

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara kesatuan, sebagaimana yang ditegaskan pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UUDNRI 1945) "Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik". Negara Kesatuan adalah sebuah negara tunggal yang memiliki satu pemerintahan pusat dengan kekuasaan dan wewenang tertinggi dalam pemerintahan. Sebagai wujud pelaksanaan dari Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945, nampak pada Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945, yaitu "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Sehingga, segala penyelenggaraan pemerintahan tetap bertanggungjawab pada pemerintah pusat dengan didasarkan pada prinsip *unity of command*.

Didalam negara terdapat pemerintahan daerah dan pemerintahan desa yang keduanya didasarkan pada otonomi. Antara otonomi daerah dengan otonomi desa mempunyai hubungan yang saling terkait satu sama lain, apalagi wilayah desa berada dalam ruang lingkup wilayah daerah.¹ Perspektif yuridis-politis, desa dipandang sebagai suatu pemerintahan terendah di Indonesin atau kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai identitas, entitas dan memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-

¹ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa : Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh*, Jakarta Rajawali Pers, 2003, hlm 9.

usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan NKRI.²

Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Landasan hukum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, Pasal 18B ayat (2), Pasal 20, dan Pasal 22D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “Dalam territori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “*Zelfbesturende landschappen*” dan “*Volksgemeenschappen*”, seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan Asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah

² Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance)*, Malang UB Press, 2011, hlm. 4.

istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal usul daerah tersebut”. Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberagaman karakteristik dan jenis Desa, atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (*founding fathers*) ini untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan. Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya.

Dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengaturan Desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) yang menegaskan bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang”. Hal itu berarti bahwa Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas melalui ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) yang berbunyi "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".

Dalam sejarah pengaturan Desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang Desa, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam pelaksanaannya, pengaturan mengenai Desa tersebut belum dapat memadai segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat Desa yang hingga saat ini sudah berjumlah sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) Desa dan sekitar 8.000 (delapan ribu) kelurahan. Selain itu, pelaksanaan pengaturan Desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga

menimbulkan kesenjangan antarwilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang ini disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi, yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) 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, 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. Dalam status yang sama seperti itu, Desa dan Desa Adat diatur secara tersendiri dalam Undang-Undang ini.

Menteri yang menangani Desa saat ini adalah Menteri Dalam Negeri. Dalam kedudukan ini Menteri Dalam Negeri menetapkan pengaturan umum, petunjuk teknis, dan fasilitasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Dengan demikian, tujuan ditetapkannya Penganturan Desa dalam undang-undang ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

- 1) Memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- 3) Melestarikan dan memajukan adat, tradisi dan budaya masyarakat desa;
- 4) Mendorong prakarsa, gerakan dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan aset desa guna kesejahteraan bersama;
- 5) Membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab.

- 6) Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum.
- 7) Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional.
- 8) Memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional.
- 9) Memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.³

Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia; sedangkan pemerintah desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain yang dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

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.

Kewenangan Desa meliputi:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala Desa;

³ Penjelasan Undang-undang No.6 tahun 2014 tentang 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.

Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf c dan huruf d diurus oleh Desa.

Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan asas:

- a. kepastian hukum;
- b. tertib penyelenggaraan pemerintahan;
- c. tertib kepentingan umum;
- d. keterbukaan;
- e. proporsionalitas;
- f. profesionalitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efektivitas dan efisiensi;
- i. kearifan lokal;
- j. keberagaman; dan

k. partisipatif.⁴

Peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan permusyawaratan desa.

Pengertian Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melakukan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

Badan Permusyawaratan Desa merupakan badan permusyawaratan di tingkat Desa yang turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Dalam upaya meningkatkan kinerja kelembagaan di tingkat Desa, memperkuat kebersamaan, serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Desa dan/atau Badan Permusyawaratan Desa memfasilitasi penyelenggaraan Musyawarah Desa. Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah forum musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk memusyawarahkan dan menyepakati hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Hasil Musyawarah Desa dalam bentuk kesepakatan yang dituangkan dalam keputusan hasil musyawarah dijadikan dasar oleh Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintah Desa dalam menetapkan kebijakan Pemerintahan Desa.⁵

⁴ Undang-undang No.6 tahun 2014 tentang Desa

⁵ Penjelasan Undang-undang No.6 tahun 2014 tentang desa

Sejak awal Indonesia merdeka tahun 1945 sampai sekarang, pemerintah berusaha untuk menciptakan suatu tatanan pemerintahan desa yang seimbang dan mampu menjalankan otonomi desa. Dari tahun 1945 sampai 2014 pemerintah mempertahankan unsur pemerintahan desa yang meliputi pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Namun sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 pemerintah justru menghilangkan kedudukan Badan Permusyawaratan Desa sebagai pemerintahan desa. Unsur tidak dimasukkannya Badan Permusyawaratan Desa sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan desa merupakan bentuk perubahan mendasar. Hal ini mengingat bahwa dalam pengaturan periode sebelumnya selalu menempatkan Badan Permusyawaratan Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Penempatan Badan Permusyawaratan Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa mendorong adanya pengawasan kepada kepala desa yang intensif. Hal ini menghindari adanya pemerintahan desa yang otoriter dan korup oleh kepala desa. Menempatkan Badan Permusyawaratan Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa dapat menciptakan pola hubungan seimbang antara kepala desa dengan Badan Permusyawaratan Desa. Apalagi untuk menguatkan pola hubungan tersebut juga didasarkan pada prinsip *check and balances*.

Melalui asas rekognisi dan subsidiaritas, ⁶Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) mengusung semangat penguatan Desa sebagai entitas

⁶ Pada bagian Penjelasan UU Desa disebutkan bahwa yang dimaksud rekognisi adalah pengakuan terhadap hak asal usul, dan subsidiaritas adalah penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa. Selain kedua asas tersebut, asas-asas lain dalam pengaturan tentang Desa adalah keberagaman, kebersamaan, kegotong-royongan,

yang mandiri, yaitu suatu entitas yang dapat menyelenggarakan urusannya sendiri tanpa campur tangan berlebih dari pemerintah (supra desa). Dalam mengatur urusannya sendiri itulah Desa diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan Desa yang didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, yaitu warga desa yang memiliki hak untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut.⁷

Demokrasi yang dimaksud, bukanlah demokrasi formal sebagaimana dipraktikkan pada level negara, yang partai politik sebagai instrumen utamanya. Demokrasi disini dipahami sebagai suatu praktik yang mengedepankan *consensus* dalam setiap pengambilan keputusan, yang melibatkan warga desa baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan. Praktik demokrasi desa sebagaimana dimandatkan oleh undang-undang desa tidak melibatkan partai politik sebagai representasi warga, namun dijalankan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Dalam konteks inilah, maka pemberdayaan BPD menjadi penting dalam rangka menguatkan demokrasi Desa.

Selain sebagai representasi warga Desa, pentingnya BPD dalam demokrasi Desa, karena BPD merupakan lembaga yang diberikan tugas untuk menyelenggarakan musyawarah desa (Musdes) dan pemilihan kepala desa (Pilkades).

kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan, pemberdayaan, dan keberlanjutan. Asas-asas pengaturan Desa dituangkan dalam pasal 3 UU Desa.

⁷ Lihat ketentuan tentang Pemilihan Kepala Desa khususnya pasal 34 ayat (1) dan pasal 35, yang mengatur tentang keterlibatan warga dalam memilih kepala desa secara langsung ketentuan tentang Badan Permusyawaratan Desa pasal 56 ayat (1) tentang keterwakilan warga dalam keanggotaan BPD dan pemilihannya yang harus ditetapkan secara demokratis, ketentuan tentang Musyawarah Desa pada pasal 54 ayat (1) yang memberikan kesempatan kepada unsur masyarakat Desa sebagai peserta bersama BPD dan dalam meminta dan mendapatkan informasi dari Pemerintah Desa, mengawasi, menyampaikan aspirasi, saran, dan pendapat lisan atau tertulis secara berlanggungjawab tentang kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Musdes dan Pilkades merupakan dua kegiatan yang menyediakan ruang bagi warga desa untuk terlibat dan berpartisipasi secara langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa. Melalui Musdes dan Pilkades itulah praktik-praktik demokrasi Desa dijalankan. Kualitas Musdes dan Pilkades dengan demikian turut menjadi penentu bagi kualitasnya demokrasi Desa. Mengingat kedua kegiatan itu berada di bawah tanggungjawab BPD, maka kualitas BPD juga turut menentukan bagi kualitasnya Musdes dan Pilkades.

Demokrasi Desa sendiri sejatinya telah diafirmasi sejak awal reformasi bergulir, tepatnya melalui undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Didorong oleh semangat mengevaluasi Pemerintahan Orde Baru yang cenderung sentralistik, undang-undang Nomor 22 tahun 1999 mengusung penguatan tata kelola pemerintahan lokal melalui prinsip desentralisasi, termasuk pemerintahan Desa di dalamnya. Dalam konteks itulah kemudian undang-undang Nomor 22 tahun 1999 memandatkan pembentukan Badan Perwakilan Desa yang menjalankan fungsi sebagai "parlemen" desa. Dimasa Orde Baru, yang memosisikan Desa sebagai perpanjangan administrasi pemerintah pusat, dapat dipastikan tidak tumbuh demokrasi di level desa. Berbagai keputusan yang diambil oleh pemerintah Desa sepenuhnya didasarkan pada instruksi dari Pemerintah Pusat. Birokrasi ala Orde Baru kemudian diterapkan secara mentah-mentah pada level birokrasi pemerintahan Desa. Sebagaimana Orde Baru yang sangat ketat mengontrol rakyatnya, pemerintah desa juga memberlakukan hal yang sama saat berhadapan dengan warganya. Memang, pada saat itu di desa terdapat lembaga serupa BPD yaitu Lembaga

Musyawarah Desa (LMD) sebagaimana dimandatkan oleh Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, namun sebagaimana yang terjadi pada parlemen di level nasional, LMD pun menjadi lembaga demokrasi yang semu. Dalam konteks itulah Negara hadir ke Desa untuk menancapkan pola-pola pemerintahan otoriter yang kemudian dijalankan oleh pemerintahan Desa.

Keberadaan dan fungsi Badan Perwakilan Desa tetap dipertahankan setelah Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 diganti menjadi Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, meskipun secara harfiah mengalami perubahan sebutan menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Sebutan ini tetap dipertahankan dalam Undang-undang Desa. Mengingat keberadaannya yang sudah cukup lama, semestinya BPD telah menjadi lembaga yang relatif mapan dalam memperkuat proses demokrasi di desa. Terlebih setelah diperkuat secara normatif oleh Undang-Undang Desa, BPD semestinya menjadi pionir dalam mendorong kemandirian desa sebagaimana yang dikehendaki oleh Undang-Undang Desa.⁸

Namun di sisi lain, meskipun memiliki posisi yang sangat strategis, BPD masih belum optimal dalam menjalankan fungsinya. Gejala ini tampak pada hasil pengamatan Promovendus terhadap beberapa desa yang berlokasi di Kabupaten Demak. Sebagaimana diketahui, sebagai institusi demokrasi desa, menurut Undang-Undang Desa, BPD memiliki tiga fungsi, yaitu: 1) Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; 2) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan 3) Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

⁸ Hans Antioy, 2005, *Negara dalam Desa: Patronase Kepemimpinan Lokal*, edisi terjemahan oleh Pujo Semedi, LAPPERA, Yogyakarta, hlm.7.

Merujuk pada ketiga fungsi tersebut, pada hakikatnya BPD menjadi lembaga yang menjalankan mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. *Check and balances* ini menjadi semangat yang diusung untuk memperkuat penyelenggaraan pemerintahan Desa.

Pemerintahan desa yang kuat bukan dalam pengertian bentuk pemerintahan yang otokratis (misalnya dengan masa jabatan yang terlalu lama), namun bentuk pemerintahan desa dengan tata pemerintahan yang demokratis yang dikontrol (*check and balances*) oleh institusi lokal seperti Badan Perwakilan Desa/Badan Musyawarah Desa serta elemen masyarakat setempat. Pengamatan Promovendus menunjukkan bahwa secara umum BPD masih belum optimal dalam menjalankan ketiga fungsi tersebut Dalam fungsinya sebagai pihak yang membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa (Perdes), BPD tidak lebih proaktif dari Kepala Desa. Meskipun rancangan dapat saja diajukan oleh BPD, tetapi kenyataannya lebih sering rancangan Perdes diusulkan oleh Kepala Desa. Pada kasus yang lain, rancangan Perdes yang telah dirumuskan dan diajukan oleh Kepala Desa gagal disahkan karena BPD tidak kunjung membahasnya. Kondisi ini menyebabkan Desa kurang produktif dalam mengesahkan Perdes di luar Perdes-Perdes yang pokok, yaitu Perdes tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDesa), Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDesa).

Penilaian cepat (*rapid assessment*) yang dilakukan Promovendus di beberapa desa di Kabupaten Demak, menemukan data, bahwa BPD merasa dipaksa untuk menandatangani APBDesa karena desakan dari Kepala Desa. Kepala Desa

melakukan hal ini karena juga dipaksa oleh Pemerintah Kabupaten yang merasa perlu untuk mempercepat proses penyusunan APBDesa agar proses transfer dana APBN dapat dipercepat. Di sisi lain, meskipun BPD mengetahui bahwa APBDesa tidak mencerminkan kebutuhan Desa dan proses penyusunannya tidak melibatkan warga Desa secara maksimal, namun BPD tidak berani menolak untuk menandatangani dokumen APBDesa dimaksud.

Dalam hal menampung aspirasi warga, BPD masih kurang diminati oleh masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari kecenderungan warga desa yang lebih memilih menyampaikan aspirasinya kepada orang yang dianggap dekat secara kekuasaan dengan kepala desa, dengan harapan bahwa orang tersebut akan menyampaikannya langsung kepada kepala desa. Ada juga warga yang mengadukan aspirasinya kepada ketua RT atau R W maupun kepada perangkat Desa.

Sebagai pengawas kinerja kepala desa, BPD hampir tidak pernah membahas secara serius laporan pertanggungjawaban pemerintah desa. Hampir tidak pernah ditemui BPD memberikan catatan terhadap laporan tersebut. Laporan pertanggungjawaban kepada bupati cenderung dianggap lebih penting ketimbang kepada BPD, karena laporan kepada bupati akan berimplikasi pada persetujuan untuk pencairan dana desa tahap berikutnya. Dalam fungsinya ini, tidak dijumpai adanya wacana kritis yang dikedepankan oleh BPD terhadap penyelenggaraan pemerintahan Desa. Dalam kasus yang lain, pemerintah desa cenderung lebih banyak meminta rekomendasi kepada pemerintah kabupaten daripada kepada BPD. Lemahnya fungsi BPD menyebabkan pemerintah desa, dalam hal ini kepala desa, menjadi lebih

dominan. Peran kepala desa yang menonjol ini dikhawatirkan akan mengganggu mekanisme *check and balances*, sehingga pada tahap yang lebih lanjut demokrasi Desa akan terganggu.

Dalam praktek di lapangan di wilayah Kabupaten Demak sekaligus sebagai gambaran parameter di kabupaten lain di seluruh Indonesia terdapat permasalahan yang kompleks yang hampir sama yang dihadapi oleh BPD dalam menjalankan tugas dan fungsinya, wewenang maupun hak-haknya. Parameternya yaitu sejumlah problematika yang dihadapi BPD. Pertama, BPD belum memahami tugas dan pokoknya. Untuk itu dirasakan perlu adanya, pembekalan, bimbingan bagi BPD, baik dari akademisi, camat, atau pihak yang ditunjuk. Kedua, rekrutmen BPD. Biasanya para anggota BPD berasal dari orang seadanya, jarang ada yang minat untuk mendaftarkan diri sebagai BPD. Ketiga, penggajian, Karena BPD tidak mendapatkan gaji seperti kepala desa dan perangkatnya. Ini termasuk salah satu faktor yang menyebabkan BPD tidak menjalankan tugas pokok dan fungsinya dengan baik. Setiap kegiatan yang dilakukan BPD perlu menggunakan dana, tetapi tidak ada alokasi anggaran yang memadai untuk itu.

Kebijakan BPD dalam melakukan tugas pokok dan fungsinya yaitu berupa bentuk dokumen Peraturan Desa seperti APBDes, RPJMDesa, RKPDes, maupun Musdus (Musyawarah dusun) untuk menyerap aspirasi warga yang diwakili oleh BPD. Ditambah catatan BPD untuk perbaikan atas laporan penyelenggaraan pemerintahan desa dari Kepala Desa dan lain sebagainya.

Promovendus dapat menyimpulkan dari uraian latar belakang permasalahan tersebut di atas bahwa Badan Permusyawaratan Desa perlu diperkuat lembaganya, kedudukannya, fungsinya maupun hak-haknya. Oleh karena itu perlu adanya rekonstruksi Pasal Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa maupun dalam Peraturan Pemerintah-nya karena bertentangan dengan nilai-nilai keadilan. Dalam penelitian disertasi ini, Promovendus membatasi melakukan penelitian tentang Penguatan BPD. Oleh karena itu, promovendus berminat kuat untuk melakukan penelitian disertasi ini selanjutnya menganalisis dan menemukan konstruksi hukum Penguatan Badan Permusyawaratan Desa. Promovendus memberi judul **"Rekonstruksi Pemberdayaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berbasis nilai Keadilan bermartabat"**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menurut peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana kelemahan-kelemahan pemberdayaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi pemberdayaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berbasis nilai keadilan bermartabat?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini untuk:

1. Mengetahui dan menganalisis pengaturan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menurut peraturan perundang-undangan
2. Mengetahui dan Menganalisis kelemahan-kelemahan pemberdayaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) saat ini.
3. Melakukan rekonstruksi pemberdayaan berkaitan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berbasis nilai keadilan bermartabat.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan dalam rangka penyusunan disertasi oleh promovendus diharapkan memiliki 2 (dua) kegunaan, yakni kegunaan secara teoritis dan praktis, sebagai berikut:

1. Kegunaan secara teoritis:
 - a. Promovendus berharap hasil penelitian ini dapat menjadi bahan rujukan penelitian yang akan datang yang berkaitan dengan pengaturan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam hukum yang berbasis nilai keadilan bermartabat.
 - b. Promovendus berharap hasil penelitian ini dapat menjadi bahan rujukan bagi pelaksanaan kegiatan pengkajian yang teraktualisasi dari kegiatan pengajaran, diskusi dan seminar yang dilaksanakan di dunia akademis maupun praktis

khususnya berkaitan dengan pengaturan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam perspektif hukum tata negara.

1. Kegunaan secara praktis:
 - a. Promovendus berharap hasil penelitian ini dapat menjadi masukan-masukan pemikiran bagi pihak-pihak yang berkepentingan, masyarakat luas serta penentu kebijakan, dalam kaitannya dengan penguatan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang berbasis nilai-nilai keadilan bermartabat.
 - b. Promovendus berharap hasil penelitian ini dapat menjadi dasar bagi pembuat peraturan perundang-undangan dan menjadi sumber rujukan khususnya bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Demak dan anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam mengimplementasikan pengaturan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang berbasis nilai keadilan bermartabat.

E. Kerangka Konseptual

Penulisan Disertasi ini menggunakan beberapa istilah atau definisi berkaitan tema yang dibahas dengan memberikan pengertian definisi dan istilah penting dari kamus pendapat ahli dan ketentuan perundangan. Dengan pembatasan ini akan menyamakan persepsi istilah yang digunakan pembatasan tersebut adalah:

1. Rekonstruksi adalah upaya reorientasi dan reevaluasi serta penyusunan kembali nilai hukum, sosiologis, politik, *sosio-filosofis*, dan *sosio-cultural*.
2. Pemberdayaan adalah suatu proses untuk memberikan daya/ kekuasaan (*power*) kepada pihak lemah (*powerless*), dan mengurangi kekuasaan (*disempowered*) kepada pihak yang terlalu berkuasa (*powerfull*) sehingga terjadi keseimbangan.

Pemberdayaan memiliki makna kesetaraan, adil dan demokratis tanpa adanya tekanan atau dominasi dalam sebuah komunitas atau masyarakat. Realitas kesetaraan dan perbedaan individu ini menjadi prinsip dalam melakukan pemberdayaan. Focus pemberdayaan dapat bersifat individu dan juga komunitas.

3. Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.
4. Keadilan bermartabat adalah Keadilan yang memanusiakan manusia, atau keadilan yang *ngewongke wong*.⁹ Seperti diketahui, imperium hukum adalah imperium akal budi, karsa dan rasa seorang anak manusia, dimana pun dia berada menjalani kehidupannya. Hal ini sejalan dengan prinsip dalam teori keadilan bermartabat yang peduli dalam memanfaatkan kesempatan yang diberikan Tuhan kepadanya untuk membantu sesamanya melalui kegiatan berpikir, memanusiakan manusia atau *ngewongke wong*.¹⁰

F. Kerangka Teori

1. Grand theory:

Grand theory merupakan teori keseluruhan atau yang secara garis besar menjelaskan suatu permasalahan atau fakta hukum. Grand theory disebut juga teori dasar yang menjadi rujukan maupun penafsiran untuk *middle theory*.

⁹ Teguh Prasetyo, 2015, *Keadilan Bermartabat, Perspektif Teori Hukum*, Nusamedia, Bandung hlm 22.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 22.

1.1. Teori keadilan bermartabat

Dalam penelitian disertasi ini, *grand theory* yang digunakan oleh peneliti yakni teori keadilan bermartabat yang dikemukakan oleh Teguh Prasetyo. Teori keadilan bermartabat berangkat dari postulat sistem; bekerja mencapai tujuan, yaitu keadilan yang bermartabat. Keadilan yang memanusiakan manusia, atau keadilan yang *ngewongke wong*.¹¹ Seperti diketahui, imperium hukum adalah imperium akal budi, karsa dan rasa seorang anak manusia, dimana pun dia berada menjalani kehidupannya. Hal ini sejalan dengan prinsip dalam teori keadilan bermartabat yang peduli dalam memanfaatkan kesempatan yang diberikan Tuhan kepadanya untuk membantu sesamanya melalui kegiatan berpikir, memanusiakan manusia atau *ngewongke wong*.¹²

Sebagai suatu sistem berpikir atau berfilsafat (*jurisprudence*) yang identik dengan apa yang dikenal dalam banyak literature dunia sebagai legal theory atau teori hukum, maka postulat dasar lainnya dari teori keadilan bermartabat itu tidak sekedar mendasar dan radikal. Lebih daripada mendasar dan radikal, karakter teori keadilan bermartabat itu, antara lain juga adalah suatu sistem filsafat hukaum yang mengarahkan atau memberi tuntunan dan serta tidak memisahkan seluruh kaidah dan asas atau *substantive legal disciplines*.

Termasuk di dalam *substantive legal disciplines*, yaitu jejaring nilai (values) yang saling terkait, dan mengikat satu sama lain. Jejaring nilai yang saling kait-

¹¹ Teguh Prasetyo, 2015, *Keadilan Bermartabat, Perspektif Teori Hukum*, Nusamedia, Bandung hlm 22.

¹² *Ibid*, hlm. 22.

mengait itu dapat ditemukan dalam berbagai kaidah, asas-asas atau jejaring kaidah dan asas yang inheren didalamnya nilai-nilai serta virtues yang kait-mengait dan mengikat satu sama lain itu berada Jejaring nilai dalam kaidah dan asas-asas hukum itu ibarat suatu struktur dasar atau fondasi yang menyebabkan suatu bangunan besar atau pabrik menjadi utuh dan spesifik, hidup, karena ada jiwanya atau *the living law* dan yang berlaku juga benar dalam satu unit politik atas Negara tertentu. Bangunan sistem hukum yang dipahami melalui teori keadilan bermartabat tersebut yaitu NKRI.¹³

Tujuan di dalam *fabric* Negara Kesatuan Republik Indonesia itu, antara lain dapat ditemukan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen. Dirumuskan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen, tujuan yang hendak dicapai sistem hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia, antara lain yaitu: "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia 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."¹⁴

Teori keadilan bermartabat menganut suatu prinsip bahwa ilmu hukum itu tersusun dari 4 (empat) susunan atau lapisan yakni: Filsafat Hukum (*Philosophy of Law*), Teori Hukum (*Legal Theory*), Dogmatik Hukum (*Jurisprudence*), serta Hukum

¹³ *Ibid*, hlm. 23.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 23.

dan Praktek Hukum (*Law and Legal Practice*). Memahami ilmu hukum secara utuh berarti memahami keempat lapisan hukum tersebut secara kait-mengait. Lapisan yang diatas mendikte (*the law dictate*), atau menerangi atau memberi pengayaan terhadap lapisan ilmu hukum di bawahnya. Begitu pula seterusnya. Lapisan yang di bawahnya lagi menerangi lapisan-lapisan selanjutnya, kearah bawah (*top-down*), secara sistematis.¹⁵

Sekalipun terlihat bahwa lapisan ilmu dalam teori keadilan bermartabat itu adalah lapisan yang saling terpisah antara satu dengan lapisan lainnya, namun pada prinsipnya lapisan-lapisan ilmu hukum itu merupakan satu kesatuan sistemik, mengendap, hidup dalam satu sistem. Saling berkaitan antara satu dengan lainnya, bahu membahu (*shoulder to shoulder*), gotong-royong sebagai suatu sistem.

Hukum dipahami oleh teori keadilan bermartabat sampai ke hakikat, esensi, atau substansi yang dipikirkan. Hukum dalam perspektif teori keadilan bermartabat tidak sekedar dilihat, atau dipahami melalui pengetahuan hasil tangkapan inderawi atau *physical* saja, namun lebih dalam dari sekedar pemahaman hukum melalui pengetahuan inderawi itu, teori keadilan bermartabat menelusuri dan menangkap dengan akal pengetahuan hukum yang hakiki, yaitu pengetahuan hukum yang mendasari segala pengetahuan inderawi. Dengan demikian, teori keadilan bermartabat dipahami bukan hanya sebagai suatu teori hukum. Lebih daripada itu,

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 23.

teori hukum bermartabat juga adalah suatu filsafat hukum yang identik dengan suatu sistem hukum positif.¹⁶

Teori keadilan bermartabat juga menelaah praktik, penegakan atau aktivitas dari hukum positif itu memecahkan persoalan-persoalan manusia dan masyarakat sehari-hari dari suatu perspektif hukum, sampai ke hakikat yang paling dalam, hakikat yang melampaui pengetahuan inderawi.¹⁷ Suatu pandangan yang konkret dari teori keadilan bermartabat itu adalah suatu usaha untuk memahami atau mendekati pikiran Tuhan.¹⁸

Asal-usul teori keadilan bermartabat, tarik-menarik antara *Lex Eterna* (arus atas) dan *Volkgeist* (arus bawah) dalam memahami hukum sebagai usaha untuk mendekati pikiran Tuhan, menurut sistem hukum berdasarkan Pancasila. Pendekatan teori keadilan bermartabat, hukum sebagai filsafat hukum, teori hukum, dogmatik hukum, maupun hukum dan praktek hukum; dialektika secara sistematis. Tujuan teori keadilan bermartabat, menjelaskan apa itu hukum.¹⁹

Bekerjanya suatu hukum tak lepas adanya bangunan hukum. Sebagai bangunan sistematis, ia memiliki beberapa hal penting sebagai penunjang yakni struktur, kategori, konsep. Ketiga elemen itu menempati substansi mendasar dalam mana hukum bekerja untuk kemudian berperan. Baik struktur maupun kategori yang berada dalam suatu sistem sendiri dalam rangka menjadi hukum itu tetap hidup dalam

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 24.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 25.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 26.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 30-31.

suatu lingkungan masyarakat dan sekaligus menyatukan masyarakat itu sendiri untuk tetap berada dalam sistem. Adanya struktur dan katagori membuktikan adanya suatu kesatuan yang berpola.

Teori *Stufenbau* dari Hans Kelsen dapat dipergunakan untuk membenarkan hal ini dengan asumsi adanya suatu *Grundnorm* yang berada pada posisi teratas dari tingkatan-tingkatan atau katagori yang ada di bawahnya. *Grundnorm* ibarat bahan bakar yang menggerakkan seluruh sistem²⁰, dan berakibat satu sama lain saling mengikat dan melengkapi. Oleh Satjipto Rahardjo, berdasarkan teori *Stufenbau* Hans Kelsen, maka semakin tinggi posisi dalam orde normatif, akan semakin kaya dengan kandungan moral atau asas-asas umum dan semakin rendah posisi itu, menjadi semakin konkret dan makin tipis kandungan moralnya.²¹

Atas teori dasarnya Hans Kelsen, yang dalam implementasinya dapat dipergunakan untuk mengukur taraf sinkronisasi dari produk hukum yang tersebar dan berknitan langsung dengan inisiasi suatu rancangan perundang-undangan. Secara teoretis sesuai ajaran "*Stufenbau des Rechts*" dari Kelsen, sebagaimana juga Hans Nawiasky menyebut dengan istilah "*Die Stufenordnung der Rechtsnormen*" mengatakan bahwa perundang-undangan itu mempunyai jenjang urutan yang

²⁰Achmad Ali, 2002, *Menguk tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Gunung Agung, Jakarta, hal. 273.

²¹Satjipto Rahardjo, 2009. *Mendudukan Undang-Undang Dasar*, Genta Publishing, Yogyakarta, hal. 26

tersusun, mulai dari atas sampai ke bawah yang terdiri dari 4 (empat) kelompok²², yaitu:

Kelompok I	<i>Staats fundamentainorm</i> (norma fundamental negara)
Kelompok II	<i>Staats grundgesetz</i> (aturan dasan/aturan pokok negara)
Kelompok III	<i>Formell Gesetz</i> (Undang-Undang Formal)
Kelompok VI	<i>Verordnung & Autonome Satzung</i> (aturan pelaksana & aturan otonom)

Kekuatan mengikat masing-masing peraturan menurut jenjangnya, berlakulah asas hukum *lex superior derogat legi inferiori*. Artinya ketentuan yang lebih tinggi jenjangnya mempunyai kekuatan yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan ketentuan yang lebih rendah jenjangnya. Dapat pula diartikan manakala terjadi ketentuan yang lebih rendah jenjangnya tidak sesuai, bertentangan atau tidak senafas dengan ketentuan yang lebih tinggi jenjangnya maka ketentuan yang lebih rendah

²² Jazim Hamidi, menegaskan bahwa norma fundamental negara merupakan norma yang tertinggi di suatu negara yang tidak dibentuk oleh norma lain. Norma ini ditetapkan lebih dahulu oleh masyarakat; Aturan dasar/aturan pokok negara merupakan aturan yang bersifat pokok. masih umum dan masih dalam garis besar dan masih norma tunggal yang belum disertai norma sekunder, Undang-undang formal merupakan norma yang kongkrit, terperinci dan langsung berlaku bagi masyarakat dan tidak lagi berisi norma tunggal. selain itu disamping berisi norma primer dapat pula dibuat dengan norma sanksi dan sementara peraturan pelaksana berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan Undang-Undang, Jazim Hamidi, 2006. *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Sorotan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004*, Tata Nusa, Jakarta, hal. 4-5.

senafas dengan ketentuan yang lebih tinggi jenjangnya maka ketentuan yang lebih rendah tidak mempunyai kekuatan mengikat karena tidak taat asas

1.2. Teori keadilan Pancasila

Dalam penelitian disertasi ini, *grand theory* yang digunakan oleh peneliti juga menggunakan Grand teori: teori keadilan Pancasila. Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum. Aristoteles telah menulis secara luas tentang keadilan. Ia menyatakan bahwa keadilan adalah kebijakan yang berkaitan dengan hubungan antar manusia. Lebih lanjut, Aristoteles dalam tulisannya *Retorica* membedakan keadilan dalam dua macam yaitu keadilan distributif (*justitia distributiva*) sebagai keadilan yang memberikan kepada setiap orang didasarkan atas jasa-jasanya atau pembagian menurut haknya masing-masing, serta keadilan komulatif (*justitia cummulativa*) sebagai keadilan yang diterima oleh masing-masing anggota tanpa memperdulikan jasa masing-masing. Keadilan komulatif ini didasarkan pada transaksi (*sunallagamata*) baik yang sukarela atau pun tidak.²³

Selain Aristoteles, Thomas Aquinas juga telah menjabarkan keadilan dengan membedakannya dalam dua kelompok yaitu keadilan umum (*justitia generalis*) dan keadilan khusus (*justitia specialis*). Keadilan umum adalah keadilan menurut kehendak undang-undang yang harus ditunaikan demi kepentingan umum, sedangkan

²³Teguh Prasetyo dan Abdul Hakim Barkatullah, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum, Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, hlm. 367-368.

keadilan khusus adalah keadilan atas dasar kesamaan atau proporsional. Keadilan khusus kemudian dijabarkan dalam tiga bentuk, yaitu:²⁴

1. Keadilan distributif (*justitia distributiva*) adalah keadilan yang secara proporsional yang diterupakan dalam lapangan hukum publik secara umum;
2. Keadilan komutatif (*justitia commutativa*) adalah keadilan dengan mempersamakan antara prestasi dengan kontraprestasi.
3. Keadilan vindikatif (*justitia vindicativa*) adalah keadilan dalam hal menjatuhkan hukuman atau ganti kerugian dalam tindak pidana. Seseorang akan dianggap adil apabila dipidana badan atau denda sesuai dengan besarnya hukuman yang telah ditentukan atas tindak pidana yang dilakukannya.

Ibnu Taymiyyah juga memberikan pandangan tentang keadilan, bahwa keadilan adalah memberikan sesuatu kepada setiap anggota masyarakat sesuai dengan haknya yang harus diperolehnya tanpa diminta, tidak berat sebelah atau tidak memihak kepada salah satu pihak, mengetahui hak dan kewajiban, mengerti mana yang benar dan mana yang salah, bertindak jujur dan tetap menurut peraturan yang telah ditetapkan, Keadilan merupakan nilai-nilai kemanusiaan yang asasi dan menjadi pilar bagi berbagai aspek kehidupan, baik individual, keluarga, maupun masyarakat.

Keadilan ini tidak hanya menjadi harapan setiap insan/manusia, akan tetapi kitab suci umat Islam (Al Quran) menjadikan keadilan sebagai tujuan *risalah samawi*. Keadilan merupakan masalah penting dan mendesak untuk dipahami dalam

²⁴ Wikipedia. *Pancasila*, 2012. http://id.wikipedin.org/wiki/Pancasila#Sila_kedua

kehidupan manusia, baik dalam lingkup bermasyarakat, bernegara, maupun hubungan internasional. Ungkapan ini telah lama disuarakan oleh John Rawls yang dipandang sebagai teori keadilan paling komprehensif hingga kini. Teori *Rawls* sendiri berangkat dari pemahaman/pemikiran utilitarianisme²⁵, sehingga banyak mempengaruhi pemikiran Jeremy Bentham, J.S. Mill, dan Hume yang dikenal sebagai tokoh-tokoh utilitarianisme. Sekalipun, John Rawls sendiri lebih sering dimasukkan dalam kelompok penganut Realisme Hukum.²⁶

Begitu pentingnya nilai keadilan dalam masyarakat menuntut agar nilai-nilai tersebut dapat diwujudkan serta hidup terutama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam ukuran negara, masing-masing memiliki teori keadilannya sendiri yang mungkin saja berbeda satu dengan yang lainnya, dan tidak terkecuali Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pancasila sebagai falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* atau *kalimatun sawa* di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara menunjukkan hakikat Pancasila sebagai ideologi terbuka. Konsekuensi Pancasila sebagai ideologi terbuka adalah membuka ruang membentuk kesepakatan masyarakat bagaimana mencapai cita-cita dan nilai-nilai dasar tersebut. Kesepakatan tersebut adalah kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basic of goverment*) dan kesepakatan tentang bentuk

²⁵ *Ibid.*, hlm.369.

²⁶ Notolamidjojo, *Kata Pengantar Rahasia Hukum*, Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1973, hlm. 167.

institusi-institusi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).²⁷

Pancasila merupakan dasar negara dan landasan ideologi Indonesia. Dalam penerapan keadilan di Indonesia, Pancasila sangat berperan penting sebagai dasar keadilan sebagaimana disebutkan pada sila ke-2 dan sila ke-5. Sila ke-2 yang berbunyi "kemanusiaan yang adil dan beradab mengandung delapan makna, yaitu:²⁸

1. Mengakui persamaan derajat persamaan hak dan persamaan kewajiban antara sesama manusia.
2. Saling mencintai sesama manusia.
3. Mengembangkan sikap tenggang rasa.
4. Tidak semena-mena terhadap orang lain.
5. Menjunjung tinggi nilai kemanusiaan.
6. Gemar melakukan kegiatan kemanusiaan.
7. Berani membela kebenaran dan keadilan.
8. Bangsa Indonesia merasa dirinya sebagai bagian dari seluruh umat manusia, karena itu dikembangkan sikap hormat-menghormati dan bekerjasama dengan bangsa lain.

²⁷Ahmad Zaenal Fanani, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2010, hlm. 5.

²⁸ *Utilitarianisme* merupakan suatu aliran pemikiran hukum yang meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Kemanfaatan diartikan sebagai kebahagiaan (*happiness*).

Sila ke-5 yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mengandung sebelas makna, yaitu:²⁹

1. Mengembangkan perbuatan-perbuatan yang luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan gotong-royong.
2. Bersikap adil.
3. Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban.
4. Menghormati hak-hak orang lain.
5. Suka memberi pertolongan kepada orang lain.
6. Menjauhi sikap pemerasan terhadap orang lain.
7. Tidak bergaya hidup mewah.
8. Tidak melakukan perbuatan yang merugikan kepentingan umum.
9. Suka bekerja keras.
10. Menghargai hasil karya orang lain.
11. Bersama-sama berusaha mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan social.

Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan Pengamalan Pancasila yang kemudian dicabut dengan Ketetapan MPR No. XVIII/MPR/1998

²⁹Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 156-157.

butir-butir dari prinsip keadilan juga telah diungkapkan secara jelas, termasuk yang dikemukakan oleh John Rawls. Selanjutnya, pada Pemoukaan Undang-Undang Dasar 1945, secara tegas juga disebutkan komitmen bangsa Indonesia terhadap keadilan. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapat dikatakan keadilan menurut bangsa Indonesia adalah "Keadilan Sosial". Menurut Notohamidjojo³⁰, keadilan sosial menuntut supaya manusia hidup dengan layak dalam masyarakat. Masing-masing arus diberi kesempatan menurut *menselijke waardigheid* (kepatutan kemanusiaan). Pembangunan dan pelaksanaan pembangunan tidak hanya perlu mengandalkan dan mewujudkan keadilan, melainkan juga kepatutan. Istilah kepatutan kemanusiaan dapat pula disebut dengan kepatutan yang wajar atau proporsional.

Keadilan sangat berkaitan erat dengan hak. Hanya saja dalam teori keadilan bangsa Indonesia, hak tidak dapat dipisahkan dengan pasangan anatominya yaitu kewajiban. Sila kemanusiaan yang adil dan beradab dengan tegas mengamanatkan keserasian antara hak dan kewajiban sebagai manusia yang hidup bermasyarakat. Keadilan hanya akan tegak dalam masyarakat yang beradab atau sebaliknya dan hanya masyarakat beradab yang dapat menghargai keadilan.

Keserasian hak dan kewajiban menunjukkan bahwa manusia adalah makhluk berdimensi monodualistis yaitu sebagai makhluk individual dan makhluk *social* (kolektif). Pengertian adil bagi bangsa Indonesia pun tidak serta merta mengarah kepada suatu maksimum penggunaan barang bagi suatu komunitas (*average tility*, dihitung per kapita) menurut utilitarianisme atau ke arah suatu maksimum

³⁰ Wikipedia. 2012. *Keadilan Sosial*, http://id.wikipedia.org/wiki/Keadilan_sosial

penggunaan barang secara merata dengan tetap memperhatikan kepribadian tiap-tiap orang menurut teori keadilan dari John Rawls. Sesuai dengan keseimbangan hak dan kewajiban, maka keadilan dengan demikian menuntut keserasian antara nilai spiritualisme dan materialisme, individualisme dan kolektivisme, pragmatisme dan voluntarisme, acsetisisme dan hedonisme, empirisme dan intuisiisme, rasionalisme dan romantisme.

Pengertian keadilan sosial jauh lebih luas dibandingkan keadilan hukum. Keadilan sosial bukan sekadar berbicara tentang keadilan dalam arti tegaknya peraturan perundang-undangan atau hukum, namun berbicara lebih luas tentang hak warga negara dalam sebuah negara. Keadilan sosial adalah keadaan dalam mana kekayaan dan sumberdaya suatu negara didistribusikan secara adil kepada seluruh rakyat. Dalam teori ini, terkandung makna bahwa pemerintah, dibentuk oleh rakyat untuk melayani kebutuhan seluruh rakyat dan pemerintah yang tidak memenuhi kesejahteraan warga negaranya adalah pemerintah yang tidak berlaku adil.

Keadilan sosial berarti keadilan yang berlaku dalam masyarakat di segala bidang kehidupan, baik materil maupun spiritual. Hal ini berarti keadilan itu tidak hanya berlaku bagi orang kaya saja, tetapi berlaku pula bagi orang miskin, bukan hanya untuk para pejabat, tetapi untuk rakyat biasa pula, dengan kata lain seluruh rakyat Indonesia baik yang berada di wilayah kekuasaan Republik Indonesia maupun bagi Warga Negara Indonesia yang berada di negara lain.³¹

³¹ *Realisme Hukum* merupakan aliran pemikiran hukum yang melihat hukum sebagai hasil dari kekuatan sosial dan alat kontrol sosial.

Dalam konteks pembangunan Indonesia, keadilan inipun tidak bersifat sektoral, tetapi meliputi semua lapangan, baik dalam idcologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan Hanya dengan demikian akan dapat dipenuhi tujuan nasional yaitu menciptakan masyarakat yang adil dan makmur. Adil dalam kemakmuran dan makmur dalam keadilan.

2. Middle theory:

Ad.2.1. Teori Perundang-undangan

Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan rencana atau *plan* dalam membentuk hukum. Hukum pada hakekatnya adalah produk penilaian akal-budi yang berakar dalam hati nurani manusia tentang keadilan berkenaan dengan perilaku manusia dan situasi kehidupan manusia. Penghayatan tentang keadilan memunculkan penilaian bahwa dalam situasi kemasyarakatan tertentu, orang seyogyanya berperilaku dengan cara tertentu, karena hal itu adil atau memenuhi rasa keadilan.³²

Keadilan merupakan nilai abstrak yang perlu perwujudan dalam bentuk norma hukum sebagai sarana untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan bermasyarakat.³³ Perwujudan nilai-nilai norma hukum dalam masyarakat terbentuk melalui aturan perundang-undangan. Aturan perundang- undangan yang dibentuk harus memenuhi rasa keadilan. Menurut Sajipto Rahardjo, dalam proses pembuatan

³² Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, FH Unika Parahyangan, Bandung, 2010, hal. 88.

³³ Mahmutarom HR., *Rekonstruksi Konsep Keadilan*, Badan Penerbit Undip, Semarang, 2010, hal.119.

rancangan undang-undang harus memperhatikan peran dari asas hukum. Sistem hukum termasuk peraturan perundang-undangan yang dibangun tanpa asas hukum hanya akan berupa tumpukan undang-undang. Asas hukum memberikan arah yang dibutuhkan. Di waktu-waktu yang akan datang masalah dan bidang yang diatur pasti semakin bertambah. Maka pada waktu hukum atau undang-undang dikembangkan, asas hukum memberikan tuntunan dengan cara bagaimana dan ke arah mana sistem tersebut akan dikembangkan.³⁴

Dalam kenyataan empiris telah terbukti bahwa suatu undang-undang, bahkan kodifikasi, tidak akan pernah lengkap dalam mengatur segala persoalan yang terjadi maupun yang akan terjadi di tengah-tengah dinamika perkembangan masyarakat.³⁵ Pembentukan perundang-undangan belum sesuai dengan Pancasila dikarenakan masih banyak perbedaan paradigma tentang Pancasila dan perdebatan-perdebatan tentang kebenaran Pancasila sehingga jelas, pembentukan peraturan perundang-undangan tidak akan sesuai dengan substansi Pancasila yang mencerminkan keadilan. Terbukti banyaknya *judicial review* terhadap produk Undang-Undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Diperlukannya persamaan visi, misi, tujuan dan persepsi dalam memahami Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.

³⁴ Sajipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2006, hal. 140.

³⁵ Basuki Rekso Wibowo, “*Peranan Hakim dalam Pembangunan Hukum*”, Pro Justitia, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Tahun XV, Nomor 4, Oktober 1997, hal. 62.

Salah satu hal yang penting dalam sebuah pemerintahan, baik dalam tingkat nasional maupun daerah adalah pembentukan produk hukum yang sangat diperlukan karena diperlukan untuk merespon kepentingan masyarakat. Dalam membentuk hukum, diperlukan pedoman sehingga produk hukum yang diterbitkan nantinya akan kuat demi hukum dan dapat diimplementasikan di kemudian hari. Berawal dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan diundangkan pada tanggal 12 Agustus 2011, maka setiap pembentukan produk hukum mempunyai dasar dan pedoman. Pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut merupakan pelaksanaan perintah Pasal 22 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁶

Pembentukan undang-undang ini didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan harus berdasarkan sistem hukum nasional. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah. Undang-undang ini dibentuk untuk menciptakan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan, agar konsepsi dan perumusan normanya mantap, bulat, dan harmonis, tidak saling bertentangan, dan tumpang

³⁶ Nurcholis, *Tata cara Pembentukan peraturan perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 2015, hal.54.

tindih satu sama lain. Melalui undang-undang tersebut, diharapkan semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan memiliki pedoman khusus yang baku dan terstandarisasi dalam proses dan metode membentuk peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh metode yang baik, yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Indonesia merupakan negara hukum yang mempunyai kewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang baik, yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional. Sistem hukum tersebut diharapkan dapat menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia dengan berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pemenuhan kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik tidak luput dari bagaimana pembuatan suatu Undang-Undang dilakukan dengan metode yang baik pula. Peraturan Perundang-undangan tersebut mempunyai peranan yang sangat penting dalam pembangunan hukum di Indonesia karena fungsinya adalah untuk mewujudkan ketertiban masyarakat dan kepastian hukum serta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.³⁷

Dalam membentuk dan menerapkan sebuah peraturan perundangan di pegang beberapa prinsip: *Pertama*, Peraturan yang lebih tinggi mengalahkan

³⁷ *Ibid.*, hal.55.

peraturan yang lebih rendah atau Asas *lex superior derogat legi inferiori*, apabila terjadi konflik atau pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang tinggi dengan yang rendah maka yang tinggilah yang harus didahulukan. *Kedua*, Peraturan yang lebih baru mengalahkan peraturan yang lebih lama atau *Lex posterior derogat legi priori* adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang terbaru atau *posterior* mengesampingkan hukum yang lama atau *prior*. Asas ini biasanya digunakan baik dalam hukum nasional maupun internasional. *Ketiga*, Peraturan yang mengatur masalah khusus mengalahkan peraturan yang bersifat umum atau *Lex specialis derogat legi generali* adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus atau *lex specialis* mengesampingkan hukum yang bersifat umum atau *lex generalis*;

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi kriteria-kriteria yang terkandung di dalam nilai-nilai Pancasila yaitu prinsip-prinsip keadilan dalam Pancasila. Mendasarkan pendapat Lili Rasidji, dalam pelaksanaan perundang-undangan yang bertujuan untuk pembaharuan itu dapat berjalan sebagaimana mestinya, hendaknya perundang-undangan yang dibentuk itu sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran aliran *sociological Jurisprudence* yaitu hukum yang baik hendaknya sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat.³⁸

Hukum yang hidup dalam masyarakat digali dan dirumuskan menjadi sebuah dasar Negara yaitu Pancasila. Oleh karena itu seperti pendapat Rasidji, hukum yang baik harus mencerminkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila

³⁸ Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2002, hal. 74

yang merupakan adaptasi nilai yang bersumber dari hukum yang hidup di dalam masyarakat. Pancasila merupakan satu-satunya pedoman dasar bagi bangsa Indonesia dalam membentuk hukum yang baik yang memberikan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan kata lain, keadilan diwujudkan dalam bentuk kepastian hukum yang mengadopsi nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila yang berupa prinsip-prinsip keadilan.

Dasar pembentukan peraturan perundang-undangan muncul dari prinsip dan nilai yang diambil dari Pancasila sebagai *Staatfundamentalnorm* bangsa Indonesia, mengadopsi dari nilai-nilai Pancasila yang lahir dari bangsa Indonesia itu sendiri yang digagas oleh *Founding Father/Mother* Bangsa Indonesia. Hal ini memberikan landasan bagi terwujudnya suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Prinsip dan nilai dari Pancasila mencerminkan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia dengan tujuan terciptanya keadilan.

Berdasar teori negara hukum, tentunya bangsa Indonesia harus mengedepankan supremasi hukum guna terwujudnya keadilan. Keadilan dalam kaitannya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat dipisahkan karena tujuan dari hukum itu sendiri untuk memberikan keadilan. Dalam teori perundang-undangan, pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus berpedoman pada *Staatfundamentalnorm* yaitu Pancasila. Dasar dari pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut mengadopsi prinsip dan nilai-nilai Pancasila guna

terwujudnya keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia yaitu perlindungan Hak Asasi Manusia dalam memperoleh keadilan.³⁹

Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari konsep politik hukum berada dalam ruang lingkup nilai. Nilai tidak dapat dipisahkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Nilai-nilai yang berasal dari aspek sosial, budaya, politik, ekonomi, hukum, dan sebagainya saling berinteraksi dan saling mempengaruhi satu sama lainnya dan merupakan satu kesatuan dalam membentuk perundang-undangan.

Dalam negara hukum, konsep yang tepat adalah mengedepankan hak asasi manusia. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan konsep negara hukum Pancasila yang mencerminkan prinsip-prinsip keadilan yang di dalamnya menganut perlindungan HAM. Pancasila mempunyai perbedaan dengan norma dasar yang lainnya yaitu Pancasila menganut prinsip non sekuler dalam menciptakan kepastian, keadilan, dan manfaat.⁴⁰

Pancasila berasal dari NKRI sedangkan norma dasar yang ada menganut sistem barat yaitu dengan prinsip negara sekuler. Konsep negara hukum yang mencerminkan keadilan yang harus dianut oleh bangsa Indonesia adalah konsep negara hukum Pancasila yang memberikan keadilan berupa prinsip-prinsip keadilan berdasarkan Pancasila. Pancasila merupakan *staatsfundamentalnorm* bagi bangsa Indonesia. Dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik

³⁹ *Ibid.*,hal.75

⁴⁰ *Ibid.*,hal.76

adalah dengan menganut prinsip-prinsip yang terkandung di dalam nilai-nilai Pancasila.

Dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi beberapa konsep. Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan konsep negara hukum Pancasila yaitu merealisasikan prinsip-prinsip keadilan berupa nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila ke dalam norma hukum, penjelasan tentang konsep tersebut, mengharuskan nilai-nilai Pancasila yang mengandung kebenaran tentang keadilan harus direalisasikan ke dalam norma hukum yang menghasilkan kepastian, keadilan, dan manfaat. Kepastian hukum akan berdiri seimbang dengan keadilan karena kepastian hukum sudah mengadopsi

nilai-nilai kebenaran tentang keadilan Pancasila. Oleh sebab itu, distribusi manfaat akan tercapai sesuai dengan cita hukum bangsa Indonesia.

Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus mengedepankan perlindungan Hak Asasi Manusia terutama perlindungan hak dalam memperoleh keadilan. Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengedepankan perlindungan Hak Asasi Manusia karena hukum ada dari manusia dan untuk manusia sebagai subyek hukum. Hukum dibentuk untuk manusia sehingga Hak Asasi Manusia harus diwujudkan dalam perlindungannya yang dilakukan oleh hukum. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tentunya mengedepankan Hak Asasi Manusia agar kepastian hukum memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi termasuk perlindungan

terhadap hak dalam memperoleh keadilan. Di dalam nilai-nilai Pancasila, Hak Asasi Manusia tercermin dari sila ketiga yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab.

⁴¹Memanusiakan manusia sebagai makhluk yang beradab sebagai manusia dan memberikan keadilan seluas-luasnya bagi manusia dalam perlindungan hak dan kewajibannya yang dilakukan oleh negara.

Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus mengedepankan persamaan di hadapan hukum sesuai dengan asas *equality before the law*. Persamaan di hadapan hukum merupakan hak bagi manusia dalam memperoleh keadilan hukum. Hukum tidak memandang strata sosial seseorang di dalam hukum, akan tetapi hukum harus memberikan persamaan bagi semua manusia dalam memperoleh keadilan. Pembentukan peraturan perundang-undangan tentunya harus mengedepankan persamaan di hadapan hukum karena hukum dibentuk untuk melindungi manusia dari kesewenang-wenangan sehingga dalam proses perlindungannya, hukum tidak memandang kondisi strata sosial seseorang dalam memperoleh perlindungan hukum. Pembentukan peraturan perundang-undangan jika mengedepankan asas *equality before the law* akan mewujudkan peraturan perundang-undangan yang mampu melindungi seluruh rakyat Indonesia dalam memperoleh perlindungan hukum termasuk perlindungan dalam memperoleh keadilan.

Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah

⁴¹ *Ibid.*, hal.77

ditetapkan sebelumnya oleh undang-undang. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan asas yang digunakan dalam membentuk suatu aturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan sudah menjadi kewajiban dalam pembentukannya untuk menggunakan asas-asas peraturan perundang-undangan agar peraturan perundang-undangan yang dibentuk mempunyai kepastian yang memiliki keadilan dan manfaat bagi orang banyak. Asas-asas peraturan perundang-undangan merupakan landasan bagi terbentuknya peraturan perundang-undangan yang baik, jika suatu peraturan perundang-undangan dibentuk dengan mengindahkan asas-asas peraturan perundang-undangan tersebut, maka peraturan perundang-undangan tidak akan memberikan tujuan hukum yang baik, tidak memberikan keadilan dan manfaat bagi orang banyak. Oleh karena itu, asas-asas peraturan perundang-undangan sangat dibutuhkan dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga yang kredibel yang dipilih secara demokrasi oleh rakyat Indonesia. Lembaga kredibel ini meliputi pemegang kekuasaan yang mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Berdasar modal demokrasi, maka konsep pembentukan perundang-undangan dibentuk oleh pemegang kekuasaan yang sah, yang dipilih oleh rakyat, dan dengan mandat yang sah dari rakyat memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, sehingga peraturan perundang-undangan yang dibentuk memiliki kekuatan hukum yang

sah yang diakui oleh seluruh masyarakat dalam memberikan kepastian, keadilan, dan manfaat.⁴²

2.2. Teori Penyelenggaraan Pemerintahan yang baik

Berkaitan dengan fungsi pelayanan pemerintah, konsep yang akan digunakan dalam tulisan ini yang merupakan acuan adalah *good governance*, karena dari sini kita dapat melihat kualitas pelaksanaan fungsi pemerintahan.

Menguraikan pengertian *good governance* meliputi *good* yang mengandung dua pengertian yaitu Pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat, dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas untuk mencapai tujuan tersebut.⁴³

Menurut Bagir Manan, *Good Governance* berkaitan dengan tata pemerintahan yang baik. Pemerintahan dapat diartikan secara sempit atau luas. Dalam arti sempit, penyelenggaraan pemerintahan yang baik bertalian dengan pelaksanaan fungsi administrasi negara. Banyak makna yang dapat dilekatkan pada bentuk maupun isi penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sesuai dengan dimensi penyelenggaraan pemerintah sendiri yang mencakup dimensi ideologi, politik, sosial, hukum dan sebagainya.

⁴² *Ibid.*, hal.78.

⁴³ Sedarmayanti, 2003, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) dalam rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 1-5

Berdasarkan ungkapan teoritik sering dilekatkan pada bentuk dan isi penyelenggara pemerintah yang baik seperti: *responsible, accountable, controllahle, transparency, limitable*, dan lain-lain. Bagi rakyat banyak, berbagai kemudahan, kepastian dan bersih dalam menyediakan pelayanan dan perlindungan dari berbagai tindakan sewenang-wenangan, baik atas diri, hak maupun atas harta benda.

Dalam kaitannya pelayanan dan perlindungan, ada dua cabang pemerintahan yang berhubungan langsung dengan rakyat yaitu administrasi negara dan penegak hukum. Karena itu sangat wajar apabila penyelenggaraan pemerintahan yang baik terutama ditujukan pada pembaharuan administrasi negara dan pembaharuan hukum. Dengan demikian seyogyanya tinjauan mengenai penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) tidak hanya berkenaan dengan fungsi administrasi negara, melainkan termasuk juga cabang kekuasaan negara yang lain, seperti pembentukan undang-undang, dan penegak hukum.⁴⁴

Secara universal dalam hukum Administrasi Negara telah diterima adanya asas-asas umum Pemerintah yang baik (*Algemene beginselen van behorlijk hestuur*) sebagai aturan hukum yang tidak tertulis yang mengikat penguasa dalam melaksanakan fungsinya. Asas-asas ini dapat digolongkan dalam dua kelompok besar, yakni:⁴⁵

1. Asas prosedural yang murni, yakni asas-asas yang berkaitan dengan cara pembentukan suatu perbuatan administratif. Apabila prosedur ini tidak

⁴⁴ Bagir Manan, 2002, *Menyongsong Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) UI Yogyakarta, h. 273-276.

⁴⁵ Muchsan, 2000, *Op.Cit.*, hlm. 29-31.

diperhatikan pada waktu perbuatan administratif dilakukan, perbuatan tersebut harus dinyatakan batal, tanpa adanya pemeriksaan yang lebih mendalam termasuk dalam asas ini :

- a. Asas "*that no man may judge in his own cause*" atau juga disebut "*likehood bias*". Dalam asas ini seseorang yang mempunyai pengaruh atas terjadinya suatu perubahan administratif dilarang mempunyai kepentingan dengan perbuatan tersebut.
 - b. Asas "*audit et alteramparten*". Asas ini menyatakan bahwa keputusan keputusan untuk melakukan perbuatan administratif yang akan bertentangan dengan kepentingan seorang warga masyarakat tidak boleh dikeluarkan sebelum warga masyarakat yang akan terkena oleh perbuatan tersebut diberi kesempatan untuk membela diri.
 - c. Asas yang menyatakan bahwa pertimbangan dari suatu perbuatan hukum administratif harus serasi atau mendukung konklusinya (diktumnya), dan pertimbangan serta konklusi tersebut harus berdasarkan fakta -fakta yang benar.
2. Asas -asas yang terdiri dari ketentuan-ketentuan yang tidak tertulis yang bersifat material. Asas ini berkaitan dengan isi/ materi dari perubahan hokum adminitratif itu sendiri. Termasuk dalam asas ini adalah:

- a. Asas kepastian hukum (*the principle of security*) berdasarkan asas ini, pemerintah harus selalu berpegang pada aturan mainnya sendiri dan hanyaboleh menyimpang dalam hal-hal istimewa.
- b. Asas keseimbangan (*the principle of proportionality*). Asas ini menolak tindakan pemerintah yang sewenang-wenang (*willker*) dan tindakan yang tidak sama untuk peristiwa (kasus) yang sama.
- c. Asas kecermatan atau kehati-hatian (*the principle of carefulness*). Asas ini menuntut dari pemerintah tindakan bijak, tepat dan hati-hati,
- d. Asas ketajaman dalam menentukan sasaran (*the principle of good object*). Menurut asas ini setiap tindakan pemerintah harus diarahkan kepada tujuan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.
- e. Asas permainan yang layak (*the principle of fair play*). Asas ini memberikan kesempatan kepada warganya informasi selengkapnya dan untuk mencari keadilan. Dari pihak pemerintah sendiri diharapkan suatu sikap terbuka, itikad baik dan keikhlasan
- f. Asas kebijakan (*the principle of cleverness*). Asas ini menghendaki bahwa aparat pemerintah dalam melaksanakan tugasnya hendaknya berpandangan jauh kedepan. Maksudnya, dalam membuat keputusan-keputusannya aparat pemerintah harus dapat meramalkan dengan tepat gejala-gejala sosial yang mungkin timbul yang dapat menunjang serta berkaitan dengan kaidah hukum konkrit.

g. Asas gotong royong (*the principle of the solidarity*). Dalam prinsip ini terkandung suatu ajaran bahwa merupakan suatu kewajiban bagi aparat pemerintah dalam menciptakan produk-produk hukum, hendaknya menghayati dan memperhatikan rasa keadilan, kesadaran, hukum dan kebudayaan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggara Negara yang bersih dan Bebas dari korupsi, kolusi, dan Nepotisme Pasal 1 butir 1; Asas Umum Pemerintahan yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum untuk mewujudkan penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme.

Berkaitan dengan Asas Umum Pemerintahan yang baik, pasal 3 Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 menyatakan: Asas-asas umum penyelenggaraan Negara meliputi;

1. Asas kepastian hukum adalah asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan perundang undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara Negara.
2. Asas tertib penyelenggara Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan Negara.
3. Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, dan kolektif.

4. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara.
5. Asas Proporsional adalah yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
6. Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara Negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Applied theory:

Applied theory merupakan teori yang berada di level mikro yang akan diaplikasikan dalam penyusunan teori baru atau konsep baru. Misalnya, teori hukum progresif, teori kemaslahatan, teori pembangunan, teori integrasi, teori rekayasa sosial, teori hukum responsif, teori kritik.

Dalam penelitian disertasi ini, promovendus menggunakan *applied theory* yakni teori Tujuan hukum dan Teori sistem hukum.

3.1. Teori Tujuan hukum

Tujuan Hukum menurut para ahli hukum, sebagai berikut :

Menurut Professor Lj. Van Apeldoorn, Tujuan Hukum adalah untuk mengatur tata tertib di dalam masyarakat dengan damai dan adil. Untuk kedamaian hukum, masyarakat yang adil harus diciptakan dengan mengadakan perimbangan antara kepentingan yang bertentangan satu dan lainnya. Menurut Van Apeldoorn, disamping tujuan tersebut, Tujuan hukum adalah mengatur pergaulan hidup manusia damai. Hukum menghendaki perdamaian. Perdamaian di antara manusia dipertalihkan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan hukum manusia tertentu, kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta benda terhadap pihak yang merugikan.

Menurut Subekti, Tujuan Hukum adalah untuk melayani kehendak negara, yaitu mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan bagi rakyat. Dalam melayani tujuan negara, hukum memberikan keadilan dan ketertiban bagi masyarakatnya.

Menurut J. Van Kan, Tujuan Hukum yaitu untuk menjaga kepentingan tiap-tiap manusia agar tidak dapat diganggu. Dengan tujuan ini, dicegah terjadinya perilaku main hakim sendiri terhadap orang lain karena tindakan itu dicegah oleh hukum.

Purnadi dan Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa, Tujuan Hukum ialah untuk kedamaian hidup antarpribadi yang meliputi ketertiban eksternal, antar pribadi dan ketenangan internal pribadi.

Tujuan Hukum menurut S. M Amin adalah untuk mengadakan ketertiban dalam pergaulan manusia, sehingga keamanan dan ketertiban terpelihara.

Menurut Soejono Dirdjosisworo, Tujuan Hukum adalah untuk melindungi individu dalam berhubungan dengan masyarakat, sehingga dapat diharapkan terwujudnya keadaan aman, tertib dan adil.

Roscoe Pound mengatakan bahwa hukum bertujuan untuk merekayasa masyarakat, artinya hukum sebagai alat perubahan sosial. Intinya adalah hukum sebagai sarana atau alat untuk mengubah masyarakat ke arah yang lebih baik, secara pribadi maupun di dalam hidup bermasyarakat.

Tujuan Hukum menurut pendapat Bellefroid ialah untuk menambah kesejahteraan umum atau kepentingan umum, yaitu kesejahteraan atau kepentingan semua anggota masyarakat.

Van Kant mengatakan Hukum Bertujuan untuk menjaga kepentingan manusia agar tidak dapat diganggu.

Suharjo (Mantan menteri kehakiman), Tujuan Hukum adalah untuk mengayomi manusia, baik secara aktif maupun pasif. Secara aktif dimaksudkan sebagai upaya untuk menciptakan kondisi masyarakat di dalam proses yang berlangsung secara wajar. Adapun secara pasif adalah mengupayakan pencegahan atas upaya yang sewenang-wenang dan penyalahgunaan hak secara tidak adil.

Menurut Wasis Sp. Tujuan Hukum adalah mengatur dan mengendalikan kehidupan manusia agar kehidupan selalu berada dalam keamanan, keadilan, ketentraman dan kesejahteraan.

Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa Tujuan Hukum diciptakan untuk meluruskan kehidupan manusia dan menegakkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat pada suatu negara yang merdeka dan berdaulat.

Tujuan Hukum yang paling utama menurut Sutjipto Rahardjo adalah membimbing manusia pada kehidupan yang baik, aman, tenteram, adil, damai dan penuh kasih sayang.

Pada hakikatnya, tujuan hukum menghendaki keseimbangan kepentingan, ketertiban, keadilan, ketentraman, kebahagiaan, kedamaian dan kesejahteraan bagi setiap manusia. Hukum menghendaki pelayanan kepentingan setiap orang, baik secara individual maupun kelompok tidak diganggu oleh orang atau kelompok lain yang selalu menonjolkan kepentingan pribadinya atau kepentingan kelompoknya, sehingga pada intinya tujuan hukum adalah terciptanya kebenaran dan keadilan.

Tujuan Hukum yang pokok yaitu untuk menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban dalam masyarakat, diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuannya itu, hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antarperorangan di dalam masyarakat, membangun wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum, serta memelihara kepastian hukum.

Beberapa Teori Tujuan Hukum yang diungkapkan ahli mengenai tujuan hukum, antara lain :

1. Teori Tujuan Hukum yang diungkapkan oleh Geny, tujuan Hukum ialah untuk mencapai keadilan. Tujuan hukum ditentukan oleh unsur keyakinan seseorang

yang dinilai etis. Adil atau tidak, benar atau salah. Yang menjadi tumpuan dari teori ini, hukum berada pada tiap-tiap batin orang yang menjadi ukuran untuk menentukan warna keadilan dan kebenaran.

2. Teori Tujuan Hukum yang diungkapkan oleh Jeremy Bentham, Hukum bertujuan untuk memberikan manfaat bagi manusia. Pendapat ini dititikberatkan pada hal-hal yang bermanfaat bagi orang banyak dan bersifat umum tanpa memerhatikan soal keadilan. Teori ini menetapkan bahwa tujuan hukum adalah untuk memberikan manfaat sebanyak-banyaknya.⁴⁶

3.2. Teori Sistem Hukum

Sistem merupakan suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur atau elemen yang saling berinteraksi satu sama lain, dalam sistem tidak menghendaki adanya konflik antar unsur-unsur yang ada dalam sistem, kalau sampai terjadi konflik maka akan segera diselesaikan oleh sistem tersebut. Sistem hukum ada yang terbuka, maksudnya unsur-unsur dari sistem mempengaruhi sistemnya, sebaliknya unsur-unsur dalam sistem mempengaruhi unsur-unsur di luar sistem. Namun, ada juga yang tertutup yang tidak dapat dipengaruhi unsur luar sistem.

Lawrence M. Friedman mengemukakan empat fungsi sistem hukum: *pertama*, sebagai bagian dari system control social (*social control*) yang mengatur perilaku manusia. Kedua, sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa (*dispute settlement*). Ketiga, system hukum memiliki fungsi sebagai *social engineering function*. Keempat,

⁴⁶ Zulkarnaen dan Beni Ahlmad Saebani, 2012, *Hukum Konstitusi*, Penerbit Pustaka Setia Bandung, hlm. 72-74.

hukum sebagai *social maintenance*, yaitu fungsi yang menekankan peranan hukum sebagai pemeliharaan "*status quo*" yang tidak menginginkan perubahan.

Selanjutnya menurut Friedman ada tiga elemen dari sistem hukum, yaitu *structure, substance, dan legal culture*. Struktur adalah menyangkut lembaga-lembaga yang berwenang membuat dan melaksanakan undang-undang (lembaga pengadilan dan lembaga legislative). Aspek kedua, adalah substansi, yaitu materi atau bentuk dari peraturan perundang-undangan, dan aspek ketiga dari sistem hukum adalah apa yang disebut sebagai sikap orang terhadap hukum dan sistem hukum, yaitu menyangkut kepercayaan akan nilai, pikiran atau ide dan harapan mereka.

Struktur hukum yang baik tidak akan berjalan dengan baik kalau tidak ditunjang oleh adanya substansi hukum yang baik pula. Demikian pula substansi hukum yang baik tidak akan dapat dirasakan manfaatnya kalau tidak ditunjang oleh *structure* hukum yang baik. Selanjutnya *structure* dan substansi hukum yang baik tidak akan dapat diraskan eksistensinya kalau tidak didukung oleh budaya hukum masyarakat dengan baik pula.

Dengan kata lain, hukum akan berperan dengan baik manakala ketiga aspek subsistem yaitu struktur, substansi dan budaya hukum itu saling berinteraksi dan memainkan peranan sesuai dengan fungsinya, sehingga hukum akan berjalan secara serasi dan seimbang, sesuai dengan fungsinya. Ibarat seekor ikan, ia akan hidup dengan baik manakala ditunjang oleh kualitas air kolam yang baik dan makanan yang baik pula. Apabila ketiga subsistem hukum tidak berfungsi dengan baik, maka akan

muncul problem dalam upaya memfungsikan hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan masyarakat itu sendiri.

Dalam sistem hukum di Indonesia banyak dipengaruhi oleh distem hukum Eropa Kontinental (*civil law*). Pengaruh bukan berarti identik. System hukum Indonesia juga tidak sama dengan system hukum *Anglo-America*. Sebelum kemerdekaan, hanya Inggris, sang penjajah yang mencoba menerapkan beberapa konsep peradilan ala *Anglo Saxon* seperti *system jury* dan konsep peradilan pidana. Namun, sejak akhir 70-an konsep hukum yang biasa di system Anglo America banyak diadopsi dalam system hukum Indonesia. Tidak hanya konsep-konsep hukum pidana. Konsep perdata dan hukum ekonomi banyak mengacu pada perkembangan hukum di Indoncsia. Ada yang bilang system hukum di Indonesia adalah system hukum Indonesia itu sendiri. Sebuah system yang di bangun dari proses penemuan, pengembangan, adaptasi, bahkan kompromi dari beborapa system yang telah ada atau dapat disebut system hukum pancasila.

Ada beberapa sistem hukum yang berlaku di dunia dan sistem hukum tersebut juga mempengaruhi bidang hukum perdata, antara lain system hokum *Anglo-Saxon* (yaitu sistem hukum yang berlaku di Kerajaan Inggris Raya dan Negara-negara persemakmuran atau Negara-negara yang terpengaruh oleh Inggris, misalnya Amerika Serikat), sistem hukum Eropa Kontinental, system hukum komunis, system hukum Islam, dan system-sistem hukum iainnya. Hukum perdata di Indonesia didasarkan pada hukum perdata di Belanda, khususnya hukum perdata Belanda pada masa penjajahan.

Hukum di Indonesia merupakan campuran dari sistem hukum Eropa, hukum agama, dan hukum adat. Sebagian besar system yang dianut, baik perdata maupun pidana, berbasis pada hukum Eropa Kontinental, khususnya dari Belanda karena aspek sejarah masa lalu Indonesia yang merupakan wilayah jajahan dengan sebutan Hindia-Belanda (*Nederlandsh-Indie*). Hukum agama, karena sebagian besar masyarakat Indonesia menganut Islam, maka dominasi hukum atau Syariat Islam lebih banyak terutama di bidang perkawinan, kekeluargaan dan warisan. Selain itu, di Indonesia juga berlaku system hukum adat, yang merupakan penerus dari aturan-aturan setempat dari masyarakat dan budaya-budaya yang ada di wilayah Nusantara.

Hukum merupakan subsistem dalam system kehidupan bernegara sebagaimana dituliskan Raz dalam bukunya yang berjudul *The Concept of A Legal System*. Antara lain menyatakan bahwa sebagai salah satu system, hukum akan mempengaruhi kinerja system-sistem lain dalam kehidupan bernegara. Negara yang system hukumnya demokratis dalam segala bidang kehidupan. Demokratisasi hukum ditentukan oleh *strate* pembangunan hukum yang dianut oleh suatu Negara.

Dari perspektif sejarah dikenal dua macam strategi pembangunan hukum yang menonjol dan berpengaruh. Kedua strategi pembangunan hukum yang dimaksud ditulis oleh Nonct dan Selzick, dalam bukunya *Law and Society in Transition in Toward Responsive Law* sebagai berikut:

Pertama, strategi pembangunan hukum "ortodoks" melahirkan tipe hukum "*represif*". Tipe hukum ini pada dasarnya melihat hukum sebagai alat kekuasaan agar dapat mempertahankan *status quo*, berusaha meminimalisasi arus tuntutan perubahan,

termasuk upaya membentengi arus tuntutan perubahan dari publik yang cenderung dianggap dapat menggabnggu lestarinya kekuasaan. Ciri yang paling menonjol menurut Nonet dan Selznick ialah adanya dominasi Negara dan lembaga-lembaganya. Hukum dan pranata-pranatanya cenderung menjadi instrument yang ampuh untuk melaksanakan ideologi Negara, hukum dijadikan kekuatan instrument diskresi. Dalam strategi pembangunan hokum ortodoks, penguasa resmi mengidentifikasi kepentingan sebagai kepentingan masyarakat, karena hukum pada kenyataannya melambangkan *disprivilese* dengan menekankan kewajiban dan tanggungjawab bukan pada hak-hak yang dimiliki golongan yang tidak berkuasa. Hukum dijadikan sekedar alat untuk memenuhi kebutuhan para *actor social*.

Kedua, strategi pembangunan hukum *responsive*, penekanannya adalah hukum sebagai legitimasi keinginan atau nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat berperan, Negara tidak dominan.

Sejalan dengan pemikiran Nonet dan Selznick diatas, Dias (1989) antara lain menyatakan bahwa di Negara-negara dunia ketiga pada umumnya hokum telah dimanfaatkan sebagai instrument yang begitu ampuh untuk mewujudkan program-program penguasa Hal semacam ini menyebabkan fungsionalisasi hukum tidak proporsional bahkan lebih dari hukum menjaii tidak supremasi, hukum dikesampingkan dengan alasan politis tertentu.

Selanjutnya Nonet dan Selznick, menuliskan bahwa hampir semua Negara dunia ketiga menggunakan politik hukum ortodoks, dimana hokum semata-mata

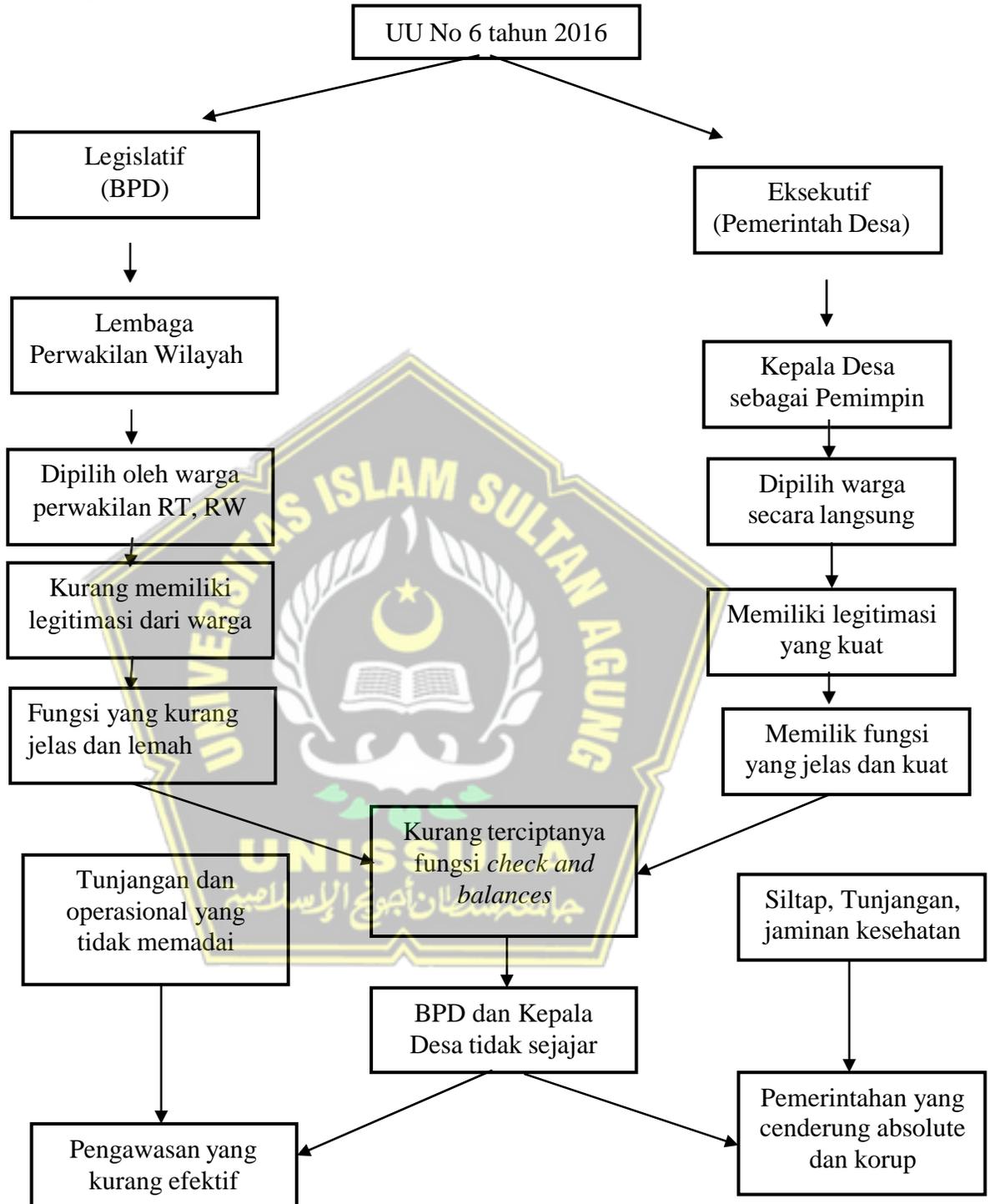
menjadi alat legitimasi keinginan *actor* penguasa atau alat legal untuk menyalahgunaan kekuasaan.

Indonesia baik pada pemerintah Orde Baru maupun pemerintah reformasi serta kabinet persatuan dan gotong-royong, kecenderungannya menggunakan politik hukum ortodoks. Peranan Negara yang begitu kuat dalam pentas perpolitikan di Indonesia yang kemudian menarik banyak ilmuwan politik dan hukum ketatanegaraan untuk memberikan penjelasan teoritis atau menyoroti kondisi Negara Indonesia dari perspektif konstitusional. Apabila kita ingin keluar dari situasi keterpurukan hukum, jawabannya adalah merubah politik hukum pemerintah membebaskan diri dari belenggu positivism. Karena positivism yang legalistik-positivistis berbasis pada peraturan tertulis (*rule bound*), tidak akan pernah menangkap hakikat kebenaran, karena baik dari sisi historis maupun filosofis yang melahirkannya, tidak mau melihat dan mengakui hal itu.⁴⁷

Karena tidak semua hukum yang lahir dari keinginan pihak yang berdaulat. Kebiasaan-kebiasaan atau praktik hukum yang diperkenalkan oleh pengadilan sama sekali tidak merupakan ungkapan keinginan pihak yang berdaulat.

⁴⁷ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2014, *Filsafat, Teori & Ilmu Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo, hlm. 311-317.

G. Kerangka Pemikiran



Pancasila
UUD 1945
UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa
-Pasal 1 angka 4 Pengertian BPD
-Pasal 23 Penyelenggara Pemerintahan Desa
-Pasal 55 Fungsi BPD
-Pasal 56 ayat (1) Anggota BPD
-Pasal 57 huruf g Pemilihan BPD
PP Nomor 43 tahun 2014
Pasal 78 ayat (1),(2),(3),(4)

- Tidak sesuai dengan nilai-nilai keadilan bermartabat
- Tidak sesuai dengan nilai-nilai Pancasila
- Tidak sesuai dengan asas-asas pemerintahan yang baik
-

Rekonstruksi:
UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa
-Pasal 1 angka 4 Pengertian BPD
-Pasal 23 Penyelenggara Pemerintahan Desa
-Pasal 55 Fungsi BPD
-Pasal 56 ayat (1) Anggota BPD
-Pasal 57 huruf g Pemilihan BPD
PP Nomor 43 tahun 2014
Pasal 78 ayat (1),(2),(3),(4)

Grand Theory:
- Teori keadilan bermartabat
- Teori keadilan Pancasila
Middle Theory:
- Teori Perundang-undangan
- Teori Penyelenggaraan Pemerintahan yang baik
Applied Theory
- Teori Tujuan hukum
- Teori sistem hukum

Wisdom Lokal

Wisdom Internasional
Colorado AS, Johor Malaysia,
Wales Britania Raya, Gujarat India

Untuk menganalisis permasalahan pertama Bagaimana pengaturan Badan permusyawaratan Desa (BPD) menurut peraturan perundang-undangan saat ini yang belum berjalan secara maksimal, dianalisis dengan Teori Keadilan bermartabat dan Teori keadilan Pancasila, untuk menganalisis permasalahan kedua bagaimana kelemahan-kelemahan pemberdayaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) saat ini, dianalisis teori perundang-undangan dan Teori penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sedangkan permasalahan ketiga Bagaimana rekonstruksi pemberdayaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berbasis nilai keadilan bermartabat, dianalisis dengan Teori Tujuan hukum dan Teori Sistem hukum.

H. Metode Penelitian

Penelitian adalah suatu kegiatan ilmiah, didasarkan metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, bertujuan mempelajari gejala hukum dan masyarakat, dengan menganalisis. Agar penelitian berjalan baik, menggunakan metode penelitian. Metodologi merupakan unsur mutlak penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan. Metode penelitian sebagai suatu pendekatan umum ke arah Metodologi berasal dari kata metode, berarti jalan Metode penelitian adalah cara atau jalan atau proses pemeriksaan atau penyelidikan menggunakan cara penalaran dan berfikir logis-analitis (logika), berdasarkan dalil, rumus dan teori suatu ilmu (atau beberapa cabang ilmu) tertentu, untuk menguji kebenaran (atau mengadakan verifikasi) suatu hipotesis atau teori tentang gejala atau peristiwa alamiah, peristiwa sosial atau

peristiwa hukum yang tertentu. fenomena untuk diselidiki atau suatu pedoman mengarahkan penelitian.

Hakikat penelitian merupakan suatu penemuan informasi lewat prosedur tertentu. Dengan prosedur diharapkan orang lain dapat mengikuti, mengulangi atau menguji kesahihan (validitas) dan keterandalan (reliabilitas informasi yang diteliti). Validitas menyangkut masalah apakah suatu alat ukur sudah mengukur dengan tepat data yang relevan bagi masalah penelitian bersangkutan.

Berkaitan dengan ini perlu dikemukakan penjelasan mengenai prosedur diperolehnya data dan cara pembahasannya. Dalam penelitian ini digunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian yang dilakukan nantinya adalah konstruktivisme. Paradigma konstruktivisme merupakan Paradigma yang mencoba melihat bahwa kebenaran suatu realitas hukum bersifat relatif, berlaku sesuai konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial. Realitas hukum merupakan realitas majemuk yang beragam, berdasarkan pengalaman sosial individual karena merupakan konstruksi mental manusia, sehingga penelitian yang dilakukan menekankan empati dan interaksi dialektik antara peneliti dan yang diteliti untuk terekonstruksi realitas hukum melalui metode kualitatif.⁴⁸

Diharapkan dengan model paradigma tersebut nantinya, kajian terhadap konstruksi Badan Pemusyawaratan Desa (BPD) utamanya yang terdapat dalam

⁴⁸ Esmi Warassih, 2005, *Metode Penelitian Hukum*, Yayasan Dewi Sartika, Semarang, hlm. 162.

Undang-Undang No.6 tahun 2014 tentang Desa dapat dilihat dari berbagai sudut pandang secara komprehensif, terutama dalam kaitannya dengan nilai-nilai keadilan bermartabat. Promovendus menginginkan agar kajian tentang rekonstruksi Badan Permusyawaratan Desa menghadirkan sebuah nilai keadilan yang mendudukkan BPD memiliki hak yang berimbang dengan kedudukan pemerintah desa.

Selanjutnya apabila dalam konstruksi hukum Badan Permusyawaratann Desa (BPD) tersebut tidak memenuhi nilai-nilai keadilan bermartabat, maka promovendus akan melakukan rekonstruksi hukum Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Intinya, adanya BPD yang dipercaya masyarakat, yang memiliki fungsi kontrol yang kuat terhadap pemerintah desa, terjadi *check and balances*, keseimbangan hak dan kewajiban, terjadinya penguatan BPD dari segi sumber daya manusia, sumber anggaran, sehingga terjadi kesesuaian dengan keadilan bermartabat.

2. Metode Pendekatan

Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yang pertama metode pendekatan yuridis sosiologis atau *socio-legal research*.⁴⁹ Metode pendekatan yuridis sosiologis dikarenakan permasalahan yang diteliti menyangkut hubungan antara faktor yuridis dan factor sosiologis. Yuridis artinya penelitian yang didasarkan pada teori-teori hukum, berkaitan dengan Rekonstruksi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berbasis nilai keadilan bermartabat. Dasar-dasar yang terdapat dalam perundang-undangan tersebut yang digunakan untuk menganalisis masalah.

⁴⁹Ronny Hannitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurumetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 14.

Sosiologis artinya penelitian yang berhubungan langsung dengan masyarakat, dapat dilakukan melalui pengamatan (observasi), wawancara ataupun penyebaran angket. Jadi dapat disimpulkan bahwa pendekatan secara yuridis sosiologis adalah pendekatan penelitian hukum yang didasarkan pada aturan-aluran hukum yang berlaku dan dilakukan dengan pengamatan (observasi), wawancara ataupun penyebaran angket.

Melalui pendekatan yuridis sosiologis dalam penelitian ini nantinya, peneliti ingin menemukan esensi keadilan dan hukum yang seharusnya dihadirkan dalam hukum di Indonesia yang berkaitan erat dengan masalah hukum Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

3. Spesifikasi Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.⁵⁰ Untuk tercapainya penelitian ini, sangat ditentukan dengan metode yang dipergunakan dalam memberikan gambaran dan jawaban atas masalah yang dibahas.

Ditinjau dari segi sifatnya, penelitian ini bersifat *deskriptif analitis*, yaitu analisis data yang dilakukan tidak keluar dari lingkup permasalahan dan berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan

⁵⁰ Soerjono Soekanto, *Op cit*, hal. 43.

seperangkat data yang lain.⁵¹ Oleh karena itu dalam spesifikasi penelitian dalam penulisan disertasi ini berupa penelitian deskriptif analitis. Deskriptif dalam arti bahwa dalam penelitian ini penulis bermaksud untuk menggambarkan dan menyampaikan secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan pemberdayaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berbasis nilai keadilan bermartabat (Studi kasus di Kabupaten Demak), sedangkan analitis berarti mengelompokkan, menghubungkan dan memberi tanda pada Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di beberapa Desa di Kabupaten Demak.

4. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data Primer dan data sekunder.

Data primer adalah data penelitian yang diperoleh secara langsung dari sumber aslinya yang diperoleh melalui wawancara, jajak pendapat dari individu atau kelompok (orang) maupun hasil observasi dari suatu obyek, kejadian atau hasil pengujian, sedangkan data sekunder adalah sumber data penelitian yang diperoleh melalui media perantara atau secara tidak langsung yang berupa buku, catatan, bukti yang telah ada, atau arsip baik yang dipublikasikan maupun yang tidak dipublikasikan secara umum.

Data sekunder terdiri dari :

a. Bahan Hukum Primer:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

⁵¹ Bambang Sunggono, 1997, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 38.

2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 tahun 2016 tentang Badan Permasyarakatan Desa;
6. Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 4 tahun 2015 tentang Badan Permasyarakatan Desa;

b. Bahan hukum sekunder:

- 1) Disertasi
- 2) Jurnal-jurnal hukum yang berkaitan dengan BPD
- 3) Artikel yang berkaitan dengan BPD
- 4) Hasil penelitian
- 5) Hasil Bimbingan teknis BPD

c. Bahan hukum Tersier:

- 1) Bibliografi,

2) Indeks komulatif

3) Kamus Hukum

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data sebagai berikut:

- a. Data Primer: observasi, wawancara. promovenus melakukan wawancara bebas terpimpin sesuai permasalahan disertai, Penentuan sample penelitian menggunakan *purposive non random sampling*. Pihak-pihak yang akan promovendus wawancarai sebagai berikut : Pimpinan dan anggota BPD dari beberapa Desa di Kabupaten Demak meliputi: BPD Desa Bulusari, BPD Desa Prampelan, BPD Desa Tambakroto, BPD Desa Pulosari, BPD Desa Banjarsari, BPD Desa Bakalrejo, BPD Desa Sampang, BPD Desa Kedungwaru Lor, BPD Desa Karangrowo dan lain sebagainya;
- b. Data Sekunder: studi kepustakaan, data sekunder dapat promovendus kumpulkan melalui studi pustaka yang meliputi asas, konsep, ajaran dan teori-teori hukum, baik yang tersurat maupun tersirat di dalam Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945), Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan lain sebagainya.

6. Metode Analisis Data

Metode analisis data dilakukan dengan metode analisis deskriptif kualitatif. Metode penelitian kualitatif adalah metode yang bersifat interaktif⁵², yaitu metode yang lebih menekankan pada pencarian makna sesuai dengan realitas. Metode ini akan menghasilkan data berupa pernyataan-pernyataan atau data yang dihasilkan berupa data deskriptif mengenai subjek yang diteliti.⁵³

Dengan demikian rangkaian kegiatan analisis data yang diperlukan dalam penelitian promovendus adalah sebagai berikut: semua data yang telah diperoleh terlebih dahulu diolah agar dapat memberikan gambaran yang sesuai dengan kebutuhan, kemudian dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif, dimana data-data yang diperlukan guna menjawab permasalahan, baik data primer maupun data sekunder, dikumpulkan untuk kemudian diseleksi, dipilah-pilah berdasarkan kualitas dan relevansinya untuk kemudian ditentukan antara data yang penting dan data yang tidak penting untuk menjawab permasalahan. Dipilih dan disistematisasi berdasar kualitas kebenaran sesuai dengan materi penelitian, untuk kemudian dikaji melalui pemikiran yang logis induktif, sehingga akan menghasilkan uraian yang bersifat deskriptif, yaitu uraian yang menggambarkan permasalahan serta pemecahannya secara jelas dan lengkap berdasarkan data yang diperoleh dari

⁵² Miles and Hubberman, 1992, *Analisis Data Kualitatif, Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, hlm.15-20.

⁵³ *Ibid.*, hlm. 15.

penelitian. Hasil analisis tersebut diharapkan dapat menjawab permasalahan yang diajukan.⁵⁴

Data yang diperoleh, kemudian disusun secara sistematis dan dianalisa secara Deskriptif Kualitatif sehingga diperoleh gambaran yang nyata terkait Rekonstruksi pemberdayaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berbasis nilai keadilan bermartabat.

7. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran literatur yang dilakukan promovendus di beberapa perpustakaan dan melalui internet sampai dengan disertasi ini ditulis, promovendus belum menemukan disertasi dengan tema Rekonstruksi pemberdayaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berbasis nilai keadilan bermartabat (Studi Kasus Di Kabupaten Demak).

Tabel 1 Orisinalitas Penelitian

No	Judul penelitian, Nama Peneliti	Pokok Permasalahan yang diteliti	Hasil Penelitian	Kebaruan yang ditemukan Promovendus dalam Disertasi
1	Rekonstruksi Pemberdayaan lembaga	1. Tentang Pemberdayaan Lembaga	Hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat dan Pemerintah	Promovendus menemukan hasil penelitian melalui

⁵⁴ Soerjono Soekanto, *Op. Cit*, hlm. 32.

<p>Kemasyarakatan Desa untuk mengentaskan Kemiskinan (Studi Kasus di Kabupaten Demak)</p>	<p>Kemasyarakatan Desa yang belum dapat mengurangi angka kemiskinan;</p>	<p>Daerah belum mampu berkerjasama dalam program-program Pemerintah Pusat untuk mengentaskan kemiskinan.</p>	<p>rekonstruksi pemberdayaan Badan</p>
<p>Peneliti: Fathur Rohman</p>	<p>2. Tentang kelemahan-kelemahan</p>	<p>Rekonstruksi pemberdayaan lembaga kemasyarakatan</p>	<p>Desa (BPD) menjadi lebih produktif dalam menjalankan</p>
<p>Disertasi Universitas Islam Sultan Agung Semarang tahun 2016</p>	<p>Lembaga Kemasyarakatan Desa saat ini;</p> <p>3. Rekonstruksi Pemberdayaan Lembaga Kemasyarakatan Desa untuk mengentaskan kemiskinan;</p>	<p>desa dari yang didasarkan pada Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan kini menjadi Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) yang didasarkan pada Pemberdayaan masyarakat mandiri sehingga mampu untuk mewujudkan desa yang mandiri, maju, kuat, demokratis, makmur, dan sejahtera.</p>	<p>tugas pokok dan fungsinya yang meliputi penyerapan aspirasi dari warga desa, meningkatnya fungsi legislasi, meningkatnya fungsi pengawasan, sehingga benar-benar menjadi BPD yang membawa aspirasi rakyat untuk kemajuan Desa melalui pembahasan APBDes yang</p>

				<p>mengarah pada pembangunan Desa agar kemiskinan dapat dikurangi dan dientaskan. Jadi letak bedanya antara Disertasi Fatkhur Rohman itu adalah menekankan pada pemberdayaan LPMDnya, sedangkan Promovendus menekankan pada pemberdayaan BPD nya.</p>
2	<p>Prinsip Pemerintahan Desa Dalam Sistem Pemerintahan Negara Pasca Berlakuknya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014</p>	<p>1. Tentang filosofi pembentukan Pemerintahan Desa dalam sistem pemerintahan Republik</p>	<p>Pada dasarnya otonomi desa dan otonomi daerah adalah sama. Keduanya sebagai otonomi dan penyelenggaraan pemerintahan yang dibatasi</p>	<p>Promovendus menemukan hasil penelitian melalui rekonstruksi pemberdayaan Badan</p>

Tentang Desa	Indonesia.	oleh undang-undang yang	Permusyawaratan
Peneliti: Yok Sunaryo	2. Tentang <i>ratio legis</i> pemberian	berlaku. Adapun perbedaan yang paling sederhana dari	Desa (BPD) menjadi berdaya guna dan
Disertasi Universitas Airlangga tahun 2016	wewenang desa dalam penyelenggaraan otonomi desa. 3. Tentang prinsip pembentukan peraturan desa pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.	kedua otonomi tersebut adalah ruang lingkungnya. Otonomi desa hanya meliputi lingkup desa saja.	berhasil guna mendukung program pemerintah dalam menjalankan otonomi desa pasca berlakunya Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa sehingga BPD benar-benar menjadi Badan yang mampu melaksanakan fungsinya dalam membahas peraturan desa bersama kepala Desa dengan tujuan agar mampu menciptakan peraturan desa yang

				<p>berkualitas sehingga dapat menjadikan pembangunan desa yang maju dan berkelanjutan. Jadi letak bedanya antara Disertasi Yoyok Sunaryo itu menekankan bagaimana agar otonomi Desa melalui lembaganya baik Kepala desa maupun BPDnya agar mampu membentuk peraturan desa yang berkualitas setelah pasca berlakunya Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa,</p>
--	--	--	--	--



				sedangkan Disertasi Promovendus adalah menekankan pada pemberdayaannya berupa kemampuan BPD dalam fungsi legislasinya agar menjadi desa yang otonom, yang maju di segala sektor bidang kehidupan.
3	<p>Nilai Keadilan dalam Asas Kebenaran Formal Perkara Perdata Perspektif Filsafat Hukum Islam</p>	<p>1. Tentang eksistensi doktrin kebenaran formal pada penyelesaian sengketa perdata perspektif filsafat hukum Islam.</p>	<p>Negara berkewajiban melindungi setiap hak-hak dan kepentingan warganya agar tidak terampas oleh pihak lain, baik yang dilakukan oleh individu maupun yang dilakukan atas nama negara. Penegakan</p>	<p>Promovendus menemukan hasil penelitian melalui rekonstruksi pemberdayaan Badan Permasyarakatan Desa (BPD) berdasarkan nilai</p>
	<p>Peneliti: Sultan</p>			
	<p>Disertasi Universitas</p>	<p>2. Tentang nilai</p>		

	<p>Islam Negeri Alauddin Makassar tahun 2013</p>	<p>keadilan dalam penerapan asas kebenaran formal perkara perdata di pengadilan dalam perspektif filsafat hukum Islam.</p> <p>3. Tentang nilai-nilai keadilan pada asas kebenaran formil.</p>	<p>hukum perdata pada umumnya melibatkan dua pihak sehingga negara melalui unsur penegak hukum (hakim), berada di tengah-tengah pihak yang bersengketa dan berusaha mencari kebenaran dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan.</p>	<p>keadilan bermartabat dengan cara menjadikan nilai-nilai kebenaran, nilai keadilan, berdasarkan Pancasila dapat dijalankan, baik untuk lembaga antara Kepala desa dengan BPD, selanjutnya kebenaran, keadilan juga wajib dijunjung tinggi agar sengketa antara lembaga desa dan sengketa antara warga desa dapat diselesaikan dengan cara menerapkan keadilan berdasarkan Pancasila. Jadi letak</p>
--	--	---	---	---



				bedanya Disertasi Sultan itu menekankan pada nilai keadilan pada kebenaran formal sedangkan promovendus menekankan pada keadilan bermartabat berdasarkan nilai pancasila.
--	--	--	--	---

Berdasarkan disertasi di atas disimpulkan Promovendus meneliti penelitian ini belum pernah diteliti orang lain, dengan demikian promovendus berkeyakinan bahwa keaslian penulisan disertasi yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan, Promovendus memiliki keabsahan dengan meneliti Rekonstruksi pemberdayaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berbasis nilai keadilan bermartabat (Studi Kasus Di Kabupaten Demak).

I. Sistematika Penulisan

Disertasi ini terdiri dari 6 bab, yang disusun dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I, merupakan bab Pendahuluan, yang mana di dalamnya memuat: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian terdiri

dari manfaat Teoretis dan Manfaat Praktis, Kerangka Teori, Kerangka Pemikiran, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian, Orisionalitas Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II, merupakan bab Tinjauan Pustaka yang memuat pembahasan mengenai Negara Hukum, Demokrasi, Pembagian Kekuasaan, Pemerintahan Desa dan Kajian BPD dalam perspektif Islam.

Bab III, merupakan bab yang akan membahas hasil penelitian untuk menjawab permasalahan pertama yaitu tentang pengaturan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menurut peraturan perundang-undangan.

Dalam bab ini akan dibahas tentang Kedudukan BPD menurut Peraturan perundang-undangan meliputi : Sejarah Perkembangan Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Bab IV, merupakan bab yang akan membahas hasil penelitian untuk menjawab permasalahan kedua. Dalam bab ini akan dibahas tentang kelemahan-kelemahan pemberdayaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) saat ini, dan selanjutnya akan dibahas tentang bentuk pergeseran kedudukan Badan permusyawaratan Desa (BPD) sebagai penyelenggara pemerintahan;

Bab V, merupakan bab yang akan membahas hasil penelitian untuk menjawab permasalahan yang ketiga. Dalam bab ini akan dibahas tentang Rekonstruksi pemberdayaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Berbasis nilai keadilan bermartabat dan selanjutnya akan dibahas tentang Perbandingan antara Badan

Permusyawaratan Desa (BPD) dengan DPRD Kabupaten/kota, dan Perbandingan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Berbagai Negara Asing meliputi Negara Colorado Amerika, Negara Johor Malaysia, Wales Britania Raya, Gujarat India dan selanjutnya akan dibahas solusi dalam mengatasi permasalahan pemberdayaan yang di hadapi oleh BPD dan Rekonstruksi pemberdayaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berdasarkan nilai keadilan bermartabat.

Bab VI, adalah bab Penutup, yang akan memuat simpulan hasil studi, implikasi kajian Disertasi baik implikasi Teoritis maupun implikasi Praktis dan Saran.

