerintahan sangat dibutuhkan untuk mengatur rakyat, mengayomi rakyat, serta memenuhi kebutuhan rakyat. Dengan adanya pemerintahan, semua wilayah dan batas-batasnya dapat dikontrol dan diawasi serta dapat diatur dengan mudah.

Secara filosofis jelas bahwa sebelum tata pemerintahan di atasnya ada, Desa itu lebih dulu ada. Oleh karena itu sebaiknya Desa harus menjadi landasan dan bagian dari tata pengaturan pemerintahan sesudahnya. Desa yang memiliki tata pemerintahan yang lebih tua, seharusnya juga menjadi ujung tombak dalam setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.⁶⁴

Menurut J de Louter, dan F. Laceulle bangunan hukum Desa merupakan fundamen bagi tatanegara Indonesia.⁶⁵ Artinya bahwa bangsa dan negara sebenarnya terletak di Desa, maka pengaturan Desa dalam UU Desa adalah sangat mendesak karena jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan ini akan menentukan luasnya jangkauan pengaturan mengenai Desa. Artinya pengaturan dalam Undang-Undang ini akan menentukan pula maju mundurnya Desa yang berimplikasi pada pemerintahan yang ada di atasnya.⁶⁶

Otonomi dan demokrasi Desa yang akan dibingkai dengan undang-undang Desa bukan sekadar perkara kelembagaan semata, melainkan mempunyai dasar filosofis yang dalam. Indonesia sebagai bangsa mandiri-bermartabat, butuh negara (pemerintah) yang kuat (berkapasitas dan bertenaga) dan demokratis. Upaya

⁶⁴ Naskah Akademik UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, hlm. 9.

⁶⁵ Sutardjo Kartohadikusumoe, 1984, *Desa*, Banjarmasin: PN Balai Pustaka, hlm. 39.

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 9.

penguatan otonomi daerah dan “otonomi Desa” menjadi bagian dari cita-cita itu, sekaligus hendak membangun imajinasi Indonesia yang kuat dan sempurna, yang melampaui (*beyond*) sentralisme dan lokalisme. NKRI akan menjadi lebih kuat bila ditopang oleh kedaulatan rakyat serta kemandirian lokal (daerah dan Desa), yakni pusat yang “menghargai” lokal dan lokal yang “menghormati” pusat. Jika Desa selamanya marginal dan tergantung, akan menjadi beban berat pemerintah dan melumpuhkan fondasi NKRI. Kedepan kita membutuhkan Desa sebagai entitas lokal yang bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya.⁶⁷

UU Desa 2014 merupakan instrumen untuk membangun visi menuju kehidupan baru Desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera. Apa maknanya? Pertama, kemandirian Desa bukanlah kesendirian Desa dalam menghidupi dirinya sendiri. Kemandirian Desa tentu tidak berdiri di ruang yang hampa politik, tetapi juga terkait dengan dimensi keadilan yang berada dalam konteks relasi antara Desa (sebagai entitas lokal) dengan kekuatan supra-Desa (pusat dan daerah) yang lebih besar. Secara lokal-internal, kemandirian Desa berarti kapasitas dan inisiatif lokal yang kuat. Inisiatif lokal adalah gagasan, kehendak dan kemauan entitas Desa yang berbasis pada kearifan lokal, komunalisme dan modal sosial (kepemimpinan, jaringan dan solidaritas sosial). Dengan demikian, inisiatif lokal yang kuat merupakan fondasi lokal bagi kemandirian Desa. Tetapi inisiatif lokal ini tidak bakal tumbuh dengan baik jika tidak ada ruang yang memungkinkan (*enabling*) untuk tumbuh. Regulasi yang mengandung banyak instruksi dan intervensi tentu akan menumpulkan inisiatif lokal. Karena itu kemandirian Desa membutuhkan kombinasi dua hal: inisiatif lokal dari bawah dan respons kebijakan. Dari atas dibutuhkan pengakuan (*rekognisi*) negara terhadap keberadaan entitas Desa dan termasuk organisasi masyarakat adat, yang kemudian dilanjutkan dengan penetapan hak, kekuasaan, kewenangan, sumberdaya dan tanggungjawab kepada Desa. Kewenangan memungkinkan Desa mempunyai kesempatan dan tanggungjawab mengatur rumah tangganya sendiri dan kepentingan masyarakat setempat, yang sekaligus akan menjadi bingkai bagi Desa untuk membuat perencanaan lokal. Perencanaan Desa akan memberikan keleluasaan dan kesempatan bagi Desa untuk

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 9.

menggali inisiatif lokal (gagasan, kehendak dan kemauan lokal), yang kemudian dilembagakan menjadi kebijakan, program dan kegiatan dalam bidang pemerintahan dan pembangunan Desa.⁶⁸

Otonomi Desa sebenarnya mempunyai relevansi (tujuan dan manfaat) sebagai berikut:⁶⁹

- 1) Memperkuat kemandirian Desa sebagai basis kemandirian NKRI.
- 2) Memperkuat posisi Desa sebagai subyek pembangunan.
- 3) Mendekatkan perencanaan pembangunan ke masyarakat.
- 4) Memperbaiki pelayanan publik dan pemerataan pembangunan.
- 5) Menciptakan efisiensi pembiayaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan lokal.
- 6) Menggairahkan ekonomi lokal dan penghidupan masyarakat Desa.
- 7) Memberikan kepercayaan, tanggungjawab dan tantangan bagi Desa untuk
- 8) membangkitkan prakarsa dan potensi Desa.
- 9) Menempa kapasitas Desa dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan.
- 10) Membuka arena pembelajaran yang sangat berharga bagi pemerintah Desa,
- 11) lembaga-lembaga Desa dan masyarakat.
- 12) Merangsang tumbuhnya partisipasi masyarakat lokal.

Demokrasi adalah nilai dan sistem yang memberi bingkai tata pemerintahan Desa. Secara konseptual demokrasi mengandung sejumlah prinsip dasar: representasi, transparansi, akuntabilitas, responsivitas dan partisipasi, yang semua prinsip ini menjadi fondasi dasar bagi pengelolaan kebijakan, perencanaan Desa, pengelolaan keuangan Desa dan pelayanan publik.⁷⁰

Demokrasi Desa akan membuka ruang bagi rakyat untuk menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah Desa.⁷¹ Kemandirian dan demokrasi Desa merupakan alat dan peta jalan untuk mencapai kesejahteraan rakyat Desa. Desentralisasi memungkinkan alokasi sumberdaya kepada Desa, dan demokrasi memungkinkan pengelolaan sumberdaya Desa berpihak pada rakyat Desa.⁷²

Adapun sasaran pengaturan yang dikemukakan dalam naskah akademik UU Desa 2014 yaitu mencakup:

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 10.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 11.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

1. Memberikan kejelasan dan kebenaran atas "otonomi Desa" (kedudukan, format, hak, kewenangan, dan fungsi Desa) di tengah-tengah keragaman dan keunikan lokal.
2. Memberikan kejelasan dan pandu arah mengenai pembentukan, penggabungan, dan pemekaran Desa, serta perubahan status dari Desa menjadi keluarahan.
3. Membentuk kembali format demokrasi dalam susunan dan tata pemerintahan Desa; termasuk akuntabilitas pemerintah Desa.
4. Memberikan aspek teknokratis dalam susunan dan fungsi perangkat Desa tanpa mengabaikan konteks lokal;
5. Menyusun kedudukan dan desain institusional atas perencanaan dan keuangan Desa;
6. Menegaskan kembali tentang sumber-sumber ekonomi dan pembangunan Desa; termasuk tatakelola sumberdaya alam.
7. Memperjelas skema hubungan kerjasama Desa.
8. Menyusun desain kelembagaan pembinaan dan pengawasan pemerintah terhadap Desa.⁷³

Ketika berbicara tentang otonomi daerah dan Desa, maka kita langsung melihat desentralisasi sebagai asas utama. Asas untuk menopang otonomi daerah tentu sudah final, yakni menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (delegasi). Asas desentralisasi terutama diberikan kepada kabupaten/kota mengingat daerah ini menjadi titik berat otonomi, sedangkan asas dekosentrasi terutama diberikan kepada provinsi mengingat gubernur adalah wakil pemerintah pusat yang berada di daerah. Asas tugas pembantuan (delegasi) diberikan oleh pemerintah pusat kepada provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan bahkan kepada Desa. Tetapi perspektif dan asas-asas itu tidak bisa cukup dan sempurna untuk menempatkan posisi dan peran Desa, karena Desa mempunyai otonomi asli dengan basis hak-hak bawaan (asal-usul).⁷⁴

Sesuai dengan pemikiran dan konteks empirik yang berkembang di Indonesia, setidaknya ada tiga tipe bentuk Desa:⁷⁵

- 1) Tipe "Desa adat" atau sebagai *self governing community* sebagai bentuk Desa asli dan tertua di Indonesia. Konsep "otonomi asli" sebenarnya diilhami dari pengertian Desa adat ini. Desa adat mengatur dan mengelola dirinya sendiri dengan kekayaan yang dimiliki tanpa campur tangan negara. Desa adat tidak menjalankan tugas-tugas administratif

⁷³ *Ibid.*, hlm.15.

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 79.

⁷⁵ Naskah Akademik Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, hlm. 83.

yang diberikan oleh negara. Saat ini Desa pakraman di Bali yang masih tersisa sebagai bentuk Desa adat yang jelas.

- 2) Tipe "Desa administratif" (*local state government*) adalah Desa sebagai satuan wilayah administratif yang berposisi sebagai kepanjangan negara dan hanya menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan negara. Desa administratif secara substansial tidak mempunyai otonomi dan demokrasi. Kelurahan yang berada di perkotaan merupakan contoh yang paling jelas dari tipe Desa administratif.
- 3) Tipe "Desa otonom" atau dulu disebut sebagai Desapraja atau dapat juga disebut sebagai *local self government*, seperti halnya posisi dan bentuk daerah otonom di Indonesia. Secara konseptual, Desa otonom adalah Desa yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi sehingga mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desa otonom berhak membentuk pemerintahan sendiri, mempunyai badan legislatif, berwenang membuat peraturan Desa dan juga memperoleh desentralisasi keuangan dari negara.

Tabel 3 : Tipologi bentuk keragaman desa di Indonesia⁷⁶

Tipe Desa	Deskripsi	Daerah
Ada adat, tetapi tidak ada Desa.	Adat sangat dominan. Desa tidak punya pengaruh.	Papua
Tidak ada adat,, tapi ada Desa.	Pengaruh adat sangat kecil. Desa modern sudah tumbuh kuat.	Jawa, Sebagian besar Sulawesi, Kalimantan Timur, sebagian Sumatera
Integrasi antara Desa dan adat.	Adat dan Desa sama-sama kuat. Terjadi kompromi keduanya.	Sumatera Barat
Dualisme/konflik antara adat dan Desa.	Pengaruh adat jauh lebih kuat ketimbang desa. Terjadi dualism kepemimpinan local. Pemerintahan Desa tidak efektif.	Bali, Kalimantan Barat, Aceh, NTT, Maluku
Tidak ada Desa, tidak ada adat.	Kelurahan sebagai unit administratif (<i>local state government</i>). Tidak ada demokrasi local.	Wilayah perkotaan

Meskipun ada keragaman, tetapi yang paling dasar dan universal bagi seluruh Desa adalah pengakuan dan pelebagaan hak-hak Desa yang dulu mereka miliki. Yang paling dasar adalah hak Desa untuk memiliki dan mengontrol sumberdaya alam. Desa berwenang melakukan kontrol atas pengembangan kawasan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta. Undang-undang sebaiknya juga memberikan standar universal yang harus ada dalam setiap opsi, yakni

⁷⁶ *Ibid.*, hlm 85.

memasukkan nilai-nilai demokrasi, pluralisme, transparansi, akuntabilitas dan partisipasi. Nilai-nilai universal ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya feodalisme dalam tata pemerintahan Desa.⁷⁷

Meski Desa tetap menjadi bagian dari subsistem pemerintahan kabupaten/kota, tetapi tidak ada teori dan asas yang membenarkan penyerahan kewenangan/urusan dari pemerintah kabupaten/kota kepada Desa. Di sisi lain, konstitusi juga tidak menetapkan desentralisasi kewenangan Desa. Karena itu, kewenangan Desa didasarkan pada asas rekognisi dan subsidiaritas, bukan pada asas desentralisasi. Kewenangan Desa tidak lagi mengikuti skema penyerahan atau pelimpahan sebagian kewenangan dari kabupaten/kota, melainkan dengan skema pengakuan (rekognisi) dan subsidiaritas atas kepentingan masyarakat setempat, secara langsung dari UU Desa 2014. Berdasarkan skema ini ada dua jenis kewenangan Desa yang utama:⁷⁸

- 1) Kewenangan asal-usul yang diakui oleh negara: mengelola aset (sumberdaya alam, tanah ulayat, tanah kas Desa) dalam wilayah yurisdiksi Desa, membentuk struktur pemerintahan Desa dengan mengakomodasi susunan asli, menyelesaikan sengketa secara adat dan melestarikan adat dan budaya setempat.
- 2) Kewenangan melekat (atributif) mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang berskala lokal (Desa): perencanaan pembangunan dan tata ruang Desa, membentuk struktur dan organisasi pemerintahan Desa, menyelenggarakan pemilihan kepala Desa, membentuk Badan Perwakilan Desa, mengelola APBDes, membentuk lembaga kemasyarakatan, mengembangkan BUMDes, dan lain-lain.

Selain itu, ada satu jenis kewenangan (urusan) yang bersifat tambahan, yakni kewenangan dalam bidang tugas pembantuan (delegasi) yang diberikan oleh pemerintah. Prinsip dasarnya, dalam tugas pembantuan ini Desa hanya menjalankan tugas-tugas administratif (mengurus) di bidang pemerintahan dan pembangunan yang diberikan pemerintah. Tugas pembantuan disertai dengan dana, personil dan fasilitas. Desa berhak menolak tugas pembantuan jika tidak disertai dengan dana, personil dan fasilitas.⁷⁹

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 85.

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 87.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 88

Sebagai kosekusensi dari keragaman Desa berdasarkan *optional village* maka kewenangan Desa pun disesuaikan dengan Desa yang dipilih:

Tabel 2: ⁸⁰ Keragaman desa berdasarkan kewenangan

Pilihan Model	Kewenangan
Desa Integrated	Kewenangan asal-usul Kewenangan atributif Tugas Pembantuan
Desa Koeksistensi	Kewenangan atributif Tugas Pembantuan

Desa integrated memiliki tiga kewenangan, sedangkan Desa yang koeksistensi dengan masyarakat adat, kewenangan asal usul menjadi kewenangan masyarakat adat.⁸¹

Dalam UU Pemda 2004, khususnya Bab XI yang mengatur Desa, telah berhasil menyempurnakan berbagai aturan tentang Desa yang sebelumnya diatur dalam UU Pemda 1999. Namun dalam pelaksanaan selama beberapa tahun ini ternyata muncul beberapa lapis permasalahan yang perlu segera dicermati.

Pertama, UU Pemda 2004 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah daerah dan Desa. Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi luas yang dianut oleh UU Pemda 2004, Pemerintah hanya menjalankan lima kewenangan, dan diluar lima kewenangan itu menjadi kewenangan daerah. Dengan demikian konsepsi dasar yang dianut UU Pemda 2004, otonomi berhenti di kabupaten/kota. Kosekuensinya, pengaturan lebih jauh tentang Desa dilakukan oleh kabupaten/kota, dimana kewenangan Desa adalah kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan kepada Desa.

Semangat UU Pemda 2004 yang meletakkan posisi Desa yang berada di bawah Kabupaten tidak koheren dan konkrue dengan nafas lain dalam UU Pemda 2004 yang justru mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul. Pengakuan pada kewenangan asal-usul ini menunjukkan bahwa UU Pemda 2004 menganut prinsip pengakuan (rekognisi). Kosekuensi dari pengakuan atas otonomi asli adalah Desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat (*self governing*

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 88

⁸¹ *Ibid.*, hlm. 88.

community), dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atasan pada Desa.

Ketidakjelasan kedudukan dan kewenangan Desa dalam UU Pemda 2004 membuat Undang-Undang tersebut belum kuat mengarah pada pencapaian cita-cita Desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera. Sejak lahir UU Pemda 1999 otonomi (kemandirian) Desa selalu menjadi bahan perdebatan dan bahkan menjadi tuntutan *riil* di kalangan asosiasi Desa (sebagai representasi Desa), tetapi sampai sekarang belum terumuskan visi bersama apa makna otonomi Desa. Ada banyak kalangan bahwa otonomi Desa berdasar otonomi asli, yang berarti Desa mengurus sendiri sesuai dengan kearifan dan kapasitas lokal, tanpa intervensi dan tanggungjawab negara. Namun ada banyak pandangan bahwa sekarang otonomi asli itu sudah hilang sebab semua urusan pemerintahan sudah menjadi milik negara; tidak ada satupun urusan pemerintahan yang luput dari pengaturan negara. Bagi banyak kalangan yang sudah melampaui (*beyond*) cara pandang otonomi asli menyampaikan dan menuntut pemberian (desentralisasi) otonomi kepada Desa dari negara, yakni pembagian kewenangan dan keuangan yang lebih besar.

Mengenai makna demokrasi substansial dan demokrasi prosedural yang tepat dan relevan dengan konteks lokal Desa, UU Pemda 2004 mengusung nilai demokrasi substansial yang bersifat universal seperti akuntabilitas, transparansi dan partisipasi. Tentu banyak pihak menerima nilai-nilai universal ini, mengingat Desa sekarang telah menjadi institusi modern. Tetapi tidak sedikit orang yang selalu bertanya: apakah nilai-nilai universal itu cocok dengan kondisi lokal, apakah orang-orang lokal mampu memahami roh akuntabilitas, transparansi dan partisipasi dengan cara pandang lokal, atau adakah nilai-nilai dan kearifan lokal yang bisa diangkat untuk memberi makna dan simbol akuntabilitas, transparansi dan partisipasi. Sementara perdebatan pada aras demokrasi prosedural terletak pada pilihan: permusyawaratan yang dipimpin atau perwakilan yang populis.⁸²

Perdebatan mengenai otonomi, demokrasi dan kesejahteraan itu paralel dengan pertanyaan fundamental tentang apa esensi (makna, hakekat, fungsi, manfaat) Desa bagi rakyat. Apakah Desa hanya sekadar satuan administrasi pemerintahan, atau hanya sebagai wilayah, atau hanya kampung tempat tinggal atau

⁸² *Ibid.*, hlm. 2.

sebagai organisasi masyarakat lokal? Apakah Desa tidak bisa dikembangkan dan diperkuat sebagai entitas lokal yang bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya?⁸³

Kedua, desain kelembagaan pemerintahan Desa yang tertuang dalam UU Pemda 2004 juga belum sempurna sebagai visi dan kebijakan untuk membangun kemandirian, demokrasi dan kesejahteraan Desa. Isu keragaman, misalnya, selalu mengundang pertanyaan tentang format dan disain kelembagannya. Meskipun UU Pemda 1999 dan UU Pemda 2004 mengedepankan keragaman, tetapi banyak kalangan menilai bahwa disain yang diambil tetap Desa baku (*default village*), sehingga kurang memberi ruang bagi *optional village* yang sesuai dengan keragaman lokal. Format bakunya adalah Desa administratif (*the local state government*) atau disebut orang Bali sebagai Desa Dinas, yang tentu bukan Desa adat yang mempunyai otonomi asli (*self governing community*) dan bukan juga Desa otonom (*local self government*) seperti daerah otonom. UU Pemda 2004 tidak menempatkan Desa pada posisi yang otonom, dan tidak membolehkan terbentuknya Desa adat sendirian tanpa kehadiran Desa administratif. Baik UU Pemda 1999 maupun UU Pemda 2004 menempatkan Desa sebagai bagian (subsistem) pemerintahan kabupaten/kota.

Ketiga, desain UU Pemda 2004 terlalu umum sehingga dalam banyak hal pasal-pasal tentang Desa baru bisa dijalankan setelah lahir Peraturan Pemerintah dan Perda. Kecenderungan ini membuat implementasi kewenangan ke Desa sangat tergantung pada kecepatan dan kapasitas Pemerintah dan pemerintah daerah dalam membuat pengaturan lebih lanjut tentang Desa.

Adanya UU Desa 2014 dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa, ditata sedemikian rupa menjadi Desa dan Desa Adat. Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta

⁸³ *Ibid.*

pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli. Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. Dengan demikian, model desa yaitu desa integrated dengan kewenangan Desa meliputi:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala Desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2.2.3 Demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan desa

Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dalam proses pembentukan peraturan desa, hal yang harus dipertahankan adalah terwujudnya demokratisasi pada masyarakat desa. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Muhammad Hatta, bahwa demokrasi yang dikembangkan bukan menjiplak demokrasi barat secara menyeluruh, akan tetapi demokrasi yang berakar dari karakter masyarakat asli Indonesia, yakni demokrasi kekeluargaan yang berdasarkan pada permusyawaratan.⁸⁴ Demokratisasi, karena itu merupakan upaya mencapai kehidupan demokrasi melalui cara-cara demokratis.⁸⁵

Kewajiban Desa untuk mengembangkan kehidupan demokrasi merupakan sebuah konsekuensi dalam langkah-langkah demokratisasi. Desa merupakan sebuah arena politik, yang susunan keanggotaannya adalah masyarakat Desa.⁸⁶ Jika demokrasi dipahami sebagai paham yang menjadikan publik sebagai poros kekuasaan, maka demokratisasi, merupakan upaya atau proses mencapai kehidupan demokrasi melalui cara-cara yang demokratis. Karena demokrasi semata-mata tidak dapat dicapai melalui proses non-demokratis dan penerapan cara-cara demokratis

⁸⁴ Inna Junaenah dan Lailani Sungkar, "Model Panduan Kriteria Desa Peduli Hak Asasi Manusia", *Padjajaran Journal Ilmu Hukum* Volume 4 Nomor 3 Tahun 2017, hlm.495

⁸⁵ Noman Kresna Martha, "Derajat Demokratisasi Desa Di Indonesia", *Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan*, Vol. 12, No. 1 (Februari 2020): 62

⁸⁶ Naeni Amanulloh, "Demokratisasi Desa", (Jakarta Pusat: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015), hlm. 24

tidak senantiasa berjuang pada situasi demokratis. Selanjutnya adalah melihat sejauh mana demokratisasi dan keterlibatan publik dijalankan di desa.⁸⁷

Signifikasi atau nilai penting demokratisasi Desa di latar belakang oleh dua hal. Pertama, dalam arena Desa, demokrasi merupakan upaya pendefinisian ulang hubungan antara masyarakat Desa dengan elit atau penyelenggara Pemerintahan Desa (Kades beserta perangkat dan BPD). Melalui demokrasi, di Desa pun berlaku definisi umum kekuasaan, yakni kekuasaan berasal dan berada di tangan rakyat. Dengan berpijak pada definisi tersebut berarti bahwa masyarakat atau warga Desa adalah pemilik sejati dari kekuasaan (Desa), bukan elit atau penyelenggara Pemerintahan Desa. Penyelenggara Pemerintahan Desa adalah sekedar pelaksana kekuasaan rakyat Desa, bukan pemilik kekuasaan atau apalagi pemilik Desa. Latar belakang kedua terkait dengan kemajuan yang ditandai oleh undang-undang desa dalam memandang kedudukan Desa. Salah satu bagian terpenting dalam undang-undang desa adalah pengakuan Negara terhadap hak asal-usul Desa (disebut asas rekognisi) dan penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa (disebut asas subsidiaritas). Dengan dua asas tersebut, Desa memiliki kewenangan yang sangat besar untuk mengurus dirinya sendiri.⁸⁸

Demokratisasi desa setidaknya memperhatikan empat hal berikut:

Pertama, hubungan-hubungan sosial yang ada di desa terbangun dari pergaulan sosial secara personal antar sesama penduduk desa yang telah berlangsung lama. Hubungan-hubungan tersebut seringkali membentuk pola sikap dan tata cara pergaulan. Kedua, hubungan desa dengan ruang juga berlangsung dengan intensitas yang sangat tinggi. Bagi desa, tanah dan ruang yang mereka tinggali bukan semata-mata ruang mati yang dapat ditinggalkan sewaktu-waktu atau diolah dan diuangkan (dijual) dengan sesuka hati. Ketiga, pergaulan yang lama, intens, dan berlangsung dalam kehidupan serba hidup dengan ruang, menciptakan atau pola sosio budaya desa yang khas. Keempat, solidaritas yang terbentuk di desa biasanya bersifat mekanis yang kental dengan nuansa kolektivistik. Masyarakat desa menjadi suatu kategori

⁸⁷ Lestari, R, "Demokratisasi Desa: Membawa Negara Lebih Dekat Dengan Rakyat," (Juni 2018), hlm. 0–16. Sebagaimana dikutip dalam Sirajul Munir, Nike Mutiara Fauziah, "Strategi Demokrasi Desa dalam Seleksi Perangkat Desa berdasarkan Asas Keterbukaan", *Konferensi Nasional Ilmu Administrasi*, Vol. 6, No 1 (2021): 342

⁸⁸ Naeni Amanulloh, "Demokratisasi Desa", (Jakarta Pusat: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015), hlm. 10-11

subyektif yang diikat oleh rasa kebersamaan dan saling tolong. Masyarakat desa sebagai subyek atau aktor dapat bertindak sebagaimana individu.⁸⁹

Proses penyelenggaraan pemerintahan Desa juga harus membuka ruang bagi demokrasi substantif. Sedangkan dimensi substantif demokrasi bekerja pada ranah sosial-budaya maupun ranah politik dan kelembagaan. Di ranah sosial-budaya, demokrasi menganjurkan kebersamaan, toleransi, antikekerasan, pluralisme, inklusivisme, kesetaraan gender, dan lain-lain. Dalam ranah politik dan kelembagaan, demokrasi substantif yang harus diatur secara eksplisit dalam peraturan adalah akuntabilitas, transparansi, responsivitas dan partisipasi masyarakat.⁹⁰

- a) Akuntabilitas menunjuk pada institusi dan proses checks and balances dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akuntabilitas juga berarti menyelenggarakan penghitungan (*account*) terhadap sumber daya atau kewenangan yang digunakan. Pemerintah Desa disebut akuntabel bila mengemban amanat, mandat dan kepercayaan yang diberikan oleh warga. Secara gampang, pemerintah Desa disebut akuntabel bila menjalankan tugas-tugasnya dengan baik, tidak melakukan penyimpangan, tidak berbuat korupsi, tidak menjual tanah kas Desa untuk kepentingan pribadi, dan seterusnya.
- b) Transparansi (keterbukaan) dalam pengelolaan kebijakan, keuangan dan pelayanan publik. Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi mengenai kebijakan, keuangan dan pelayanan. Artinya, transparansi dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai disediakan untuk dipahami dan (untuk kemudian) dapat dipantau atau menerima umpan balik dari masyarakat. Transparansi tentu mengurangi tingkat ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan Desa, termasuk alokasi anggaran Desa. Sebagai sebuah media akuntabilitas, transparansi dapat membantu mempersempit peluang korupsi di kalangan pamong Desa karena terbukanya segala proses pengambilan keputusan oleh masyarakat luas.
- c) Responsivitas atau daya tanggap pemerintah Desa. Pemerintah Desa harus mampu dan tanggap terhadap aspirasi maupun kebutuhan masyarakat, yang kemudian dijadikan sebagai preferensi utama pengambilan keputusan di Desa. Responsif bukan hanya berarti pamong Desa selalu siap-sedia memberikan uluran tangan ketika warga masyarakat membutuhkan bantuan dan pelayanan. Responsif berarti melakukan artikulasi terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat, yang kemudian mengolahnya menjadi prioritas kebutuhan dan memformulasikannya menjadi kebijakan Desa. Pemerintah Desa yang mengambil kebijakan berdasarkan preferensi segelintir elite atau hanya bersandar pada keinginan kepala Desa sendiri, berarti pemerintah Desa itu tidak responsif. Apakah betul pembangunan prasarana fisik Desa merupakan

⁸⁹*Ibid.*, hlm. 12-14

⁹⁰ Naskah Akademik RUU Desa 2014..., *Op.Cit.*, hlm. 91.

kebutuhan mendesak (prioritas) seluruh warga masyarakat? Apakah rumah tangga miskin membutuhkan jalan-jalan yang baik dan rela membayar pungutan untuk proyek pembangunan jalan? Karena itu, pemerintah Desa bisa disebut responsif jika membuat kebijakan dan mengalokasikan anggaran Desa secara memadai untuk mengangkat hidup rumah tangga miskin ataupun mendukung peningkatan ekonomi produktif rumah tangga.

Dalam UU Pemda 1999 adalah pelembagaan demokrasi Desa dengan lahirnya BPD sebagai pengganti LMD. Pasal 94 UU Pemda 1999 menegaskan: “Di Desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa”. Sedangkan Pasal 104 menegaskan: 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. BPD menjadi arena baru bagi kekuasaan, representasi dan demokrasi Desa. BPD dilahirkan sebagai bentuk kritik terhadap LMD. Pembentukan BPD melibatkan secara terbatas partisipasi masyarakat. Ia menjadi sebuah arena demokrasi perwakilan yang lebih baik ketimbang LMD. Berbeda dengan LMD masa lalu yang ditunjuk oleh lurah, BPD sekarang dipilih dengan melibatkan masyarakat. Jika dulu LMD merupakan lembaga korporatis yang diketuai secara *ex officio* dan didominasi oleh kepala Desa, sekarang kepala Desa ditempatkan sebagai eksekutif sementara BPD sebagai badan legislatif yang terpisah dari kepala Desa. Dengan kalimat lain, lahirnya BPD telah membawa pergeseran kekuasaan yang lebih jelas antara kepala Desa sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan BPD sebagai pemangku lembaga legislatif.⁹¹

Paling tidak ada tiga domain kekuasaan kepala Desa yang telah dibagi ke BPD:

- 1) pembuatan keputusan dalam bentuk Peraturan Desa (Perdes) yang dikerjakan bersama-sama antara lurah dan BPD;
- 2) pengelolaan keuangan yang melibatkan BPD seperti penyusunan APBDES dan pelelangan tanah kas Desa; (3) rekrutmen perangkat Desa yang dulu dikendalikan oleh lurah dan orang-orang kecamatan maupun kabupaten sekarang dikendalikan oleh BPD. Bahkan kontrol BPD terhadap kepala Desa sudah dijalankan meski kontrol itu masih terbatas pada LPJ lurah dan ia belum terinstitusionalisasi kepada masyarakat.⁹²

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 54.

⁹² *Ibid.*, hlm. 55.

2.3. Peraturan Desa

2.3.1 Peraturan Desa

Pasal 69 ayat (1) UU Desa 2014 disebutkan bahwa peraturan Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa.

Peraturan Desa (Perdes) merupakan kerangka hukum kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di lingkup desa. Perdes adalah salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. Fungsi perdes adalah untuk membatasi kekuasaan, mengatur kehidupan masyarakat desa dalam rangka mencapai tujuan Negara Indonesia. Perdes sebagai produk hukum di desa, mempunyai kedudukan hukum tertinggi di desa dan mengikat bagi seluruh warga Desa serta pihak-pihak lain yang mempunyai kepentingan terhadap Desa tersebut.

Perdes ini juga bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kedudukan Peraturan Desa dalam UU Desa 2014, dinyatakan bahwa penetapan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian materi muatan peraturan desa terdiri atas: penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki desa; dan mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁹³

Sejalan dengan hal tersebut, pada prinsipnya pelimpahan kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dibagi dalam 2 (dua) bentuk yaitu: Pelimpahan kewenangan delegasi; dan Pelimpahan kewenangan atribusi. Pelimpahan kewenangan delegasi adalah pelimpahan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undang yang sejenis atau yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun

⁹³ Iswanto, "Peraturan Desa Dan Kedudukannya Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia", *Legal Standing Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.4 No.2, September 2020, hlm 73.

tidak. Sementara pelimpahan kewenangan atribusi adalah pemberian kewenangan membentuk Peraturan Perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang kepada suatu Lembaga Negara/Pemerintah.⁹⁴

Dengan memperhatikan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa materi muatan peraturan desa tidak terlepas dari kewenangan atribusi berupa penjabaran dari berbagai kewenangan yang dimiliki desa berdasarkan Undang-Undang No. 6 tahun 2014 dan kewenangan delegasi dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pembentukan peraturan desa harus melibatkan partisipasi masyarakat sebagai wujud desa yang demokratis. Peraturan Desa yang mengatur kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal Desa pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat Desa dan BPD. Hal itu dimaksudkan agar pelaksanaan Peraturan Desa senantiasa dapat diawasi secara berkelanjutan oleh warga masyarakat Desa setempat mengingat Peraturan Desa ditetapkan untuk kepentingan masyarakat Desa.⁹⁵

Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa, tentu berdasarkan kepada kebutuhan dan kondisi Desa setempat, serta mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum. Sebagai sebuah produk politik, peraturan Desa disusun secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya melibatkan partisipasi masyarakat. Masyarakat mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberi masukan kepada BPD maupun Kepala Desa dalam proses penyusunan peraturan Desa.⁹⁶

Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Desa yang telah ditetapkan, BPD berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Itulah salah satu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh BPD. Selain BPD, masyarakat Desa juga

⁹⁴ *Ibid.*, hlm 73.

⁹⁵ Penjelasan UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁹⁶ Naskah Akademik..., *Op.Cit.*, hlm. 91.

mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan Peraturan Desa.⁹⁷

Sebagai konsekuensi atas penetapan kewenangan yang melekat pada Desa, Desa mempunyai kewenangan (mengatur, mengurus dan bertanggungjawab) untuk menyusun peraturan Desa. Peraturan Desa disusun oleh Kepala Desa dan BPD sebagai kerangka kebijakan dan hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Desa. Penyusunan peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa, tentu berdasarkan kepada kebutuhan dan kondisi Desa setempat, serta mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum. Sebagai sebuah produk politik, peraturan Desa disusun secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya melibatkan partisipasi masyarakat. Masyarakat mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberi masukan kepada BPD maupun Kepala Desa dalam proses penyusunan peraturan Desa.⁹⁸

2.3.2 Proses Pembentukan Perdes

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam UU P3 adalah prose pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, serta pengundangan. Peraturan perundang-undangan sendiri didefinisikan peraturan tertulis yang memuat norma hukum, yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh pejabat yang berwenang atau lembaga negara dengan prosedur yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik terdapat faktor faktor penunjang di dalamnya, seperti dibuat berdasarkan asas-asas, konsep yang jelas, dan partisipasi masyarakat harus dikkutsertakan di dalamnya.⁹⁹

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masyarakat mendapatkan kesempatan untuk berpartisipasi. Hal tersebut terakomodasi dalam

⁹⁷ Penjelasan UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁹⁸ Naskah Akademik..., *Op. Cit.*, hlm. 91.

⁹⁹ Belinda Putri Herawati dan Yohanes Suwanto, *Sovereignty* "Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional", Volume 1, Nomor 2, 2022, hlm. 357

Pasal 96 UU P3. Peran serta masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan kini mulai dikembangkan. Masyarakat sebagai stakeholders (pemangku kepentingan) berhak menyampaikan aspirasinya baik dengan lisan maupun tulisan sesuai dengan asas keterbukaan yang tercantum dalam Pasal 5 huruf g bahwa dalam pembentukan perundang-undangan bersifat transparan dan terbuka. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilaksanakan dengan: a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.¹⁰⁰

Dalam membentuk Peraturan Desa, BPD bersama Kepala Desa, perlu memahami teknik penyusunan, dan asas-asas dalam membentuk suatu Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan kepada Pasal 5 UU P3. Ditegaskan bahwa dalam membentuk Peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan desa harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik meliputi:¹⁰¹

1. Kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas dan kehendak yang dicapai;
2. Kelembagaan atau organ pembentuk adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus di buat oleh lembaga atau pejabat yang berwenang;
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan muatan yang tepat dengan jenis peraturan;
4. Dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, dan yuridis.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan di buat karena memang benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi serta bahasa hukumnya jelas dan dimengerti.

¹⁰⁰ Riskiyono, Joko. 2015. "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan." *Aspirasi*. Hlm. 165.

¹⁰¹ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

7. Keterbukaan pembentukan bahwa dalam proses pembentukan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan yang bersifat transparan dan terbuka.

Secara umum, proses pembuatan Peraturan Desa melalui 3 (tiga) tahapan yakni :¹⁰²

1. Tahap Inisiasi. Pada tahap inisiasi ide atau gagasan dalam pembuatan Peraturan Desa dapat datang dari dua belah pihak baik dari Pemerintah Desa maupun dari BPD. Apabila usulan tersebut datang dari BPD, maka rancangan tersebut diserahkan kepada Kepala Desa, begitu juga sebaliknya apabila usulan tersebut datang dari Kepala Desa maka rancangan Peraturan Desa diserahkan kepada BPD.
2. Tahap Sosio-Politis. Rancangan Peraturan Desa yang telah diterima oleh Pemerintah Desa, diadakan pembahasan dalam rapat gabungan antara BPD, Kepala Desa serta perangkat Desa. Peranan perangkat Desa tersebut dimaksudkan untuk menampung aspirasi masyarakat sehingga dalam pelaksanaannya nanti Peraturan Desa dapat diterima. Dalam rapat pembahasan ketua BPD memberikan penjelasan mengenai latar belakang dan tujuan dibuatnya Peraturan Desa. Dalam rapat tersebut diadakan tanya jawab Kepala Desa diberi Rancangan Peraturan Desa sebelum diadakan rapat pembahasan. Pada waktu rapat pembahasan, permasalahan yang ada dalam Rancangan Peraturan Desa dibahas satu persatu, dibacakan oleh Ketua BPD, dan yang menetapkan Peraturan Desa adalah kepala Desa.
3. Tahap Yuridis. Setelah rancangan tersebut mendapat persetujuan dari semua pihak untuk dijadikan Peraturan Desa maka langkah selanjutnya adalah Kepala Desa bersama BPD menetapkan Rancangan Peraturan Desa tersebut menjadi sebuah Peraturan Desa. Peraturan Desa berlaku sejak ada ketetapan dari Kepala Desa. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang undangan yang lebih tinggi.

Adapun ketentuan prosedur dan tahapan pembentukan peraturan desa yang diatur dalam Pasal 69 UU Desa 2014 adaah sebagai berikut:

- 1) Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa.
- 2) Hasil evaluasi diserahkan oleh Bupati/Walikota paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan tersebut oleh Bupati/Walikota.

¹⁰² Fahmi Syaogi Jufrie dan Iwan Haryanto, "Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pembentukan Peraturan Desa (Studi Kasus Desa Labuhan Sumbawa)", Vol. 1, No. 1, 2022, hlm. 71.

- 3) Dalam hal Bupati/Walikota telah memberikan hasil evaluasi Kepala Desa wajib memperbaikinya. Kepala Desa diberi waktu paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi untuk melakukan koreksi.
- 4) Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya.
- 5) Dalam Rancangan Peraturan Desa, wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa.
- 6) Masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa.
- 7) Peraturan Desa dan peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh sekretaris Desa.
- 8) Dalam pelaksanaan Peraturan Desa, Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa sebagai aturan pelaksanaannya.

Kedudukan peraturan desa bukan hanya menjadi bagian dalam proses pembangunan hukum, namun juga menjadi hak atas otonomi yang dimiliki desa. Dalam konteks pembentukan peraturan desa, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 menjelaskan mekanisme pembuatan serta tata cara bagaimana membuat peraturan desa dimana Pemerintah desa memprakarsai rancangan dalam pembuatan rancangan BPD dapat turut serta untuk mengusulkan rancangan peraturan kepada pemerintah desa, kemudian rancangan perdes tersebut wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa agar masyarakat desa bisa menyalurkan hak-hak aspirasinya dalam pembangunan desa. Rancangan peraturan tersebut kemudian ditetapkan oleh kepala desa setelah pembahasan kesepakatan bersama BPD.

Rancangan peraturan desa yang telah disepakati disampaikan oleh BPD ke Kepala desa paling lambat 7 hari terhitung sejak waktu kesepakatan, kemudian rancangan peraturan desa dari BPD wajib ditandatangani oleh Kepala desa paling lambat 15 hari sejak diterimanya rancangan peraturan desa dari BPD. Berlakunya peraturan desa dimulai sejak diundangkannya dalam lembaran desa dan berita desa oleh sekretaris desa, selanjutnya peraturan desa disampaikan kepada Walikota/Bupati sebagai bahan pembinaan dan pengawasan, peraturan desa yang telah sah diundangkan-undangkan wajib disebarluaskan oleh Pemerintah desa.

Pembentukan peraturan merupakan proses politik dan administratif. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan,

pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. 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.

Peraturan Perundang-undangan dibentuk dan diterapkan di tengah masyarakat sehingga menjadi suatu yang penting pula, suatu peraturan perundang-undangan memiliki akar sosial yang kuat, baik peraturan perundang-undangan itu dimaksudkan sebagai rekayasa sosial (*social engineering*) ataupun suatu bentuk pengakomodiran aspirasi masyarakat.¹⁰³ Dalam rangka pembentukan peraturan desa diperlukan dengan memperhatikan paradigma pembangunan hukum nasional sebagai suatu cara pandang (visi) tertentu, yang memuat seperangkat asumsi, norma, atau nilai tertentu yang menjadi sumber penilaian dan penentuan tolok ukur pembangunan hukum, yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁰⁴

Adanya suatu pembentukan peraturan desa mempunyai posisi penting sebagai bentuk kesepakatan yang mempunyai bentuk formal dan substansi yang terkait dengan administrasi desa (pengelolaan keuangan, perencanaan pembangunan desa, dsb). Dalam konteks pemberian dana desa, peraturan desa adalah syarat administratif yang *given*. Adapun pembentukan peraturan desa merupakan proses demokrasi yang harus dibentuk oleh lembaga yang berwenang.

¹⁰³ Salahudin Tunjung Serta, "Hak Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", Jurnal Legislasi Indonesia Vol.17 No.2 – Juni 2020, hlm. 52.

¹⁰⁴ Saut.P.Panjaitan, Dasar-Dasar Ilmu Hukum, Jakarta, Penerbit Erlangga, 2021, hlm. 200.

BAB III

PENGATURAN PEMBENTUKAN PERATURAN DESA YANG PARTISIPATIF

3.1 Dinamika Pengaturan Pembentukan Peraturan Desa di Indonesia

a) Pengaturan Pembentukan Peraturan Desa Masa Awal Kemerdekaan (1945–1949)

Pada awal pasca proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, sistem pemerintahan desa masih sangat dipengaruhi oleh sistem peninggalan pemerintahan kolonial Belanda. Pada masa pendudukan kolonial Belanda, pemerintahan desa diatur melalui berbagai aturan yang beragam sesuai dengan karakteristik masing-masing daerah dan jenis pemerintahan daerahnya, meskipun secara administratif, pemerintahan desa tetap berada di bawah pengawasan langsung pemerintahan kolonial. Sistem pemerintahan tersebut terus berlangsung sampai dengan awal kemerdekaan Indonesia karena memang belum ada aturan yang ditetapkan oleh pemerintah Indonesia untuk mengatur pembentukan peraturan desa.

Pemerintah Indonesia pada masa itu, belum memiliki sumber daya dan infrastruktur yang memadai untuk dapat fokus mempersiapkan pengaturan sistem pemerintahan desa. Hal tersebut wajar, mengingat pemerintahan Indonesia masih berfokus pada stabilitas negara pasca memproklamkan kemerdekaan, dan fokus pada pertahanan negara dalam mempertahankan kemerdekaan. Sehingga, rumusan aturan terkait penyelenggaraan pemerintahan desa belum dapat dilaksanakan. Dengan demikian, maka selanjutnya pengaturan pemerintahan desa dan pembentukan peraturan desa masih dijalankan sesuai adat kebiasaan dan aturan tidak tertulis yang berlaku pada masing-masing desa. Kepala desa sebagai pemimpin pemerintahan desa memiliki peran sentral dalam menjalankan fungsi administrasi desa.

Pada kondisi yang demikian, desa pada umumnya menjalankan sistem pemerintahannya berdasarkan adat istiadat yang telah lama mengakar pada warga masyarakatnya. Sejalan dengan hal tersebut, peraturan yang dibuat dalam suatu desa banyak dilaksanakan berdasarkan musyawarah antara warga desa dan kepala desa. Tidak jarang, Kepala Desa sebagai pemimpin yang ditunjuk oleh masyarakat

dapat merumuskan suatu peraturan secara otoritatif dengan pertimbangan yang diberikan oleh tetua adat atau masyarakat adat di desa masing-masing. Pada konsep pelaksanaan peraturan desa, Kepala Desa memiliki kewenangan dalam mengatur berbagai aspek kehidupan desa, seperti pengelolaan sumber daya alam yang dimiliki wilayah desanya, termasuk masalah pertanahan, serta keamanan Desa.

Setelah berselang 3 tahun pasca proklamasi kemerdekaan, barulah diberlakukannya Undang-Undang Darurat Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (UU Pokok Pemerintah Daerah). Melalui Pasal 1 ayat (1) disebutkan:

Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, ialah: Propinsi, Kabupaten (Kota besar) dan Desa (Kota kecil) negeri, marga dan sebagainya, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”.

Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (2):

Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak, asal-usul dan dizaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa dengan Undang-undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai Daerah istimewa yang setingkat dengan Propinsi, Kabupaten atau Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Berdasarkan UU Pokok Pemerintah Daerah ini, pemerintah telah secara formal mengakui keberadaan Desa sebagai bagian dalam struktur pemerintahan yang diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tidak hanya itu, melalui keberlakuan undang-undang ini, Desa memiliki perlindungan hukum dalam menjalankan pemerintahannya secara terstruktur, dan memungkinkan untuk berfungsi sebagai bagian dari sistem pemerintahan nasional. UU Pokok Pemerintah Daerah hadir dengan semangat untuk mengintegrasikan desa menjadi unit administratif yang mendukung kesatuan negara.

Melalui penjelasan UU Pokok Pemerintah Daerah angka 18 disebutkan bahwa letak titik berat dalam pemberian kewenangan hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, termasuk daerah otonom terbawah yaitu Desa. Sehingga Desa diletakkan ke dalam lingkungan pemerintahan yang modern. Bahkan melalui Penjelasan angka 18 juga disebutkan pertimbangan pemerintah penjajah yang

meyakini bahwa Desa merupakan sendi negara yang perlu untuk diperbaiki, diperkuat dan didinamiseer sehingga negara dapat mengalami kemajuan. Namun karena kepentingan penjajah maka desa dibiarkan tetap statis.¹⁰⁵ Dengan demikian maka jelas, sebagai sendi negara Desa merupakan institusi struktural yang perlu diperkuat bukan hanya untuk kepentingan desa namun juga demi kepentingan stabilitas nasional.

UU Pokok Pemerintah Daerah juga memberikan panduan bagi desa untuk mengelola pemerintahan secara efektif di tengah situasi yang belum sepenuhnya stabil, memberikan kewenangan kepada kepala desa dalam mengelola urusan lokal dan menjadi perpanjangan tangan pemerintah pusat di desa. Kepala desa bertanggung jawab atas penerapan kebijakan yang selaras dengan pemerintah daerah dan pusat.

b) Pengaturan Pembentukan Peraturan Desa Masa Demokrasi Liberal (1950–1959)

Peraturan desa pada masa Demokrasi Liberal masih merujuk pada Undang-Undang tentang Pokok Pemerintah Daerah, yang masih berlaku di awal 1950-an, dengan mengatur pembagian daerah pemerintahan menjadi provinsi, kabupaten, dan desa. Sebagaimana penjelasan sebelumnya UU Pokok Pemerintah Daerah ini memberikan kewenangan otonom kepada desa dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, namun belum menetapkan prosedur atau mekanisme rinci untuk pembentukan peraturan desa. Pembentukan peraturan desa lebih banyak diserahkan kepada tradisi dan peraturan lokal. Melalui keberlakuan UU Pokok Pemerintah Daerah, pemerintah mulai mengakui keberagaman desa di Indonesia, yang memiliki aturan adat dan sistem sosial yang berbeda-beda. Desa tidak diharuskan seragam, dan variasi sistem pemerintahan desa berdasarkan adat setempat diakui.

¹⁰⁵ Baca penjelasan Undang-Undang Darurat Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (selanjutnya disebut UU Pokok Pemerintah Daerah):

Sampai kemudian terbentuklah Republik Indonesia Serikat (RIS) yang mengubah bentuk negara kesatuan menjadi negara federal sebagai hasil dari perundingan politik yaitu Perundingan Renville. Perubahan bentuk negara yang sebelumnya kesatuan menjadi negara serikat/federal tentu mempengaruhi pelaksanaan sistem pemerintahan sampai pada sistem pemerintahan di daerah. Hubungan pemerintah pusat dan daerah berubah menjadi hubungan negara federal dengan negara-negara bagian.

Konstitusi RIS mengamanatkan hubungan pemerintah negara bagian dengan pemerintah daerah dengan diundangkannya Undang-Undang Negara Indonesia Timur Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pemerintah Daerah Negara Timur pada 15 Mei 1950. Selanjutnya untuk negara lain tetap menggunakan Undang-Undang Darurat Nomor 22 Tahun 1948.¹⁰⁶

Pada Pasal 131 ayat (1) UUDS 1950 disebutkan tentang pembagian daerah di Indonesia atas daerah besar dan kecil. Daerah tersebut berhak mengurus rumah tangganya sendiri (otonom), dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.

Kemudian pada pasal yang sama ayat (2) menyebutkan tentang kewenangan kepala daerah dalam menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Ketentuan yang menyebutkan terkait pemerintahan Desa tidak dijelaskan lebih lanjut dalam konstitusi ini. Pada Pasal 132 UUDS 1950 memunculkan istilah “Daerah Swapraja” yang diatur dengan undang-undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diinga ketentuan dalam Pasal 131.

c) Pengaturan Pembentukan Peraturan Desa Masa Orde Lama (1959-1966)

Perubahan pemerintahan pada masa Orde Lama diawali dengan keberlakuan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sehingga mengembalikan susunan pemerintahan di daerah dengan susunan menurut UUD NRI Tahun 1945. Pengaturan terkait

¹⁰⁶ Agus Salim Andi Gandjong dalam Didik Sukriono, “Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa” (Malang: Setara Press, 2010) hlm. 157

penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah namun pengaturan terkait desa tidak diatur secara eksplisit dalam undang-undang tersebut.

Pemerintahan desa selanjutnya mulai mendapatkan pengakuan formal melalui diberlakukannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia (UU Desapraja).¹⁰⁷ Pada masa ini, desa dianggap sebagai satuan pemerintahan terendah yang memiliki wewenang tertentu, tetapi tetap tunduk kepada aturan pemerintah pusat. UU Desapraja mengarahkan desa untuk menjadi desa yang mengikuti prinsip-prinsip kekuasaan negara secara ketat.

Berdasarkan UU Desapraja, penggunaan istilah “desapraja” tidak dapat dipersamakan dengan pengertian “Desa” dimasa sekarang. Melalui ketentuan dalam Pasal 1 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “Desapraja dalam Undang-undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri”. Dengan pengertian yang demikian, maka Desapraja yang dimaksud dalam undang-undang ini adalah jelas menyangkut pada daerah otonom baik yang dikenal saat ini sebagai daerah tingkat I dan daerah tingkat II.

Sedangkan pengakuan akan keberadaan Desa selanjutnya disebutkan sebagai "Dukuh" yang berdasarkan pengertian dalam Pasal 2 huruf h, Dukuh adalah bagian dari Desapraja yang merupakan kelompok perumahan tempat tinggal sejumlah penduduk yang biasanya disebut dusun, desa, dukuh, kampung dan sebagainya semacam itu, sedang penggunaan kata "dukuh" adalah untuk menyebut dengan satu kata nama-nama yang bermacam-macam itu.

Undang-undang ini memberikan desa status sebagai unit administratif yang berperan mendukung program-program pemerintah pusat, sehingga mengurangi otonomi desa yang sebelumnya ada. Kepala desa ditetapkan sebagai pejabat administratif yang tunduk pada instruksi pemerintah pusat, dengan kewenangan yang dipersempit.

¹⁰⁷ LN Tahun 1965 Nomor 84 , TLN Nomor 2779

Di bawah UU Desapraja pembentukan peraturan desa sangat diawasi oleh pemerintah pusat. Peraturan desa harus disesuaikan dengan kebijakan dan program nasional yang digariskan oleh pemerintah pusat. Desa lebih difokuskan sebagai alat pelaksana kebijakan negara di tingkat lokal, dan otonomi desa dalam menetapkan peraturan sendiri sangat dibatasi. Pemerintah pusat berwenang membatalkan peraturan desa yang dianggap bertentangan dengan kebijakan nasional, terutama yang terkait politik, keamanan, dan program pembangunan.

Pada tataran pembentukan peraturan desa, Kepala desa tetap berperan dalam pembentukan peraturan desa, tetapi dengan kontrol yang ketat dari pemerintah pusat dan daerah. Kepala desa dan perangkat desa bertanggung jawab untuk menjalankan peraturan yang sejalan dengan kepentingan nasional, seperti pembangunan infrastruktur desa, pertanian, dan program kesehatan masyarakat. Pada akhirnya peraturan desa sebagai produk hukum yang ditetapkan oleh Kepala desa tetap dilaksanakan melalui tahapan musyawarah desa dengan substansi peraturan sesuai dengan arahan pemerintah pusat.

Lembaga-lembaga desa, seperti BPD maupun lembaga adat yang sebelumnya berperan dalam penyusunan peraturan Desa pada masa ini mengalami penurunan peran. Tugas utama lembaga desa lebih banyak beralih sebagai pelaksana program dari pemerintah pusat daripada sebagai lembaga yang mampu menyalurkan aspirasi masyarakat desa. Musyawarah desa yang sebelumnya difungsikan sebagai lembaga yang mampu untuk merumuskan aturan-aturan lokal, kini lebih berfokus berperan dalam melaksanakan sosialisasi program pemerintah pusat, sehingga berimplikasi pada menurunkan partisipasi masyarakat dan membatasi peran serta masyarakat dalam pembuatan aturan.

Kebijakan desa sebagai produk hukum lembaga desa pada masa ini difokuskan untuk mendukung prioritas pembangunan nasional yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, khususnya di sektor ekonomi dan ketahanan nasional. Desa diharuskan mengikuti panduan dalam membentuk peraturan lokal yang terkait pembangunan fisik, seperti pembukaan lahan pertanian serta peningkatan fasilitas kesehatan, pendidikan, dan keamanan.

Dengan diberlakukannya UU Desapraja, desa kehilangan sebagian besar otonominya dalam perumusan peraturan lokal. Hal tersebut mengingat

pembentukan peraturan desa harus sesuai dengan arahan pemerintah pusat, dan kepala desa hanya menjalankan peran sebagai pejabat pelaksana yang mendukung implementasi program pemerintah di tingkat desa. Kondisi ini mencerminkan era sentralisasi yang kuat, di mana desa dianggap sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional.

d) Pengaturan Pembentukan Peraturan Desa Masa Orde Baru (1966–1998)

Pasca berakhirnya kepemimpinan Ir. Soekarno sebagai Presiden dan digantikan oleh Jendral Soeharto, maka Negara Indonesia memasuki era pemerintahan baru yang dikenal sebagai Orde Baru. Pada masa Orde Baru melalui TAP MPRS Nomor XXI/MPRS/1966 tentang Otonomi Daerah di tentukan bahwa otonomi daerah dapat dijalankan secara seluas-luasnya, disertai perintah perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 untuk selanjutnya disesuaikan dengan prinsip otonomi berdasarkan TAP MPRS tersebut.

Pemerintah Orde Baru kemudian mencabut TAP MPRS Nomor XXI/MPRS/1966 dan melakukan perubahan ketentuan dengan mengatur otonomi daerah melalui TAP MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN yang terkait politik hukum khususnya asas otonomi daerah yang semula “Otonomi nyata yang seluas-luasnya” menjadi “Otonomi nyata dan bertanggungjawab”.

Selanjutnya pemerintah orde Baru menerapkan UU Desa 1979 sebagai ketentuan hukum yang menjabarkan secara lebih rinci ketentuan otonomi daerah yang diatur melalui GBHN. UU Desa 1979 inilah yang selanjutnya memperketat kontrol pemerintah pusat terhadap desa dengan menguatkan sentralisasi kekuasaan dan menumpulkan kewenangan daerah. Undang-undang ini meratakan struktur pemerintahan desa di seluruh Indonesia, yang menyebabkan hilangnya variasi lokal dan adat dalam struktur pemerintahan desa. Peraturan desa dibentuk lebih banyak mengikuti perintah pemerintah pusat dan hanya terbatas pada urusan administrasi lokal. Undang-undang ini juga meratakan struktur pemerintahan desa di seluruh Indonesia dan menempatkan desa sebagai unit administratif yang tunduk penuh pada kebijakan pemerintah pusat dan sebagai lembaga pelaksana kebijakan pemerintah pusat.

Pemerintahan desa diarahkan untuk mendukung tujuan pembangunan nasional. Fokus pada pembangunan fisik dan ekonomi sesuai dengan kebijakan pusat, seperti swasembada pangan, peningkatan kesejahteraan ekonomi, dan pembangunan infrastruktur di pedesaan. Peraturan desa yang dibentuk harus mendukung program-program ini dan tidak boleh bertentangan dengan kebijakan nasional.

Selama masa Orde Baru, desa dipaksa untuk kehilangan otonomi dalam pembuatan peraturan dan dialih fungsikan sebagai instrumen bagi pemerintah pusat dalam menjalankan program-program pembangunan. Dengan diberlakukannya UU Desa 1979 kemudian menyeragamkan struktur desa di seluruh Indonesia, mengubah desa menjadi kepanjangan tangan pemerintah pusat dan kepala desa berfungsi lebih sebagai pelaksana daripada pembuat kebijakan. Sentralisasi yang dilaksanakan kemudian menghambat kemampuan desa untuk menyesuaikan peraturan dengan kebutuhan lokal, mengarahkan fokus desa lebih kepada mendukung program pembangunan nasional yang diinisiasi pemerintah pusat dan mengabaikan kebutuhan rumahtangga daerahnya sendiri.

Kebijakan sentralisasi yang diterapkan pada masa Orde Baru menempatkan desa dalam posisi subordinat, menghilangkan kemandirian desa untuk mengatur dan mengurus rumahtangga sendiri yang sebelumnya menjadi kekuatan tiap desa di Indonesia. Standarisasi melalui UU Desa 1979 tidak hanya mengekang penyusunan kebijakan yang lebih relevan dengan karakteristik desa masing-masing, tetapi juga membuat desa menjadi lebih homogen. Sejalan dengan ketentuan tersebut, tentu peran kepala desa juga ikut dipersempit menjadi pelaksana kebijakan pemerintah pusat sehingga mengurangi penguatan kepemimpinan desa dalam membangun kapasitas dan kemandirian masyarakat yang dipimpinnya. Desa yang seharusnya dapat menjadi pondasi pembangunan berkelanjutan justru dikerdilkan dengan ketentuan ini. Partisipasi masyarakat dalam merumuskan aturan desa dan pengambilan keputusan yang merupakan elemen penting dalam memperkuat keterlibatan dan kepemilikan masyarakat terhadap program pembangunan justru seolah tidak difasilitasi.

UU Desa 1979 merestrukturisasi desa di seluruh Indonesia menjadi seragam, sehingga semua desa mengikuti pola pemerintahan yang sama tanpa memandang

kearifan lokal atau perbedaan adat. UU Desa 1979 menghapuskan bentuk pemerintahan desa yang beragam dan berbasis pada adat istiadat setempat, sehingga tradisi-tradisi lokal yang sebelumnya membentuk karakter unik setiap desa mulai dihilangkan. Desa diharuskan mengikuti aturan yang seragam, tanpa mempertimbangkan otonomi lokal atau kebiasaan adat yang sudah berlangsung lama.

Musyawarah desa sebagai wadah untuk membentuk peraturan desa walaupun tetap ada, tetapi fokusnya beralih pada sosialisasi program-program pemerintah pusat, bukan untuk menyusun aturan berdasarkan kebutuhan masyarakat setempat. Musyawarah desa lebih berfungsi sebagai mekanisme untuk menginformasikan program pemerintah dan memperoleh dukungan masyarakat dalam pelaksanaannya, alih-alih membuat peraturan yang berbasis pada aspirasi masyarakat lokal.

e) Pengaturan Pembentukan Peraturan Desa Era Reformasi dan Otonomi Daerah (1999–2004)

Pergantian kepemimpinan yang diawali dengan momentum Reformasi, memunculkan ide-ide negara federalis atau disintegrasi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia jika tidak dilakukan perubahan mendasar terkait hubungan pusat dan daerah dalam hal pemisahan kekuasaan. Lahirnya UU Pemda 1999 dan kemudian digantikan oleh UU Pemda 2004, desa mendapatkan otonomi lebih besar dalam mengatur pemerintahan sendiri dibandingkan pada saat era pemerintahan sebelumnya.

Melalui UU Pemda 1999 dan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 menguatkan *power share* antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mengambil peranan baik dari sisi politik dan yang terutama pada penguatan sektor ekonomi. Sisi lain penguatan otonomi daerah memunculkan pemimpin-pemimpin daerah sebagai produk langsung dari asas desentralisasi melalui penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah. Melalui desentralisasi daerah diberikan kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali hal-hal yang secara nyata menjadi tanggungjawab penuh pemerintah pusat yaitu kewenangan dalam bidang

politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama.

Perubahan atas UU Pemda melalui UU Pemda 2004, mulai mengatur secara detail tentang pemerintahan desa yang diatur melalui Pasal 200 sampai Pasal 216 pasal. Secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 200 ayat (1) terkait pembentukan pemerintahan desa yang terdiri atas pemerintah desa dan BPD dalam pemerintah daerah kabupaten/kota. Lebih lanjut diatur juga pada Pasal 207 terkait tugas pembantuan dari pemerintah baik pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.

f) Pengaturan Pembentukan Peraturan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

Dalam rangka memperkuat keberadaan pemerintah desa, pengaturan yang pemenuhan kebutuhan otonomi desa selanjutnya diselenggarakan melalui diterbitkan UU Desa 2014, yang memberikan desa hak untuk membentuk peraturan desa sendiri.

Melalui UU Desa 2014, memberikan kesempatan kepada desa untuk dapat melakukan pengelolaan keuangan desa sendiri melalui anggaran yang diberikan langsung dari pemerintah pusat, menyusun peraturan desa yang mencakup berbagai aspek, seperti pengelolaan sumber daya alam, kepemilikan lahan, dan pembangunan desa. Desa juga diberikan kewenangan melalui BPD yang membantu proses pembentukan peraturan desa bersama kepala desa, dan melaksanakan musyawarah desa sebagai forum utama untuk merancang dan mengesahkan peraturan desa.

Pada perkembangannya UU Pemda 2004 dicabut dengan terbitnya undang-undang pengganti melalui UU Pemda 2014 yang justru kembali membatasi ketentuan terkait pengaturan desa hanya sebatas Pasal 371 dan 372 yang mengatur terkait pembagian urusan pendanaan desa. Pendanaan dalam hal melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan oleh Pemerintah Pusat maka akan menjadi beban APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara), sedangkan pendanaan dalam hal melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan oleh Pemerintah

Daerah Provinsi menjadi beban APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) Provinsi, begitu pula dalam hal Desa melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota maka pembebanan pendanaannya menjadi tanggungjawab APBD Kabupaten/Kota.

Pemerintah menguatkan peranan pemerintahan desa melalui UU Desa 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 sebagai peraturan pelaksana UU Desa yang menetapkan adanya 2 (dua) lembaga penting yang berperan dalam pembentukan peraturan desa yaitu pemerintah desa dan BPD.

BPD memiliki peran yang sangat strategis dalam membentuk pemerintahan desa yang berdaya, responsif pada kebutuhan masyarakat dan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat desa. BPD dalam proses musyawarah desa diberikan kewenangan dalam hal pengambilan keputusan bersama terkait perencanaan, pembangunan, termasuk pengelolaan keuangan desa, dan pengawasan pelaksanaan pemerintah Desa.

Melalui UU Desa 2014, Desa diberikan kewenangan untuk memiliki perencanaan pembangunan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam hal penyelenggaraan pembentukan dan penyusunan peraturan desa, Kepala Desa dan BPD perlu untuk memperhatikan kepentingan masing-masing desa dengan melibatkan partisipasi masyarakat sehingga peraturan yang diterbitkan akan memihak pada kepentingan masyarakat desa. Selanjutnya dalam Pasal 24 UU Desa 2014 juga disebutkan bahwa peraturan desa yang dibentuk harus mampu menjamin adanya kepastian hukum, ketertiban dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan kepentingan umum, memiliki asas keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi, kearifan, keberagamaan dan partisipatif.

Sesuai asas demokrasi yang diterapkan di Indonesia, pembentukan Peraturan Desa diharapkan dapat menyesuaikan situasi dan kondisi pembangunan desa, serta memenuhi kebutuhan pembangunan melalui keterlibatan aktif dari pembangunan desa tersebut. Peraturan Desa merupakan hasil akhir yang diperoleh melalui proses pengambilan membangun yang dilakukan oleh orang-orang yang secara sah disertai tugas.¹⁰⁸ Tujuan pembentukan peraturan desa adalah tercapainya program

¹⁰⁸ Setiawi, "Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa", *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan*, Vol. 5.1 (2018), hal 61.

perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pembangunan yang ikut melibatkan peran aktif pembangunan desa sehingga keberhasilan pembangunan desa dapat tercapai. Peran serta pembangunan mutlak diperlukan mengingat masyarakatlah pihak yang paling mengetahui permasalahan dan kebutuhan yang terjadi dilingkungan desanya berada, sehingga tujuan akhirnya tentu peraturan desa yang diterbitkan dapat bermanfaat dalam pembangunan desanya.

Berdasarkan UU Desa 2014, peraturan desa merupakan kerangka hukum kebijakan dan pembangunan desa. Penetapan peraturan desa merupakan penjabaran kewenangan desa yang mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Proses penyusunan peraturan desa harus dilaksanakan secara demokratis dan melibatkan peran serta masyarakat sehingga pada akhirnya masyarakat desa memiliki hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan BPD dalam proses penyusunan Peraturan Desa.

g) Pengaturan Pembentukan Peraturan Desa setelah Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022.

Pengaturan pembentukan peraturan desa mengalami beberapa penyesuaian, setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang¹⁰⁹ (UU Ciptaker) dengan mengubah dan menambah beberapa ketentuan dalam UU Desa 2014. Diantara Pasal 5 dan Pasal 6 disisipkan satu pasal mengenai pengaturan desa yang berada di kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, hutan produksi, dan kebun produksi berhak mendapatkan dana konservasi dan/atau dana rehabilitasi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 39 yang mengatur mengenai masa jabatan Kepala Desa diubah. Kepala Desa memegang jabatan selama 8 (delapan) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan dapat menjabat paling banyak 2 (dua) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

UU Ciptaker bertujuan untuk mengubah dan menyederhanakan berbagai regulasi, termasuk regulasi yang mengatur desa, sehingga undang-undang ini

¹⁰⁹ LNRI Tahun 2023 Nomor 41, TLNRI Nomor 6856

mengutamakan penyederhanaan prosedur birokrasi sebagai upaya untuk meningkatkan efisiensi, termasuk dalam proses pembuatan peraturan desa. Desa didorong untuk mengadopsi pendekatan yang lebih responsif dan fleksibel dalam menanggapi dinamika kebutuhan ekonomi lokal. Proses pembentukan peraturan desa, yang sebelumnya melalui berbagai tahapan yang melibatkan pemerintah kabupaten/kota, kini dipercepat guna mendorong efisiensi.

Pemerintah pusat dan daerah diberikan kewenangan untuk memastikan bahwa peraturan desa tidak bertentangan dengan kebijakan nasional, terutama yang terkait dengan kemudahan berusaha dan pengelolaan sumber daya alam. Pada lain sisi desa diberi keleluasaan dalam merumuskan kebijakan yang mendukung pengembangan ekonomi lokal, dengan tetap berpedoman pada standar yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. UU Ciptaker juga mengatur tentang optimalisasi penggunaan Dana Desa, yang difokuskan pada pengembangan ekonomi dan infrastruktur. Desa diberikan keleluasaan dalam pengelolaan Dana Desa untuk memperkuat investasi dan pembangunan ekonomi lokal.

Meskipun prosedur birokrasi telah dipersingkat, pembentukan peraturan desa tetap mengharuskan partisipasi masyarakat melalui mekanisme musyawarah desa. Partisipasi masyarakat dipertegas untuk memastikan bahwa setiap keputusan yang diambil mencerminkan kebutuhan dan aspirasi lokal. Musyawarah desa menjadi wadah utama bagi pemerintah desa dalam merumuskan, membahas, dan mengesahkan peraturan desa yang berfokus pada pemberdayaan ekonomi lokal.

Secara keseluruhan, UU Ciptaker bertujuan untuk mengarahkan pembentukan peraturan desa agar lebih mendukung percepatan investasi, penyederhanaan birokrasi, serta pengawasan yang lebih ketat dari pemerintah pusat dan daerah. Desa diberikan kebebasan untuk mengelola potensi lokalnya dengan tujuan mendukung pembangunan ekonomi, tetapi tetap harus menjaga keselarasan dengan kebijakan nasional. Dengan demikian, diharapkan peraturan desa tidak hanya dapat mendorong kemajuan desa, tetapi juga berkontribusi pada upaya nasional untuk meningkatkan kemudahan berusaha dan menarik investasi di tingkat desa.

Penyederhanaan birokrasi memungkinkan desa untuk lebih cepat menanggapi perubahan kebutuhan ekonomi dan sosial, namun hal ini juga menyisakan potensi

risiko terkait dengan kontrol kualitas dan keadilan bagi masyarakat desa. Penyederhanaan proses yang berorientasi pada efisiensi dapat mengurangi kompleksitas yang diperlukan untuk memastikan bahwa kebijakan desa benar-benar mencerminkan kebutuhan masyarakat setempat. Walaupun partisipasi masyarakat melalui musyawarah desa tetap menjadi bagian integral dari proses, percepatan prosedur dapat berisiko mengurangi kedalaman diskusi dan konsultasi yang diperlukan untuk memastikan inklusivitas dalam pengambilan keputusan. Di sisi lain, penekanan pada harmonisasi dengan kebijakan nasional dapat mempercepat integrasi desa dalam agenda pembangunan nasional, namun hal ini juga menuntut desa untuk lebih mengikut arah kebijakan pusat, yang mungkin tidak selalu sesuai dengan konteks lokal yang ada.

Dengan demikian, pengaturan pembentukan peraturan desa di Indonesia telah mengalami perkembangan yang diawali sejak masa awal kemerdekaan sampai dengan saat ini diberlakukannya UU Ciptaker. Perubahan pengaturan pembentukan peraturan desa secara nyata mencerminkan dinamika politik, sosial, dan ekonomi yang memengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah khususnya dalam pengakuan akan eksistensi pemerintah desa. Sebagai entitas pemerintahan terkecil, desa tidak hanya berfungsi sebagai unit administratif, tetapi juga sebagai institusi hukum yang berperan penting dalam menjaga kearifan lokal dan mendukung pembangunan nasional. Dalam berbagai era, otonomi desa, peran masyarakat, dan keterlibatan pemerintah pusat terus bergeser, mencerminkan kebijakan yang diterapkan pada masanya. Perbandingan pengaturan pembentukan peraturan desa dari fase awal kemerdekaan sampai dengan saat ini dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3: Perbandingan Pengaturan Pembentukan Peraturan Desa Dari Fase Awal Kemerdekaan Sampai 2024

Masa	Ciri Utama Pengaturan	Keterangan Penting
Awal Kemerdekaan (1945-1949)	- Belum ada aturan spesifik dari pemerintah Indonesia. - Sistem masih dipengaruhi oleh kolonial Belanda. - Desa mengatur dirinya berdasarkan adat istiadat. - Kepala desa memiliki peran sentral.	Fokus pemerintah pada stabilitas negara dan pertahanan. Peraturan desa berbasis musyawarah warga.

Demokrasi Liberal (1950-1959)	- Berdasarkan Undang-undang (UU) Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. - Desa diakui sebagai bagian dari struktur pemerintahan dengan otonomi terbatas. - Peraturan desa masih berbasis tradisi lokal.	Sistem pemerintahan federal sempat diterapkan, tetapi desa tetap memiliki hak otonom walaupun tidak ada prosedur baku untuk pembentukan peraturan.
Orde Lama (1959-1966)	- Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia memperkenalkan konsep "Desapraja". - Desa lebih diarahkan sebagai perpanjangan pemerintah pusat. - Otonomi desa dibatasi. - Peraturan desa harus sesuai kebijakan nasional.	Musyawarah desa lebih difokuskan untuk sosialisasi program pemerintah, bukan pembuatan peraturan berbasis kebutuhan masyarakat.
Orde Baru (1966-1998)	- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa menyeragamkan struktur pemerintahan desa. - Desa sepenuhnya tunduk pada pemerintah pusat. - Musyawarah desa hanya mendukung program pusat. - Desa kehilangan variasi lokal dan adat	Kebijakan sentralisasi yang kuat membuat desa lebih sebagai pelaksana program pemerintah pusat dan mengabaikan kebutuhan lokal.
Reformasi (1999-2004)	- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan otonomi lebih besar kepada desa. - Desa dapat mengatur pemerintahannya sendiri. - BPD (BPD) mulai berperan dalam pembentukan peraturan desa.	Era ini menekankan desentralisasi, memberikan desa kebebasan lebih besar untuk merancang peraturan sesuai kebutuhan lokal.
Undang-Undang Nomor 6 Tahun	- Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan desa	Fokus pada partisipasi masyarakat dan penguatan otonomi desa melalui

2014 tentang Desa (2014)	kewenangan membentuk peraturan desa. - Desa mengelola keuangan sendiri. - BPD membantu dalam pembentukan peraturan. - Musyawarah desa diwajibkan untuk melibatkan masyarakat.	pengelolaan anggaran dan sumber daya sendiri.
Era UU Ciptaker (2023)	- Prosedur pembentukan peraturan desa disederhanakan. - Fokus pada efisiensi dan percepatan investasi. - Desa tetap harus harmonis dengan kebijakan nasional. - Musyawarah desa tetap diperlukan tetapi dengan proses lebih cepat.	Penyederhanaan birokrasi meningkatkan efisiensi tetapi berisiko mengurangi kedalaman diskusi masyarakat. Desa didorong mendukung pengembangan ekonomi lokal dalam koridor kebijakan pusat.

Sumber: data diolah dari beberapa sumber

Berdasarkan uraian mengenai pengaturan pembentukn peraturan desa, adapun dinamika yang menjadi penting untuk dipahami yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah belum sempurna sebagai visi dan kebijakan untuk membangun kemandirian, demokrasi dan keseheraan Desa. Isu keragaman, misalnya, selalu mengundang pertanyaan tentang format dan disain kelembagannya. Meskipun UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengedepankan keragaman, tetapi banyak kalangan menilai bahwa disain yang diambil tetap Desa baku (*default village*), sehingga kurang memberi ruang bagi optional village yang sesuai dengan keragaman lokal. Format bakunya adalah Desa administratif (*the local state government*) atau disebut orang Bali sebagai Desa Dinas, yang tentu bukan Desa adat yang mempunyai otonomi asli (*self governing community*) dan bukan juga Desa otonom (*local self government*) seperti daerah otonom. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak menempatkan Desa pada posisi yang otonom, dan tidak membolehkan terbentuknya Desa adat sendirian tanpa kehadiran Desa administratif. Baik UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

maupun UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan Desa sebagai bagian (subsistem) pemerintahan kabupaten/kota.¹¹⁰

Posisi Desa administratif itu membawa konsekuensi atas keterbatasan kewenangan Desa, terutama pada proses perencanaan dan keuangan. Kewenangan asal-usul (asli) susah diterjemahkan dan diidentifikasi karena keberagamannya. Kewenangan dalam bidang-bidang pemerintahan yang diserahkan oleh/dari kabupaten lebih banyak bersifat kewenangan sisa yang tidak dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota dan mengandung banyak beban akenal tidak disertai dengan pendanaan yang semestinya. Misalnya kewenangan Desa untuk memberikan rekomendasi berbagai surat administratif, dimana Desa hanya memberi rekomendasi sedangkan keputusan berada di atasnya. Keterbatasan kewenangan itu juga membuat fungsi Desa menjadi terbatas dan tidak memberikan ruang gerak bagi Desa untuk mengurus Tata Pemerintahannya sendiri. Demikian juga dalam hal perencanaan pembangunan. Desa hanya menjadi bagian dari perencanaan daerah yang secara normatif-metodologis ditempuh secara partisipatif dan berangkat dari bawah (*bottom up*). Setiap tahun Desa diwajibkan untuk menyelenggarakan Musrenbangdes untuk mengusulkan rencana kepada kabupaten. Praktik empiriknya proses itu tidak menjadikan perencanaan yang partisipatif, dimana perencanaan Desa yang tertuang dalam Musrenbang, hanya menjadi dokumen kelengkapan pada proses Musrenbang di tingkat Kabupaten/Kota.¹¹¹

Dengan adanya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, diharapkan reformasi Desa dapat menuju Desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera. Karena berbasis visi itu, maka Desa tidak bisa dipahami hanya sebagai wilayah administratif atau tempat kediaman penduduk semata, melainkan sebagai entitas sosial, budaya, ekonomi, politik dan hukum. Paralel dengan visi tersebut, sebaiknya Desa ditransformasikan menjadi sebuah entitas yang bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya.

Tipe "Desa adat" atau sebagai *self governing community* sebagai bentuk Desa asli dan tertua di Indonesia. Konsep "otonomi asli" sebenarnya diilhami dari pengertian Desa adat ini. Desa adat mengatur dan mengelola dirinya sendiri dengan

¹¹⁰ Naskah Akademik UU No. 6 Tahun 2024 Tentang Desa, hlm 3.

¹¹¹ *Ibid.*

kekayaan yang dimiliki tanpa campur tangan negara. Desa adat tidak menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan oleh negara. Saat ini Desa pakraman di Bali yang masih tersisa sebagai bentuk Desa adat yang jelas.

Otonomi Desa mengandung tiga makna: (a) Hak Desa untuk mempunyai, mengelola atau memperoleh sumberdaya ekonomi-politik; (b) Kewenangan untuk mengatur atau mengambil keputusan atas pengelolaan barang-barang publik dan kepentingan masyarakat setempat; dan (c) Tanggungjawab Desa untuk mengurus kepentingan publik (rakyat) Desa melalui pelayanan publik.

Dengan demikian Desa mempunyai hak dan kewenangan jika berhadapan dengan pemerintah, sekaligus mempunyai tanggungjawab jika berhadapan dengan rakyat. Agar ketiganya berjalan, Desa membutuhkan keleluasaan untuk mengambil keputusan yang sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, serta kapasitas (kemampuan) untuk menopang tanggungjawab mengurus masyarakat.

3.2 Pengaturan Pembentukan Peraturan Desa yang Partisipatif

a) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

Sebagaimana dalam UU Desa 2014, peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama BPD. Peraturan ini berlaku di wilayah desa tertentu. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat. Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan desa.

UU Desa 2014 dalam BAB VII diatur mengenai Peraturan Desa, dijelaskan pada pasal 69:¹¹²

- 1) Jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa.
- 2) Peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

¹¹² Pasal 69 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

- 3) Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama BPD.
- 4) Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa.
- 5) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diserahkan oleh Bupati/Walikota paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan tersebut oleh Bupati/Walikota.
- 6) Dalam hal Bupati/Walikota telah memberikan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Kepala Desa wajib memperbaikinya.
- 7) Kepala Desa diberi waktu paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi untuk melakukan koreksi.
- 8) Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya.
- 9) Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa.
- 10) Masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa.
- 11) Peraturan Desa dan peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh sekretaris Desa.
- 12) Dalam pelaksanaan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa sebagai aturan pelaksanaannya.

Sebagai sebuah produk hukum, Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum, yaitu:¹¹³

- a) Terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat.
- b) Terganggunya akses terhadap pelayanan publik.
- c) Terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum.
- d) Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.
- e) Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, serta gender.

Sebagai sebuah produk politik, peraturan desa diproses secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat desa. Masyarakat desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan BPD dalam proses penyusunan peraturan desa.

114

¹¹³ Penjelasan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹¹⁴ *Ibid.*

Peraturan desa yang mengatur kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal desa pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat desa dan BPD. Hal itu dimaksudkan agar pelaksanaan peraturan desa senantiasa dapat diawasi secara berkelanjutan oleh warga masyarakat desa setempat mengingat peraturan desa ditetapkan untuk kepentingan masyarakat desa.¹¹⁵

Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan desa yang telah ditetapkan, BPD berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Itulah salah satu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh BPD. Selain BPD, masyarakat desa juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan peraturan desa.¹¹⁶

**b) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014
Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014
Tentang Desa**

Dalam bab V Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, mengenai tata cara penyusunan peraturan di desa bagian kesatu peraturan desa diuraikan sebagai berikut:¹¹⁷

Pasal 83

- (1) Rancangan peraturan Desa diprakarsai oleh Pemerintah Desa.
- (2) BPD dapat mengusulkan rancangan peraturan Desa kepada pemerintah desa.
- (3) Rancangan peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa untuk mendapatkan masukan).
- (4) Rancangan peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama BPD.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Pasal 84

- (1) Rancangan peraturan Desa yang telah disepakati bersama disampaikan oleh pimpinan BPD kepada kepala Desa untuk ditetapkan menjadi peraturan Desa paling lambat 7 (tujuh) Hari terhitung sejak tanggal kesepakatan.
- (2) Rancangan peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib ditetapkan oleh kepala Desa dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 15 (lima belas) Hari terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan Desa dari pimpinan BPD.
- (3) Peraturan Desa dinyatakan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diundangkan dalam lembaran Desa dan berita Desa oleh sekretaris Desa.
- (4) Peraturan Desa yang telah diundangkan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada bupati/walikota sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) Hari setelah diundangkan.
- (5) Peraturan Desa wajib disebarluaskan oleh Pemerintah Desa.

Berdasarkan uraian diatas, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah mengatur bahwa dalam hal pembentukan peraturan desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa untuk mendapatkan masukan.

c) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa

Partisipasi masyarakat desa dalam musyawarah desa maupun dalam penyusunan peraturan desa merupakan wujud kewajiban dan darma bakti masyarakat kepada desanya, sekaligus wujud kewajiban dan darma bakti warga dalam berbangsa dan bernegara melalui tindakan-tindakan sukarela. Partisipasi masyarakat desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, ditinjau dari konteks penegakan hukum sebagai upaya menciptakan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, merupakan bagian dari penguatan daya tahan nasional khususnya dalam rangka melindungi kekayaan sumberdaya bangsa maupun penguatan ideologi Pancasila dalam praktek hidup berbangsa dan bernegara. Secara rinci pengaturan tentang kewajiban rancangan peraturan desa dikonsultasikan kepada masyarakat desa diatur dalam Pasal 6 Permendagri Nomor 111 tahun 2014, dalam tahapan sebagai berikut:

- 1) Penyusunan rancangan Peraturan Desa diprakarsai oleh Pemerintah Desa.
- 2) Rancangan Peraturan Desa yang telah disusun, wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa dan dapat dikonsultasikan kepada camat untuk mendapatkan masukan.
- 3) Rancangan Peraturan Desa yang dikonsultasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diutamakan kepada masyarakat atau kelompok masyarakat yang terkait langsung dengan substansi materi pengaturan.
- 4) Masukan dari masyarakat desa dan camat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan Pemerintah Desa untuk tindak lanjut proses penyusunan rancangan Peraturan Desa.
- 5) Rancangan Peraturan Desa yang telah dikonsultasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan Kepala Desa kepada BPD untuk dibahas dan disepakati bersama. Berdasarkan pengaturan tersebut, maka proses pembentukan peraturan desa yang harus diperhatikan adalah adanya partisipasi masyarakat melalui kewajiban konsultasi rancangan peraturan desa oleh pemerintahan desa kepada masyarakat. Namun dalam prakteknya, partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan desa masih relatif terbatas. Hal ini terjadi karena selama ini masyarakat secara umum memberikan kepercayaan kepada Kepala Desa maupun BPD dalam membentuk peraturan desa, dan hal lain yang menjadi alasan utama rendahnya partisipasi masyarakat desa, dikarenakan masih banyak pekerjaan yang harus dikerjakan masyarakat desa untuk mencukupi kebutuhan perekonomian keluarga, dibandingkan dengan ikut berpartisipasi dalam pembentukan peraturan desa.

Berdasarkan uraian diatas, dalam hal pembentukan peraturan desa, didasarkan pada UU Desa 2014, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 2014 yang memuat proses perencanaan hingga evaluasi dalam rangka mewujudkan pembentukan peraturan desa yang demokratis.

BPD sebagai suatu lembaga yang diberikan wewenang oleh peraturan perundang-undangan untuk merancang peraturan desa berdasarkan aspirasi dari masyarakat, maka BPD semestinya melaksanakan fungsi pemerintahan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan secara demokratis. Dasar pembedaan BPD diberikan wewenang tersebut dikarenakan dalam menyelenggarakan pemerintahan desa, BPD selaku lembaga yang ditetapkan secara demokratis memiliki peran untuk mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa, menyatakan pendapat atas penyelenggara pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa,

pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Optimalisasi peran dan fungsi BPD sangatlah penting dalam mewujudkan pemerintah desa yang maju.

Walaupun secara jelas telah ditentukan bahwa proses pembentukan Peraturan desa dilaksanakan oleh Kepala Desa bersama-sama dengan BPD, namun partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan desa sebaiknya tidak hanya cukup dilaksanakan oleh sekelompok orang yang merupakan perwakilan dari masyarakat tersebut, karena sebagaimana yang telah diuraikan di atas, bahwa lembaga atau institusi tersebut bisa jadi menggunakan kepentingannya dengan mengatasnamakan masyarakat, tanpa terlebih dahulu mendapatkan masukan atau aspirasi dari masyarakatnya secara langsung, hanya untuk memperjuangkan kepentingan pribadi atau kelompoknya.

3.3 Implementasi Pembentukan Peraturan Desa

Partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, serta keterlibatan masyarakat dalam proses pengevaluasi perubahan yang terjadi.¹¹⁸ Partisipasi masyarakat menekankan pada partisipasi langsung warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan pada lembaga dan proses pemerintahan yang mempengaruhi kehidupan warga masyarakat. Partisipasi masyarakat sebagai keterlibatan proaktif dan reaktif terhadap pembangunan dan pelaksanaan program, dengan melakukan sebuah kesepakatan, tindakan, dan pembagian kewenangan serta tanggung jawab dalam kedudukan yang setara.¹¹⁹

Dalam sistem demokrasi, partisipasi masyarakat pada hakikatnya merupakan sarana untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh pemimpin, menyalurkan aspirasi masyarakat, melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan publik, dan menegakkan kedaulatan. Dalam hal ini, peraturan desa

¹¹⁸ I. R. Adi, *Perencanaan Partisipasi Berbasis Aset Komoditis* (Depok: FISIP UI Press, 2007).

¹¹⁹ S. I. A. Dwiningrum, *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pedidikan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015).

memiliki parameter, sehingga peraturan tersebut dapat dikatakan partisipatif jika:¹²⁰

1. Penyusunan peraturan desa seharusnya dijalankan dengan tujuan menyelenggarakan tata pemerintahan yang baik.
2. Partisipasi, keterbukaan, dan pengawasan supaya tidak terjadi penyalahgunaan terhadap pembangunan desa merupakan dasar dalam penyusunan peraturan desa.
3. Partisipasi dalam penyusunan peraturan desa menjadi hak dan kewajiban masyarakat.
4. Adanya pemberdayaan para pihak.
5. Semua aspirasi diperhatikan tanpa terkecuali.
6. Pengambilan keputusan melalui proses yang jujur, terbuka, dan adil.
7. Adanya akses yang luas terhadap berbagai informasi yang merupakan hak publik.

Menurut Alexander Abe, partisipasi masyarakat secara langsung dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan desa, membawa 3 (tiga) dampak penting. Pertama, terhindar dari peluang terjadinya manipulasi keterlibatan rakyat dan memperjelas apa yang dikehendaki masyarakat. Kedua, memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan. Ketiga, meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.¹²¹

Dalam prakteknya, partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan desa masih relatif terbatas. Hal ini terjadi karena selama ini masyarakat secara umum memberikan kepercayaan kepada Kepala Desa maupun BPD dalam membentuk peraturan desa, dan hal lain yang menjadi alasan utama rendahnya partisipasi masyarakat desa, dikarenakan masih banyak pekerjaan yang harus dikerjakan masyarakat desa untuk mencukupi kebutuhan perekonomian keluarga, dibandingkan dengan ikut berpartisipasi dalam pembentukan peraturan desa.

Selain persoalan tersebut di atas, fakta yang sering terjadi dalam hal menampung aspirasi masyarakat, bahwa BPD masih kurang mendapat kepercayaan dari masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari kecenderungan warga desa yang lebih memilih menyampaikan aspirasinya kepada orang yang dianggap dekat secara kekuasaan dengan kepala desa, ketua dusun dengan harapan bahwa orang tersebut

¹²⁰ Fadli, Hamidi, and Lutfi, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif*, 169–170.

¹²¹ Ida Ayu Putu Widiati, Luh Putu Suryani, and Ketut Adi Wirawan, “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Upaya Menghasilkan Produk Hukum Responsif,” *Jurnal Hukum Saraswati* 1, No. 2 (2019): 245–246.

akan menyampaikannya langsung kepada kepala desa. Ada juga warga yang mengadukan aspirasinya kepada ketua RT atau RW.¹²²

BPD sebagai suatu lembaga yang diberikan wewenang oleh perundang-undangan untuk merancang peraturan desa berdasarkan aspirasi dari masyarakat, maka BPD semestinya melaksanakan fungsi pemerintahan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan secara demokratis. Dasar pembedaan BPD diberikan wewenang tersebut dikarenakan dalam menyelenggarakan pemerintahan desa, BPD selaku lembaga yang ditetapkan secara demokratis memiliki peran untuk mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa, menyatakan pendapat atas penyelenggara pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Optimalisasi peran dan fungsi BPD sangatlah penting dalam mewujudkan pemerintah desa yang maju, ibarat bangunan BPD sebagai pilar bangunan desa, sehingga kuat dan lemahnya pemerintahan desa sedikit banyak akan bergantung pada BPD, ada beberapa peran BPD yang sangat sentral dalam pengawasan pembangunan desa.¹²³

Walaupun secara jelas telah ditentukan bahwa proses pembentukan Peraturan desa dilaksanakan oleh Kepala Desa bersama-sama dengan BPD, namun partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan desa sebaiknya tidak hanya cukup dilaksanakan oleh sekelompok orang yang merupakan perwakilan dari masyarakat tersebut, karena sebagaimana yang telah diuraikan di atas, bahwa lembaga atau institusi tersebut bisa jadi menggunakan kepentingannya dengan mengatasnamakan masyarakat, tanpa terlebih dahulu mendapatkan masukan atau aspirasi dari masyarakatnya secara langsung, hanya untuk memperjuangkan kepentingan pribadi atau kelompoknya.¹²⁴

Hal inilah yang berakibat dari kurangnya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan desa, sehingga pada akhirnya tidak terwujud Peraturan desa yang aspiratif dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan

¹²² Utang Rosidin, "Partisipasi Masyarakat Desa Dalam Proses Pembentukan Peraturan Desa Yang Aspiratif", *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Volume 4, Nomor 1, September 2019, hlm. 181.

¹²³ Darmini Roza, Laurensius Arliman S, Peran Badan Permusyawaratan Desa di dalam Pembangunan Desa dan Pengawasan Keuangan Desa", *PJIH*, No. 3, Vol. 4, 2017, hlm. 620.

¹²⁴ Iza Rumesten RS, "Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 12 Nomor 1, Januari 2012, hlm. 143.

pemerintahan di desa yang sesuai dengan kehendak dan keinginan masyarakat desa. Oleh karena itu, sebagai upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan desa yang diharapkan mampu mewujudkan kehendak dan keinginan masyarakat desa, maka harus diawali dengan proses pembentukan Peraturan desa yang benar-benar melibatkan langsung masyarakat desa.

Disamping itu, dalam hal pembentukan Perdes masih sangat minim, padahal Perdes merupakan legalitas aspirasi masyarakat yang seharusnya dibentuk sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, bukan hanya sebatas formalitas dengan membentuk Perdes tertentu saja.

3.4 Partisipasi Pembentukan Perdes dalam Konsep Demokrasi Pancasila

Menurut bahasa, kata “partisipasi” berarti perihal turut berperan serta, keikutsertaan, atau peran serta. Apabila dikaitkan dengan penyelenggaraan negara, maka partisipasi dapat diartikan sebagai bentuk keikutsertaan masyarakat dalam berbagai bentuk kegiatan penyelenggaraan negara. Proses pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan sebuah kebijakan merupakan beberapa bentuk dari partisipasi masyarakat. Keberadaan partisipasi masyarakat akan sangat ditentukan oleh terlibat atau tidaknya masyarakat dalam kegiatan pemerintahan sebuah negara, khususnya dalam ranah legislatif.¹²⁵

Ada istilah lain yang digunakan untuk menyebut istilah “partisipasi”, yaitu “peran serta”. Menurut Muin Fahmai, peran serta merupakan suatu pengertian yang seringkali dipertukarkan dengan istilah “partisipasi.” Dalam kepustakaan Belanda, peran serta (*inspraak*) merupakan salah satu bentuk dari partisipasi. Unsur-unsur dari peran serta yaitu:

- (1) tersedianya suatu kesempatan (yang diorganisir) bagi masyarakat untuk mengemukakan pendapat dan pemikirannya terhadap pokok-pokok kebijaksanaan pemerintah;
- (2) adanya kesempatan bagi masyarakat untuk melakukan diskusi dengan pemerintah; dan

¹²⁵ Yuliandri, “Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penentuan Arah Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional,” Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2014), 15.

- (3) dalam batas-batas yang wajar, diharapkan bahwa hasil diskusi tersebut dapat mempengaruhi pengambilan keputusan.¹²⁶

Keterlibatan atau partisipasi masyarakat sudah menjadi konsep yang berkembang dalam sistem politik modern. Sebagai upaya demokratisasi, proses pembentukan dan pengesahan peraturan perundang-undangan tidak lagi menjadi kekuasaan mutlak pejabat dan badan legislatif.¹²⁷ Oleh karena itu, partisipasi dapat diartikan sebagai partisipasi masyarakat yang aktif jika terdapat penyediaan ruang partisipasi untuk masyarakat, baik secara individu maupun kelompok, untuk mewujudkan partisipasi terhadap suatu tuntutan yang mutlak sebagai upaya demokratisasi dalam pembentukan dan penentuan kebijakan publik dan peraturan.¹²⁸

Partisipasi masyarakat merupakan suatu hal yang penting dalam penyusunan dan perumusan peraturan perundang-undangan, karena peraturan perundang-undangan yang berbasis pada partisipasi masyarakat diharapkan dapat bertahan lama dan memiliki efektivitas untuk memecahkan permasalahan yang terjadi di masyarakat. Hal terpenting dalam sistem demokrasi adalah bagaimana menjamin ruang partisipasi yang luas untuk semua lapisan masyarakat. Namun, penjaminan ini juga harus diikuti dan disertai dengan upaya yang berkelanjutan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.¹²⁹

Berkenaan dengan partisipasi masyarakat dalam pembangunan hukum dalam konteks sebagai suatu kesatuan sistem kenegaraan, Philippe Nonet dan Philip Selznick mengetengahkan suatu teori mengenai 3 (tiga) keadaan dasar hukum dalam masyarakat. Pertama, hukum represif, yakni hukum yang merupakan alat kekuasaan represif. Pada hukum represif, tujuan hukum adalah ketertiban dan dasar keabsahannya adalah pengamanan masyarakat. Aturanaturannya bersifat terperinci

¹²⁶ Arif Hidayat, "Analisis Politik Hukum Partisipasi Masyarakat Dalam Sistem Penganggaran Daerah Di Indonesia Pasca Reformasi," *Pandecta* 6, no. 1 (2011): 28.

¹²⁷ Yurika Maharani, "Sistem Pembentukan Peraturan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa," *Kerthanegara* 3, no. 3 (2015): 8.

¹²⁸ Bakti Wana Putra, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Desa Berdasarkan Peraturan Bupati Indragiri Hulu Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Desa (Studi Di Desa Buluh Rampai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragirihulu)" (Universitas Islam Negeri Syarif Kasim, 2020), 36.

¹²⁹ Rosidin, "Partisipasi Masyarakat Desa Dalam Proses Pembentukan Peraturan Desa Yang Aspiratif," 177.

namun kurang mengikat pembuat aturan, seringkali terjadi diskresi. Sifat memaksa nampak meluas dan hanya secara lemah dibatasi, sedangkan yang dikembangkan adalah “moralitas kekangan”. Hukum tunduk pada politik kekuasaan serta harapan-harapan atas ketaatan bersifat tanpa syarat dan ketidaktaatan dianggap penyimpangan. Kritisisme dipandang sebagai ketidaksetiaan.¹³⁰

Kedua, hukum otonom, yaitu hukum sebagai suatu pranata yang mampu menjinakan represi dan melindungi integritasnya sendiri. Tujuan hukum dalam hukum yang otonom adalah legitimasi yang didasarkan pada kejujuran prosedural. Aturan-aturan mengikat baik penguasa maupun yang dikuasai dan diskresi dibatasi oleh hukum. Paksaan dikendalikan oleh kekangan-kekangan hukum dan moralitasnya adalah moralitas institusional. Hukum “merdeka” dari politik. Harapan-harapan ketaatan tidak terlampaui ketat dan dibenarkan oleh hukum, misalnya, dalam kerangka pengujian aturanaturan. Partisipasi masyarakat dibatasi oleh prosedur-prosedur yang mapan.¹³¹

Ketiga, hukum responsif, yaitu hukum yang merupakan sarana respons atas kebutuhan-kebutuhan dan aspirasi-aspirasi masyarakat. Pada hukum responsif, keabsahan hukum didasarkan pada keadilan substantif dan aturan-aturan tunduk pada prinsip dan kebijaksanaan. Diskresi dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan. Paksaan lebih nampak dalam bentuk alternatif positif seperti insentif atau sistem sistem kewajiban mandiri. Moralitas yang nampak adalah “moralitas kerja sama”, sementara aspirasi-aspirasi hukum dan politik berada dalam keadaan terpadu. Ketidaktaatan dinilai dalam ukuran dan kerugian-kerugian substantif dan dipandang sebagai tumbuhnya masalah legitimasi. Kesempatan untuk berpartisipasi diperluas melalui integrasi bantuan hukum dan bantuan sosial.¹³²

Dari penjelasan teoritik tersebut ingin digambarkan bahwa masyarakat merupakan variabel penentu, baik dalam proses pembentukan maupun dalam penerapan hukum. Oleh karena itu, untuk mendapatkan produk peraturan perundang-undangan yang baik, tidak cukup hanya memenuhi dasar-dasar yuridis belaka, tapi juga harus mempunyai dasar-dasar filosofis dan sosiologis. Dalam

¹³⁰ Masriani, “Pengaturan Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah,” *Jurnal Lex Specialis*, no. 11 (2010): 73.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *Ibid.*

rangka memenuhi dasar-dasar sosiologis ini, maka diperlukan adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan perundangundangan. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundangundangan daerah paling tidak akan menghasilkan hukum yang responsif dengan kebutuhan hukum masyarakat.¹³³

Dengan demikian, berbicara masalah partisipasi, berarti akan selalu berkait dengan upaya-upaya keikutsertaan seluruh komponen masyarakat secara aktif dalam berbagai aktivitas yang telah direncanakan. Keikutsertaan secara aktif tersebut merupakan energi yang mendorong bergeraknya roda pembangunan atau kegiatan masyarakat dalam rangka mencapai tujuan atau untuk memecahkan suatu masalah. Partisipasi masyarakat diartikan sebagai keterlibatan aktif warga masyarakat, baik secara perorangan, kelompok, atau kesatuan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan bersama, perencanaan, dan pelaksanaan program serta pembangunan masyarakat, yang dilaksanakan di dalam maupun di luar lingkungan masyarakat atas dasar rasa kesadaran dan tanggung jawab.¹³⁴ Secara konseptual, partisipasi masyarakat merupakan alat dan tujuan pembangunan masyarakat, sehingga ia berfungsi sebagai penggerak dan pengarah proses perubahan sosial.¹³⁵

Sementara itu, partisipasi masyarakat desa dalam penyaluran aspirasinya untuk penyusunan peraturan desa, mewajibkan adanya hubungan politik yang demokratis dalam tata kelola desa didukung oleh kepala desa, BPD, dan masyarakat desa dalam suatu musyawarah desa.¹³⁶ Dengan dilaksanakan musyawarah desa ini, dapat dijadikan sebagai sarana untuk berdiskusi dan menyepakati hal-hal yang bersifat strategis. Produk hukum desa yang dirumuskan dengan cara yang demokratis diharapkan dapat mewujudkan pengelolaan sumber daya desa secara damai dan menciptakan keadilan sosial. Pemerintah desa bersama BPD dalam perumusan peraturan desa harus didasarkan pada keputusan yang sudah ditetapkan di musyawarah desa.¹³⁷

¹³³ Ibid., hlm 74-75.

¹³⁴ Holil Soelaiman, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Berencana" (Bandung: BSSW, 1985), 6.

¹³⁵ Iza Rumesten RS, "Strategi Hukum Dan Penerapan Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelesaian Sengketa Batas Daerah Di Sumatera Selatan," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 20, no. 4 (2013): 619.

¹³⁶ Baharudin, "Analisis Kedudukan Peraturan Desa Dan Pembentukan Peraturan Desa Yang Demokratis Partipatoris," *Jurnal Keadilan Progresif* 10, no. 2 (2019): 128.

¹³⁷ Ibid.

Konsep partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan telah tertulis dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sesuai dengan undang-undang tersebut, dalam konsep pemerintahan desa, masyarakat desa dalam penyusunan peraturan perundang-undangan berhak untuk memberikan saran dan masukan terhadap rancangan peraturan desa. Rancangan peraturan desa harus dikonsultasikan kepada masyarakat desa.¹³⁸

Bentuk partisipasi masyarakat dalam penyusunan atau pembentukan peraturan perundang-undangan tertuang dalam Pasal 96 ayat (1) Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kemudian dilanjutkan dalam ayat 2, masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan dengan rapat dengan pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan seminar, lokakarya, serta diskusi. Peraturan ini dapat dijadikan sebagai dasar bentuk-bentuk partisipasi masyarakat desa dalam pembentukan peraturan desa.

Bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan bergantung pada situasi dan keadaan masyarakat serta lingkungannya.¹³⁹ Dalam hal ini, terdapat peluang partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan desa yang dapat dilakukan dalam bentuk kegiatan sebagai berikut:¹⁴⁰

1. Mengajukan atau menyiapkan rancangan inisiatif masyarakat. Setiap anggota masyarakat, baik secara individu maupun bersamaan, menyiapkan rancangan peraturan melalui metode yang valid yang kemudian didiskusikan dengan kepala desa, BPD, dan masyarakat desa dalam suatu musyawarah desa.
2. Memberikan masukan terhadap rancangan peraturan desa yang diajukan.
3. Ketika rancangan peraturan desa sudah memasuki tahap pembahasan, maka partisipasi masyarakat dilakukan dengan mengawal proses pembahasan.
4. Melakukan kontrol dan evaluasi terhadap pelaksanaan peraturan desa yang sudah ditetapkan dan disahkan.

¹³⁸ Marhum and Meronda, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014: Studi Kasus Desa Wawosanggula, Kecamatan Puriala, Konawe, Sulawesi Tenggara," 144–145.

¹³⁹ Sirajudin, *Legislative Drafting: "Pelembagaan Metode Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah"* (Malang: Malang Corruption Watch dan YAPPIKA, 2006), 189.

¹⁴⁰ Kotan Y. Stefanus, "Aspek-Aspek Hukum Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Dan Peraturan Desa," *Proyuris* 3, no. 1 (2021): 249–250.

Dalam konsepsi negara hukum terkandung prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*) sedangkan di Pada konsepsi demokrasi, di dalamnya terkandung prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*), yang masing-masing prinsip dari kedua konsepsi tersebut dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal dengan sebutan “negara hukum yang demokratis” (*demokratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*.¹⁴¹

a. Prinsip-prinsip Negara Hukum :

- 1) Asas legalitas;
- 2) Perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM).
- 3) Keterikatan pemerintah pada hukum.
- 4) Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum; dan
- 5) Pengawasan oleh hakim yang merdeka dalam hal organ-organ pemerintah melaksanakan dan menegakkan aturan-aturan hukum.

b. Prinsip-prinsip Demokrasi :

- 1) Perwakilan politik. Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu Negara dan dalam masyarakat hukum yang lebih rendah diputuskan oleh badan perwakilan, yang diisi melalui pemilihan umum.
- 2) Pertanggungjawaban politik. Organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada lembaga perwakilan.
- 3) Pemencaran kewenangan. Konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat pada satu organ pemerintahan adalah kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, kewenangan badan-badan publik itu harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda.
- 4) Pengawasan dan kontrol (penyelenggaraan) pemerintahan harus dapat dikontrol;
- 5) Kejujuran dan terbuka untuk umum; dan
- 6) Rakyat berhak berpartisipasi dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah.

Sebagai negara yang menjunjung tinggi demokrasi, partisipasi masyarakat dalam mengawasi dan turut serta mempengaruhi kebijakan pemerintah merupakan suatu hal yang bersifat penting dan krusial. Sebab rakyat memiliki hak untuk melakukan kontrol terhadap penguasa serta menghendaki terciptanya hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

¹⁴¹ Dani R. Pinasang dan Toar N. Palilingan,” Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna (Meaningful Participation) Dalam Pembentukan Peraturan Daerah”, *Lex Privatum* Vol.XI/No.2/Feb/2023, hlm. 3.

Pembentukan peraturan desa yang juga merupakan bagian dari pembentukan peraturan perundang-undangan tentu perlu untuk mengacu pada norma-norma dasar pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya nilai-nilai dalam Pancasila. Pancasila dalam posisinya sebagai sumber semua sumber hukum, atau sebagai sumber hukum dasar nasional, berada di atas konstitusi, artinya Pancasila berada di atas UUD NKRI 1945. Jika UUD NKRI 1945 merupakan konstitusi negara, maka Pancasila adalah kaidah pokok negara yang fundamental (*staats fundamental norm*).¹⁴² Agar peraturan desa memiliki relevansi yang lebih luas dan mendukung integrasi nasional, nilai-nilai Pancasila perlu menjadi landasan utama dalam setiap proses pembentukannya. Sebagai pandangan hidup bangsa (*philosophische grondslag*), Pancasila memberikan arahan normatif agar peraturan desa tidak hanya berfokus pada kepentingan lokal, tetapi juga selaras dengan prinsip-prinsip keadilan, harmoni sosial, dan pembangunan berkelanjutan yang menjadi tujuan nasional.

Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum atau dasar hukum nasional, berfungsi sebagai tolok ukur utama dalam menilai validitas dan moralitas setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Peraturan perundang-undangan yang dibuat harus mencerminkan kesadaran sosial, rasa keadilan, dan nilai-nilai luhur Pancasila, seperti keadilan sosial, kemanusiaan, dan persatuan, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dijabarkan dalam batang tubuhnya. Sebagai dasar dari sistem hukum, Pancasila memastikan bahwa seluruh regulasi selaras dengan identitas bangsa dan kebutuhan masyarakat, baik di tingkat nasional maupun lokal, termasuk dalam pembentukan peraturan desa. Dengan kedudukan ini, Pancasila tidak hanya menjaga konsistensi hukum di tengah keberagaman, tetapi juga menjadi pedoman moral dan normatif yang membangun hukum berkeadilan, berkelanjutan, dan inklusif. Peraturan desa yang dibuat dengan berdasarkan pada Pancasila sebagai pedoman, tidak hanya mencerminkan kebutuhan masyarakat setempat tetapi juga berkontribusi pada stabilitas dan kemajuan bangsa secara keseluruhan.

¹⁴² Achmad Ali, “*Menguak Teori Hukum Dan Teori Peradilan*”, Vol. 1 Pemahaman Awal, Jakarta, Kencana Premedia Group, 2009.

Peraturan desa yang menempatkan Pancasila sebagai pedoman utama dapat dirancang untuk mengakomodasi kebutuhan masyarakat tanpa melupakan prinsip-prinsip nasional yang mendukung harmoni, integrasi, dan pembangunan berkelanjutan. Hal ini tidak hanya menjaga relevansi dan keberlanjutan di tingkat desa, tetapi juga memastikan bahwa nilai-nilai luhur bangsa tetap menjadi landasan dalam setiap kebijakan desa sebagai bagian dari struktur pemerintahan terkecil.

Penerapan Pancasila melalui penerapan nilai-nilai yang terkandung dalam kelima sila Pancasila memiliki peran yang sangat penting sebagai landasan utama pembentukan peraturan desa. Pancasila memastikan bahwa peraturan desa tidak hanya berfungsi sebagai instrumen hukum yang berlaku di tingkat lokal, tetapi juga mencerminkan identitas dan karakter bangsa Indonesia. Dalam pelaksanaannya, peraturan desa harus mencerminkan toleransi dan penghormatan terhadap keberagaman agama serta kepercayaan masyarakat setempat, menjunjung tinggi keadilan sosial dan hak asasi manusia, serta memperkuat semangat gotong royong dan solidaritas sosial.

Proses penyusunan peraturan desa harus dilakukan secara demokratis melalui musyawarah mufakat yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Pendekatan ini memastikan bahwa keputusan yang diambil benar-benar mencerminkan kebutuhan bersama dan berkontribusi pada peningkatan kesejahteraan seluruh warga desa. Dengan demikian, peraturan desa yang berlandaskan nilai-nilai Pancasila tidak hanya berfungsi sebagai perangkat hukum yang mengatur kehidupan masyarakat secara adil dan bijaksana, tetapi juga menjadi manifestasi nyata dari implementasi falsafah bangsa dalam mendorong pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan.

Nilai-nilai Pancasila dalam pembentukan peraturan desa sangat berkaitan erat dengan konsep Demokrasi Pancasila, yakni demokrasi yang mengedepankan musyawarah, mufakat, dan keseimbangan antara hak individu dan kepentingan bersama. Dalam konteks ini, peraturan desa tidak hanya sekadar produk legislasi di tingkat lokal, tetapi juga bentuk nyata penerapan demokrasi berbasis nilai-nilai Pancasila. Demokrasi Pancasila menempatkan kedaulatan rakyat sebagai prinsip utama yang dijalankan secara bijak melalui mekanisme perwakilan. Hal ini tercermin dalam musyawarah desa, di mana pemerintah desa, BPD, dan masyarakat terlibat secara aktif dalam merumuskan peraturan desa. Proses ini menunjukkan

bagaimana nilai kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan diterapkan dalam pengambilan keputusan.

Nilai-nilai Pancasila memberikan panduan yang jelas dalam pelaksanaan demokrasi di tingkat desa, dengan menekankan prinsip keadilan, kebersamaan, dan kepentingan bersama. Dalam proses pengambilan keputusan, musyawarah menjadi mekanisme utama untuk menciptakan keadilan sosial yang menghormati hak-hak setiap individu, memastikan bahwa setiap keputusan mencerminkan rasa kemanusiaan yang adil dan beradab. Selain itu, demokrasi Pancasila mengutamakan kebersamaan dan gotong royong, di mana seluruh elemen masyarakat dilibatkan secara aktif, tidak hanya mengandalkan suara mayoritas, tetapi juga mempertimbangkan kebutuhan minoritas untuk menjaga harmoni sosial. Prinsip ini juga menekankan pentingnya keseimbangan antara kebutuhan lokal dan kebijakan nasional, sehingga peraturan desa tetap relevan dengan konteks masyarakat setempat sambil mendukung tujuan nasional. Dengan cara ini, nilai-nilai Pancasila memastikan bahwa demokrasi di desa tidak hanya inklusif tetapi juga berfungsi sebagai landasan untuk pembangunan yang adil dan berkelanjutan.

Dengan landasan Demokrasi Pancasila, pembentukan peraturan desa menjadi sarana untuk memperkuat nilai-nilai persatuan, keadilan sosial, dan partisipasi masyarakat. Proses ini memastikan bahwa peraturan desa tidak hanya mencerminkan identitas bangsa Indonesia, tetapi juga menjadi alat untuk mendukung pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan. Desa, sebagai unit pemerintahan terkecil, menjadi representasi praktik Demokrasi Pancasila yang menjunjung tinggi harmoni antara kebutuhan masyarakat lokal dan arah kebijakan nasional.

Prinsip-prinsip utama Demokrasi Pancasila, seperti musyawarah, mufakat, dan keadilan sosial, sangat relevan dalam proses pembentukan peraturan desa karena mencerminkan tata nilai yang mengutamakan partisipasi aktif masyarakat, pengambilan keputusan yang adil, dan keharmonisan sosial. Musyawarah merupakan fondasi utama dalam Demokrasi Pancasila, di mana keputusan diambil melalui diskusi bersama yang melibatkan berbagai pihak. Dalam pembentukan peraturan desa, musyawarah desa menjadi forum utama untuk merumuskan, membahas, dan menyepakati peraturan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Proses ini melibatkan pemerintah desa, BPD, tokoh masyarakat, dan warga desa, sehingga setiap elemen masyarakat memiliki kesempatan untuk menyampaikan aspirasi dan pendapatnya. Melalui musyawarah, peraturan desa dihasilkan dengan mempertimbangkan suara mayoritas tanpa mengabaikan kepentingan minoritas. Hal ini mencerminkan semangat inklusivitas dan demokrasi partisipatif.

Proses musyawarah dalam pembentukan peraturan desa mencapai puncaknya pada tercapainya mufakat, di mana keputusan yang dihasilkan merepresentasikan kesepakatan bersama yang didasarkan pada kebijaksanaan kolektif. Mufakat memainkan peran penting dalam memastikan bahwa peraturan desa yang dirumuskan tidak hanya menguntungkan kelompok tertentu, tetapi juga diterima oleh seluruh lapisan masyarakat sebagai solusi terbaik yang mengakomodasi kebutuhan bersama. Dengan pendekatan ini, peraturan desa memperoleh legitimasi yang kuat, karena didukung oleh konsensus dari seluruh pihak yang terlibat dalam musyawarah. Selain itu, mufakat memperkuat rasa kepemilikan kolektif dan tanggung jawab bersama terhadap implementasi peraturan tersebut, menciptakan fondasi yang kokoh untuk pelaksanaan yang efektif dan berkelanjutan.

Prinsip keadilan sosial dalam Demokrasi Pancasila menggarisbawahi pentingnya distribusi yang adil dari manfaat pembangunan dan perlakuan yang setara bagi setiap anggota masyarakat. Dalam konteks pembentukan peraturan desa, keadilan sosial diwujudkan melalui regulasi yang dirancang untuk memenuhi kebutuhan semua warga desa, termasuk kelompok rentan seperti perempuan, anak-anak, dan masyarakat miskin. Peraturan desa yang berlandaskan prinsip ini bertujuan untuk memastikan akses yang adil terhadap sumber daya, layanan publik, dan hasil pembangunan. Sebagai contoh, aturan mengenai pengelolaan dana desa atau penggunaan lahan harus disusun dengan mempertimbangkan kepentingan seluruh elemen masyarakat secara menyeluruh dan inklusif.

Ketiga prinsip ini saling melengkapi dalam memastikan bahwa proses pembentukan peraturan desa:

1. Partisipatif: Melibatkan masyarakat secara aktif (musyawarah).
2. Demokratis: Menghasilkan keputusan yang diterima semua pihak (mufakat).
3. Adil: Menjamin kesejahteraan seluruh masyarakat desa (keadilan sosial).

Dengan demikian, prinsip-prinsip utama Demokrasi Pancasila menjadi landasan etis dan prosedural yang menjaga agar peraturan desa tidak hanya legal secara hukum, tetapi juga berorientasi pada kesejahteraan dan keharmonisan masyarakat desa. Ini memperkuat posisi desa sebagai miniatur pelaksanaan demokrasi Pancasila di tingkat lokal.

Berdasarkan penjabaran diatas, Nilai-nilai demokrasi Pancasila menjadi dasar utama dalam pembentukan peraturan desa, yang tidak hanya berfungsi sebagai perangkat hukum lokal, tetapi juga mencerminkan karakter dan identitas bangsa Indonesia.

Nilai Ketuhanan diwujudkan dalam peraturan desa yang menjunjung tinggi toleransi antarumat beragama serta menghormati keberagaman keyakinan lokal, sehingga tercipta harmoni di tengah masyarakat. Hal ini memastikan bahwa peraturan desa dapat mengakomodasi tradisi dan praktik keagamaan masyarakat secara adil dan tanpa diskriminasi.

Nilai Kemanusiaan diterapkan melalui peraturan desa yang melindungi hak asasi manusia dan menjunjung prinsip kesetaraan. Peraturan yang dihasilkan harus mampu menjamin bahwa setiap individu dalam masyarakat desa diperlakukan dengan adil, tanpa memandang latar belakang sosial, ekonomi, maupun budaya. Dengan demikian, nilai ini menjadi landasan untuk menciptakan peraturan yang adil dan beradab dalam kehidupan desa.

Nilai Persatuan menjadi panduan dalam membentuk peraturan desa yang memperkuat solidaritas sosial dan semangat gotong royong. Melalui peraturan desa, masyarakat diintegrasikan dalam semangat kebersamaan yang bertujuan menjaga keharmonisan sosial sekaligus mencegah potensi konflik. Nilai ini menunjukkan bahwa peraturan desa tidak hanya mengatur aspek kehidupan individu, tetapi juga mendukung integrasi sosial dalam kerangka kebangsaan.

Nilai Kerakyatan menegaskan pentingnya musyawarah sebagai mekanisme utama dalam pembentukan peraturan desa. Melalui musyawarah desa, setiap masyarakat memiliki kesempatan untuk berpartisipasi aktif dalam proses pengambilan keputusan, sehingga peraturan yang dihasilkan benar-benar mencerminkan kebutuhan dan harapan kolektif. Proses ini mencerminkan prinsip

demokrasi Pancasila yang mengutamakan kebijaksanaan bersama di atas dominasi suara mayoritas.

Nilai Keadilan Sosial melengkapi pembentukan peraturan desa dengan memastikan bahwa manfaat pembangunan dirasakan secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat. Peraturan desa harus dirancang untuk menjamin kesejahteraan semua warga, termasuk kelompok rentan, seperti perempuan, anak-anak, dan masyarakat kurang mampu. Dengan mengedepankan prinsip keadilan sosial, peraturan desa tidak hanya relevan tetapi juga inklusif dalam mendukung pembangunan yang berkelanjutan.

3.5 Partisipasi Pembentukan Perdes yang berimplikasi pada penguatan demokrasi desa

Partisipasi masyarakat desa dalam menyalurkan aspirasinya dalam perumusan peraturan desa, mensyaratkan adanya relasi politik yang demokratis dalam tata kelola desa yang didukung oleh kepala desa, BPD, dan Masyarakat desa dalam suatu musyawarah desa. Musyawarah desa yang diselenggarakan dijadikan sebagai media untuk membahas dan menyepakati hal-hal yang sifatnya strategis. Produk hukum desa dirumuskan secara demokratis sehingga tercipta pengelolaan sumberdaya Desa secara damai untuk mewujudkan keadilan sosial. Pemerintah Desa bersama BPD berkewajiban untuk merumuskan peraturan desa berdasarkan keputusan-keputusan strategis desa yang sudah ditetapkan di Musdes.¹⁴³

Pengambilan keputusan dalam peyelenggaraan pemerintahan desa dilaksanakan dengan dua macam keputusan. Pertama, keputusan yang beraspek sosial, yang mengikat masyarakat secara sukarela tanpa sanksi yang jelas. Kedua, keputusan yang dibuat oleh lembaga-lembaga formal desa yang dibentuk untuk melakukan fungsi pengambilan keputusan peraturan perundang-undangan. Bentuk keputusan pertama banyak dijumpai dalam kehidupan sosial masyarakat desa, dimana proses pengambilan keputusan dilakukan melalui proses persetujuan bersama, dengan terlebih dahulu menjelaskan alasan-alasan untuk pemilihan alternatif oleh para tokoh masyarakat desa ataupun orang yang dianggap memiliki

¹⁴³ Moch Musoffa Ihsan, "Ketahanan Masyarakat Desa, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia", Jakarta: 2015, hlm. 8.

kewibawaan tertentu. Sedangkan pada bentuk kedua, keputusan-keputusan didasarkan pada prosedur yang telah disepakati bersama seperti musyawarah pembangunan desa. Proses pengambilan keputusan tersebut dilakukan oleh pihak-pihak yang secara legalitas diberikan fungsi untuk itu yang kemudian produknya disebut dengan peraturan desa.¹⁴⁴

Peraturan Desa pada prinsipnya merupakan suatu bentuk keputusan yang bertujuan mengatur tingkah laku masyarakat desa secara, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, melindungi lembaga-lembaga sosial dalam masyarakat dan menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat di desa yang bersangkutan atas dasar keadilan, untuk mencapai keseimbangan dan kesejahteraan umum. Pada dasarnya Peraturan Desa adalah sarana demokrasi dan sarana komunikasi timbal balik antara Kepala Desa dan masyarakatnya.

Secara umum penyusunan Peraturan desa sebagai suatu produk hukum yang berlaku di tingkat desa harus memiliki landasan pada umumnya pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang mengandung unsur filosofis, yuridis, dan sosiologis sebagai latar belakang pembuatannya. Unsur filosofis, artinya bahwa setiap peraturan yang dibuat harus berlandaskan pada kebenaran dan cita rasa keadilan serta ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, kelestarian ekosistem, dan supremasi hukum. Unsur sosiologis berarti bahwa setiap peraturan yang dibuat harus berasal dari harapan, aspirasi, dan sesuai dengan kebutuhan sosial masyarakat. Sedangkan unsur yuridis, dimaksudkan bahwa peraturan yang dibuat menjunjung tinggi supremasi dan kepastian hukum serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.¹⁴⁵

Adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan desa selain membantu pemerintah desa dengan pertimbangan awal dalam perancangan peraturan, juga berfungsi mensosialisasikan peraturan desa tersebut terlebih dahulu kepada masyarakat sebelum peraturan desa itu diberlakukan. Pemerintah Desa sebagai “unit” pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, maka dalam penyelenggaraannya sangat diwajibkan untuk melibatkan seluruh potensi yang ada

¹⁴⁴ Setiawati, “Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa”, *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan*, Vol. 5 No. 1 Maret 2018, hlm. 64.

¹⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 90.

di dalam masyarakat. Hal ini penting dilakukan karena penyelenggaraan pemerintah di tingkat desa tentu berbeda dengan penyelenggaraan pemerintah yang ada di tingkat atasnya.¹⁴⁶

Partisipasi berarti keikutsertaan masyarakat desa dalam setiap kegiatan dan pengambilan keputusan strategis Desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menempatkan sifat partisipatif sebagai asas pengaturan termasuk dalam pembentukan peraturan desa, yang artinya berkehendak untuk menopang proses demokratisasi di desa. Landasan ontologis pemerintah desa membenarkan bahwa dalam pengaturan pemerintahan desa harus memperhatikan keanekaragaman, demokratisasi, partisipatoris, otonomi asli, dan pemberdayaan kepada masyarakat desa.¹⁴⁷

Pentingnya demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dilatarbelakangi oleh dua alasan utama, yakni Pertama, dalam suatu pemerintahan Desa, demokrasi merupakan upaya pendefinisian ulang hubungan antara masyarakat Desa dengan elit atau penyelenggara Pemerintahan Desa, yaitu kepala desa beserta perangkatnya dan BPD. Melalui jaminan demokratisasi ini penyelenggaraan pemerintahan di Desa juga berlaku definisi tentang suatu kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan secara umum, yakni kekuasaan yang berasal dan berada di tangan rakyat. Berdasarkan pada definisi tersebut, menunjukkan bahwa masyarakat atau warga Desa adalah pemilik sejati dari kekuasaan pada penyelenggaraan pemerintahan di desa, bukan semata-mata terdapat pada penyelenggara pemerintah desa semata. Penyelenggara Pemerintahan Desa hanya sebagai pelaksana kekuasaan masyarakat Desa, yang diberikan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kedua, berhubungan dengan kemajuan yang ditandai oleh adanya pengaturan dalam Undang-undang Desa tentang kedudukan Desa.

Bagian terpenting dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di desa adalah adanya

¹⁴⁶ Richard Timotius, "Revitalisasi Desa Dalam Konstelasi Desentralisasi Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa", Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-48 No.2 April-Juni 2018, hlm. 328.

¹⁴⁷ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, "Republik Desa Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa", PT. Alumni, Bandung: 2010, hlm. 17.

pengakuan Negara terhadap hak asal-usul Desa (asas rekognisi) dan penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa (asas subsidiaritas). Berdasarkan dua asas tersebut, Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan memiliki kewenangan yang sangat besar untuk mengurus dirinya sendiri.¹⁴⁸

Hal yang harus tetap dipertahankan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dalam proses pembentukan peraturan desa adalah terwujudnya demokratisasi pada masyarakat desa, sebagaimana yang diungkapkan oleh Muhammad Hatta, bahwa demokrasi yang dikembangkan bukan menjiplak demokrasi barat secara menyeluruh, akan tetapi demokrasi yang berakar dari karakter masyarakat asli Indonesia, yakni demokrasi kekeluargaan yang berdasarkan pada permusyawaratan.¹⁴⁹

Pelaksanaan partisipasi dalam pelaksanaan musyawarah desa ini dijamin sampai dalam tingkat yang sangat teknis. Hal ini sesuai dengan pengaturan yang tercantum dalam Pasal 3 ayat (3) huruf e Permendesa Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa,¹⁵⁰ sebagaimana telah dcabut dengan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 16 Tahun 2019 tentang Musyawarah Desa¹⁵¹ menentukan bahwa “ setiap unsur masyarakat berhak menerima pengayoman dan perlindungan dari gangguan, ancaman dan tekanan selama berlangsungnya musyawarah desa”.

Aspek partisipasi masyarakat dalam pembuatan suatu keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa wajib dilibatkan, hal ini sebagaimana diatur dalam UU Desa 2014, bahwa “BPD merupakan lembaga yang menunjukkan representasi warga desa”. Berdasarkan hal tersebut, BPD sebagai representasi masyarakat desa dalam proses pembentukan Peraturan desa, sudah semestinya memperhatikan partisipasi masyarakat.

¹⁴⁸ Naeni Amanulloh, *Demokratisasi Desa*, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta: 2015, hlm. 8-9.

¹⁴⁹ Inna Junaenah dan Lailani Sungkar, “Model Panduan Kriteria Desa Peduli Hak Asasi Manusia”, *Padjadjaran Journal Ilmu Hukum*, Volume 4 Nomor 3 Tahun 2017, hlm. 495.

¹⁵⁰ BN Tahun 2015, Nomor 15.

¹⁵¹ BN Tahu 2019, Nomor 1203.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dalam proses pembentukan peraturan desa, hal yang harus dipertahankan adalah terwujudnya demokratisasi pada masyarakat desa. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Muhammad Hatta, bahwa demokrasi yang dikembangkan bukan menjiplak demokrasi barat secara menyeluruh, akan tetapi demokrasi yang berakar dari karakter masyarakat asli Indonesia, yakni demokrasi kekeluargaan yang berdasarkan pada permusyawaratan.¹⁵² Demokratisasi, karena itu merupakan upaya mencapai kehidupan demokrasi melalui cara-cara demokratis.¹⁵³

Kewajiban Desa untuk mengembangkan kehidupan demokrasi merupakan sebuah konsekuensi dalam langkah-langkah demokratisasi. Desa merupakan sebuah arena politik, yang susunan keanggotaannya adalah masyarakat Desa.¹⁵⁴ Jika demokrasi dipahami sebagai paham yang menjadikan publik sebagai poros kekuasaan, maka demokratisasi, merupakan upaya atau proses mencapai kehidupan demokrasi melalui cara-cara yang demokratis. Karena demokrasi semata-mata tidak dapat dicapai melalui proses non-demokratis dan penerapan cara-cara demokratis tidak senantiasa berjuang pada situasi demokratis. Selanjutnya adalah melihat sejauh mana demokratisasi dan keterlibatan publik dijalankan di desa.¹⁵⁵

Signifikasi atau nilai penting demokratisasi Desa di latar belakang oleh dua hal. **Pertama**, dalam arena Desa, demokrasi merupakan upaya pendefinisian ulang hubungan antara masyarakat Desa dengan elit atau penyelenggara Pemerintahan Desa (Kades beserta perangkat dan BPD). Melalui demokrasi, di Desa pun berlaku definisi umum kekuasaan, yakni kekuasaan berasal dan berada di tangan rakyat. Dengan berpijak pada definisi tersebut berarti bahwa masyarakat atau warga Desa adalah pemilik sejati dari kekuasaan (Desa), bukan elit atau penyelenggara Pemerintahan Desa. Penyelenggara Pemerintahan Desa adalah sekedar pelaksana kekuasaan rakyat Desa, bukan pemilik kekuasaan atau apalagi pemilik Desa. rang

¹⁵² Inna Junaenah dan Lailani Sungkar, “Model Panduan Kriteria Desa Peduli Hak Asasi Manusia”, Padjadjaran Journal Ilmu Hukum Volume 4 Nomor 3 Tahun 2017, hlm.495

¹⁵³ Noman Kresna Martha, “Derajat Demokratisasi Desa Di Indonesia”, *Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan*, Vol. 12, No. 1 (Februari 2020): 62

¹⁵⁴ Naeni Amanulloh, *Demokratisasi Desa*, (Jakarta Pusat: “Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia”, 2015), hlm. 24

¹⁵⁵ Lestari, R, “*Demokratisasi Desa: Membawa Negara Lebih Dekat Dengan Rakyat*”, (Juni 2018), hlm. 0–16. Sebagaimana dikutip dalam Sirajul Munir, Nike Mutiara Fauziah, “Strategi Demokrasi Desa dalam Seleksi Perangkat Desa berdasarkan Asas Keterbukaan”, *Konferensi Nasional Ilmu Administrasi*, Vol. 6, No 1 (2021): 342

kedua terkait dengan kemajuan yang ditandai oleh UU Desa 2014 dalam memandang kedudukan Desa. Salah satu bagian terpenting dalam UU Desa 2104 adalah pengakuan Negara terhadap hak asal-usul Desa (disebut asas rekognisi) dan penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa (disebut asas subsidiaritas). Dengan dua asas tersebut, Desa memiliki kewenangan yang sangat besar untuk mengurus dirinya sendiri.¹⁵⁶

Demokratisasi desa setidaknya memperhatikan empat hal. Pertama, hubungan-hubungan sosial yang ada di desa terbangun dari pergaulan sosial secara personal antar sesama penduduk desa yang telah berlangsung lama. Hubungan-hubungan tersebut seringkali membentuk pola sikap dan tata cara pergaulan. Kedua, hubungan desa dengan ruang juga berlangsung dengan intensitas yang sangat tinggi. Bagi desa, tanah dan ruang yang mereka tinggali bukan semata-mata ruang mati yang dapat ditinggalkan sewaktu-waktu atau diolah dan diuangkan (dijual) dengan sesuka hati. Ketiga, pergaulan yang lama, intens, dan berlangsung dalam kehidupan serba hidup dengan ruang, menciptakan atau pola sosio budaya desa yang khas. Keempat, solidaritas yang terbentuk di desa biasanya bersifat mekanis yang kental dengan nuansa kolektivistik. Masyarakat desa menjadi suatu kategori subyektif yang diikat oleh rasa kebersamaan dan saling tolong-menolong. Masyarakat desa sebagai subyek atau aktor dapat bertindak sebagaimana individu.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Naeni Amanulloh, *Demokratisasi Desa*, (Jakarta Pusat: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015), hlm. 10-11.

¹⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 12.

Bagan 1: Basis Sosio Budaya Demokrasi Desa¹⁵⁸

Keempat hal yang perlu diperhatikan dalam demokratisasi desa tersebut yang kemudian memunculkan karakteristik demokratisasi desa dengan mengacu pada asas rekognisi dan subsidiaritas, ialah mengakui kapasitas desa sebagai *self-governing community*, yakni komunitas yang mampu mengatur dirinya sendiri dengan caranya masing-masing yang khas. Kapasitas tersebut yang bervariasi antar desa merupakan pintu bagi proses demokratisasi yang lebih masif.¹⁵⁹ *Self-governing community* tersebut yang menurut penulis menjadi basis untuk setiap desa membentuk peraturan desa. Pembentukan peraturan desa tersebut menjadi salah satu bentuk dari demokratisasi desa yang berasas rekognisi dan subsidiaritas.

Proses penyelenggaraan pemerintahan Desa juga harus membuka ruang bagi demokrasi substantif. Sedangkan dimensi substantif demokrasi bekerja pada ranah sosial-budaya maupun ranah politik dan kelembagaan. Di ranah sosial-budaya, demokrasi menganjurkan kebersamaan, toleransi, antikekerasan, pluralisme, inklusivisme, kesetaraan gender, dan lain-lain. Dalam ranah politik dan kelembagaan, demokrasi substantif yang harus diatur secara eksplisit dalam

¹⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 14.

¹⁵⁹ *Ibid.*

peraturan adalah akuntabilitas, transparansi, responsivitas dan partisipasi masyarakat.¹⁶⁰

Akuntabilitas menunjuk pada institusi dan proses checks and balances dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akuntabilitas juga berarti menyelenggarakan penghitungan (*account*) terhadap sumber daya atau kewenangan yang digunakan. Pemerintah Desa disebut akuntabel bila mengemban amanat, mandat dan kepercayaan yang diberikan oleh warga. Secara gampang, pemerintah Desa disebut akuntabel bila menjalankan tugas-tugasnya dengan baik, tidak melakukan penyimpangan, tidak berbuat korupsi, tidak menjual tanah kas Desa untuk kepentingan pribadi, dan seterusnya.

Transparansi (keterbukaan) dalam pengelolaan kebijakan, keuangan dan pelayanan publik. Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi mengenai kebijakan, keuangan dan pelayanan. Artinya, transparansi dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai disediakan untuk dipahami dan (untuk kemudian) dapat dipantau atau menerima umpan balik dari masyarakat. Transparansi tentu mengurangi tingkat ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan Desa, termasuk alokasi anggaran Desa. Sebagai sebuah media akuntabilitas, transparansi dapat membantu mempersempit peluang korupsi di kalangan pamong Desa karena terbukanya segala proses pengambilan keputusan oleh masyarakat luas.

Responsivitas atau daya tanggap pemerintah Desa. Pemerintah Desa harus mampu dan tanggap terhadap aspirasi maupun kebutuhan masyarakat, yang kemudian dijadikan sebagai preferensi utama pengambilan keputusan di Desa. Responsif bukan hanya berarti pamong Desa selalu siap-sedia memberikan uluran tangan ketika warga masyarakat membutuhkan bantuan dan pelayanan. Responsif berarti melakukan artikulasi terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat, yang kemudian mengolahnya menjadi prioritas kebutuhan dan memformulasikannya menjadi kebijakan Desa. Pemerintah Desa yang mengambil kebijakan berdasarkan preferensi segelintir elite atau hanya bersandar pada keinginan kepala Desa sendiri, berarti pemerintah Desa itu tidak responsif. Apakah betul pembangunan prasarana

¹⁶⁰ Naskah Akademik..., *Op.Cit.*, hlm. 91.

fisik Desa merupakan kebutuhan mendesak (prioritas) seluruh warga masyarakat? Apakah rumah tangga miskin membutuhkan jalan-jalan yang baik dan rela membayar pungutan untuk proyek pembangunan jalan? Karena itu, pemerintah Desa bisa disebut responsif jika membuat kebijakan dan mengalokasikan anggaran Desa secara memadai untuk mengangkat hidup rumah tangga miskin ataupun mendukung peningkatan ekonomi produktif rumah tangga.

Uraian di atas dapat disederhanakan dengan table yang menggambarkan skema "pemerintahan rakyat" di level Desa. Filosofi "dari" identik dengan input yang berasal dari partisipasi rakyat, "oleh" adalah sebuah proses pemerintahan yang bersendikan akuntabilitas dan transparansi, serta "untuk" adalah sebuah output dalam bentuk responsivitas pemerintah yang berguna bagi rakyat.¹⁶¹

Tabel 4: Skema pemerintahan rakyat di Desa

1	Filosofi	"Dari"	"Oleh"	Untuk
2	Sistem	Input	Proses	Output
3	Substansi	Partisipasi	Akuntabilitas dan transparansi	Responsivitas

Jika pandangan yang berpusat pada negara memahami demokrasi dari sisi akuntabilitas, transparansi dan responsivitas penyelenggaraan pemerintahan, maka pandangan dari masyarakat memahami bahwa pilar utama demokrasi adalah masyarakat sipil (*civil society*). Sebuah pandangan dari masyarakat melihat demokratisasi bukan sekadar sebagai suatu periode transisi terbatas dari satu set aturan-aturan rezim formal ke satu set lainnya, tetapi lebih sebagai sebuah proses berkesinambungan, sebuah tantangan abadi, sebuah perjuangan yang terus berulang.¹⁶²

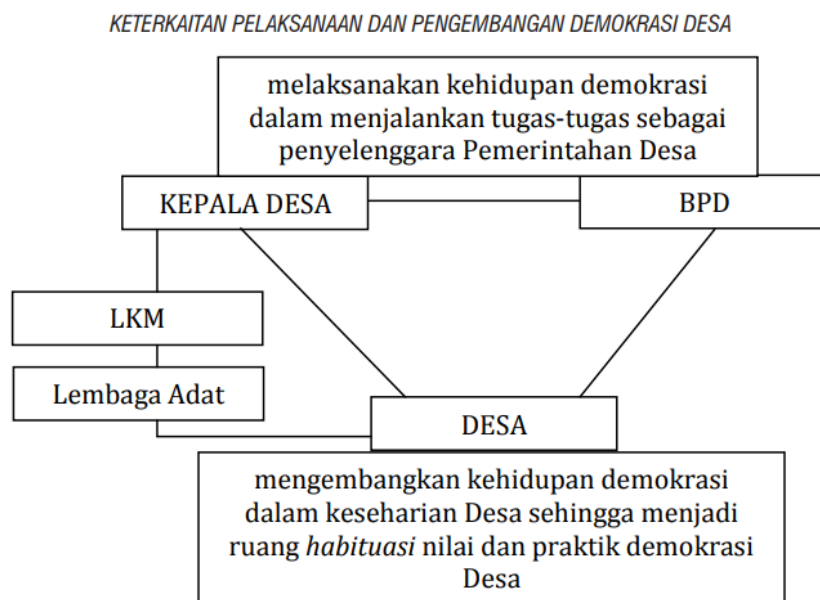
Dalam UU Desa 2014, unsur penyelenggara fungsi Pemerintahan Desa ada dua, yakni (1) Kepala Desa dibantu oleh perangkat Desa, dan (2) BPD atau BPD. Sebagai lembaga demokrasi, keduanya berkewajiban melaksanakan kehidupan demokrasi di Desa. Kemampuan Desa dalam mengembangkan kehidupan demokrasi juga turut ditentukan oleh kehendak dan kesetiaan Pemerintah Desa

¹⁶¹ *Ibid.*, hlm. 92.

¹⁶² *Ibid.*

(Kepala Desa beserta perangkatnya) serta BPD dalam mematuhi perintah konstitusi. Hubungan antara ketiganya dapat digambarkan sebagai segitiga yang saling mempengaruhi dan menentukan.¹⁶³

Bagan 2: Keterikatan Pelaksanaan Dan Pengembangan Demokrasi Desa



Dalam pelaksanaan demokrasi, Kepala Desa, BPD, dan Desa sebagai pemangku kewajiban demokrasi di Desa ditopang oleh LKM (Lembaga Kemasyarakatan Desa) dan Lembaga Adat. LKM memiliki peran yang sangat penting sebagai mitra Pemerintah Desa. Peranan LKM yang terkait dengan pengembangan demokrasi di Desa di antaranya adalah dalam membantu pelaksanaan fungsi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Dalam penyelenggaraan pembinaan dan pemberdayaan, penting

¹⁶³ Naeni Amanulloh, *Demokratisasi Desa...*, Op. Cit., hlm. 22.

bagi LKM untuk melaksanakan mengembangkan tumbuhnya nilai-nilai demokrasi melalaui bidang garapan yang bersifat sektoral.¹⁶⁴

Lembaga Adat dapat berperan serupa. Lembaga tersebut mencerminkan susunan asli Desa yang tumbuh dan berkembang atas prakarsa masyarakat Desa. Sehingga, sebagai bagian dari prakarsa masyarakat Desa, prinsip-prinsip Demokrasi dapat juga dikembangkan dari lembaga tersebut. Sebagai mitra Pemerintah Desa, keduanya (LKM dan Lembaga Adat) turut bertanggung jawab dalam pelaksanaan demokrasi di Desa, sementara sebagai bagian dari Desa, keduanya juga bertanggung jawab dalam mengembangkan kehidupan demokrasi.¹⁶⁵

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa telah membicarakan secara lengkap pihak-pihak yang berperan dalam pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Desa. Selain unsur-unsur Pemerintahan Desa yang terdiri dari Pemerintah Desa (Kades beserta perangkatnya) dan BPD, diatur pula di dalamnya LKM, Lembaga Adat, dan Pendamping Desa. Dari situ dapat dirinci aktor-aktor demokratisasi Desa adalah sebagai berikut:¹⁶⁶

Tabel 5: Aktor-Aktor dalam Pemerintahan Desa¹⁶⁷

No.	Aktor	Peran/Keterangan lain
1	Desa	Berkewajiban mengembangkan kehidupan demokrasi
2	Kepala Desa	Berkewajiban mengembangkan kehidupan demokrasi
3	BPD	Berkewajiban mengembangkan kehidupan demokrasi
4	Lembaga Kemasyarakatan Desa	Pemberdayaan masyarakat Desa sebagai mitra Pemerintah Desa dalam urusan sektoral
5	Lembaga Adat	Wadah aspirasi masyarakat yang dibentuk atas prakarsa masyarakat
6	Unsur Masyarakat	Tokoh atau kelompok-kelompok masyarakat yang memiliki bidang garapan tertentu
7	KPMD (Kader Pendamping Masyarakat Desa)	Kader Desa yang dilatih untuk melakukan pemberdayaan masyarakat
8	Pendamping Desa	Figur yang bertugas mendampingi Desa dalam berbagai kegiatan pembangunan dan pemberdayaan.

¹⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 26.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 28.

¹⁶⁷ *Ibid.*

Tabel di atas menunjukkan aktor-aktor yang secara langsung berperan dalam pelaksanaan dan pengembangan kehidupan demokrasi Desa. Tentu saja aktor-aktor tersebut dapat ditambah dengan menyebut orang yang masuk dalam kepengurusan BUMDes serta Badan Kerjasama Antar Daerah. Akan tetapi, untuk fokus pada pengembangan praktik dan prinsip demokrasi, delapan aktor di atas setidaknya cukup mewakili sebagai mesin penggerak utama bagi terlaksananya demokrasi yang dilandasi oleh tata sosio budaya demokrasi pula.

Kompleksitas proses demokratisasi selalu berjalan pada dua aras, (1) aras struktur, yaitu terkait prosedur dan mekanisme penetapan keputusan yang bersifat demokratis, dan (2) aras kultur atau budaya, yaitu terkait pengenalan, pembiasaan, dan hidupnya prinsip-prinsip demokratis dalam kehidupan sosial masyarakat Desa.¹⁶⁸

Prinsip-prinsip demokrasi yang akan diulas di bawah ini dirumuskan dalam semangat makna demokrasi Desa yang di turunkan dari UU Desa 2014. UU Desa 2014 menjelaskan demokrasi yaitu:

Sistem pengorganisasian masyarakat Desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat Desa atau dengan persetujuan masyarakat Desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin.

Frase yang ditulis tebal dalam penjelasan tentang demokrasi di atas menunjukkan bahwa prinsip utama pemerintahan di Desa adalah dilakukan oleh masyarakat Desa. Penjelasan tersebut sambung dengan definisi paling dasar dari kekuasaan demokratis yang menjadi prinsip paling umum dan mendasar dalam setiap pemerintahan demokrasi, yaitu kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Konsekuensi dari prinsip umum itu adalah, (1) menolak anggapan atau klaim bahwa kekuasaan dimiliki atau ditakdirkan untuk dijalankan oleh sebuah keluarga beserta keturunannya, atau oleh kelompok tertentu. Konsekuensi (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 dengan persetujuan masyarakat Desa, yang berarti masyarakat Desa bukan pihak yang pasif dalam

¹⁶⁸ *Ibid.*, 27

pemerintahan. Sebaliknya masyarakat Desa memiliki hak untuk setuju atau tidak setuju, melalui mekanisme yang telah diatur dan disepakati, terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.¹⁶⁹

Prinsip umum demokrasi di atas, pada gilirannya harus dikembangkan dalam basis sosio budaya Desa, sebagaimana ditegaskan melalui asas rekognisi dan subsidiaritas. Pelaksanaan dan pengembangan kehidupan demokrasi harus diorientasikan bagi kemajuan kolektif masyarakat setempat, yaitu masyarakat Desa, bukan demi demokrasi itu sendiri. Dalam hal ini, ketaatan terhadap norma demokrasi harus seiring dengan keterikatan atau loyalitas terhadap komunitas. Dengan alamat keberpihakan tersebut, demokrasi Desa bukan lagi menjadi perangkat nilai-nilai umum (universal) yang bersifat memaksa, atau menjadi mekanisme dan prosedur yang terlepas dari pengalaman masyarakat Desa, melainkan terkait dan terikat pada perikehidupan masyarakat yang menjalankan demokrasi. Secara lebih spesifik, prinsip demokrasi Desa adalah sebagai berikut:¹⁷⁰

1. Kepentingan Masyarakat Desa. Kepentingan masyarakat Desa yang dimaksud adalah aspek umum yang berkait dan menentukan perikehidupan warga Desa, khususnya untuk hal yang bersifat strategis. Meletakkan kepentingan masyarakat Desa sebagai prinsip demokrasi Desa dimaksudkan untuk mengontrol kualitas dan keterwakilan aspirasi masyarakat Desa dalam mekanisme demokratis yang dilaksanakan Desa.
2. Musyawarah. Musyawarah sebagai prinsip demokrasi Desa merupakan bagian dari rekognisi atas kearifan lokal yang dimiliki oleh masyarakat Desa. Termasuk di dalamnya merekognisi sifat-sifat kegotong-royongan, kebersamaan, dan kolektivitas. Dalam konsepsi demokrasi modern, musyawarah sesungguhnya seiring dengan pandangan demokrasi deliberatif yang mengedepankan adu argumentasi dalam ruang publik. Dalam musyawarah, akal (bukan okol, atau otot) dan pikiran jernih khas masyarakat Desa yang memandu pertukaran argumentasi. Bedanya, apabila adu argumentasi dalam demokrasi deliberatif berangkat dari ruang pengalaman masyarakat urban, pertukaran argumentasi dalam musyawarah berlangsung dalam ruang pengalaman masyarakat Desa.
3. Partisipasi. Partisipasi berarti keikutsertaan masyarakat Desa dalam setiap kegiatan dan pengambilan keputusan strategis Desa. UU Desa meletakkan sifat partisipatif sebagai asas pengaturan, yang artinya berkehendak untuk menopang proses demokratisasi di Desa. Partisipasi dilaksanakan tanpa memandang perbedaan gender (laki-laki/perempuan), tingkat ekonomi (miskin/kaya), status sosial

¹⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 15.

¹⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 16-23.

(tokoh/orang biasa), dan seterusnya. Sebagai asas pengaturan Desa dan prinsip demokrasi, partisipasi merupakan keharusan sebagai perwujudan hak demokratik yang dimiliki oleh setiap warga Desa sebagai pemegang kekuasaan.

4. Sukarela. Demokrasi mensyaratkan proses partisipasi berlangsung secara sukarela. Sukarela dapat dimaknai sebagai (1) kesadaran pribadi untuk melakukan atau berpartisipasi dalam suatu kegiatan Desa. Maksud kesadaran pribadi adalah bahwa setiap orang mengoptimalkan pertimbangan akal sehatnya dalam memutuskan atau bersikap atas sesuatu hal. Makna selanjutnya, (2) sukarela berarti bebas dari ancaman atau intimidasi dalam menentukan sebuah sikap. Termasuk di dalamnya ancaman kekerasan serta politik uang (*money politic*).
5. Toleransi. Prinsip ini berarti sikap menghormati atas sikap atau pendapat yang berbeda, tanpa mencela, merendahkan, atau meremehkan. Toleransi juga bermakna non-diskriminasi.
6. Perikemanusiaan atau humanis. Pengertian demokrasi dalam UU Desa di atas menempatkan pengakuan dan jaminan terhadap keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa sebagai tata perlakuan dasar atas manusia/ masyarakat Desa.
7. Berkeadilan gender. Keadilan gender sudah harus tercermin dalam pengambilan keputusan-keputusan strategis Desa. Menonjolkan prinsip keadilan gender dalam demokrasi Desa sesungguhnya memiliki garis tradisi dengan hubungan gender di Desa. Dalam kehidupan Desa, pembedaan ketat antara peran publik dan peran domestik berbasis gender, justru tidak dikenal. Aktivitas ekonomi ataupun politik di Desa sama-sama dilakukan oleh setiap identitas gender, baik laki-laki maupun perempuan. Tradisi tersebut bagi masyarakat Desa hanya perlu direvitalisasi dan dikemas dalam semangat baru untuk menggerakkan demokratisasi.
8. Transparan dan akuntabel. Prinsip transparan berarti tidak ada yang disembunyikan dari masyarakat Desa, kemudahan dalam mengakses informasi, memberikan informasi secara benar, baik dalam hal materi permusyawaratan atau anggaran. Masyarakat Desa juga berhak untuk tahu pengelolaan keuangan Desa, dari penganggaran, pengalokasian, dan penggunaan keuangan Desa.

Dalam pelaksanaan prosedur dan mekanisme demokrasi harus juga dipastikan sejauh mana prinsip-prinsip tersebut di atas menjadi acuan dan tampak (*visible*). Di sinilah fungsi pokok dari pengawasan. Demokrasi dapat disebut berjalan secara prosedural, namun harus diperhatikan misalnya kualitas pelaksanaan tahap per tahap serta dibandingkan dengan prinsip demokrasi di atas.

Beberapa contoh di bawah ini menggambarkan kasus yang kerap terjadi di lapangan.¹⁷¹

Tabel 6: Mengembangkan Demokrasi Dalam Kehidupan Sehari-Hari¹⁷²

No.	Prinsip	Contoh
1	Kepentingan Masyarakat Desa	Membiasakan mempertimbangkan dampak tindakan terhadap orang lain.
2	Musyawarah	Bertanya dan meminta pertimbangan pada orang lain.
3	Partisipasi	Mengembangkan sikap pro aktif dalam masalah-masalah Desa, mengembangkan kapasitas berargumentasi, mengasah kemampuan mengidentifikasi kebutuhan, mengembangkan prakarsa.
4	Sukarela	Membiasakan untuk senang mencari tahu, membiasakan untuk bertindak demi kepentingan masyarakat
5	Toleransi	Bergotong royong
6	Berperikemanusiaan atau humanis	Patuh terhadap hukum, norma, dan kearifan lokal
7	Berkeadilan gender	Memperhatikan proses, ucapan, dan tindakan daripada identitas gender.
8	Transparan dan akuntabel.	Tidak menyembunyikan kepentingan pribadi, selalu bersedia memberikan informasi yang bersifat publik.

Contoh-contoh di atas dapat ditambah lebih banyak lagi. Pijakannya, makna “mengembangkan kehidupan demokrasi” sebagaimana diamanatkan UU Desa kepada Desa, lebih tepat diartikan sebagai menumbuhkan kultur demokrasi. Penumbuhan tersebut, salah satunya, dapat disemai melalui medium yang sangat halus, yaitu pembiasaan atau habituasi prinsip-prinsip demokrasi dalam tindakan-tindakan keseharian yang sederhana serta dalam kegiatan-kegiatan Desa. Hemat penulis, Demokrasi adalah sistem politik yang kompetitif yang di dalamnya terdapat persaingan antara para pemimpin dan organisasi-organisasi dalam menjabarkan alternatif-alternatif kebijakan publik sehingga publik dapat turut berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan.

Demokratisasi Desa merupakan frase tersendiri yang sengaja dibedakan dengan demokratisasi di Desa. Demokratisasi Desa mewakili semangat UU Desa 2014 yang mengakui Desa sebagai subyek dalam payung asas rekognisi dan subsidiaritas. Dipandang dari sudut kepentingan masyarakat Desa, rekognisi dan

¹⁷¹ *Ibid.*, hlm. 32.

¹⁷² *Ibid.*, hlm., 35.

subsidiaritas memberi peluang bagi Desa untuk mewujudkan kehendak bersama dalam semangat Desa membangun. Tujuan UU Desa tersebut satu nafas dengan visi dan misi perencanaan pembangunan nasional 2015-2019 yang bersumber pada Nawa Cita Presiden Joko Widodo yang menghendaki terwujudnya Indonesia yang berdaulat, Mandiri, dan berkepribadian berlandaskan gotong royong.¹⁷³

UU Desa 2014 memuat pasal-pasal yang mendorong sedemikian kuat agar proses demokratisasi semakin tumbuh dan berkembang di desa. Tanpa demokratisasi tidak akan ada keadilan di desa. Demokrasi mendorong proses terjadinya keadilan di desa, yakni keadilan yang terkait dengan kesetaraan atau kesamaan hak, kesempatan yang sama dan akses yang sama bagi semua warga desa untuk terlibat dalam mempengaruhi, menentukan dan bahkan memperoleh manfaat dari berbagai kebijakan desa, khususnya yang menyangkut hajat hidup untuk orang banyak.

Melalui UU Desa 2014, demokrasi desa memberikan kepastian hukum bagi semua warga negara di desa memperoleh kedudukan yang sama, memiliki hak dan kewajiban yang sama tanpa ada diskriminasi dan bentuk perlakuan yang tidak adil lainnya. Dengan adanya kedudukan setara antar sesama warga negara di desa, maka diharapkan tata pemerintahan desa dapat menjalankan peran dan fungsinya untuk memberikan dan mendatangkan manfaat bagi seluruh warga di dalamnya tanpa ada diskriminasi berdasarkan jenis kelamin, latar belakang etnis, status sosial dan sejenisnya. Dengan demikian, demokrasi yang mengandung pengertian sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat benar-benar terwujud menjadi Kenyataan. Rakyat terlibat secara penuh dalam menentukan arah pembangunan dan tata kelola pemerintahan desa.

Keterlibatan semua kelompok masyarakat, seperti perempuan, anak muda dan para orang tua baik itu ibu rumah tangga, buruh tani, guru, penyuluh kesehatan, nelayan, kuli bangunan, agamawan, kaum difabel atau yang selama ini dikenal sebagai kelompok rentan sangatlah penting untuk diajak dan diberi akses dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan desa. Keterlibatan mereka akan membuat kinerja pemerintahan desa semakin bergairah dalam menentukan arah dan

¹⁷³ Borni Kurniawan, 2015, "Desa Mandiri, Desa Membangun," Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia, hlm. 11.

sasaran kebijakan pembangunan di desa. Peran dan fungsi pemerintahan desa dalam menjalankan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat akan terasa lebih mudah dan ringan dengan adanya partisipasi dan keterlibatan dari berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat tersebut.

Bagi masyarakat, demokrasi adalah persoalan keadilan. Tanpa demokrasi di desa tidak akan ada keadilan di desa, yakni keadilan yang terkait dengan kesetaraan atau kesamaan hak, kesempatan yang sama dan akses yang sama bagi semua warga desa untuk terlibat dalam mempengaruhi, menentukan dan bahkan memperoleh manfaat dari berbagai kebijakan desa, khusus nya yang menyangkut hajat hidup orang banyak.¹⁷⁴

Bagi pemerintah desa, keterlibatan semua unsur masyarakat dalam tata kelola pemerintahan maupun dalam proses pembangunan justru membuat beban yang ditanggung menjadi semakin ringan. Adanya beragam aspirasi yang muncul dari masyarakat membuat pemerintah desa menjadi semakin kaya perspektif (cara pandang) dalam melihat persoalan-per soal serta memilih alternatif jalan keluar dari persoalan dan tantangan yang dihadapi desa.¹⁷⁵

Dalam pasal 54 UU Desa 2014 disebutkan, Musdes adalah mekanisme demokratis dalam pelebagaan demokrasi desa. Musdes menjadi forum tertinggi yang melibatkan berbagai komponen di desa. Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah musyawarah antara BPD, Pemerintah Desa (Pemdes), dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh BPD untuk menyepakati hal-hal yang bersifat strategis.¹⁷⁶

Musyawarah Desa diikuti oleh Pemerintah Desa, BPD, dan unsur masyarakat. Panitia Musdes mengundang mereka secara resmi. Unsur masyarakat terdiri atas:¹⁷⁷

- a. tokoh adat;
- b. tokoh agama;
- c. tokoh masyarakat;
- d. tokoh pendidik;
- e. perwakilan kelompok tani;
- f. perwakilan kelompok nelayan;
- g. perwakilan kelompok perajin;

¹⁷⁴ Abdur Rozaki dan Sg. Yulianto, 2015, "Pelebagaan Demokrasi melalui Musyawarah Desa", Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment (IRE), hlm. 3.

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 11-23

¹⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 26.

- h. perwakilan kelompok perempuan;
- i. perwakilan kelompok pemerhati dan perlindungan anak; dan
- j. perwakilan kelompok masyarakat miskin.

Unsur-unsur masyarakat yang diundang dalam Musdes, tentu saja, diutamakan yang berkepentingan langsung dengan materi yang di-Musdes-kan. Selain unsur masyarakat seperti yang sudah disebutkan di atas, Musdes dapat melibatkan unsur masyarakat lain sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat.

Disamping itu, Ketua BPD dapat mengundang pendamping yang berasal dari SKPD Kabupaten/Kota, camat, tenaga pendamping profesional, dan/atau pihak ketiga. Dan yang tidak boleh dilupakan, Musdes juga melibatkan perwakilan dari kelompok rentan, seperti perwakilan dari orang dengan disabilitas, misalnya orang cacat dan manula. Mereka semua yang diundang sudah semestinya melakukan pemetaan aspirasi dan kebutuhan kelompok yang diwakilinya, sebagai bahan yang akan dibawa pada forum Musdes.¹⁷⁸

Musdes diselenggarakan secara partisipatif, demokratis, transparan dan akuntabel dengan berdasarkan kepada hak dan kewajiban masyarakat. Ke seimbangan memadukan antara hak dan kewajiban ini menjadi penting agar pelaksanaan Musdes nantinya melahirkan proses dan hasil yang baik.

Adapun nilai-nilai demokrasi yang menjadi fokus penelitian ini meliputi: nilai toleransi, nilai kebebasan mengemukakan pendapat, nilai terbuka dalam berkomunikasi, nilai percaya diri, nilai tanggungjawab, dan nilai kerjasama.

Ada beberapa faktor yang membuat tradisi gotong-royong dapat bertahan dalam kehidupan masyarakat Desa, yaitu: kesamaan jenis pekerjaan, wilayah tempat tinggal yang sama, dan kesamaan unsur kepercayaan yang dianut. Dalam praktik kehidupan sehari-hari, baik nelayan maupun petani, terutama yang berhubungan dengan kebersamaan tidak dapat dipisahkan dari tradisi gotong-royong. Kegiatan gotong-royong tidak hanya dilakukan oleh masyarakat pribumi, tetapi diikuti pula oleh masyarakat pendatang yang sudah menyatu dengan masyarakat setempat.¹⁷⁹ Gotong-royong bidang kemasyarakatan berupa kegiatan kerja sama masyarakat yang bersifat nonreligius yang dilaksanakan semata-mata

¹⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 27.

¹⁷⁹ Koentjaraningrat. 1974. "Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan". Jakarta: Gramedia, hlm. 56.

untuk melaksanakan program pembangunan desa dalam membangun fasilitas umum di lingkungan, seperti pengerasan jalan. Pengerahan tenaga dalam pekerjaan ini tidak mengenal perbedaan jender, baik laki-laki maupun perempuan yang masih produktif terlibat dalam pekerjaan. Kelompok laki-laki bagian yang berat dan kasar, sedangkan perempuan bagian yang menyediakan makan dan minum. Adapun gotong-royong bidang religi di dalamnya mengandung unsur keyakinan masyarakat. Pihak yang terlibat dalam kegiatan ini terbatas dari kalangan tertentu, yaitu para sesepuh, baik laki-laki maupun perempuan. Gotong-royong jenis ini dapat dijumpai dalam pengurusan jenazah, selamatan-selamatan, baik yang berhubungan dengan mata pencaharian masyarakat setempat maupun yang berhubungan dengan siklus hidup, seperti khitanan dan perkawinan.¹⁸⁰

Konsep partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan desa secara umum ditegaskan dalam UU P3, yang secara umum menegaskan tentang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi sebagai suatu konsep dalam pengembangan keterlibatan masyarakat pada dasarnya dapat digunakan secara umum dan luas. Di dalam kamus besar bahasa Indonesia partisipasi adalah perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan (keikutsertaan). Definisi lain dari partisipasi menyebutkan adalah kerja sama antara rakyat dan pemerintah dalam melaksanakan, melestarikan, dan mengembangkan hasil pembangunan. Sedangkan menurut Soerjono Soekanto partisipasi adalah setiap proses identifikasi atau menjadi peserta suatu proses komunikasi atau kegiatan bersama dalam suatu situasi sosial tertentu. Hasil penelitian secara normatif terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa UU P3 secara jelas diatur dalam Bab XI mengenai partisipasi masyarakat Pasal 96 UU Desa 2014 semakin memperinci tentang bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, sebagai berikut: a) Konsultasi public; b) Musyawarah; c) Kemitraan; d) Penyampaian aspirasi; e)

¹⁸⁰ Yanti Nisfiyanti,” Tradisi Gotong-Royong Di Desa Juntikebon Kecamatan Juntinyuat, Kabupaten Indra mayu”, Patanjala Vol. 2, No. 1, Maret 2010, hlm. 99.

Pengawasan; dan/atau; f). Keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.

Prinsip partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang mengalami perubahan, muncul istilah *meaningful participation* atau partisipasi yang dilakukan secara bermakna dalam pertimbangan Hakim Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang pengujian formil UU Ciptaker. Dalam pertimbangannya, Majelis Hakim Konstitusi menyatakan bahwa selain yang ditentukan dalam aturan legal formal, partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga terwujud keterlibatan publik secara sungguh-sungguh.¹⁸¹

Menindaklanjuti putusan MK tersebut, langkah pertama yang dilakukan DPR adalah mempersiapkan revisi UU P3. Salah satu pasal yang direvisi adalah menambahkan ketentuan partisipasi masyarakat yang lebih bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan atau *meaningful participation*. Partisipasi bermakna (*meaningful participation*) dalam rumusan revisi UU P3 2022 meliputi pemenuhan hak masyarakat dalam pembentukan undang-undang, berupa hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).¹⁸²

Pasca perubahan kedua UU P3 ini terdapat beberapa perubahan salah satunya Pasal 96 yang mengatur mengenai partisipasi masyarakat/publik dapat diidentifikasi adalah:

1. Penambahan nomenklatur setiap tahapan dalam ayat (1).
2. Pengaturan baru mengenai partisipasi masyarakat secara daring dan/atau luring dalam ayat (2).
3. Masyarakat yang berhak memberi masukan dipertegas sebagai yang terdampak langsung dan/atau yang memiliki kepentingan dalam ayat (3).
4. Menegaskan bahwa masyarakat berhak atas akses yang mudah terhadap naskah akademik dan/atau rancangan peraturan perundang-undangan dalam ayat (4).
5. Kewajiban pembentuk peraturan perundang-undangan untuk menginformasikan pembentukan peraturan perundang-undangan kepada masyarakat sebagai ganti ketentuan ayat (2) huruf c mengenai sosialisasi

¹⁸¹ Ibid., hlm. 4.

¹⁸² Ibid.

6. Pengurangan ketentuan mekanisme sosialisasi dan penambahan terbukanya mekanisme kegiatan konsultasi publik lainnya dalam ayat (6).
7. Akomodasi hasil konsultasi publik sebagai bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan dalam ayat (7).
8. Pengaturan bahwa pembentuk undang-undang dapat menjelaskan mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat kepada masyarakat dalam ayat (8).
9. Ketentuan delegasi peraturan pelaksana mengenai partisipasi masyarakat ke dalam Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden dalam ayat (9).

Kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang sebenarnya juga merupakan pemenuhan amanat konstitusi yang menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama bernegara sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UU NRI Tahun 1945. Lebih jauh lagi, partisipasi masyarakat juga dijamin sebagai hak-hak konstitusional berdasarkan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UU NRI Tahun 1945 yang memberikan kesempatan bagi warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan dan membangun masyarakat, bangsa, dan negara. Apabila pembentukan undang-undang dengan proses dan mekanisme yang justru menutup atau menjauhkan keterlibatan partisipasi masyarakat untuk turut serta mendiskusikan dan memperdebatkan isinya maka dapat dikatakan pembentukan undang-undang tersebut melanggar prinsip kedaulatan rakyat (*people's sovereignty*).

UU P3 tahun 2022 sayangnya tidak merubah secara spesifik ketentuan bahwa dalam pembentukan Peraturan Daerah mengadopsi prinsip *meaningful participation* atau partisipasi masyarakat secara bermakna yang merupakan salah satu bahan pertimbangan dan rekomendasi berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Masyarakat desa dalam proses pembentukan Peraturan desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan desa. Sebuah Rancangan Peraturan desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa, terlepas dari lembaga mana yang mengajukan usulan Rancangan peraturan desa tersebut. Jika tidak dikonsultasikan sebelumnya maka pengesahan suatu Rancangan Peraturan desa akan masuk pada suatu peraturan yang secara tidak sesuai dengan mekanisme yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Sebaliknya, masyarakat desa berhak menyampaikan aspirasi, saran, dan pendapat lisan atau tulisan secara

bertanggung jawab tentang kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.

Partisipasi masyarakat desa dalam musyawarah desa maupun dalam penyusunan peraturan desa merupakan wujud kewajiban dan darma bakti masyarakat kepada desanya, sekaligus wujud kewajiban dan darma bakti warga dalam berbangsa dan bernegara melalui tindakan-tindakan sukarela. Partisipasi masyarakat desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, ditinjau dari konteks penegakan hukum sebagai upaya menciptakan kedaulatan NKRI, merupakan bagian dari penguatan daya tahan nasional khususnya dalam rangka melindungi kekayaan sumberdaya bangsa maupun penguatan ideologi Pancasila dalam praktek hidup berbangsa dan bernegara.¹⁸³

John Gaventa, memberikan kritik terhadap konsep partisipasi Sherry Arnstein yang dianggapnya terlalu fokus pada tahapan dan tingkatan partisipasi, dan kurang memperhatikan dinamika dan proses partisipasi dalam konteks yang lebih luas.

Gaventa mengusulkan konsep partisipasi yang lebih komprehensif dan kritis, dengan fokus pada tiga elemen kunci:

1. Akses : Masyarakat harus memiliki akses terhadap informasi, sumber daya, dan ruang-ruang pengambilan keputusan.
2. Kesempatan: Masyarakat harus memiliki kesempatan untuk berpartisipasi secara bermakna dalam proses pengambilan keputusan.
3. Kapasitas: Masyarakat harus memiliki kapasitas untuk berpartisipasi secara efektif, termasuk pengetahuan, keterampilan, dan kepercayaan diri.

Gaventa menekankan bahwa partisipasi bukan hanya tentang keterlibatan masyarakat dalam kegiatan yang dirancang oleh pihak lain, tetapi juga tentang proses pemberdayaan masyarakat agar mereka dapat mengambil kendali atas kehidupan mereka sendiri. Adapun Bentuk-bentuk Partisipasi Menurut Gaventa:¹⁸⁴

- 1) Partisipasi Pasif: Masyarakat menerima informasi dan keputusan yang dibuat oleh pihak lain.
- 2) Partisipasi Informatif: Masyarakat menerima informasi tentang proses pengambilan keputusan, tetapi tidak memiliki kesempatan untuk memberikan masukan.

¹⁸³ Moch Musoffa Ihsan, Op.cit., hlm. 33.

¹⁸⁴ Gaventa, J. (1993). *Principles of power and participation in development*. Taylor & Francis.

- 3) Partisipasi Konsultatif: Masyarakat dapat memberikan masukan tentang proses pengambilan keputusan, tetapi masukan mereka tidak selalu dipertimbangkan.
- 4) Partisipasi Kolaboratif: Masyarakat bermitra dengan pihak lain dalam proses pengambilan keputusan dan berbagi kekuasaan.
- 5) Partisipasi Mandiri: Masyarakat mengambil kendali atas proses pengambilan keputusan dan mengelola sumber daya mereka sendiri.

Analisis mengenai kekuatan dan kelemahan konsep partisipasi Gaventa, yaitu:¹⁸⁵

Kekuatan:

- 1) Lebih komprehensif: Konsep Gaventa lebih komprehensif daripada konsep Arnstein, karena mempertimbangkan akses, kesempatan, dan kapasitas masyarakat.
- 2) Lebih fokus pada proses: Konsep Gaventa lebih fokus pada proses partisipasi daripada hasil, sehingga lebih cocok untuk menganalisis dinamika dan perubahan dalam partisipasi masyarakat.
- 3) Lebih kritis: Konsep Gaventa lebih kritis terhadap konsep partisipasi tradisional, dan menantang gagasan bahwa partisipasi selalu positif.

Kelemahan:

- 1) Kurang operasional: Konsep Gaventa lebih sulit untuk dioperasionalkan daripada konsep Arnstein, karena tidak memberikan indikator yang jelas untuk mengukur tingkat partisipasi masyarakat.
- 2) Terlalu fokus pada pemberdayaan: Konsep Gaventa terlalu fokus pada pemberdayaan masyarakat, dan kurang memperhatikan faktor-faktor struktural yang dapat menghambat partisipasi.
- 3) Terlalu idealis: Konsep Gaventa mungkin terlalu idealis dalam konteks negara-negara berkembang, di mana masyarakat mungkin tidak memiliki akses, kesempatan, dan kapasitas yang diperlukan untuk berpartisipasi secara bermakna.

Konsep partisipasi John Gaventa menawarkan kerangka kerja yang berharga untuk memahami dan menganalisis partisipasi masyarakat dalam berbagai konteks. Konsep ini lebih komprehensif, fokus pada proses, dan kritis daripada konsep partisipasi tradisional. Namun, penting untuk diingat bahwa konsep Gaventa juga memiliki beberapa keterbatasan. Oleh karena itu, perlu digunakan dengan hati-hati dan dikombinasikan dengan pendekatan lain untuk mendapatkan pemahaman yang lebih komprehensif tentang partisipasi masyarakat.¹⁸⁶

¹⁸⁵*Ibid.*

¹⁸⁶ *Ibid.*

Kelembagaan desa memainkan peran penting dalam pembentukan peraturan desa. Desa memiliki kewenangan untuk membuat peraturan desa berdasarkan hak asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat desa, serta untuk menetapkan dan mengelola kelembagaan desa.

Lembaga-lembaga desa yang terlibat dalam pembentukan peraturan desa antara lain:

- 1) BPD: BPD bertugas memberikan pertimbangan kepada kepala desa dalam penyusunan peraturan desa. BPD juga berhak untuk mengusulkan rancangan peraturan desa kepada kepala desa.
- 2) Kepala Desa: Kepala desa bertugas untuk menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa kepada BPD. Kepala desa juga berhak untuk menetapkan peraturan desa setelah mendapat persetujuan dari BPD.
- 3) Masyarakat Desa: Masyarakat desa berhak untuk memberikan masukan dan saran dalam penyusunan peraturan desa. Masyarakat desa juga berhak untuk mengawasi pelaksanaan peraturan desa.

Proses pembentukan peraturan desa harus dilakukan secara transparan, partisipatif, dan akuntabel. Masyarakat desa harus dilibatkan secara aktif dalam seluruh proses pembentukan peraturan desa. Adapun analisis mengenai kekuatan dan kelemahan Kelembagaan Desa, yaitu:

- 1) Kekuatan:
 - a) Desa memiliki kewenangan untuk membuat peraturan desa yang sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat desa.
 - b) Kelembagaan desa dapat menjadi wadah bagi masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.
 - c) Peraturan desa dapat membantu untuk mengatur kehidupan desa dan menyelesaikan masalah-masalah lokal.
- 2) Kelemahan:
 - a) Kapasitas kelembagaan desa di beberapa daerah masih lemah.
 - b) Kurangnya pemahaman masyarakat desa tentang peraturan desa.
 - c) Kurangnya koordinasi antara lembaga-lembaga desa dalam pembentukan peraturan desa.
 - d) Terjadinya politisasi dalam proses pembentukan peraturan desa.

BPD sebagai suatu lembaga yang diberikan wewenang oleh perundang-undangan untuk merancang peraturan desa berdasarkan aspirasi dari masyarakat, maka BPD semestinya melaksanakan fungsi pemerintahan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan secara demokratis. Dasar pembedaan BPD diberikan wewenang tersebut dikarenakan dalam menyelenggarakan pemerintahan

desa, BPD selaku lembaga yang ditetapkan secara demokratis memiliki peran untuk mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa, menyatakan pendapat atas penyelenggara pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Optimalisasi peran dan fungsi BPD sangatlah penting dalam mewujudkan pemerintah desa yang maju, ibarat bangunan BPD sebagai pilar bangunan desa, sehingga kuat dan lemahnya pemerintahan desa sedikit banyak akan bergantung pada BPD, ada beberapa peran BPD yang sangat sentral dalam pengawasan pembangunan desa.¹⁸⁷

Walaupun secara jelas telah ditentukan bahwa proses pembentukan Peraturan desa dilaksanakan oleh Kepala Desa bersama-sama dengan BPD, namun partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan desa sebaiknya tidak hanya cukup dilaksanakan oleh sekelompok orang yang merupakan perwakilan dari masyarakat tersebut, karena sebagaimana yang telah diuraikan di atas, bahwa lembaga atau institusi tersebut bisa jadi menggunakan kepentingannya dengan mengatasnamakan masyarakat, tanpa terlebih dahulu mendapatkan masukan atau aspirasi dari masyarakatnya secara langsung, hanya untuk memperjuangkan kepentingan pribadi atau kelompoknya.¹⁸⁸

Hal inilah yang berakibat dari kurangnya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan desa, sehingga pada akhirnya tidak terwujud Peraturan desa yang aspiratif dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan di desa yang sesuai dengan kehendak dan keinginan masyarakat desa. Oleh karena itu, sebagai upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan desa yang diharapkan mampu mewujudkan kehendak dan keinginan Masyarakat desa, maka harus diawali dengan proses pembentukan Peraturan desa yang benar-benar melibatkan langsung masyarakat desa.

Dengan demikian, kelembagaan desa memiliki peran penting dalam pembentukan peraturan desa. Dengan memperkuat kelembagaan desa dan meningkatkan partisipasi masyarakat, diharapkan dapat menghasilkan peraturan

¹⁸⁷ Darmini Roza, Laurensius Arliman S, "Peran Badan Permusyawartan Desa di dalam Pembanguna Desa dan Pengawasan Keuangan Desa", *PJIH*, No. 3, Vol. 4, 2017, hlm. 620.

¹⁸⁸ Iza Rumesten RS, "Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 12 Nomor 1, Januari 2012, hlm. 143.

desa yang berkualitas dan bermanfaat bagi masyarakat desa, yaitu dengan membangun kapasitas kelembagaan desa melalui pelatihan dan pendampingan, meningkatkan pemahaman masyarakat desa tentang peraturan desa melalui sosialisasi dan edukasi, memperkuat koordinasi antara lembaga-lembaga desa dalam pembentukan peraturan desa, dan mencegah terjadinya politisasi dalam proses pembentukan peraturan desa.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Adi, Isbandi Rukminto *Perencanaan Partisipatoris Berbasis Aset Komunitas: Dari Pemikiran Menuju Penerapan*, Depok: FISIP UI Press, 2007.
- Adicahya, Alfi Fahmi *Hierarki Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Artikel, 2012.
- Akib, Muhammad, *Politik Hukum Lingkungan: Dinamika dan Refleksinya dalam Produk Hukum Otonomi Daerah*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012.
- Amanulloh, Naeni *Demokratisasi Desa*, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta: 2015.
- Angkasa, Nitaria, "Pergeseran Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa", DESERTASI: UNIVERSITAS LAMPUNG.
- Arinanto, Satya. *Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila*, dalam Agus Wahyudi (Ed.), *Tim Penyusun Buku Proceeding Kongres Pancasila dalam Berbagai Perspektif*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, PT. Ichtiar Baru, Van Hoeve, Jakarta, 1994.
- Asshiddiqie, Jimly. *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, Orasi Ilmiah pada Wisuda Sarjana Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, 2004.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).
- Attamimi, A. Hamid S. *Hukum Tentang peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan* (Hukum tata Pengaturan).
- Attamimi, A. Hamid S. *Teori Perundang-undangan: Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1992.
- Awang, Azam, 2010, *Implementasi Pemberdayaan Pemerintahan Desa*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Awang, Azam. 2010, *Implementasi Pemberdayaan Pemerintah*, Yogyakarta:
- Dharmawan, Arya Hadi. *Pembaruan Tata Pemerintahan Desa Berbasis Lokalitas Dan Kemitraan*, Bogor: Lppm Ipb-Undp. 2006.
- F. Fatmawati, L. Hakim, dan M. Mappamiring, "Pembangunan Desa Mandiri Melalui Partisipasi Masyarakat di Kecamatan Pattallasang Kabupaten Gowa". JPPM: Journal of Public Policy and Management, 1/1 (2019).

- Fadli, Moh. dan Jazim Hamidi, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head to A Good Village Government)*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2011).
- Fukuyama, Francis Trust: *The social Virtues and The Creation of Prosperity*, New York, The Free Press, 1995.
- Gafar, Afan *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- George H. Sabine, *A History of Political Theory*, Third Edition, (New York – Chicago – San Fransisco – Toronto – London; Holt, Rinehart and Winston, 1961).
- Hadjon, Philipus M. dkk, *Pengantar Hukum Adminsitasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005).
- Hasbullah, Jousairi 2006. *Social Capital (Menuju Keunggulan Budaya Manusia Indonesia)* MR-United Press. Jakarta.
- Huda, Ni'matul *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, 2015.
- Huda, Ni'matul *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2014).
- Husken, Franz. *Masyarakat Desa Dalam Perubahan Zaman, Sejarah Diferensiasi Sosial Di Jawa*, , Jakarta, Grasindo, 1998.
- I Gde Pantja Astawa, Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Peraturan perundang-undangan Di Indonesia*, (Bandung: PT Alummni, 2008).
- Ihsan, Moch Musoffa. *Ketahanan Masyarakat Desa*, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta: 2015.
- Ilmar, Aminuddin *Hukum Tata Pemerintahan*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014).
- Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dengan Kepala Daerah*, (Bandung: Alumni, 2004).
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo *Desa*, Cetakan Pertama, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1984.
- Kartohadikusoemoe, Sutardjo. *Desa*, Banjarmasin: Pn Balai Pustaka. 1984.
- Koentjaraningrat. *Kebudayaan Mentalitas Dan Pembangunan*. Jakarta: Gramedia. 1974.
- Koswara K., Ekom 2001. *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Pemberdayaan*. Jakarta: Yayasan Pariba.

- Kurniawan, Borni. *Desa Mandiri, Desa Membangun*, Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia. 2015.
- Kushandajani, Implikasi UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Terhadap Kewenangan Desa, *Jurnal Yustisia*, 4/2 (2015).
- Lestari, *Demokratisasi Desa: Membawa Negara Lebih Dekat Dengan Rakyat*, (Juni 2018)
- Lubis, M. Solly Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2009).
- M. Silahuddin, 2015, Kewenangan Desa Dan Regulasi Desa, Jakarta Pusat: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi Republik Indonesia.
- Madea, Yolanda Dkk, Peran Kepala Desa Dalam Pengelolaan Dana Desa Di Kecamatan Essang Selatan Kabupaten Kepulauan Talaud. *Jurnal Administrasi Publik*, (2017).
- Manan, Bagir Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994).
- Manan, Bagir Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001).
- Martha, Noman Kresna. “Derajat Demokratisasi Desa Di Indonesia”, *Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan*, Vol. 12, No. 1 (Februari 2020): 62
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, cet-7, Jakarta, 2011.
- Matosoewignyo, Sri Sumantri Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia, Alumni, Bandung, 1992.
- Ndraha, Taliziduhu. 1981, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, Jakarta: PT. Bina Aksara.
- Panjaitan, Saut.P. 2021. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Rahardjo, Satjipto Hukum dalam Jagat Ketertiban (Jakarta: UKI Press, 2009).
- Rivai dan Veithzal, 2003, *Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*, Jakarta: Rajawali Press.
- Rozaki, Abdur Dan Sg. Yulianto. *Pelebagaan Demokrasi Melalui Musyawarah Desa*, Yogyakarta: Institute For Research And Empowerment (Ire). 2015.
- S, I Nyoman 2005. Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, Jakarta: Citra Utama.
- Sahdan, Grogerious. 2009, *Desa Kuat Negara Berdaulat*, Yogyakarta: The Indonesian Power For Democracy (IpD). 2009.
- Serta, Salahudin Tunjung, “Hak Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,” *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol.17 No.2 – Juni 2020.

- Sirajudin, *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Malang: Setara Pers, 2016).
- Soebechi, Imam. *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Soekanto, 2001, *Sosiologi Sebagai Pengantar*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Soeprapto, Sri, "Aktualisasi nilai-nilai filsafat Pancasila notonagoro", *Jurnal filsafat agustus'95*.
- Suhartono, *Sejarah Pergerakan Nasional : Dari Budi Utomo Sampai Proklamasi 1908/1945*, Makassar: Pustaka Pelajar. 2001.
- Sukasmanto dan Dina Mariana, 2015, *Modul Panduan Menyusun Kewenangan Desa dan Perencanaan Desa*, Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment (IRE).
- Suriasumantri, Jujun S. *Ilmu Dalam Perspektif Moral, Sosial dan Politik: Sebuah Dialog Dunia Keilmuan Dewasa Ini*, Gramedia, Jakarta.
- Syafiie, Inu Kencana *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002).
- Syafrudin, Ateng dan Suprin Na'a, *Republik Desa Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa*, PT. Alumni, Bandung: 2010.
- Tim Penyusun, Mahkamah Konstitusi, "Modul Pendidikan Negara Hukum dan Demokrasi", Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi Tahun, 2016.
- Tim Penyusun, Smeru Research Institute, "Buletin Smeru No.2/2018".
- Tutik, Titik Triwulan. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006).
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Zoelva, Hamdan. *Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila*, dalam Agus Wahyudi (Ed.), *Tim Penyusun Buku Proceiding Kongres Pancasila dalam Berbagai Perspektif*, Sekretarit Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009.

B. ARTIKEL, JURNAL DAN MAKALAH

- Abe, Alexander dalam Ida Ayu Putu Widiati, dkk, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Upaya Menghasilkan Produk Hukum Responsif*, Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati: Jurnal Hukum Saraswati, Vol. 1, No. 2 (2019).
- Amantha, G. K. *Peran Pemerintahan Desa Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat*, Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja, 47/1 (2021).
- Anggono, Bayu Dwi *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 47 No. 1, (2018).

- Astomo, Putera. “Kedudukan dan Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 15, Nomor 2, Juni (2018).
- Azhary dalam Achmad Irwan Hamzani, Membahas Indonesia sebagai Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya, Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret: Yustisia, Vol 3, No 3, (2014).
- Charles Frederick Von Savigny dalam M. Zulfa Aulia, Friedrich Carl von Savigny tentang Hukum: Hukum sebagai Manifestasi Jiwa Bangsa, Fakultas Hukum Universitas Jambi: Undang, Jurnal Hukum, Vol. 3 No. 1, (2020).
- F. Fatmawati, L. Hakim, dan M. Mappamiring, “Pembangunan Desa Mandiri Melalui Partisipasi Masyarakat di Kecamatan Pattallasang Kabupaten Gowa”. JPPM: Journal of Public Policy and Management, 1/1 (2019).
- Fauzan, Encik Muhammad dan Uswatun Hasanah, “Pembentukan Peraturan Desa di Desa Telang dan Gili Timur-Bangkalan”, *Jurnal Pangabdhi*, Volume 5 No 2, Oktober (2019).
- Hidayati, Siti “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang (Studi Perbandingan Indonesia Dengan Afrika Selatan)”, *Jurnal Bina Mulia Hukum* Volume 3, Nomor 2, Maret 2019 P.
- Iswanto, “*Peraturan Desa Dan Kedudukannya Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*”, Legal Standing Jurnal Ilmu Hukum, Vol.4 No.2, September 2020.
- Jufrie, Fahmi Syaogi Dan Iwan Haryanto, “*Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pembentukan Peraturan Desa (Studi Kasus Desa Labuhan Sumbawa)*”, Vol. 1, No. 1, 2022.
- Junaenah Inna dan Lailani Sungkar, “Model Panduan Kriteria Desa Peduli Hak Asasi Mansuia”, *Padjadjaran Journal Ilmu Hukum*, Volume 4 Nomor 3 Tahun 2017.
- Kushandajani, Implikasi UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Terhadap Kewenangan Desa, *Jurnal Yustisia*, 4/2 (2015).
- Madea, Yolanda Dkk, Peran Kepala Desa Dalam Pengelolaan Dana Desa Di Kecamatan Essang Selatan Kabupaten Kepulauan Talaud. *Jurnal Administrasi Publik*, (2017).
- Mulyadi, “Analisis Proses Perumusan Peraturan Desa (Studi Kasus di Desa Penago II Kecamatan Ilir Talo Kabupaten Seluma)”, *Mimbar, Jurnal Penelitian Sosial Dan Politik*, Volume 6 No. 3 Juni (2017).
- Munir, Sirajul dan Nike Mutiara Fauziah, “Strategi Demokrasi Desa dalam Seleksi Perangkat Desa berdasarkan Asas Keterbukaan”, *Konferensi Nasional Ilmu Administrasi*, Vol. 6, No 1 (2021): 342
- Nasution, Agus Nardi,” Implementasi Nilai Pancasila Dalam Pembentukan Produk Hukum Desa Pasca Reformasi”, *At-Tanwir Law Review*, Vol. 2 Nomor 1 Tahun 2022.

- South-East Asian and Pacific Conference of Jurist, *The Dynamic Aspects of the rule of law in the Modern Age*, 1965.
- Mahfud MD, Moh. *Mahkamah Konstitusi dan Masa Depan Demokrasi Indonesia*, Bahan Orasi Ilmiah disampaikan dihadapan Rapat Senat Terbuka Universitas Andalas, Padang, 2008.
- Marwanto dan Yusri Munaf, Pembentukan Dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 (Studi Di Desa Hangtuah Kecamatan Perhentian Raja), *WEDANA Jurnal Pemerintahan, Politik dan Birokrasi*, Vol. II Nomor 1 Oktober (2016).
- Mulyadi, "Analisis Proses Perumusan Peraturan Desa (Studi Kasus di Desa Penago II Kecamatan Ilir Talo Kabupaten Seluma)", *Mimbar, Jurnal Penelitian Sosial Dan Politik*, Volume 6 No. 3 Juni (2017).
- Munir, Sirajul dan Nike Mutiara Fauziah, "Strategi Demokrasi Desa dalam Seleksi Perangkat Desa berdasarkan Asas Keterbukaan", *Konferensi Nasional Ilmu Administras*, Vol. 6, No 1 (2021): 342
- Nasution, Agus Nardi," Implementasi Nilai Pancasila Dalam Pembentukan Produk Hukum Desa Pasca Reformasi", *At-Tanwir Law Review*, Vol. 2 Nomor 1 Tahun 2022.
- Roza, Darmini Laurensius Arliman S, *Peran Badan Permusyawaratan Desa di dalam Pembangunan Desa dan Pengawasan Keuangan Desa*, *PJIH*, No. 3, Vol. 4, 2017.
- Nisfiyanti, Yanti."Tradisi Gotong-Royong Di Desa Juntikebon Kecamatan Juntinyuat, Kabupaten Indramayu", *Patanjala* Vol. 2, No. 1, Maret 2010.
- Panjaitan, Saut P. Jaminan Perlindungan Konstitusional Hak Tiap Orang Untuk Memperoleh Informasi dan Berkomunikasi, *Jurnal Simbur Cahaya*, No. 42 Tahun XV Mei 2010.
- Putri, Lia Sartika. "Kewenangan Desa Dan Penetapan Peraturan Desa", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.13, No.2 (Juni 2016): 166
- Rahmawan, Triya Indra," Mewujudkan Partisipasi Yang Bermakna Dalam Pembentukan Peraturan Desa", *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol 20 No. 3 - September 2023.
- Riskiyono, Joko," Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan", *Aspirasi* Vol. 6 No. 2, Desember 2015.
- Ridlwan, Zulkarnain,"Negara Hukum Indonesia Kebalikan *Nachtwachterstaat*", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012, hlm.149.
- Rosidin, Utang. "*Partisipasi Masyarakat Desa dalam Proses Pembentukan Peraturan Desa yang Aspiratif*", *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Volume 4, Nomor 1, September 2019.

- Roza, Darmini Laurensius Arliman S, *Peran Badan Permusyawaratan Desa di dalam Pembangunan Desa dan Pengawasan Keuangan Desa*, PJIH, No. 3, Vol. 4, 2017.
- Rozaki, Abdur Dan Sg. Yulianto. *Pelebagaan Demokrasi Melalui Musyawarah Desa*, Yogyakarta: Institute For Research And Empowerment (Ire). 2015.
- Rumesten, Iza RS, “Model Ideal Partisip”asi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah”, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 12 Nomor 1, Januari 2012.
- S. Yulis, C. Darmayanti, I. Ikhsan, dan C. S. F Hastuti, “Optimalisasi Pemanfaatan Dana Desa Untuk Usaha Tani Dalam Mewujudkan Desa Mandiri Di Desa Lueng Baro Kecamatan Sungai Mas Kabupaten Aceh Barat”. *Jurnal Bisnis Dan Kajian Strategi Manajemen*, 6/2 (2022).
- Sahdan, Gregorius. “Transformasi Penyelenggaraan Pemerintahan Desa”, *Jurnal Governabilitas* Volume 3 Nomor 2 Desember 2022.
- Serta, Salahudin Tunjung, “*Hak Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*,” *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol.17 No.2 – Juni 2020.
- Setiawati, “Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa”, *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan*, Vol. 5 No. 1 Maret 2018.
- Sidharta, B Arief. (2012). “Filsafat Hukum Dalam Konteks Ideologi Negara Pancasila”. Disampaikan pada: Konferensi ke-2 Asosiasi Filsafat Hukum Indonesia Semarang, 16-17 - Juli 2012.
- Simanjuntak: Nikolas Penguatan Lembaga Adat. *NEGARA HUKUM*: Vol. 4, No. 1, Juni 2013.
- Sujana, Edy, Komang Adi Kurniawan Saputra, and Daniel TH Manurung. "Internal control systems and good village governance to achieve quality village financial reports." *International Journal of Innovation, Creativity and Change* 12.9 (2020).
- Timotius, Richard,” Revitalisasi Desa Dalam Konstelasi Desentralisasi Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun ke-48 No.2 April-Juni 2018.
- Wallis, Joe dan Brian Drollery, *Social Capital and Local Government Capacity*, Australian, *Jurnal of Public Administration* vol.61(3): 76-85, September, Blackwell Publishing limited 2002, Australia, 2002.
- Yusdiyanto,”Makna Filosofis Nilai-Nilai Sila Ke-Empat Pancasila Dalam Sistem Demokrasi Di Indonesia”, *Fiat Justisia Journal of Law*, Volume 10 Issue 2, April-June 2016.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494), sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6914).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa

Lampiran 1: Rekap Peraturan Desa Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2025

NO		KECAMATAN	NAMA DESA	NOMOR PERDES	JUDUL PERDES
	(1)	(2)	(3)		
1	1	1. NATAR	HAJIMENA	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
2	2	1. NATAR	SIDOSARI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
3	3	1. NATAR	PEMANGGILAN	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
4	4	1. NATAR	NATAR	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
5	5	1. NATAR	MUARA PUTIH	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
6	6	1. NATAR	NEGARA RATU	7 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
7	7	1. NATAR	MERAK BATIN	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
8	8	1. NATAR	TANJUNG SARI	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
9	9	1. NATAR	BUMI SARI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
10	10	1. NATAR	CANDIMAS	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
11	11	1. NATAR	BRANTI RAYA	7 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
12	12	1. NATAR	HADUYANG	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
13	13	1. NATAR	BANJAR NEGERI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
14	14	1. NATAR	MANDAH	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
15	15	1. NATAR	RULUNG HELOK	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
16	16	1. NATAR	BANDAR REJO	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
17	17	1. NATAR	SUKA DAMAI	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
18	18	1. NATAR	PURWOSARI	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
19	19	1. NATAR	PANCASILA	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
20	20	1. NATAR	REJOSARI	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
21	21	1. NATAR	RULUNG RAYA	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
22	22	1. NATAR	KRAWANG SARI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
23	23	1. NATAR	WAI SARI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
24	24	1. NATAR	KALI SARI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
25	25	1. NATAR	RULUNG SARI	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
26	26	1. NATAR	RULUNG MULYA	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
27	1	2. TANJUNG BINTANG	KALI ASIN	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
28	2	2. TANJUNG BINTANG	LEMATANG	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
29	3	2. TANJUNG BINTANG	SUKA NEGARA	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
30	4	2. TANJUNG BINTANG	SERDANG	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
31	5	2. TANJUNG BINTANG	SINAR OGAN	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
32	6	2. TANJUNG BINTANG	JATI BARU	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
33	7	2. TANJUNG BINTANG	SABAH BALAU	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
34	8	2. TANJUNG BINTANG	BUDI LESTARI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
35	9	2. TANJUNG BINTANG	TRIMULYO	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
36	10	2. TANJUNG BINTANG	JATI INDAH	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
37	11	2. TANJUNG BINTANG	WAY GALIH	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
38	12	2. TANJUNG BINTANG	SINDANG SARI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
39	13	2. TANJUNG BINTANG	PURWODADI SIMPANG	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
40	14	2. TANJUNG BINTANG	GALIH LUNIK	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
41	15	2. TANJUNG BINTANG	REJOMULYO	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
42	16	2. TANJUNG BINTANG	SRIKATON	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
43	1	3. KALIANDA	JONDONG	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
44	2	3. KALIANDA	TENGKUJUH	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
45	3	3. KALIANDA	PAUH TANJUNG IMAN	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
46	4	3. KALIANDA	SUMUR KUMBANG	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
47	5	3. KALIANDA	MAJA	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
48	6	3. KALIANDA	BUAH BERAK	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
49	7	3. KALIANDA	KESUGIHAN	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
50	8	3. KALIANDA	PEMATANG	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025

51	9	3. KALIANDA	KECAPI	7 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
52	10	3. KALIANDA	BABULANG	1 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
53	11	3. KALIANDA	SUKARATU	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
54	12	3. KALIANDA	PALEMBAPANG	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
55	13	3. KALIANDA	TAJIMALELA	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
56	14	3. KALIANDA	CANGGU	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
57	15	3. KALIANDA	KEDATON	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
58	16	3. KALIANDA	MERAK BELANTUNG	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
59	17	3. KALIANDA	BULOK	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
60	18	3. KALIANDA	MUNJUK SEMPURNA	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
61	19	3. KALIANDA	GUNUNG TERANG	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
62	20	3. KALIANDA	MARGA CATUR	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
63	21	3. KALIANDA	SUKATANI	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
64	22	3. KALIANDA	AGOM	7 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
65	23	3. KALIANDA	NEGERI PANDAN	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
66	24	3. KALIANDA	TAMAN AGUNG	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
67	25	3. KALIANDA	HARA BANJAR MANIS	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
68	1	4. SIDOMULYO	BANDAR DALAM	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
69	2	4. SIDOMULYO	CAMPANG TIGA	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
70	3	4. SIDOMULYO	TALANG BARU	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
71	4	4. SIDOMULYO	SUKABANJAR	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
72	5	4. SIDOMULYO	KOTA DALAM	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
73	6	4. SIDOMULYO	BUDI DAYA	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
74	7	4. SIDOMULYO	SIRING JAHA	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
75	8	4. SIDOMULYO	SUAK	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
76	9	4. SIDOMULYO	SUKAMAJU	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
77	10	4. SIDOMULYO	SUKAMARGA	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
78	11	4. SIDOMULYO	SELORETNO	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
79	12	4. SIDOMULYO	SIDODADI	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
80	13	4. SIDOMULYO	SIDOREJO	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
81	14	4. SIDOMULYO	SIDOMULYO	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
82	15	4. SIDOMULYO	SIDOWALUYO	7 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
83	16	4. SIDOMULYO	BANJAR SURI	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
84	1	5. KATIBUNG	TARAHAN	7 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
85	2	5. KATIBUNG	BABATAN	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
86	3	5. KATIBUNG	PARDASUKA	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
87	4	5. KATIBUNG	SUKAJAYA	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
88	5	5. KATIBUNG	TANJUNG RATU	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
89	6	5. KATIBUNG	TANJUNG AGUNG	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
90	7	5. KATIBUNG	TANJUNGAN	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
91	8	5. KATIBUNG	TRANS TANJUNGAN	9 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
92	9	5. KATIBUNG	NEGLASARI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
93	10	5. KATIBUNG	KARYA TUNGGAL	3 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
94	11	5. KATIBUNG	RANGAI TRI TUNGGAL	9 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
95	12	5. KATIBUNG	SIDOMEKAR	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
96	1	6. PENENGAHAN	KEKILING	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
97	2	6. PENENGAHAN	BELAMBANGAN	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
98	3	6. PENENGAHAN	RAWI	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
99	4	6. PENENGAHAN	PADAN	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
100	5	6. PENENGAHAN	KURIPAN	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025

101	6	6. PENENGAHAN	TAMAN BARU	9 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
102	7	6. PENENGAHAN	KELAU	TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
103	8	6. PENENGAHAN	RUANG TENGAH	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
104	9	6. PENENGAHAN	PASURUAN	8 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
105	10	6. PENENGAHAN	KLATEN	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
106	11	6. PENENGAHAN	KAMPUNG BARU	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
107	12	6. PENENGAHAN	BANJAR MASIN	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
108	13	6. PENENGAHAN	WAY KALAM	7 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
109	14	6. PENENGAHAN	GEDUNG HARTA	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
110	15	6. PENENGAHAN	GAYAM	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
111	16	6. PENENGAHAN	PENENGAHAN	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
112	17	6. PENENGAHAN	SUKAJAYA	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
113	18	6. PENENGAHAN	TETAAN	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
114	19	6. PENENGAHAN	SUKABARU	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
115	20	6. PENENGAHAN	PISANG	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
116	21	6. PENENGAHAN	TANJUNG HERAN	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
117	22	6. PENENGAHAN	GANDRI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
118	1	7. PALAS	SUKARAJA	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
119	2	7. PALAS	SUKABAKTI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
120	3	7. PALAS	SUKAMULYA	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
121	4	7. PALAS	TANJUNG SARI	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
122	5	7. PALAS	BANGUNAN	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
123	6	7. PALAS	REJO MULYO	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
124	7	7. PALAS	PALAS AJI	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
125	8	7. PALAS	PALAS PASEMAH	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
126	9	7. PALAS	PALAS JAYA	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
127	10	7. PALAS	BANDAN HURIP	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
128	11	7. PALAS	PULAU TENGAH	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
129	12	7. PALAS	BALI AGUNG	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
130	13	7. PALAS	BUMI DAYA	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
131	14	7. PALAS	TANJUNG JAYA	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
132	15	7. PALAS	BUMI RESTU	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
133	16	7. PALAS	PEMATANG BARU	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
134	17	7. PALAS	MEKAR MULYA	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
135	18	7. PALAS	BUMI ASIH	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
136	19	7. PALAS	KALIREJO	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
137	20	7. PALAS	BUMI ASRI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
138	21	7. PALAS	PULAU JAYA	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
139	1	8. JATI AGUNG	WAY HUWI	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
140	2	8. JATI AGUNG	SIDODADI ASRI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
141	3	8. JATI AGUNG	MARGO MULYO	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
142	4	8. JATI AGUNG	GEDUNG AGUNG	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
143	5	8. JATI AGUNG	MARGODADI	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
144	6	8. JATI AGUNG	GEDUNG HARAPAN	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
145	7	8. JATI AGUNG	MARGA AGUNG	8 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
146	8	8. JATI AGUNG	JATI MULYO	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
147	9	8. JATI AGUNG	FAJAR BARU	8 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
148	10	8. JATI AGUNG	KARANG ANYAR	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
149	11	8. JATI AGUNG	MARGA KAYA	7 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
150	12	8. JATI AGUNG	MARGO LESTARI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025

151	13	8. JATI AGUNG	SUMBER JAYA	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
152	14	8. JATI AGUNG	SINAR REJEKI	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
153	15	8. JATI AGUNG	SIDOHARJO	7 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
154	16	8. JATI AGUNG	REJOMULYO	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
155	17	8. JATI AGUNG	PURWOTANI	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
156	18	8. JATI AGUNG	BANJAR AGUNG	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
157	19	8. JATI AGUNG	KARANG SARI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
158	20	8. JATI AGUNG	KARANG REJO	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
159	21	8. JATI AGUNG	MARGOREJO	10 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
160	1	9. KETAPANG	BANGUN REJO	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
161	2	9. KETAPANG	SRI PENDOWO	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
162	3	9. KETAPANG	KARANG SARI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
163	4	9. KETAPANG	KETAPANG	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
164	5	9. KETAPANG	LEGUNDI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
165	6	9. KETAPANG	TRI DHARMA YOGA	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
166	7	9. KETAPANG	RUGUK	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
167	8	9. KETAPANG	SUMUR	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
168	9	9. KETAPANG	SUMBER NADI	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
169	10	9. KETAPANG	SIDO ASIH	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
170	11	9. KETAPANG	PEMATANG PASIR	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
171	12	9. KETAPANG	BERUNDUNG	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
172	13	9. KETAPANG	TAMAN SARI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
173	14	9. KETAPANG	KEMUKUS	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
174	15	9. KETAPANG	LEBUNG NALA	3 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
175	16	9. KETAPANG	SIDO LUHUR	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
176	17	9. KETAPANG	WAI SIDOMUKTI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
177	1	10. SRAGI	KUALA SEKAMPUNG	11 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
178	2	10. SRAGI	BAKTI RASA	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
179	3	10. SRAGI	MANDALASARI	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
180	4	10. SRAGI	SUKA PURA	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
181	5	10. SRAGI	SUMBER AGUNG	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
182	6	10. SRAGI	MARGA JASA	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
183	7	10. SRAGI	SUMBER SARI	8 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
184	8	10. SRAGI	BANDAR AGUNG	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
185	9	10. SRAGI	KEDAUNG	10 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
186	10	10. SRAGI	MARGA SARI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
187	1	11. RAJA BASA	BANDING	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
188	2	11. RAJA BASA	BETUNG	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
189	3	11. RAJA BASA	BATU BALAK	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
190	4	11. RAJA BASA	CANTI	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
191	5	11. RAJA BASA	CANGGUNG	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
192	6	11. RAJA BASA	CUGUNG	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
193	7	11. RAJA BASA	HARGO PANCURAN	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
194	8	11. RAJA BASA	KERINJING	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
195	9	11. RAJA BASA	KUNJIR	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
196	10	11. RAJA BASA	KOTA GURING	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
197	11	11. RAJA BASA	RAJA BASA	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
198	12	11. RAJA BASA	SUKA RAJA	10 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
199	13	11. RAJA BASA	TANJUNG GADING	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
200	14	11. RAJA BASA	TEJANG PULAU SEBESI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025

201	15	11. RAJA BASA	WAY MULI	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
202	16	11. RAJA BASA	WAI MULI TIMUR	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
203	1	12. CANDIPURO	BATU LIMAN INDAH	7 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
204	2	12. CANDIPURO	SINAR PALEMBANG	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
205	3	12. CANDIPURO	RANTAU MINYAK	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
206	4	12. CANDIPURO	SIDOASRI	3 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
207	5	12. CANDIPURO	WAY GELAM	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
208	6	12. CANDIPURO	CINTA MULYA	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
209	7	12. CANDIPURO	BANYUMAS	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
210	8	12. CANDIPURO	BERINGIN KENCANA	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
211	9	12. CANDIPURO	SINAR PASEMAH	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
212	10	12. CANDIPURO	RAWA SELAPAN	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
213	11	12. CANDIPURO	BUMI JAYA	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
214	12	12. CANDIPURO	TRIMO Mukti	7 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
215	13	12. CANDIPURO	TITIWANGI	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
216	14	12. CANDIPURO	KARYA MULYA SARI	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
217	1	13. MERBAU MATARAM	MERBAU MATARAM	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
218	2	13. MERBAU MATARAM	SUBAN	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
219	3	13. MERBAU MATARAM	TANJUNG BARU	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
220	4	13. MERBAU MATARAM	BARU RANJI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
221	5	13. MERBAU MATARAM	KARANG RAJA	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
222	6	13. MERBAU MATARAM	TALANG JAWA	7 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
223	7	13. MERBAU MATARAM	LEBUNG SARI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
224	8	13. MERBAU MATARAM	PUJI RAHAYU	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
225	9	13. MERBAU MATARAM	BATU AGUNG	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
226	10	13. MERBAU MATARAM	TANJUNG HARAPAN	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
227	11	13. MERBAU MATARAM	SINAR KARYA	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
228	12	13. MERBAU MATARAM	TRI HARJO	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
229	13	13. MERBAU MATARAM	PANCA TUNGGA	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
230	14	13. MERBAU MATARAM	MEKARJAYA	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
231	15	13. MERBAU MATARAM	KARANG JAYA	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
232	1	14. BAKAUHENI	SEMANAK	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
233	2	14. BAKAUHENI	TOTO HARJO	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
234	3	14. BAKAUHENI	HATTA	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
235	4	14. BAKAUHENI	BAKAUHENI	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
236	5	14. BAKAUHENI	KELAWI	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
237	1	15. TANJUNG SARI	BANGUN SARI	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
238	2	15. TANJUNG SARI	PURWODADI DALAM	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
239	3	15. TANJUNG SARI	SIDO Mukti	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
240	4	15. TANJUNG SARI	WAWASAN	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
241	5	15. TANJUNG SARI	MULYOSARI	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
242	6	15. TANJUNG SARI	WONODADI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
243	7	15. TANJUNG SARI	KERTOSARI	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
244	8	15. TANJUNG SARI	MALANG SARI	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
245	1	16. WAY SULAN	MEKAR SARI	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
246	2	16. WAY SULAN	SUMBER AGUNG	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
247	3	16. WAY SULAN	TALANG WAY SULAN	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
248	4	16. WAY SULAN	PAMULIHAN	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
249	5	16. WAY SULAN	PURWODADI	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
250	6	16. WAY SULAN	SUKA MAJU	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
251	7	16. WAY SULAN	BANJAR SARI	6 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
252	8	16. WAY SULAN	KARANG PUCUNG	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
253	1	17. WAY PANJI	SIDO HARJO	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
254	2	17. WAY PANJI	SIDO MAKmur	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
255	3	17. WAY PANJI	SIDO RENO	5 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025
256	4	17. WAY PANJI	BALI NURAGA	4 TAHUN 2024	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA TAHUN ANGGARAN 2025

**Lampiran 2: Data Peraturan Desa Yang Telah Disampaikan Ke Bidang
Pemdes Dinas Pmd Kabupaten Lampung Selatan**

NO	KECAMATAN	DESA	NOMOR PERDES	JUDUL PERDES
1	Rajabasa	Kunjir	4 Tahun 2024	Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
2	Sidomulyo	Suak	7 Tahun 2024	Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
3	Rajabasa	Sukaraja	7 Tahun 2024	Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Pedoman Penyelenggaraan Bank sampah
4	Rajabasa	Sukaraja	8 Tahun 2024	Pelestarian Sumber Mata Air dan Pengelolaan Air Bersih
5	Rajabasa	Sukaraja	9 Tahun 2024	Ketertiban, Keamanan, Ketentraman dan Pelestarian Lingkungan
6	Rajabasa	Sukaraja	6 Tahun 2024	Pengembangan dan Pengelolaan Desa Wisata
7	Rajabasa	Sukaraja	10 Tahun 2024	Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Lampiran 3: Rekap Peraturan Kampung Dan Peraturan Kepala Kampung Kabupaten Way Kanan 2023

NO	KAMPUNG	PRODUK HUKUM	JUDUL	TAHUN
1	Air RIngkih	PERKAM	Anggaran Dan Pendapatan Kampung (Apbkampung)	3 TAHUN 2023
2	Bali Sadha Utara	PERKAM	Pakta Integritas Kepala Kampung Dan Apartur Kampung Bali Sadhar Utara Kecamatan Banjit Kabupaten Way Kanan	3 TAHUN 2023
3	Bandar Dalam	PERKAM	Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa Bandar Dalam Tahun Anggaran 2023	2 TAHUN 2023
4	Banjar Baru	PERKAM	Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa Banjar Baru Tahun Anggaran 2022	1 TAHUN 2023
5	Banjar Baru	PERKAM	Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa Banjar Baru Tahun Anggaran 2023	2 TAHUN 2023
6	Banjar Baru	PERKAM	Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa Banjar Baru Tahun Anggaran 2023	4 TAHUN 2023
7	Banjar Ratu	PERKAM	Pendirian Badan Usaha Milik Kampung Banjar Makmur	6 TAHUN 2023
8	Bengkulu Rejo	PERKAM	Anggaran Pendapatan Dan Belanja Kampung Bengkulu Rejo Tahun Anggaran 2023	2 TAHUN 2023
9	Beringin Jaya	PERKAM	Pendirian Badan Usaha Milik Desa Jaya Maju	3 TAHUN 2023
10	Bratayudha	PERKAM	Anggaran Pendapatan Dan Belanja Kampung (Apbk) Tahun 2023	2 TAHUN 2023
11	Gedung Meneng	PERKAM	Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Kampung Gedung Meneng Tahun 2023	5 TAHUN 2023
12	Gelombang Panjang	PERKAM	Anggaran Pendapatan Kampung Tahun Anggaran 2023	2 TAHUN 2023
13	Gunung Baru	PERKAM	Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Kampung Gunung Baru Tahun Anggaran 2023	4 TAHUN 2023
14	Gunung Pekuwon	PERKAM	erubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa Gunung Pekuwon Tahun Anggaran 2023	4 TAHUN 2023
15	Gunung Sangkaran	PERKAM	Anggaran Pendapatan Dan Belanja Kampung Gunung Sangkaran Tahun 2023	2 TAHUN 2023
16	Gunung Sari	PERKAM	Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Anggaran Pendapatan Dan Belanja Kampung Gunung Sari Tahun Anggaran 2022	1 TAHUN 2023
17	Jaya Tinggi	PERKAM	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kampung (Rpjm-Kam) Tahun 2023-2029	3 TAHUN 2023
18	Jukuh Kemuning	PERKAM	Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa Jukuh Kemuning Tahun Anggaran 2023	3 TAHUN 2023
19	Karang Lintang	PERKAM	LAPORAN PERTANGGUNGJAWABAN REALISASI ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA KARANG LANTANG TAHUN ANGGARAN 2022	1 TAHUN 2023
20	Karya Maju	PERKAM	Anggaran Pendapatan Dan Belanja Kampung Apbkampung	3 TAHUN 2023
21	Lebak Peniangan	PERKAM	Apbk Kampung Tahun 2023	3 TAHUN 2023
22	Lebak Peniangan	PERKAM	Keluarga Penerima Manfaat Bantuan Langsung Tunai Dana Desa Tahun Anggaran 2023	4 TAHUN 2023
23	Lebak Peniangan	PERKAM	Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa Lebak Peniangan Tahun Anggaran 2023	6 TAHUN 2023
24	Menanga Jaya	PERKAM	Daftar Penerima Manpaat Bantuan Lngsung Tunai Dd Ta 2023	2 TAHUN 2023
25	Mulya Jaya	PERKAM	Anggaran Pendapatan Dan Belanja Kampung Mulya Jaya Tahun Anggaran 2023	3 TAHUN 2023
26	Negeri Bumi Putra	PERKAM	Anggaran Pendapatan Dan Belanja Kampung Negeri Bumi Putra Tahun Anggaran 2023	2 TAHUN 2023
27	Negeri Sungkai	PERKAM	Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Anggaran Pendapatan Dan Belanja Kampung Negeri Sungkai Tahun Anggaran 2022	8 TAHUN 2023
28	Pulau Batu	PERKAM	Anggaran Pendapatan Dan Belanja Kampung Pulau Batu Tahun Anggaran 2023	2 TAHUN 2023
29	Rantau Jaya	PERKAM	Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa	4 TAHUN 2023
30	Tanjung Bulan	PERKAM	Anggaran Pendapatan Dan Belanja Kampung Tanjung Bulan Tahun Anggaran 2023	2 TAHUN 2023
31	Tanjung Kurung	PERKAM	Anggaran Pendapatan An Belanja Kampung Tanjung Kurung Tahun Anggaran 2023	2 TAHUN 2023
32	Tanjung Kurung Lama	PERKAM	Anggaran Pendapatan Belanja Desa Tanjung Kurung Lama Tahun Anggaran 2023	2 TAHUN 2023
33	Tanjung Kurung lama	PERKAM	Pendirian Badan Usaha Milik Kampung Banjar Makmur	4 TAHUN 2023
34	Tanjung Raya	PERKAM	Rencana Kerja Pemerintah Kampung Tahun Anggaran 2024	5 TAHUN 2023
35	Tanjung Raya	PERKAM	Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Kampung Tahun Anggaran 2023	4 TAHUN 2023
36	Tanjung Raya	PERKAM	Rencana Kerja Pembangunan Jangka Menengah Kampung Tahun 2023-2029	3 TAHUN 2023
37	Tanjung Raya	PERKAM	Anggaran Pendapatan Dan Belanja Kampung Tahun 2023	2 TAHUN 2023
38	Tanjung Raya	PERKAM	Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Kampung Tanjung Raya Tahun Anggaran 2022	1 TAHUN 2023
39	Tanjung Raya	PERKAM	Penjabaran Anggaran Pendapatan Dan Belanja Kampung Tahun Aanggaran 2023	2 TAHUN 2023
40	Tanjung Tiga	PERKAM	Pendirian Badan Usaha Milik Desa Tri Jaya	3 TAHUN 2023
41	Tiuh Balak	PERKAM	Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa Tiuh Balak Tahun Anggaran 2023	2 TAHUN 2023
42	Way Limau	PERKAM	Penjabaran Anggaran Pendapatan Dan Belanja Kampung Way Limau Tahun 2023	2 TAHUN 2023